

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

**LOS CAMINOS
DEL SECTOR PUBLICO
EN 1994**



FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL
OBRA SOCIAL DE LA CONFEDERACION ESPAÑOLA DE CAJAS DE AHORROS

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

**LOS CAMINOS
DEL SECTOR PUBLICO
EN 1994**

N. Aguirre

Imprime:
Artes Gráficas Benzal, S. A.
Virtudes, 7. 28010 Madrid
Depósito legal: M. 402.—1980
ISSN: 1132-9386

SUMARIO

	<u>Pág.</u>
PRESENTACION	V
ECONOMIA ESPAÑOLA	1
I. EVALUACIONES DEL PRESUPUESTO Y LA POLITICA PRESUPUESTARIA DE 1994	3
Presupuesto para 1994: el alejamiento de la convergencia.- <i>José Barea</i>	5
Presupuestos Generales del Estado para 1994: herencia, credibilidad y sostenibilidad.- <i>José Manuel González-Páramo</i>	18
Los Presupuestos Generales del Estado para 1994 y sus connotaciones macroeconómicas.- <i>Julio Alcaide Inchausti</i>	31
La aritmética de la deuda pública.- <i>José Luis Raymond</i>	43
Ley de Presupuestos para 1994 y medidas complementarias.- <i>José Antonio Antón</i>	46
II. LOS CAMINOS DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y LA CESION DEL 15% DEL IRPF	55
Corresponsabilidad fiscal y reforma del sistema de financiación autonómica.- <i>Antoni Castells</i>	57
El debate sobre la corresponsabilidad fiscal en España.- <i>Carlos Monasterio</i>	64
Corresponsabilidad fiscal, solidaridad y participaciones territorializadas en el IRPF.- <i>Francisco Pedraja Chaparro</i>	71
ECONOMIA INTERNACIONAL	77
Sin salida inmediata a la crisis.- <i>Juan Pérez-Campanero</i>	79

SISTEMA FINANCIERO	91
El problema de la rebaja de los tipos de interés soportados por los clientes de las instituciones financieras.- Reducciones de tipos de interés y negocio bancario.- <i>Analistas Financieros Internacionales, S.A.</i>	93
Nota sobre evolución del Ahorro Nacional Bruto en 1993.- <i>Julio Alcaide Inchausti</i>	100
La actividad y los resultados de bancos y cajas de ahorros durante el primer semestre de 1993.- <i>Juan Antonio Maroto Acín</i>	103
RESUMEN DE PRENSA	115
Introducción	117
Resumen de Prensa	123
ARTICULO DEL MES	171
La evolución de la disciplina fiscal en el sistema postsocialista.- <i>János Kornai</i>	173
GRAFICO DEL MES	191
Relaciones de dependencia entre población total y empleo, y entre perceptores y cotizantes de la seguridad social	193
INSTANTANEA ECONOMICA	197
Solidaridad económica regional. Año 1989. (Transferencias interregionales de renta	199
LOS LIBROS DEL MES	207
La formación de la Econometría. Algunas reflexiones a propósito del libro de Quin Duo "The formation of econometrics", Clarendon Press, Oxford 1993.- <i>José L. Raymond</i>	209
La financiación de las universidades valencianas, de Mora, J.G.; Palafox, J. y Pérez García, F.- <i>Juan Antonio Maroto</i>	220
Noticias de libros	223
LA CONCESION DEL PREMIO NOBEL DE ECONOMIA A DOS HISTORIADORES: ROBERT W. FOGEL Y DOUGLASS C. NORTH.- <i>Pedro Tedde de Lorca</i>	229

PRESENTACION

Los indicadores habituales para medir la importancia relativa de la actividad presupuestaria pública en España han crecido intensamente en los últimos quince años. Las estimaciones facilitadas por el propio Ministerio de Economía y Hacienda permiten situar el nivel de gasto de las administraciones públicas españolas, en 1993, en torno a un 48,4 por cien del PIB. En 1975 ese porcentaje apenas alcanzaba el 25 por cien. Una dimensión importante y un crecimiento intenso que otorgan una especial trascendencia económica a los caminos por los que previsiblemente discurrirá la actividad financiera pública en 1994, tal como éstos se contemplan, y actualmente se debaten, en el proyecto de Presupuestos Generales del Estado para el próximo ejercicio económico.

Ciertamente, la actividad presupuestaria pública programada para 1994 constituye, por su dimensión y contenido, un tema relevante para la economía nacional, cuyas raíces se hunden en el pasado inmediato. Todo presupuesto nace con una herencia del pasado y transmite unas consecuencias hacia el futuro, cuyo análisis es insoslayable para situar correctamente los condicionantes y consecuencias de la actuación presupuestaria.

La evaluación del presupuesto y de la política presupuestaria para 1994

Cuadernos de Información Económica aborda en este número el análisis de la información conocida del proyecto de presupuestos generales del Estado para 1994 a través de tres completas y documentadas colaboraciones:

- * El artículo "Presupuesto para 1994: el alejamiento de la convergencia" del Profesor José Barea.*
- * El trabajo "Presupuestos Generales del Estado para 1994: Herencia, credibilidad y sostenibilidad", del Profesor José M. González-Páramo.*
- * El estudio del economista y estadístico Julio Alcaide sobre "Los presupuestos del Estado para 1994 y sus connotaciones macroeconómicas".*

Cuatro aspectos centrales, sobre el comportamiento del sector público español, cabe extraer de los anteriores análisis:

- 1º. La constatación de una creciente pérdida de credibilidad en las cifras presupuestarias y en los datos oficiales sobre la ejecución del presupuesto.*

La ausencia de unos principios contables públicos, respetados sin ambigüedad ni vulneraciones en la formulación del presupuesto y en su ejecución; la persistente presencia de créditos presupuestarios ampliables que conducen a importantes divergencias entre previsiones y ejecución, y la continua rectificación de los datos oficiales sobre el curso de la actividad presupuestaria pública, desproveen al Presupuesto de su esencial carácter normativo y lo convierten en un engaño político en el que el incumplimiento de los principios presupuestarios clásicos, en su preparación, en su aprobación y en su ejecución se convierten en la norma más que en la excepción.

En este sentido es importante destacar el nulo avance experimentado por la práctica presupuestaria española: no ha mejorado ni el rigor de la contabilización de ingresos y gastos públicos, ni la seriedad de las previsiones, a juzgar por sus frecuentes incumplimientos, ni la mayor implicación -tantas veces demandada- del Presidente del Gobierno en el proceso presupuestario, recabando para su directa competencia la dirección efectiva de la elaboración de tan importante instrumento de la política económica nacional.

2º. El proyecto de presupuestos para 1994, que se ha tratado de presentar como un "esfuerzo en la continuidad del pasado" de una acción presupuestaria restrictiva, parte de una premisa incorrecta.

En efecto, todos los estudios realizados sobre el comportamiento económico público, muestran que desde 1988, y con la única excepción de 1992, la actividad presupuestaria ha sido procíclica y errática. El indicador de impulso fiscal del FMI ratifica ese carácter expansivo, incluso en 1993, de la política fiscal. Un hecho trascendente por cuanto ha condicionado un desplazamiento de la responsabilidad estabilizadora de la economía española hacia la política monetaria, cuyos bien conocidos efectos al alza sobre los tipos de interés han tenido consecuencias nocivas para la economía nacional al encarecer la financiación de la inversión productiva y de la creación de infraestructuras.

3º. Los datos conocidos del presupuesto para 1994 continúan en la misma línea básica del comportamiento pasado. En términos presupuestarios, el crecimiento previsto para el gasto público es de un 10,1 por cien frente a un crecimiento nominal del PIB -generosamente estimado por las autoridades económicas- del 4,8 por cien. Es decir, más del doble. Un crecimiento que, en la práctica, será mayor por el doble motivo de que el gasto efectivo desbordará, como siempre, a las previsiones, toda vez que las autoridades han perdido el control del gasto, y porque no existe ningún indicio cierto que permita augurar un crecimiento del PIB, en términos reales, del 1,3 por cien del PIB; antes bien, las tendencias más contrastadas apuntan a crecimientos inferiores de la producción y de la renta nacional. Lo que, sin duda, hará que el déficit público efectivo en 1994 supere el valor previsto del 6,4 por cien del PIB.

4º. A estas perspectivas, más bien sombrías, de la actividad presupuestaria pública en 1994, hay que añadir el preocupante curso previsible del endeudamiento público.

La tasa de endeudamiento se estima oficialmente, para finales de 1993, en un 55 por cien aproximadamente, en relación al PIB. Un valor elevado, pero que aún se sitúa en los límites de las condiciones establecidas en el Tratado de Maastricht.

Sin embargo, todo apunta hacia la insostenibilidad futura de esa tasa de endeudamiento. Como hace ya muchos años (1944) demostró el Profesor Domar en las páginas de la American Economic Review, en la medida en que los tipos de interés reales del endeudamiento público superen al ritmo de crecimiento real de la economía, la tasa de endeudamiento público continuará creciendo explosivamente.

La sostenibilidad de la deuda pública hubiera requerido pasar en 1994 desde un déficit primario (excluyendo los intereses de la deuda) previsto del 2,4 por cien del PIB a un superávit primario de igual cuantía. Esto quiere decir que, aun en el improbable caso de que se cumplan las previsiones presupuestarias, la tasa de endeudamiento público superará el 60 por cien del PIB, con lo que España incumplirá la única condición de Maastricht que, hasta ahora, venía respetando.

Esta preocupante cuestión se analiza adicionalmente en este número de "Cuadernos" por el Profesor José L. Raymond, quien partiendo de las estimaciones oficiales para 1994 y de las hipótesis realistas de un crecimiento anual medio de la economía española del 2 por cien y de la existencia de unos tipos de interés reales en torno al 5 por cien, realiza una proyección hacia el año 2000. Sus conclusiones son contundentes: Con el simple mantenimiento entre 1994 y el año 2000 de un déficit primario similar al actual, la tasa de endeudamiento público a final de siglo alcanzaría el 91 por cien del PIB. Incluso en el improbable caso de que las administraciones públicas realizaran un superávit primario anual del 1 por cien del PIB, la tasa de endeudamiento en el año 2000 alcanzaría el 65 por cien del PIB.

Insostenibilidad de la deuda pública que reclama cuanto antes, descartadas otras vías de equilibrio no asequibles, la reducción drástica del gasto público.

Los presupuestos generales del Estado de 1994, vienen acompañados, por vez primera, en esta ocasión, de un Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y de reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo. Una innovación que hay que saludar con satisfacción, al separar, en una línea más ortodoxa que en el pasado y de acuerdo con la doctrina sentada por el Tribunal Constitucional, los aspectos netamente presupuestarios de aquellas otras medidas legislativas que colaboran al cumplimiento de los objetivos presupuestarios.

El artículo de José A. Antón ofrece un comentario sobre las medidas, especialmente fiscales, que incorporan ambos proyectos de ley. En general, los cambios contenidos en dichos proyectos deben valorarse positivamente. Se aumentan algunas deducciones fiscales, a la vez que se someten las prestaciones por desempleo en el IRPF y se reduce la no sujeción de incrementos patrimoniales inferiores a 500.000 pts. anuales, cuando proceden de participaciones en Instituciones de Inversión Colectiva.

En el ámbito del Impuesto de Sociedades, se aumentan en general las deducciones por inversiones y se instaura un régimen de "vacaciones fiscales", bajo ciertas condiciones, para los ejercicios 1994, 1995 y 1996 para las sociedades que se constituyan en 1994.

Respecto al Impuesto sobre el Patrimonio, se establece -en línea con lo acordado en Francia por el gobierno Balladur- la exención del patrimonio de las personas físicas necesario para el desarrollo de la actividad empresarial habitual, personal y directa del sujeto.

Los proyectos contienen también otras medidas de mejora técnica del IVA, algunas normas encaminadas a lograr una mayor racionalidad en el ejercicio de la función pública, como las relativas a dotar de una mayor movilidad a los funcionarios, y otras encaminadas a corregir el fraude y los graves defectos actuales del sistema de protección por desempleo.

Un conjunto de medidas razonables -cuya dificultad estará en su aplicación efectiva-, entre las que se echa de menos la reglamentación, largamente esperada, de los Planes de Ahorro Popular y el ajuste de la tarifa del IRPF para recoger los efectos de la inflación.

En suma, el escrutinio de los "camino" del Sector Público, en su vertiente presupuestaria, deja flancos abiertos a la preocupación por lo que suponen de abandono de la convergencia europea y por su desajuste respecto a las necesidades actuales de la economía española.

Los caminos de la correponsabilidad fiscal y la cesión del 15 por cien del IRPF.

El pasado 7 de octubre, un acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera, establecía un nuevo modelo de financiación de las Comunidades Autónomas caracterizado por la participación de éstas en los rendimientos del IRPF en sus respectivos territorios. Se cerraba así un largo, polémico y confuso proceso sobre un tema importante para el desarrollo futuro del modelo español del estado de las autonomías.

"Cuadernos" ha querido aportar, sobre tan debatido tema, una visión más desapasionada y técnica de la que, con tintes más políticos, ha venido inundando en fechas recientes los medios de comunicación social. Para ello, ha solicitado su opinión a tres prestigiosos profesores universitarios expertos en el tema de la financiación autonómica: los profesores Antoni Castells, de la Universidad de Barcelona, Carlos Monasterio, de la Universidad de Oviedo, y Francisco Pedraja, de la Universidad de Extremadura.

El juicio técnico de estos especialistas parte de un hecho que conviene destacar, pese a su relativa obviedad: el consenso generalizado sobre la conveniencia de avanzar en un proceso de correponsabilidad fiscal entre Estado y Comunidades Autónomas, como un medio de contribuir a una mayor eficiencia y racionalidad en el uso de los recursos públicos. En buena medida, la correponsabilidad fiscal es la cara financiera de la propia concepción del estado de las autonomías. El problema clave, desde el punto de vista técnico, es el de elegir los instrumentos más adecuados para practicar un ejercicio de correponsabilidad fiscal. La precisión no es ociosa, porque, naturalmente, hay quienes niegan el objetivo de la correponsabilidad en materia tributaria y porque, seguramente, tampoco asumen plenamente el diseño constitucional de distintos niveles en el reparto de las competencias y poderes del Estado.

Parece claro que, desde esa perspectiva instrumental, la correponsabilidad fiscal, dada la estructura de la fiscalidad en un estado moderno, sólo admite dos campos de actuación con eficiencia recaudatoria: el IRPF y la imposición sobre ventas (IVA), cuya fase minorista se ha contemplado siempre como un posible medio de financiación pública a nivel autonómico. Las

dificultades administrativas que la cesión de la fase minorista del IVA comportaría a las haciendas de las Comunidades Autónomas y su menor percepción -respecto a los impuestos personales- por los contribuyentes, con lo que el poder moderador de la corresponsabilidad sobre el crecimiento del gasto público se atenúa, han hecho volver la vista, con mayor insistencia, hacia el IRPF, como camino prioritario en el que deban ejercerse la corresponsabilidad fiscal, sin que ello presuponga, de cara a la necesaria multiplicidad tributaria del futuro, desprestigiar otras posibles vías complementarias.

Ceder o atribuir a las Comunidades Autónomas un 15 por cien de la cuota líquida del IRPF soportado en el correspondiente territorio, como el acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera ha establecido para los ejercicios 1994 y 1995, supone más un cambio cualitativo que cuantitativo respecto a la situación actual, máxime teniendo en cuenta que el Acuerdo prevé el ajuste necesario en otras participaciones en ingresos del Estado para asegurar la neutralidad en el primer año de vigencia. Algunos técnicos opinan que la corresponsabilidad fiscal estaría más en sintonía con la cesión, por parte del Estado, de un tramo de las tarifas del IRPF que podría utilizarse opcionalmente por las Comunidades Autónomas sin incremento de la presión fiscal global ejercida por el impuesto.

La solución alcanzada es una transacción inicial entre los valores sociales de eficiencia y solidaridad, que se enjuicia, en general, como técnicamente positiva, sobre todo en la medida en que comporta el esfuerzo conjunto de Estado y Comunidades Autónomas -a través de su prevista presencia en la Agencia Estatal de Administración Tributaria- en la lucha contra el fraude que mantiene una vigorosa presencia en algunas parcelas, tales como en el IVA, del sistema tributario español. Por otra parte, el Acuerdo prevé el futuro desarrollo de la capacidad normativa de las Comunidades Autónomas sobre los tributos cedidos.

La continuidad de la crisis económica mundial

En tiempos de crisis económica interna tan aguda como la que viene padeciendo la economía española, inevitablemente la vista se vuelve hacia la evolución económica internacional, tratando de atisbar por dónde pueden llegar los aires de recuperación que impulsen -por la vía del comercio exterior- las variables claves del crecimiento económico nacional.

Desgraciadamente el análisis que ofrece el artículo de Juan Pérez-Campanero no permite anidar muchas esperanzas, al menos a corto plazo.

Los datos hasta el tercer trimestre de 1993 muestran una clara continuidad de la recesión económica en los países más significativos y proyectan perspectivas pesimistas de recuperación. La economía norteamericana, que es la que presenta pruebas de mayor dinamismo, tiene aún poco vigor en su intensidad para servir de base a la recuperación económica mundial. Los analistas valoran la actual situación económica europea como una "pausa" en el proceso de caída de la actividad que se estima no ha concluido, y las economías de los antiguos países socialistas parecen perpetuarse en una situación de colapso de la que les llevará bastante tiempo salir.

Esas preocupantes perspectivas se complementan con algunos rasgos negativos, singulares de la presente crisis, y que Pérez Campanero analiza en su trabajo:

- *La imposibilidad de utilización de la política fiscal como instrumento de expansión, ya que viene hipotecada por los excesos presupuestarios, especialmente en protección social, de los años de expansión.*

- *Los riesgos, siempre latentes en épocas de crisis, de rebrotes proteccionistas que invaden de incertidumbre los resultados finales de la Ronda Uruguay para avanzar en la liberalización del comercio mundial.*

- *Los posibles efectos negativos sobre la demanda del inevitable reajuste de los precios de los activos financieros e inmobiliarios. Unos activos cuyos precios crecieron extraordinariamente a finales de los 80, generando revalorizaciones patrimoniales que estimularon el gasto de los agentes económicos, y cuya inevitable adaptación a las nuevas condiciones económicas comportará efectos depresivos sobre el gasto privado.*

Un aspecto destacable que, pese a la escasez de estudios empíricos, puede estar teniendo una importancia decisiva para la economía española.

El horizonte de la recuperación económica internacional parece que está aún lejano en el tiempo.

La repercusión de las bajadas de los tipos de interés sobre la clientela de las entidades financieras

La actitud del Bundesbank y la mayor amplitud de las bandas de fluctuación del tipo de cambio de la peseta han permitido a las autoridades monetarias españolas practicar sucesivas e importantes reducciones en los tipos de interés de intervención del Banco de España, cuya finalidad última sería la reducción de los costes financieros que pesan sobre las empresas, en particular, buscando una vía de estímulo de su necesario proceso de inversión.

La opinión pública se ha venido haciendo eco de la percepción de que ese proceso de reducción de los tipos oficiales no ha ido en paralelo, al menos no con la misma velocidad, con la reducción de los tipos de interés que soportan los usuarios del crédito de las entidades financieras.

La nota preparada por Analistas Financieros Internacionales ofrece un análisis riguroso de las raíces de ese comportamiento diferencial. Destaca, en primer lugar, la naturaleza dual de la actividad de las instituciones financieras -la perspectiva de las operaciones activas y pasivas-, de forma que la reducción de los intereses de las operaciones activas, como el crédito, depende de la velocidad a la que cada entidad, dada la estructura de su pasivo, experimenta reducción de sus costes financieros. Las condiciones pactadas en las operaciones pasivas -depósitos y otros productos financieros- no siempre varían automáticamente con las condiciones de interés establecidas por el Banco de España, y las instituciones encuentran serias dificultades para repercutir esas rebajas sobre el precio de las operaciones activas. Por otra parte, la respuestas de las entidades financieras no puede ser general, sino diferenciada, en función de las posibilidades de compensar la reducción de márgenes financieros con otros productos en un entorno fuertemente competitivo, en el que la estructura de activo y pasivo de partida en las instituciones financieras constituye un factor clave.

31 de octubre: Día universal del ahorro

Como cada año, la comunidad internacional de las Cajas de Ahorros celebra, el 31 de octubre de 1994, el "Día Universal del Ahorro". Una fecha instituida para exaltar las virtudes del ahorro y la necesidad de su fomento para financiar la inversión productiva de toda sociedad.

Tal vez las circunstancias críticas que atraviesa la economía internacional en general, y la española en particular, otorguen una especial significación a esta celebración anual, ante la escasez de ahorro internacional, que ha venido a constituirse en una variable clave de la recuperación económica futura.

Cuadernos de Información Económica se suma, una vez más, al espíritu que anima al "Día Universal del Ahorro", a través de dos colaboraciones contenidas en este número.

La primera es una nota sobre la evolución del ahorro nacional bruto en España en el período 1986-1993. Se destaca en ella la marcha preocupante de la tasa global de ahorro, que en 1988 suponía el 22,6 por cien del PIB y que para 1993 se estima que alcanzará tan sólo el 18 por cien.

Esa caída de cuatro puntos y medio de PIB que separa 1988 de 1993 se explica, en su mayor parte, por la creciente reducción del ahorro público (cuyo valor en 1993, por vez primera desde 1986, se estima negativo) y el deterioro del ahorro empresarial como consecuencia de la disminución de los excedentes.

En ese marco, el ahorro de las familias presenta, en su tasa sobre el PIB, una caída tendencial, dentro de un comportamiento relativamente errático. En 1993, la información disponible permite predecir una recuperación de la tasa de ahorro familiar como consecuencia de la actitud precavida del consumo familiar ante el riesgo de disminución de la renta disponible derivado de la recesión económica que vive la economía española.

La segunda colaboración sobre los temas del ahorro tiene carácter institucional, y constituye un análisis comparativo de las cuentas de resultados de las Cajas de Ahorros españolas en el primer semestre de 1993. El artículo del Profesor Juan A. Maroto analiza la combinación de circunstancias económicas que, junto con una adecuada gestión, han conducido a unos buenos resultados a las Cajas de Ahorros en la primera mitad del año, lo que les permitirá continuar reforzando su situación patrimonial y atender la importante tarea de su obra social.

El panorama final de las instituciones crediticias españolas en 1993 no deja de ofrecer ciertos elementos de incertidumbre asociados al crecimiento de la morosidad crediticia, fiel reflejo de la crisis económica.

Temas emergentes en la información económica internacional

El resumen de la prensa económica internacional que contiene este número de "Cuadernos", ofrece a los lectores, dentro del variado panorama de las noticias económicas más relevantes, seis núcleos informativos sobre los temas dominantes en la economía internacional en el otoño de 1993.

1. *La importante decisión del Tribunal Constitucional alemán que deja vía libre para la ratificación del Tratado de Maastricht y la construcción de la Unión Europea, una idea fuerza que finalmente parece reanudar su marcha, pese a las dificultades que, como todos los grandes objetivos, ha ido encontrando -y lo seguirá haciendo- en su camino.*
2. *La liberalización del comercio mundial, objetivo de la Ronda Uruguay del GATT y los aspectos polémicos que vienen suscitando las negociaciones para su logro. La convicción de que el comercio mundial es un punto clave para estimular la producción y el empleo no evita que las crisis económicas sean terreno abonado para el renacimiento de viejas posiciones proteccionistas que constituyen una línea errónea que enturbia las negociaciones liberalizadoras que el GATT propicia.*
3. *La reducción de los tipos de interés en Alemania. Una noticia buena, tan deseada como sorprendente, con importantes consecuencias económicas para los países comunitarios con mayor necesidad de crecer para acelerar su convergencia con el resto de Europa.*
4. *Las reformas del seguro de enfermedad en los Estados Unidos.*
5. *La insuficiencia de ahorro en Estados Unidos y sus efectos sobre el crecimiento económico interno e internacional.*
6. *La permanente preocupación por el crecimiento del paro en todos los países.*

La disciplina financiera en el sistema postsocialista

El artículo del mes seleccionado en este número es una lectura sorprendente, debida a la pluma del prestigioso Profesor János Kornai de la Universidad de Havard. El profesor Kornai, húngaro de nacimiento, es uno de los más reputados expertos en el análisis del complejo proceso de transición de las antiguas economías socialistas hacia el modelo de mercado.

El artículo elegido, aparecido en las páginas de la revista Kiklos, repasa los aspectos más significativos de las dificultades de la transición y, en particular, la generalizada laxitud en las normas financieras que, como vestigio del pasado, impera en estos países: ausencia de disciplina, proliferación de ayudas a las empresas, más o menos encubiertas, y resistencia general, por la comprensible falta de costumbre, a la progresiva penetración del espíritu de la competencia y el mercado en la vida económica.

Curiosamente, el retrato que hace János Kornai se parece, en buena medida, a ciertos comportamientos en las economías del Sur de Europa -entre ellas España-, en que la permanente tendencia a rehuir la disciplina del mercado y a tratar de restar eficacia a las normas que sancionan de hecho el incumplimiento de sus exigencias, como la quiebra de las empresas no viables, por la vía de las ayudas y subvenciones, tiene una vigorosa presencia.

Un artículo que llama la atención sobre la necesidad de situar el eje de la reforma económica, tanto en el Este como en muchos países occidentales, en el cierre de esa laxitud económica, en la introducción del mercado y en el reforzamiento de la disciplina financiera.

"El Gráfico del mes" y la "Instantánea Económica"

El Gráfico del mes ofrece a la consideración de los lectores la evolución, desde 1982 a 1993, de dos importantes "relaciones de dependencia" en la economía española: la existente entre población total y empleo, y la que guardan los perceptores y cotizantes de la Seguridad Social.

Entre 1985 y 1990, la relación entre población y empleo se fue reduciendo como reflejo de la reducción de la natalidad. A partir de 1990, ese cociente fue aumentado como consecuencia del aumento del paro, de forma que en 1993 de cada empleado "dependen" 2,18 personas, incluido él mismo.

La relación de perceptores a cotizantes de la Seguridad Social muestra un perfil igualmente expresivo: en 1982, por cada cotizante a la Seguridad Social había 0,51 perceptores. En 1993, esa relación se eleva a 0,74.

La Instantánea Económica, por su parte, presenta los resultados de un importante y meritorio esfuerzo realizado por el Departamento de Estadística de la Fundación FIES, de las Cajas de Ahorros, sobre la solidaridad económica regional a través de la actuación del sector público. El estudio hace referencia al año 1989, último para el que la información disponible ha permitido abordar esta estimación estadística en un tema sobre el que, pese a su importancia, la desinformación oficial es absoluta.

El estudio muestra un importante esfuerzo de redistribución interregional por medio del Sector Público, y especialmente de la Seguridad Social -equivalente a un 4 por cien del PIB-, al que han contribuido Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra, y del que se han beneficiado mayoritariamente Ceuta y Melilla, Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha.

Otros contenidos de este número de "Cuadernos"

El presente número de Cuadernos de Información Económica se cierra con la habitual información bibliográfica. En esta ocasión, y con independencia de referencias y noticias de obras concretas, la sección incorpora una línea de información bibliográfica novedosa. Se trata de una amplia nota en la que, al hilo de una reciente obra de Quin Duo sobre la formación en Econometría, el Profesor José Luis Raymond ofrece unas interesantes reflexiones sobre la formación de la Econometría desde una perspectiva histórica. Constituye, pues, un ensayo sobre la evolución de una parcela muy importante del conocimiento económico moderno de la mano de un reconocido experto en esta materia.

Finalmente "Cuadernos" da cuenta, como ya es habitual, de la concesión de los Premios Nobel de Economía 1993 a dos profesionales de la historia económica: Robert W. Fogel y Douglas C. North.

El Profesor Pedro Tedde presenta, en una nota elaborada para este número de "Cuadernos", la personalidad profesional y académica de los nuevos galardonados, así como una cuidadosa selección básica de la obra científica de ambos autores.

ECONOMIA ESPAÑOLA

I

**EVALUACIONES DEL PRESUPUESTO Y LA POLITICA
PRESUPUESTARIA DE 1994**

**PRESUPUESTO PARA 1994:
EL ALEJAMIENTO DE LA CONVERGENCIA**

José Barea

Catedrático Emérito de la Universidad Autónoma de Madrid

1. El presupuesto, testimonio de la indisciplina del sector público español.

El Presupuesto nació como un instrumento para disciplinar el quehacer de la actividad económica de los entes públicos. Con tal finalidad los economistas clásicos elaboraron un conjunto de principios que se han ido adaptando a las exigencias de cada época a medida que las finalidades que se han ido asignando a la política presupuestaria han evolucionado al compás de las teorías económicas que servían de sustento.

La economía pública es una economía de no mercado, y su actividad queda por tanto al margen de su control. Por ello ha permanecido invariable el pensamiento de la necesidad de disciplinar la actividad pública a través del presupuesto.

Se encuentra aquí la razón de ser de que el presupuesto no sea un mero acto de previsión, sino que se trata de una previsión normativa, que obliga tanto jurídica como políticamente al Gobierno.

Esta previsión normativa se manifiesta hoy día en la consideración del Presupuesto como un instrumento al servicio de la estabilidad económica, y para ello es necesario mantener en límites adecuados el crecimiento del gasto público.

Vamos a analizar el comportamiento del Gobierno y de las Cortes, principales actores del proceso presupuestario, para llegar a determinar si en España el Presupuesto cumple dicha finalidad, o por el contrario es un documento meramente formal, sin fuerza para controlar el crecimiento del gasto.

En la preparación del Presupuesto, que constituye la etapa crucial para hacer efectivo el control del gasto público, el Presupuesto se elabora en la práctica bajo la técnica del incrementalismo, sin que la discusión en el seno del Gobierno se centre en analizar si el Presupuesto cumple con su función principal de contribuir a la estabilidad de la economía (fijación del límite global de los programas de ingresos y gasto público) y si la asignación de recursos es la óptima.

A la hora de fijar el techo máximo de gasto público el Gobierno adopta una restricción presupuestaria laxa, ya que si el aumento resultante del incrementalismo no se considera presentable desde el punto de vista político, el ajuste no se efectúa a través de una rebaja real del gasto, sino a través de los créditos ampliables, aun a sabiendas de que la ejecución del presupuesto pondrá de manifiesto que el gasto real nada tendrá que ver con la cifra aprobada por el Gobierno.

Esta infravaloración de los créditos ampliables ha tenido una grave repercusión en el gasto público, cuya tasa media de crecimiento por esta sola causa ha sido en el último cuatrienio del 21% del total de los créditos iniciales de los presupuestos de dicho período (27,4% en 1989; 21,2% en 1990; 19,2% en 1991 y 16,4% en 1992).

Esta restricción presupuestaria laxa del Gobierno deriva del comportamiento laxo que las Cortes Generales adoptan ante la aprobación del Presupuesto. En efecto, las Cortes no controlan ni la excepcionalidad de la condición de crédito ampliable, tal y como dispone el artículo 66 de la Ley General Presupuestaria (en 1990 al menos unos dos mil créditos tuvieron la condición de ampliables), ni si la cuantificación inicial de los créditos considerados como ampliables, corresponde razonablemente a la previsión de gasto a realizar.

Ante el desbordamiento del gasto público, y con la finalidad de intentar controlarlo (en 1989 las modificaciones presupuestarias alcanzaron en el Estado el 31,8% del Presupuesto inicial), se incluyó en la Ley de Presupuestos Generales del estado para 1990 un artículo 10 que se ha mantenido en las posteriores Leyes de Presupuestos, en virtud del cual el conjunto de obligaciones reconocidas en un ejercicio con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras (excluidas las derivadas de créditos extraordinarios y suplementos de créditos y de las generaciones de créditos financiadas con ingresos previos), no podrán superar la cuantía total de los créditos iniciales. Todo el mecanismo de modificaciones presupuestarias que es el que origina el aumento del gasto (entre ellos los créditos ampliables) permaneció sin alteración, pretendiendo su neutralización a través del artículo 10 que hemos mencionado.

Tal norma ha permitido, en el trienio 1990-92, limitar el crecimiento del gasto contabilizado con cargo a los créditos presupuestarios dentro del montante del Presupuesto inicialmente aprobado. Pero tal proceder no ha supuesto que el gasto real se haya mantenido dentro de dicho límite, ya que cuando dicho techo se iba a sobrepasar, el gasto no se contabilizaba con cargo al Presupuesto, sino por operaciones de Tesorería y por tanto fuera del Presupuesto, o inclusive no se contabilizaba, actuaciones efectuadas en fraude de ley, ya que el objetivo del artículo 10 era limitar realmente el gasto público.

Este comportamiento ha sido normal en el último trienio, y ha dado lugar a una acumulación de gastos realizados pero no aplicados a Presupuesto. Para sanear esta situación, y poder salir del atolladero en que se encontraban las cuentas públicas, el nuevo Gobierno se ha visto obligado a aprobar un Real Decreto-Ley, el 16/1993, de 1 de octubre, que ha derogado los párrafos primero y segundo del repetido artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado (límites de obligaciones reconocidas y de créditos extraordinarios y suplementarios).

Consideramos merecedora de aplauso esta decisión del nuevo Gobierno que contribuirá a clarificar las cuentas públicas, aunque su nueva inclusión en el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994, volverá a introducir las corruptelas que hemos descrito.

Si realmente se quiere que el Presupuesto recupere la credibilidad de que es un instrumento para disciplinar la actividad económica de los entes públicos, es necesario garantizar la transparencia total de las cuentas públicas, y para ello dos medidas son absolutamente necesarias:

- a) Aprobar unos principios contables públicos que hagan creíble los presupuestos y su ejecución y obliguen a ofrecer la imagen fiel de la actividad económica de los entes públicos.

b) Dar una nueva redacción a la Ley General Presupuestaria en lo que se refiere a las modificaciones presupuestarias, especialmente la relativa a los créditos ampliables.

El repetido artículo 10 de la Ley de Presupuestos introduce además un efecto perverso sobre el gasto público de inversión. En efecto, dado que los créditos que tienen la consideración de ampliables son los de gastos corrientes, al compensar dicha ampliación con congelación de otros créditos, se produce inexorablemente una incidencia mayor en las operaciones de capital que en los gastos corrientes.

En 1992, lo mismo que en años anteriores, quedó empíricamente demostrada tal afirmación, ya que en la liquidación del Presupuesto las obligaciones reconocidas por gastos corrientes sobrepasaron a los créditos iniciales en 489 mil millones de pesetas (el 4,1%) en tanto que en las operaciones de capital ocurría lo contrario, los gastos fueron inferiores a los créditos iniciales en 195 mil millones de pesetas (el 10,3%).

2. La base de partida.

Para juzgar el proyecto de Presupuesto para 1994 es necesario conocer la realidad de lo sucedido en el sector público en el año 1992 y lo que ha transcurrido de 1993.

Desgraciadamente esto no es tarea fácil ya que no se conocen las cuentas de las Comunidades Autónomas, de las Diputaciones y de los Ayuntamientos. En cuanto a las de la Administración Central, cuyas cuentas fueron presentadas por el anterior equipo económico, resulta que no incluían 865 mil millones de pesetas que debieron imputarse a ejercicios anteriores a 1993, correspondientes a la siguientes operaciones⁽¹⁾:

	<u>M.M.</u>
· Déficit INEM año 1991	222,-
· Déficit INEM año 1992	237,-
· Anticipos tesorería año 1992 (financiación CC.AA., Ayuntamientos y Diputaciones, y otros)	296,-
· Desviación del INSALUD gestión directa en 1992	110,-

Importes que serán imputados al presupuesto de 1993.

Por otra parte en la ejecución del Presupuesto de 1993, por obligaciones imputables al mismo, se conocen ya las siguientes desviaciones, que ascienden a 1.501 mil millones de pesetas:

	<u>M.M.</u>
· Déficit previsible INEM año 1993	407,-
· Actualización retribuciones funcionarios para 1993 (crédito extraordinario aprobado)	80,-
· Programas inversiones en infraestructuras (crédito extraordinario aprobado)	50,-

⁽¹⁾ Cifras tomadas del documento "Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1994". Ministerio de Economía y Hacienda. Septiembre 1993. Pág. 105.

· Déficit RTVE, colección Thyssen, indemnización presa Tous, daños sequía (créditos extraordinarios aprobados)	175,-
· Ampliaciones de crédito (hasta julio 1993)	266,-
· Créditos incorporados (hasta julio 1993)	508,-
· Generados por ingresos (hasta julio 1993)	15,-

Por tanto se prevé que la liquidación de 1993 se desviará del presupuesto inicial del ejercicio en 2.366 mil millones de pesetas, es decir el 14%.

Tal política ha sido querida por el nuevo Gobierno, en parte para sanear el conjunto de gastos realizados con anterioridad a 1 de enero de 1993 pendientes de aplicar a presupuesto mediante los oportunos créditos extraordinarios, a cuyo efecto ha derogado por Real Decreto-Ley de 1 de octubre, el párrafo segundo del apartado 5 del artículo 10 de la Ley 39/1992, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1993, referente al límite de créditos extraordinarios y suplementarios, y en parte para incrementar la demanda a través del gasto público, como se hace constar en el preámbulo del citado Real Decreto-Ley, dejando sin efecto el límite de reconocimiento de obligaciones establecido en el párrafo primero del apartado 5 del citado artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

La consecuencia de utilizar el gasto público como un instrumento para aumentar la demanda será sin duda un aumento del déficit público. Reactivar la demanda con mayor gasto público y reducir el déficit público, que parecía la prioridad del Gobierno, son objetivos incompatibles; parece que, al menos a corto plazo, el Gobierno cambia de prioridad. Se estima en 774 mil millones de pesetas (1,2% del PIB) el aumento del déficit público en 1993, consecuencia de ampliaciones y de incorporaciones de crédito sin la consecuente congelación de otros créditos, al haber sido suprimido el límite de obligaciones reconocidas del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993.

Según estimación del Ministerio de Economía y Hacienda⁽²⁾ el déficit de caja no financiero del Estado se estima para el corriente año en el 6% del PIB estimado para dicho año, con un aumento sobre 1992 del 88%, y la necesidad de financiación en términos de contabilidad nacional se sitúa en el 6,2% del PIB, con un aumento sobre el año anterior del 164,3%. Según el Programa de Convergencia aprobado por el Gobierno en marzo de 1992, la necesidad de financiación del Estado debería ser en 1993 de sólo el 2,6% del PIB.

En cuanto al conjunto de las Administraciones Públicas, no aparece ni en el Informe Económico y Financiero ni en el Documento "*Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado para 1994*", una estimación de la Cuenta Consolidada en términos de Contabilidad Nacional de las Administraciones Públicas para 1993. Únicamente se hace constar que "de acuerdo con la previsión de liquidación realizada para 1993 en el ámbito de las Administraciones Centrales, es de esperar que la necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas alcance el 7,2% del PIB⁽³⁾.

En el Programa de Convergencia dicho porcentaje se estimaba en el 3,5%, menos de la mitad.

(2) Documento "*Presentación del Proyecto de Presupuestos General del Estado 1994*". Septiembre 1993. Pág. 116 y ss.

(3) Documento "*Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1994*". Op. citada. Pág. 18

Otra desviación, que hasta ahora no ha sido contemplada, es la que sin duda ha de surgir en relación con las subvenciones del Estado a las empresas públicas.

Al analizar el Proyecto de Presupuestos para 1993⁽⁴⁾ se puso de manifiesto que "*se habían efectuado reducciones importantes en las subvenciones a empresas públicas y organismos autónomos comerciales destinadas a cubrir las pérdidas de dichos entes, sin que simultáneamente se adopten las medidas oportunas que hagan posible que tal objetivo se cumpla*". Cuando termine el año 1993, tendremos aquí otro nuevo foco de gasto público que impulsará al alza el déficit público.

El nuevo Gobierno ha perdido la ocasión de mostrar que quiere una absoluta transparencia en las cuentas públicas y que se recobre la confianza en el Presupuesto. Junto a la plausible decisión de sanear el pasado, debió adoptar las medidas oportunas para mostrar que esto no volvería a suceder en el futuro. Medidas que, como ya hemos repetido hasta la saciedad, consisten en aprobar unos Principios Contables Públicos que den la imagen fiel de la actividad económica de los entes públicos y en ajustar la Ley General Presupuestaria, en cuanto a las modificaciones presupuestarias, a un nuevo entorno de mayor disciplina presupuestaria.

Estas medidas harían innecesario el artículo 10 de la Ley de Presupuestos, que da lugar a innumerables corruptelas en la fase de ejecución del Presupuesto, que han llevado a la pérdida de credibilidad a las cuentas públicas. No acertamos a comprender porqué unas medidas que el propio Gobierno impone a las empresas, y que a nivel comunitario se ha plasmado en la IV Directiva de julio de 1978, que establece que "las cuentas anuales (balance, cuenta de pérdidas y ganancias y el Anexo) deberán dar una imagen fiel del patrimonio, de la situación financiera y de los resultados de la empresa", encuentra tantas dificultades para ser aplicadas a los entes públicos.

3. El presupuesto para 1994.

El Presupuesto para 1994, se presenta por el Gobierno como el resultado de un esfuerzo para tratar de contener el gasto público. Tal afirmación se fundamenta en el hecho de que los Presupuestos Generales del Estado para 1994 consolidados, se mantienen en una cuantía prácticamente igual al efectivamente realizado en 1993.

Si tal afirmación se hiciera en un contexto diferente del que ha regido las modificaciones presupuestarias de los cinco últimos ejercicios⁽⁵⁾ y la transparencia de las cuentas públicas, el Presupuesto para 1994 podría tener una cierta credibilidad. Pero esto no es así, no ha sido cambiado el apartado de la Ley General Presupuestaria que regula las modificaciones presupuestarias, ni se han publicado los Principios Contables Públicos, y por ello el Presupuesto de 1994 volverá a experimentar en el transcurso de su ejecución un volumen de modificaciones presupuestarias, y por tanto de aumento en el gasto público, análogo al del último quinquenio.

Por todo ello la comparación del gasto previsto en el Presupuesto de 1994 hay que efectuarla con el del Presupuesto inicial de 1993 y no con la previsión de liquidación de este último,

(4) José Barea y María Teresa Barea.- "*Presupuesto para 1993 y Plan de Convergencia*". Cuadernos de Información Económica. Núm. 67. Octubre 1992. FIES. Pág. 4.

(5) Las correspondientes al período 1989-92 figuran en el cuadro núm. 1 y las del año 1993 han sido expuestas en el apartado anterior.

resultando un aumento del gasto no financiero en términos monetarios del 10,1% ⁽⁶⁾, mientras que para el PIB sólo se prevé un crecimiento nominal del 4,8%, lo que significa que el gasto público crecerá nominalmente más del doble que el PIB. Esto significa que el gasto público ganará dos puntos de participación en el PIB, lo que supone continuar la misma línea expansiva del sector público mantenida desde 1989, inclusive más acentuada a consecuencia de la caída en el crecimiento.

CUADRO NUM. 1

	ORIGEN DE LAS MODIFICACIONES PRESUPUESTARIAS							
	En millones de pesetas				En porcentaje de los créditos iniciales			
	1989	1990	1991	1992	1989	1990	1991	1992
Créditos iniciales	10.644.507	12.694.509	13.458.676	15.461.894	100,0	100,0	100,0	100,0
Modificaciones	3.390.181	3.172.338	2.972.961	3.495.401	31,8	25,0	22,1	22,6
Créditos extraordinarios y suplementarios	88.418	72.217	109.649	509.778	0,8	0,6	0,8	3,3
Ampliaciones	2.912.531	2.695.254	2.577.751	2.530.832	27,4	21,2	19,2	16,4
Incorporaciones	302.550	342.794	228.759	409.028	2,8	2,7	1,7	2,6
Generados por ingresos	86.781	62.132	56.840	45.771	0,8	0,5	0,4	0,3
Anulaciones y otros	-99	-59	-38	-8	-	-	-	-

Este comportamiento está en contradicción con lo previsto en el Programa de Convergencia, ya que para 1994 se consideraba que el gasto del conjunto de las Administraciones Públicas crecería a un ritmo inferior al del PIB, perdiendo por tanto participación en dicha magnitud, y que las Administraciones Públicas Centrales estabilizarían su gasto con respecto al PIB.

No estamos por tanto ante un Presupuesto restrictivo, ya que ni siquiera estabiliza su participación en el PIB.

Volvemos a repetir para el Presupuesto de 1994 lo mismo que dijimos cuando analizamos el Presupuesto para 1992 y 1993⁽⁷⁾, el Gobierno ha perdido el control del crecimiento del gasto público.

La opción efectuada de distribuir el gasto público de los Presupuestos Generales del Estado (consolidado) para 1994 entre las diferentes políticas de gasto aparece en el cuadro núm. 2.

Tres factores que se encuentran fuera de las decisiones del Gobierno en el momento de elaborar el Presupuesto para 1994, cuyo aumento de gasto corresponde a compromisos adquiridos derivados de leyes de ineludible cumplimiento, como son los de deuda pública, financiación de las Administraciones Territoriales y participación de las Comunidades Europeas, supone el 38,6% del incremento del gasto del Presupuesto de 1994, porcentaje análogo al de 1993.

⁽⁶⁾ Porcentaje análogo al del Presupuesto inicial de 1993 (9,3%). Ya hemos visto en lo que realmente acabará la liquidación de dicho Presupuesto.

⁽⁷⁾ "Presupuesto para 1992 y convergencia de políticas sociales en la C.E.".- Cuadernos de Información Económica. Núm. 55. Octubre 1991. FIES.
"Presupuesto para 1993 y Plan de Convergencia".- Cuadernos de Información Económica. Núm. 67. Octubre 1992. FIES.

CUADRO NUM. 2

**DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES
DEL ESTADO PARA 1994 (CONSOLIDADO) POR GRANDES FUNCIONES**
(En millones de pesetas)

	1993	1994	Contribución al aumento del gasto (%)
Deuda Pública	4.028.500	4.586.695	22,4
Financiación de las AA. Territoriales	2.899.234	3.163.726	10,6
Participación Comunidades Europeas	798.480	937.934	5,6
Protección Social	12.490.525	13.494.593	40,3
Educación e Investigación	1.183.744	1.207.650	1,0
Servicios tradicionales	1.664.207	1.758.256	3,8
Servicios económicos	1.967.308	2.271.132	12,2
Políticas no individualizadas	1.106.982	1.210.695	4,1
Totales	26.138.980^(a)	28.630.681^(b)	100,0

a) Presupuesto homogeneizado según se hace constar en el Informe Económico y Financiero de 1994.

b) Eliminados, para evitar duplicidad del gasto, 345 mil millones de pesetas del préstamo que el Estado hace a la Seguridad Social, al objeto de proporcionar cobertura adecuada a las obligaciones de la Seguridad Social y posibilitar el equilibrio presupuestario de la misma.

En cuanto a la Deuda Pública, una necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, que desde 1987 aparece estabilizada, con un ligero crecimiento en los últimos años y un fuerte aumento en 1992 y 1993, da lugar a un volumen creciente de deuda pública emitida para financiar dichos déficit, y en consecuencia a un aumento constante de su carga financiera que alcanza en el Presupuesto de 1994 el 16% de los créditos presupuestarios, absorbiendo el 22,4% del aumento del gasto público. Del análisis efectuado parece deducirse una infravaloración de este crédito.

Se estima que en 1994 la deuda pública superará el 60% del PIB, con lo cual el único indicador que teníamos que cumplía los requisitos de Maastrich ha quedado desbordado.

Un año más, la eliminación del déficit no se ha convertido en el objetivo fundamental del Gobierno, con lo cual el proceso acumulativo de emisión de deuda coloca al Presupuesto en una situación muy difícil para financiar su carga financiera, y nuestra incorporación a la Unión Económica y Monetaria se hará prácticamente imposible por la repercusión que ello tiene en otros indicadores.

Los otros dos factores que impulsan fuertemente el gasto en el Presupuesto para 1993, que están fuera del proceso de decisión del Gobierno, son la financiación de las Administraciones Territoriales y la participación de las Comunidades Europeas en ingresos del Estado.

La hacienda del Estado es una hacienda compartida con las Administraciones Territoriales y con las Comunidades Europeas y, por tanto, las cantidades a transferir a dichos agentes no dependen de la voluntad del Gobierno, sino principalmente de las participaciones en los ingresos del Estado. La financiación de las Administraciones Territoriales contribuyen al crecimiento del gasto con un 10,6% y la participación de las Comunidades Europeas en un 5,6%. Hay que tener en cuenta que el crédito destinado a la financiación de las Administraciones Territoriales se

incrementará como consecuencia de la participación del 15% de las Comunidades Autónomas en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

El gasto de protección social explica el 40,3% del aumento global del Presupuesto para 1994, porcentaje inferior en 14,5 puntos al de 1993, que muestra el esfuerzo realizado para tratar de ralentizar el crecimiento del gasto social.

La opción política efectuada por el Gobierno en el Presupuesto de 1994, se pone más claramente de manifiesto, si del aumento total del gasto (2.491.701 millones de pesetas) deducimos los aumentos correspondientes a los programas de deuda pública, financiación de las Administraciones Territoriales y participación de las Comunidades Europeas, en total 962.141 millones de pesetas, cuya asignación de recursos es automática y escapa de la opción política del Gobierno como hemos expuesto con anterioridad. La diferencia (1.529.560 millones de pesetas) constituye los verdaderos recursos disponibles, sobre los cuales el Gobierno ha efectuado la opción política de su distribución.

De dicho importe, más de un billón de pesetas (1.004.068 millones), es decir casi los dos tercios (65'6%) se ha asignado a aumentar los gastos de protección social. En términos de PIB supone una ganancia de 0'6 puntos, se pasa del 20'5% al 21'1%, ganancia menor que la contemplada en el Presupuesto de 1993 (casi 1 punto), pero aun así, en las circunstancias por las que atravesará la economía española en 1994, supone un fuerte incremento.

El cuadro núm. 3 muestra la distribución del gasto de protección social por programas en los años 1993 y 1994, así como la contribución de cada uno de ellos al aumento del gasto en protección social.

CUADRO NUM. 3

DISTRIBUCION DEL GASTO DE PROTECCION SOCIAL E INCIDENCIA SOBRE EL AUMENTO DEL GASTO			
(En millones de pesetas)			
	1993	1994	Contribución al aumento del gasto (%)
Pensiones	6.004.118	6.460.727	45,5
Desempleo	1.741.401	1.979.071	23,7
Asistencia Social	1.388.737	1.515.217	12,6
Promoción del Empleo	328.059	328.960	0,1
Sanidad	2.928.571	3.103.199	17,4
Vivienda	99.639	107.419	0,7
Totales	12.490.525	13.494.593	100,0

Las pensiones contribuyen en el 45'5% (3'7 puntos menos que en el Presupuesto para 1993) y experimentan un crecimiento en términos monetarios del 7'6%. Teniendo en cuenta que el deflactor del consumo privado se prevé para 1994 en el 3'5% y que el crecimiento en el número de pensiones se estima en el 1'88% en la Seguridad Social y en el 1'55% en Clases Pasivas⁽⁸⁾

⁽⁸⁾ Informe Económico y Financiero 1994. Pág. 177 y 178.

lo que supone un crecimiento para el conjunto del 1'86% ⁽⁹⁾, resulta que la pensión media crecerá en términos reales en el 2'1%.

El segundo gran programa por su incidencia en el aumento del gasto en protección social es la prestación por desempleo que explica el 23'7%, 11'8 puntos más que en el Presupuesto de 1993, lo que pone de manifiesto que el crédito de dicho año estaba infravalorado, estimándose necesario un crédito extraordinario para cubrir el déficit del INEM de 407 mil millones de pesetas⁽¹⁰⁾. El aumento en términos monetarios es del 13'6% entre presupuestos iniciales.

Ahora bien, dado que el gasto real de 1993 será del orden de 2,365 mil millones de pesetas⁽¹¹⁾, no parece razonable pensar que el gasto en 1994, será inferior al de 1993 en más del 16%, teniendo en cuenta además que es previsible que la prestación se actualice en 1994, y que el número de perceptores de la prestación se prevé que sólo baje en el 0'4% en 1994. En principio parece que existe aquí una infravaloración del crédito para 1994, aun teniendo en cuenta que la liquidación de 1993 comprenderá gastos de años anteriores.

La sanidad constituye el tercer gran programa por su incidencia en el aumento del gasto de prestación social, explicando el 17'4%, con un aumento en términos monetarios del 5'96%, un punto por encima del crecimiento nominal esperado para el PIB, lo que le permitirá mantener su participación en el PIB y aumentar ligeramente la prestación real media ya que el incremento del número de beneficiarios no sobrepasará el 0'5%.

Del resto de las políticas de gasto público (cuadro núm. 2) diremos que únicamente la referente a los servicios económicos (subvenciones al transporte, infraestructuras, agricultura y política industrial y energética) contribuye de manera significativa el aumento del gasto (12'2%).

Todos los programas de esta política experimentan aumentos; las subvenciones al transporte el 18'7% detrás de los cuales se esconden muchas veces la ineficiencia de la empresa pública; las infraestructuras el 11'3%, ascendiendo a 679 mil millones de pesetas las inversiones reales previstas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, el 1% del PIB⁽¹²⁾, la agricultura el 22% que se explica casi en su 80% por el aumento del Programa de Regulación de Producciones y de Mercados Agrarios y Pesqueros⁽¹³⁾ y la política industrial y energética en el 1'3% de aumento.

(9) Porcentaje inferior al 2'2% previsto para 1993, y al 2'7% real de 1992, lo que puede dar lugar a una insuficiencia del crédito consignado para 1994.

(10) Sobre la previsible insuficiencia puede verse: José Barea y M^a Teresa Barea, "Presupuestos para 1993 y Plan de Convergencia". Cuadernos de Información Económica. Núm. 62. Octubre 1992.

(11) Informe Económico y Financiero 1994.

(12) La diferencia hasta el 5% del PIB que se pretende alcance la inversión en infraestructura debería ser realizada por los Entes Públicos estatales (RENFE, Puertos del Estado y Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea), las Comunidades Autónomas, Ayuntamientos y Diputaciones y Empresas privadas (Hidroeléctricas, Concesionarias de autopistas de peaje, etc.). En el Informe Económico y Financiero no se efectúa ninguna estimación de estas inversiones, por lo que es imposible controlar el cumplimiento del objetivo.

(13) Incremento debido fundamentalmente a la nueva PAC, cuya característica básica es la fijación de precios de campaña para los productos agrícolas, más cercanos a los del mercado internacional, sustituyendo las bajas resultantes con subvenciones compensatorias financiadas por el FEOGA-Garantía.

Educación e investigación contribuyen al aumento del gasto con el 1%, los servicios tradicionales (justicia, defensa y política exterior, seguridad ciudadana y administración tributaria) con el 3'8% y las políticas no individualizadas con el 4'1%.

En definitiva todas las políticas de gasto público han crecido, por lo que la única opción política ha sido determinar el grado de crecimiento de cada una de ellas.

Es más, podemos decir que solamente las tres políticas que obedecen a compromisos adquiridos, que caen fuera de las decisiones anuales del Gobierno en cuanto a la asignación de recursos (Deuda Pública, Financiación de las Administraciones Territoriales y Participación en las Comunidades Europeas), y la Política de Protección Social de muy difícil contención, han supuesto en el Presupuesto para 1994 un aumento de gasto del 7'5%, sobrepasando en 2'7 puntos el crecimiento nominal del PIB. (En el presupuesto de 1993 el porcentaje previsto de aumento fue del 9'2% pasando en 3 puntos el crecimiento nominal del PIB previsto).

Como ya dijimos al analizar el Presupuesto de 1992⁽¹⁴⁾ el Presupuesto se encuentra metido en una trampa de la que será difícil salir, al menos que se elimine el déficit público.

Como el déficit no se ha controlado, el pronóstico se ha cumplido en la ejecución del Presupuesto de 1993 y en el presentado para 1994, en los cuales el gasto público crece por encima del PIB, a pesar de los esfuerzos que se hacen para tratar de ralentizar su crecimiento siendo condición necesaria para reducir el déficit y estar en Maastricht, que la tasa de crecimiento del gasto público sea menor que la del PIB.

Si analizamos el gasto por categorías económicas (cuadro núm. 4), la primera conclusión que obtenemos es que el gasto corriente es motor de su crecimiento en el 96'3%, y dentro de él los gastos financieros y las transferencias corrientes, en las cuales están incluidos la mayor parte de los gastos de protección social, la financiación de las Administraciones Territoriales y la participación de las Comunidades Europeas.

La segunda conclusión es que la dotación del capítulo 9, Variación de pasivos financieros, parece infravalorada, ya que la previsión de liquidación para 1993 es superior al crédito asignado para 1994 en más de 500 mil millones de pesetas (30%)⁽¹⁵⁾ y se trata de gastos cuya realización no depende del Gobierno sino de los cuadros de amortización de las deudas emitidas.

La conclusión que obtenemos del análisis de la política presupuestaria para 1994 es que no se reduce realmente el déficit público, y por tanto no contribuye a crear el marco económico necesario para resolver los problemas que tiene la economía española para ganar competitividad, promover el crecimiento y generar empleo⁽¹⁶⁾.

(14) "Presupuesto para 1992 y convergencia de políticas sociales en la CEE". Cuadernos de Información Económica. Núm. 55. Octubre 1991. FIES.

(15) Informe Económico y Financiero para 1994.

(16) Sobre esta cuestión puede verse "El Octágono de la crisis". José Barea. Cuadernos de Información Económica. Núm. 78. Septiembre 1993. FIES.

CUADRO NUM. 4

DISTRIBUCION DE LOS GASTOS DE LOS PRESUPUESTOS GENERALES
DEL ESTADO PARA 1994 (CONSOLIDADO) POR CATEGORIAS ECONOMICAS
(En millones de pesetas)

CAPITULOS	PRESUPUESTO 1993		PRESUPUESTO 1994		PRESUPUESTO 1994/93	
	Importe	% s/total	Importe	% s/total	Importe	% ▲
I. Gastos de personal	3.782.625	14,5	3.968.434	13,9	185.809	4,9
II. Gastos corrientes en bienes y servicios	1.007.202	3,9	1.091.394	3,8	84.192	8,4
III. Gastos financieros	2.353.302	9,0	2.875.299	10,0	521.997	22,2
IV. Transferencias corrientes	14.948.220	57,2	16.488.572	57,6	1.540.352	10,3
Operaciones corrientes	22.091.349	84,5	24.423.699	85,3	2.332.350	10,6
VI. Inversiones reales	1.256.893	4,8	1.324.719	4,6	67.826	5,4
VII. Transferencias de capital	638.289	2,4	660.778	2,3	22.489	3,5
Operaciones de capital	1.895.182	7,3	1.985.497	6,9	90.315	4,8
Operaciones no financieras	23.986.531	91,8	26.409.196	92,2	2.411.665	10,1
VIII. Activos financieros	432.273	1,7	456.650	1,6	24.377	5,6
IX. Pasivos financieros	1.720.176	6,6	1.764.835	6,2	44.659	2,6
Operaciones financieras	2.152.449	8,2	2.221.485	7,8	69.036	3,2
TOTAL PRESUPUESTO	26.138.980	100,0	28.630.681	100,0	2.491.701	9,5

4. Cada vez más lejos de la convergencia.

Según se hace constar en el Documento Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado 1994⁽¹⁷⁾ "España no puede desmarcarse unilateralmente de unos objetivos de estabilidad fiscal que, además, siguen teniendo pleno sentido en una perspectiva de medio y largo plazo. Por tanto, la política fiscal en España debe realizar de cara al futuro un importante esfuerzo de consolidación que, aun teniendo en cuenta la posición cíclica de la economía, permita alcanzar los objetivos fijados en Maastricht. *Es éste un objetivo al que no se debe renunciar*".

Si éste continúa siendo el objetivo del Gobierno, hay que tener en cuenta que el déficit público del conjunto de las Administraciones Públicas, no debería sobrepasar en 1996 el 3% del PIB. Ello hubiera requerido una reducción paulatina del déficit público en el cuatrienio 1994-1996 a través de una disminución del gasto público, manteniendo la presión fiscal constante⁽¹⁸⁾.

No tiene por tanto explicación alguna el hecho de que se haya presentado unos Presupuestos Generales del Estado para 1994 con un crecimiento del gasto no financiero del 10'1%, cuando se prevé un crecimiento nominal del PIB de sólo el 4'8%, conociendo además lo que ha sucedido en el pasado de fuertes desviaciones que surgen en la ejecución del Presupuesto. Y ello después de haber adoptado la decisión de derogar el párrafo primero del apartado 5 del artículo 10 de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1993, que establecía el límite de obligaciones reconocidas, que se sabía iba a aumentar el déficit público en 1'2 puntos del PIB.

(17) Op. citada. Pág. 28.

(18) Esta estrategia de reducción del déficit público, basada en la reducción del gasto y no en la elevación de la presión fiscal, es la preconizada igualmente en el Informe Económico y Financiero de los Presupuestos Generales del Estado para 1994.

De no haberse adoptado tal decisión, el déficit de 1993 del conjunto de las Administraciones Públicas se hubiera situado en el entorno del 6% del PIB, y hubiera sido posible con una política presupuestaria muy restrictiva haber llegado a reducir el déficit público en 1996 al 3% del PIB.

La restricción presupuestaria hubiera sido que el gasto público no podía crecer por encima del índice de precios implícito del PIB, es decir no podía crecer en términos reales⁽¹⁹⁾. Hemos demostrado anteriormente que las tres políticas que obedecen a compromisos adquiridos y caen fuera de las decisiones anuales del Gobierno en cuanto a la asignación de recursos (Deuda Pública, Financiación de las Administraciones Territoriales y Participación de las Comunidades Europeas) y la Política de Protección Social han supuesto en los últimos años un aumento del gasto en términos reales.

Por tanto para cumplir la fuerte restricción presupuestaria que supone la posibilidad de cumplir el indicador de convergencia del déficit público en 1996, no cabe otra solución que efectuar retoques en la protección social⁽²⁰⁾, de forma que el aumento de gasto de tal política no sobrepase el índice de precios al consumo, es decir que no crezca en términos reales y que para el resto de las políticas de gasto su crecimiento sea inclusive inferior al del índice de precios implícito del PIB.

Es esta una política de ajuste presupuestario muy dura, pero es la única alternativa para estar en Maastricht en 1996. Es bien cierto que el Gobierno puede adoptar una política presupuestaria más laxa, pero ello supone alargar nuestro proceso de entrada en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Lo que no se puede es realizar una política presupuestaria permisiva en cuanto al gasto público y por tanto respecto del déficit público, y al mismo tiempo decir que el objetivo de Maastricht es irrenunciable. Gobernar es optar entre distintas alternativas y nos estamos jugando mucho por continuar con indecisiones.

Quisiera comentar dos temas que aparecen en la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 relacionados con el Tratado de la Unión Europea.

Primero: La trasposición a nuestro derecho de la norma comunitaria (Tratado de la Unión Europea) que prohíbe al sector público apelar al crédito del Banco de España, que aparece recogido en el número uno del artículo 51 del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994.

La Disposición Transitoria Séptima del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1994 regula las condiciones y plazos de amortización de determinados créditos y dice: "Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 101.3 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, el Banco de España conservará en su activo, los créditos que, en virtud de lo establecido en otras Leyes, fueron otorgados con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley", a los Organismos que se refiere el artículo 104 del Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, según redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, estableciéndose la forma de amortización de los mismos.

(19) Sobre esta cuestión puede verse "*El Presupuesto de las Administraciones Públicas: el ajuste necesario*". José Barea. Cuadernos de Información Económica. Núm. 75. Junio 1993. FIES.

(20) Téngase en cuenta que para que la Seguridad Social equilibre su Presupuesto de 1994, el Estado le concede un préstamo de 345 mil millones y en el año 1992 la Seguridad social tuvo un déficit de 500 mil millones en el INSALUD, que se ha cubierto con préstamo del Estado.

Dos cuestiones podría plantear la redacción de este artículo:

a) Si está incluido el crédito singular al Estado otorgado en virtud de lo establecido en el número 4 del artículo 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, redacción dada por el artículo 48 número tres de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990.

Creemos que dicho crédito está incluido y que por tanto el Estado está obligado a amortizarlo en un plazo de 25 años, mediante amortizaciones anuales que vencerán a partir del quinto año.

b) En el supuesto de que el saldo vivo, al cierre del ejercicio de 1993, del endeudamiento neto del Estado frente al Banco de España, sea inferior al importe íntegro del crédito singular al Estado consolidado en virtud de lo dispuesto en el número 4 del artículo 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, si el Estado puede disponer en el futuro de la diferencia.

La Disposición Transitoria Séptima establece que "el Banco de España conservará en su activo los créditos", siendo el importe por el que figura un crédito en el activo del Balance lo dispuesto y no el techo del crédito, que sólo figura en cuentas de orden. Por tanto con posterioridad a 31 de diciembre de 1993 el Tesoro si tuviera margen disponible del crédito no puede utilizarlo; éste es por otra parte el espíritu del artículo 104 del Tratado de la Comunidad Europea según redacción dada por el Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, que prohíbe toda financiación de los bancos centrales nacionales a entes del sector público.

Segundo: Viene siendo normal que en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado se incluyan preceptos en virtud de los cuales el Estado asume deudas de Entes Públicos (INI, Radiotelevisión Española, "Comité Organizador Olímpico Barcelona 92, S.A., Tabacalera S.A., Caja Postal S.A., etc).

Con tal proceder se consigue dilatar en el tiempo las transferencias de capital que tales operaciones comportan subvalorando el déficit actual de las Administraciones Públicas en relación con el que resultaría aplicando las normas del Sistema Europeo de Cuentas Económicas Integradas a que hace referencia el artículo 2 del Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo, que aparece como anejo al Tratado de la Unión Europea.

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO PARA 1994:
HERENCIA, CREDIBILIDAD Y SOSTENIBILIDAD**

*José Manuel González-Páramo
Universidad Complutense*

Todo presupuesto es una expresión cifrada de los planes económicos del gobierno para un futuro ejercicio. Una expresión cargada de compromisos y señales que el resto de los agentes económicos deben analizar en función de su credibilidad, su coherencia con el contexto macroeconómico y su propia viabilidad financiera. Esta nota pretende sintetizar y discutir brevemente las grandes líneas de política presupuestaria enunciadas en los presupuestos para 1994. Esta tarea no se puede abordar cabalmente si no es partiendo de la perspectiva que ofrecen los ejercicios presupuestarios más recientes.

Los Presupuestos Generales del Estado para 1994 (PGE 94) nacen severamente condicionados por una pesada *herencia* que hace escasamente creíble su contenido. No hay ningún nuevo elemento en los PGE 94 que de pie a pensar que vaya a romperse con el modelo presupuestario de años anteriores. La ejecución presupuestaria del último sexenio parece haber consolidado una concepción del presupuesto como documento meramente formal y declarativo, una enunciación voluntarista de principios, sin fuerza para obligar ni pretensión de realismo.

Entre estos principios, los PGE han venido asumiendo como fundamental desde el ingreso en la CE el de sanear la Hacienda Pública como única forma de asegurar la *consistencia* de la política presupuestaria con el objetivo de convergencia nominal o de estabilidad macroeconómica, sin la cual no es posible un acercamiento sostenido a los niveles de renta *per cápita* de los países europeos centrales. La experiencia de estos años, caracterizada por el sistemático incumplimiento de los objetivos presupuestarios, ofrece la mejor ilustración de lo que es una política fiscal incoherente con la meta de estabilidad de las variables nominales.

La orientación procíclica que ha caracterizado a la política presupuestaria desarrollada desde 1988 -sistemáticamente expansiva salvo en el ejercicio de 1992, como muestra el *cuadro núm. 1*- ha tenido efectos muy negativos sobre la convergencia nominal. En primer lugar, ha desequilibrado la mezcla de políticas de estabilización, al trasladar a la política monetaria -apoyada temporalmente en controles de capitales y techos al crédito- todo el peso en la lucha contra la inflación, erosionando sus efectos y su credibilidad. Se ha conducido, además, de forma errática, en una evolución jalonada por acontecimientos atípicos como la prórroga presupuestaria, los reajustes extraordinarios del gasto o las medidas fiscales urgentes a mitad de ejercicio. Por otra parte, se ha desaprovechado una extraordinaria coyuntura para completar el proceso de saneamiento de la hacienda pública y acumular un margen de maniobra con el que hacer frente las dificultades de la transición a la Unión Económica y Monetaria (UEM). La evolución comparada del déficit que muestra el *gráfico núm. 1* es elocuente: con tasas de crecimiento económico muy superiores al promedio comunitario durante el período 1987-1992, el desequilibrio español se situaba ya en 1993 por encima de la media, una media que sería muy inferior si se excluyesen casos atípicos como los de Grecia, Italia o Alemania (desde la unificación). Por último, la creciente

apertura al exterior, unida a la liberalización de los movimientos de capital, no permiten descartar que a partir de 1987 la política presupuestaria expansiva haya estado en la raíz del desequilibrio externo de la economía.

CUADRO NUM. 1

SANEAMIENTO DE LA HACIENDA Y ORIENTACION CICLICA DEL PRESUPUESTO:

DEFICIT CICLICAMENTE AJUSTADO E IMPULSO FISCAL

(Porcentaje del PIB)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	
						Presupuesto (PGE 93)	Realización (previsión)
1. Gastos totales/PIB	41,1	42,4	43,3	45,1	46,4	46,4	48,4
2. Ingresos totales/PIB	37,8	38,9	39,7	40,1	41,9	42,8	41,2
3. Déficit público/PIB	3,3	3,5	3,6	5,0	4,5	3,6	7,2
4. Cambio en el déficit total	-0,1	-0,2	-0,1	-1,4	+0,5	+0,9	-2,7
5. Cambio en el "déficit cíclicamente ajustado" (CE)	-1,1	-0,4	-1,4	-0,6	+1,2	+0,8	-2,1
6. "Impulso fiscal del presupuesto" (FMI)	-1,1	-0,3	-1,5	-0,7	+1,5	+2,0	-1,0

Notas: (1) Un signo + (-) indica una actuación restrictiva (expansiva) del presupuesto sobre la economía.
 (2) Las cifras de ingresos y déficit de 1989 y 1990 están corregidas del desfase temporal de 205 miles de millones en las devoluciones del IRPF. La columna 1992 y las previsiones de ingresos para 1993 corresponden al documento del Gobierno *Líneas de política económica y presupuestaria* (Madrid, agosto de 1993). La previsión de déficit para 1993 se contiene en el *Informe Económico-Financiero* (PGE 1994). La columna PGE 93 representa un escenario correspondiente al déficit previsto en los PGE 93 y de mantenimiento de la relación de gastos totales sobre el PIB. Los conceptos de "déficit cíclicamente ajustado" y de "impulso fiscal del presupuesto" pretenden eliminar el efecto del ciclo sobre el déficit, a fin de aislar el signo de la actuación discrecional de la política presupuestaria (para una descripción, puede consultarse A.L. Gómez Jiménez, *Indicadores de la política fiscal: Una ampliación al caso español*, Banco de España, Documento de Trabajo, 9304). Para elaborar el "impulso fiscal" se ha supuesto un crecimiento tendencial del 3 por 100, tomándose como año base el de 1989. El cómputo del indicador de la CE se ha realizado partiendo de una estimación de la relación entre el efecto coyuntural (véase *Budgetary problems in the European Community*, DGII, Bruselas, mayo, 1993) y la tasa de crecimiento del PIB real. Esta relación implica que cuando la tasa de crecimiento aumenta 1 punto, el déficit público se reduce en 0,4 puntos del PIB.

Es evidente que los criterios de déficit y deuda del 3 y el 60 por 100 del PIB, respectivamente, incorporados al Tratado de Maastricht y hoy incumplidos por una mayoría de países, se dirigen a los meros síntomas y no a la raíz del problema. Difícilmente podrían hacerlo cuando la indisciplina presupuestaria tiene su origen en las constituciones políticas o los sistemas electorales. La experiencia norteamericana en la aplicación de normas presupuestarias confirma que éstas siempre pueden ser sorteadas cuando los actores políticos no están persuadidos de la bondad de la restricción. Sin embargo, las reformas institucionales pueden facilitar el logro de una mayor disciplina en aquellos países que, convencidos de la necesidad de consolidación presupuestaria, tienen instituciones y procedimientos sesgados al déficit. La investigación empírica reciente del comportamiento de los sectores públicos europeos sugiere que un país con procedimientos presupuestarios laxos puede ver notablemente dificultado el cumplimiento de los criterios de déficit y de deuda. La reforma del proceso presupuestario en todas sus fases puede resultar necesaria para alcanzar la disciplina fiscal. Se trata, en último término, de convertir al presupuesto en una *restricción "dura"* para los agentes públicos, que permita al poder político controlar efectivamente el proceso presupuestario.

España tiene *reglas y procedimientos presupuestarios* que se encuentran entre los más laxos de la CE. En la fase de elaboración, el enorme peso de los "gastos comprometidos" y el fracaso del intento de introducir la presupuestación por programas han hecho virtualmente imposible una dirección estratégica del presupuesto basada en objetivos, indicadores y técnicas de análisis. Por otra parte, la información presupuestaria es, aunque abundante, escasamente transparente: no facilita comparaciones relevantes para evaluar su contenido, ni informa sobre compromisos futuros u obligaciones contingentes, ni permite identificar rápidamente desviaciones, que con más frecuencia de la que sería deseable dan lugar a la acumulación de deudas hasta que su volumen hace inevitable la decisión política de regularizarlas. El ejercicio de 1993 ha constituido la apoteosis de este modelo. No se trata ya sólo de que el déficit total de las AA.PP. vaya a alcanzar una cifra que duplica a la prevista en los PGE 93, sino de la quiebra de la única regla objetiva que establecía cierta restricción en el gasto (art. 10 de la ley de PGE 93) y de la utilización forzada de los criterios de contabilización de operaciones, de los que ya no puede afirmarse que permitan un conocimiento fiel de la naturaleza de la actuación pública y la propia magnitud del déficit. Si ya en 1992 las cifras de ingresos públicos fueron incrementadas de forma harto discutible en un 1 por 100 del PIB en concepto de derechos devengados pendientes de cobro (con la contrapartida de un activo financiero que puede resultar ficticio), en 1993 han saltado a la luz del debate sobre la credibilidad de las cuentas públicas la indebida contabilización de las operaciones del INEM y el INSALUD, la aplicación de los ingresos por venta de activos financieros por privatización como ingresos no financieros y la utilización de operaciones financieras para encubrir subvenciones de explotación.

En suma, la herencia del pasado nos ha conducido a una preocupante pérdida de credibilidad tanto en las cifras del presente como en los planes presupuestarios para el futuro. Este es el duro reto al que se enfrentan los PGE 94. No se trata de poner en duda los deseos e intenciones del Gobierno, tan estimables o más que los que alentaron a los gobiernos redactores de los presupuestos de los últimos años, sino más bien de apuntar que el contexto institucional y las inercias del pasado ponen al presupuesto fuera de su control.

En este contexto de referencia, las *proyecciones macroeconómicas* que sirven de marco a los PGE 94 -véase el cuadro núm. 2- son las de una recuperación del ritmo de crecimiento del PIB (1,3 por 100, frente al -0,8 por 100 estimado para 1993), una apreciable reducción del déficit exterior corriente (1,3 por 100 del PIB, casi un punto menos que en 1993), una reducción del incremento de los precios al consumo (3,5 por 100, frente al 4,5 previsto para 1993) y un nuevo aumento en la tasa de paro (1 punto hasta el 23,4 por 100). Estas proyecciones parten de la hipótesis de una apreciable moderación salarial (2,5 por 100 de incremento, frente al 5,7 por 100 de 1993), una recuperación del ritmo de crecimiento de los países industrializados (que se doblaría hasta alcanzar el 2,2 por 100), un aumento del precio del petróleo en dólares del 3,3 por 100 y una reducción notable de los tipos de interés, así como de una reducción del déficit público hasta el 6,4 por 100 del PIB para el conjunto de las Administraciones Públicas. Se trata de un escenario relativamente optimista que, aún cumpliéndose, no supondrá un avance apreciable en cuanto a disciplina presupuestaria.

La reducción del déficit público es la meta esencial y prioritaria que los PGE 94 hacen suya, no sin dejarse de reconocer -con año y medio de retraso- la inviabilidad del Programa de Convergencia de marzo de 1992 y su necesaria revisión. Entre inquietantes referencias al retraso con el que los estabilizadores automáticos inciden en el déficit, el objetivo de necesidades de financiación del Estado (5,2 por 100 del PIB) "aparece reforzado por el rigor en la ejecución presupuestaria que establece el artículo 10 de la Ley General de Presupuestos para 1994",

artículo ya aludido y al que volveremos a referirnos más adelante. En este marco, *los objetivos de los PGE 94* son los siguientes:

- 1) *Consolidación presupuestaria*. El déficit de las Administraciones Públicas Centrales se reduce del 6,2 al 5,7 por 100, disminución que "esconde un esfuerzo estructural de reducción del déficit mucho mayor", que el *Informe Económico-Financiero* estima en 1,2 puntos.

CUADRO NUM. 2

PROYECCIONES MACROECONOMICAS 1992-1994					
(Tasas de crecimiento real)					
	1992		1993		1994
	PGE 92	Real	PGE 93	Prev	PGE 94
Consumo privado	3,1	2,1	1,3	-0,9	0,1
Consumo público	3,5	3,8	0,8	1,2	-2,0
Formación bruta de capital fijo	5,0	-3,9	-1,2	-7,8	1,5
Demanda nacional	3,6	1,1	0,6	-2,8	0,1
Exportación de bienes y servicios	7,8	6,7	5,5	7,4	8,4
Importación de bienes y servicios	8,0	6,6	2,9	-1,9	2,7
PIB	3,3	0,8	1,0	-0,8	1,3
PRO-MEMORIA					
Deflactor del consumo privado ⁽¹⁾	5,3	6,2	5,0	5,1	3,5
Remuneración por asalariado ⁽²⁾	6,0	9,0	6,0	6,9	2,5
Coste laboral unitario ⁽³⁾	4,3	5,6	4,9	3,4	1,3
Empleo ⁽¹⁾	1,6	-1,9	-1,3	-4,3	-0,7
Tasa de paro ⁽³⁾	15,3	18,4	18,9	22,4	23,4
Déficit AA.PP. (Cont. Nacional)	3,2	4,5	3,6	7,2	6,4

Fuente: *Informe Económico-Financiero*, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1992 a 1994 (Los datos de 1992 son un avance del Instituto Nacional de Estadística; los correspondientes a 1993 y 1994 son previsiones del Ministerio de Economía y Hacienda).

⁽¹⁾ Tasa de crecimiento sobre el ejercicio anterior.

⁽²⁾ Crecimiento nominal.

⁽³⁾ Porcentaje de población activa.

- 2) *Mantenimiento de la protección social*. La contención del gasto debe afectar especialmente al consumo público, garantizándose el gasto de protección social, cuya tasa de crecimiento se prevé que supere al crecimiento nominal del PIB.
- 3) *Mantenimiento del esfuerzo inversor de las Administraciones Públicas*. Las carencias en dotación de capital público siguen justificando el carácter prioritario de la inversión pública, si bien "no resulta necesariamente óptimo desvincular una variable macro como la inversión pública de la evolución económica general".
- 4) *Incentivación fiscal de la inversión y de la creación de empleo*. Se trata de contribuir a favorecer la evolución de ambas variables, a través de medidas fiscales, incluidas tanto en los PGE como en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales, de Reforma del Régimen

Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo ("Ley Omnibús"), aprobada en el Consejo de Ministros de 8 de octubre de 1993.

Valorar con rigor la coherencia de las grandes cifras presupuestarias con estos objetivos es una tarea imposible de acometer, dadas la falta de información sobre el medio plazo y la limitada credibilidad de los compromisos de consolidación. En el presente ejercicio las cosas se complican por la dispersión de medidas, ya que la "Ley Omnibús" afecta de modo importante al presupuesto. Pero incluso al nivel más agregado, basar el análisis en la comparación entre avances de liquidación y cifras presupuestadas -como en el *Informe Económico-Financiero* se hace con frecuencia, aunque no sistemáticamente- es una práctica que carece de todo respaldo en la experiencia reciente. Parece más razonable, por este motivo, comparar entre presupuestos iniciales al tratar de sintetizar y comentar el contenido de los PGE 94. Esta será nuestra referencia -presupuestos iniciales y normas legales vinculantes- en las líneas que siguen, sin perjuicio de la breve valoración global con la que se concluirá esta nota.

Los cuadros núm. 3 y 4 contienen las principales cifras de gastos de los PGE 94, referidas a la agrupación institucional consolidada formada por el Estado, sus organismos autónomos, la Seguridad Social y los entes públicos. Los *gastos no financieros* presupuestados crecen un 10,1 por 100, 5,4 puntos por encima del crecimiento nominal esperado del PIB. El capítulo que mayor crecimiento registra es, un año más, el de gastos financieros, con un 22,2 por 100. En el extremo opuesto, destaca la práctica congelación real de los gastos de personal, que aumentan un 4,9 por 100 (3,9 por 100 si se incluye en el año 1993 la actualización de las retribuciones del 1,9 por 100 incorporada en enero). Esta cifra resulta del crecimiento de las pensiones de las clases pasivas (7,7 por 100) junto a un crecimiento del 1,9 por 100 de los gastos de personal activo, fruto de la estabilización de plantillas y la no actualización de los sueldos de los funcionarios. Las compras corrientes experimentan un crecimiento mayor, situado en el 8,4 por 100.

CUADRO NUM. 3

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL Y ENTES PUBLICOS: GASTOS (Miles de millones de pesetas)					
CAPITULOS DE GASTOS	1993		1994	Aumento (%)	
	PGE 93 (1)	Av.Liquid. (2)	PGE 94 (3)	Sobre (1)	Sobre (2)
I. Personal	3.782,6	3.946,1	3.968,4	4,9	0,6
II. Compras corrientes de bienes y servicios	1.007,2	1.141,8	1.091,4	8,4	-4,4
III. Gastos financieros	2.353,3	2.368,1	2.875,3	22,2	21,4
IV. Transferencias corrientes	14.948,2	16.753,8	16.488,6	10,3	-1,6
GASTOS CORRIENTES	22.091,3	24.209,7	24.423,7	10,6	0,9
VI. Inversiones reales	1.256,9	1.419,8	1.324,7	5,4	-6,7
VII. Transferencias de capital	638,3	780,3	660,8	3,5	-15,3
GASTOS DE CAPITAL	1.895,2	2.200,2	1.985,5	4,8	-9,8
GASTOS NO FINANCIEROS	23.986,5	26.409,9	26.409,2	10,1	-1,6

Fuente: *Informe Económico-Financiero*, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1993 y 1994.

Las transferencias corrientes, por su parte, aumentan a un vivo ritmo: 10,3 por 100. Este porcentaje responde casi por entero al crecimiento de las pensiones (7,5 por 100) y a la aportación del Estado al INEM (45,5 por 100), así como a la evolución de las transferencias a

Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales (12,3 por 100) y al aumento de la aportación al presupuesto de las CC.EE. (17,7 por 100). El crecimiento efectivo de los gastos del INEM se verá moderado por la inclusión en la "Ley Omnibus" de nuevas medidas de recorte de las prestaciones por desempleo, que completan a las aprobadas en abril de 1992 (con un ahorro presupuestario estimado del 0,5 por 100 del PIB). Las nuevas medidas son: descuento de cotizaciones sociales a parados con prestación contributiva, limitación del subsidio por responsabilidades familiares a parados con hijos o cónyuge a cargo, reducción del tope mínimo de prestación contributiva para beneficiarios sin hijos a cargo del 100 al 75 por 100 del SMI, aplazamiento del seguro de paro en los despidos con indemnización, pérdida del derecho a la percepción mediando negativa a movilidad funcional, y proporcionalidad a la jornada de las prestaciones por pérdida del trabajo a tiempo parcial. El ahorro presupuestario estimado se sitúa en torno a los 400 miles de millones de pesetas (0,7 por 100 del PIB). En conjunto, el presupuesto de gastos se reestructura ligeramente en favor de los gastos *corrientes* (10,6 por 100 de aumento), ya que los gastos de *capital* crecen más modestamente (4,8 por 100). La inversión pública en su conjunto aumenta sus créditos en un 5,4 por 100, aumento del que se benefician los ministerios de Obras Públicas y de Defensa, registrándose una reducción real del 15,3 por 100 en el conjunto de los restantes sectores.

CUADRO NUM. 4

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS. SEGURIDAD SOCIAL
Y ENTES PUBLICOS: POLITICAS DE GASTO
(Porcentaje del PIB)

	1992	1993	1994	Aumento 1993-1994
Justicia	0,4	0,4	0,4	0
Defensa y política exterior	1,4	1,3	1,3	0
Seguridad ciudadana	0,9	0,8	0,8	0
Pensiones	9,0	9,8	10,1	+0,3
Desempleo y prestaciones sociales	4,8	5,1	5,4	+0,3
Promoción de empleo	0,5	0,5	0,5	0
Sanidad	4,2	4,8	4,8	0
Educación	1,6	1,6	1,6	0
Vivienda	0,2	0,2	0,2	0
Investigación	0,3	0,3	0,3	0
Subvenciones al transporte	0,4	0,4	0,5	+0,1
Infraestructura	1,3	1,2	1,3	+0,1
Agricultura	1,0	1,2	1,4	+0,2
Industria y energía	0,4	0,3	0,3	0
Administración tributaria	0,2	0,2	0,2	0
Administraciones territoriales	4,5	4,7	4,9	+0,2
Comunidades Europeas	1,2	1,3	1,5	+0,2
Deuda pública	5,9	6,6	7,2	+0,6
Resto	1,9	1,8	1,9	+0,1
TOTAL	40,0	42,8	44,8	+2,0

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicios de 1992 a 1994.

El PIB utilizado fue 60.999 m.m.pts. para 1993 y 63.916 m.m.pts. para 1994.

A fin de completar esta descripción, el *cuadro núm. 4* presenta la evolución de las cifras presupuestadas para las *políticas de gasto* en porcentajes del PIB entre 1992 y 1994. El peso del

gasto público total proyectado en los PGE 94 aumenta en 2 puntos, crecimiento impulsado por los gastos financieros (+0,6 puntos), las pensiones y el desempleo (+0,3 puntos cada una). Las partidas que soportan el ajuste -con crecimientos nominales inferiores al del PIB- son las destinadas a seguridad ciudadana, promoción de empleo, educación, investigación, administración tributaria e industria y energía.

Aunque ajenas en principio a los PGE 94, las normas de la "Ley Omnibus" relativas a la *función pública* constituyen un tímido arranque de un proceso de modernización del sector público, capaz de generar a medio plazo una reducción del peso de los costes de personal. Esta ley introduce los "planes de empleo" como instrumentos para desarrollar una política global de recursos humanos (organización, modificación de puestos de trabajo, promoción, etcétera), a cuyo servicio se regulan nuevas figuras: la reasignación de efectivos (movilidad funcional y geográfica), la expectativa de destino, la nueva modalidad de excedencia forzosa, la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades.

El articulado de los PGE 90 introdujo dos importantes *cláusulas limitativas de la ejecución y la financiación* de los gastos y el déficit, respectivamente:

- 1) El conjunto de obligaciones a reconocer a lo largo del ejercicio con cargo a los PGE para gastos no financieros no podrá exceder la cuantía global inicialmente aprobada para las mismas, exceptuando los créditos extraordinarios y suplementarios que puedan aprobar las Cortes y las generaciones de créditos financiadas con mayores ingresos (art. 10).
- 2) El endeudamiento neto del Estado con el Banco de España se limita, como máximo, al importe del saldo vivo del recurso del Tesoro del Banco de España a 31 de diciembre de 1989 (artículo 101 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria).

La experiencia acumulada tras cuatro ejercicios ha revelado sus *serias limitaciones* para disciplinar en alguna medida la ejecución presupuestaria y reducir el papel de la financiación monetaria del déficit. La norma restrictiva del recurso al Banco de España sólo era operativa el último día del año y no constreñía el crédito a los organismos autónomos ni la colocación directa de deuda en el Banco. Ello ha permitido fuertes variaciones intraanuales en la apelación monetaria. Es revelador constatar cómo a pesar de la vigencia de esta medida, el recurso medio anual creció sistemáticamente desde 1990, en contradicción con el espíritu de la norma, que era el de cerrar la vía de la financiación monetaria del déficit, prohibida rigurosamente en el Tratado de Maastricht. De cara a enero de 1994, fecha de comienzo de la segunda fase de la UEM, la normativa presupuestaria deberá ya hacer suyo todo el rigor contenido en el art. 104 del Tratado. En este sentido, el art. 51 de la ley de los PGE 94 modifica el art. 101 del texto refundido de la Ley General Presupuestaria, trasponiendo la prohibición estricta del Tratado de Maastricht para la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de crédito por el Banco de España al Estado, las Comunidades Autónomas, las Corporaciones Locales o cualesquiera otros entes públicos. La devolución al Banco de España del recurso consolidado de 1,15 billones de pesetas se hará mediante la emisión de una deuda especial a 40 años.

Por otra parte, la vigencia de la limitación del monto de obligaciones a reconocer no ha impedido modificaciones de créditos por tal cuantía que no es inexacto afirmar que existe *escaso control sobre el gasto*. Las modificaciones de créditos en el caso del Estado han tenido fundamentalmente su origen en ampliaciones de crédito y, en menor medida, en incorporaciones de crédito de un año a otro. Durante los años 1990 a 1992, el cumplimiento de la restricción sobre obligaciones a reconocer (créditos iniciales más un porcentaje variable para créditos

extraordinarios y suplementos de crédito) se consiguió de dos formas: mediante medidas extraordinarias de recorte de gastos a mitad de ejercicio -medidas que han tendido a concentrarse desproporcionadamente en los gastos de capital- y a través del forzamiento de la normativa contable, mediante el no reconocimiento de obligaciones por deudas efectivamente pagadas, posteriormente saneadas mediante préstamos del Estado (déficit del INSALUD) o créditos extraordinarios (caso del déficit del INEM, pese a gozar sus créditos de la naturaleza de ampliables).

Este modelo no ha podido resistir durante el ejercicio de 1993. El art. 10 de la ley de presupuestos incorporaba el texto de la disposición limitativa de los ejercicios anteriores, ampliando la restricción al señalar un límite global del 3 por 100 de los créditos inicialmente aprobados para créditos extraordinarios y suplementos de crédito⁽¹⁾. El límite efectivo ascendía a 15,2 billones de pesetas. La dinámica del gasto en 1993, unida a la imperiosa necesidad de regularizar las deudas del INEM y el INSALUD, llevó a la aprobación el 1 de octubre de un Real Decreto-Ley, convalidado posteriormente, que anulaba la vigencia de dicho art. 10 de la ley de PGE 93. El avance de liquidación de 1993 cifra las obligaciones reconocidas para el ejercicio en 16,7 billones de pesetas, cantidad que supera en un 13,6 por 100 el monto de los créditos iniciales, es decir, un 10,3 por 100 en exceso del límite para créditos extraordinarios. Con este precedente, resulta llamativo que en *Informe Económico Financiero* vuelva a argumentarse como único apoyo de la credibilidad de los propósitos de disciplina manteniendo para 1994 el art. 10 en los mismos términos del año anterior mientras estuvo vigente. La experiencia parece estar reclamando con urgencia otro tipo de "anclajes" de disciplina, que tomen como punto de partida el reconocimiento de la gravedad y la profundidad de las causas que sistemáticamente degeneran en laxitud.

Para financiar las políticas de gasto, los PGE 94 prevén un incremento de los *ingresos no financieros* del 0,9 por 100. Dadas las desviaciones a la baja registradas en 1993, una previsión realista de aumento se situaría en torno al 4 por 100. Como refleja el *cuadro núm. 5*, el peso de este incremento se reparte de forma desigual por categorías de ingresos. Los impuestos *directos* permanecerán prácticamente estabilizados en términos nominales. En el IRPF los cambios introducidos tienden a aumentar la recaudación. Entre los cambios destacan la retirada de la exención de que disfrutaban las prestaciones por desempleo y, dentro de la "Ley Omnibús", se exceptúan de la exención de "pequeñas plusvalías" (enajenaciones por importe inferior a 500 mil pesetas) a las enajenaciones de acciones o participaciones en instituciones de inversión colectiva, salvo que se inviertan en planes de ahorro popular durante 1994 o 1995. Asimismo, la no actualización de la tarifa por segundo año consecutivo proporcionará a la hacienda pública unos 100 miles de millones asociados a la "rémora inflacionaria", esto es, por el aumento de tipos marginales de la tarifa al aplicarse a rentas nominales mayores⁽²⁾. Con respecto al Impuesto

(1) El art. 10 de la ley de PGE 93 rezaba así: "El conjunto de las obligaciones reconocidas en 1993 con cargo al Presupuesto del Estado y referidas a operaciones no financieras, excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito aprobados por las Cortes, y de las generaciones de créditos financiadas con ingresos previos, no podrá superar la cuantía de los créditos inicialmente aprobados para atender dichas operaciones no financieras en el presupuesto del Estado. Los créditos extraordinarios y suplementos de crédito no podrán superar en ningún caso el 3 por 100 de los créditos inicialmente aprobados". El límite estaba, pues, integrado por tres componentes: los créditos inicialmente aprobados (14.752,6 mm), los créditos extraordinarios y suplementarios que aprobase el Parlamento, hasta un máximo del 3 por 100 de los créditos iniciales (442,6 mm), y los créditos generados por ingresos previos, una cantidad habitualmente muy pequeña. En total y en números redondos, el límite impuesto por el artículo 10 era de unos 15,2 billones de pesetas.

(2) Con una elasticidad renta de 1,6, una inflación del 3,5 por 100 genera un aumento de la recaudación del IRPF del 5,4 por 100. La "rémora inflacionaria" equivale al 2 por 100 de exceso, es decir, unos 100 miles de millones tomando como recaudación (continúa...)

sobre Sociedades, se prevé un descenso de recaudación del 13,5 por 100, como consecuencia de la evolución de los resultados de las empresas, la modificación de los coeficientes de amortización y las amortizaciones aceleradas, la flexibilización del sistema de pagos a cuenta, la introducción de una deducción por incremento de los gastos de formación profesional, y la elevación al 35 por 100 del límite conjunto de la deducción en la cuota aplicable a inversiones. La previsión presupuestaria no contempla el efecto de la bonificación en la cuota del 95 por 100, introducida por la "Ley Omnibús". También es esta ley la que modifica el Impuesto sobre el Patrimonio Neto en su art. 4, por el que se eximen de tributación los bienes y derechos afectos a actividades empresariales dirigidas por personas físicas. En el ámbito de la imposición directa destacan, por último, las Cotizaciones Sociales, con un aumento previsto del 1,5 por 100, crecimiento determinado por el incremento de las bases máximas (3,5 por 100), que compensa la evolución a la baja del número de cotizantes. La "Ley Omnibús" dispone, asimismo, que las prestaciones por desempleo pasarán a estar sujetas a cotización, medida con un efecto recaudatorio estimado de 47 miles de millones de pesetas, lo que elevaría el crecimiento de las cotizaciones al 2,3 por 100.

CUADRO NUM. 5

PRESUPUESTOS CONSOLIDADOS DEL ESTADO, ORGANISMOS AUTONOMOS, SEGURIDAD SOCIAL
Y ENTES PUBLICOS: INGRESOS
(Miles de millones de pesetas)

CAPITULOS DE INGRESOS	1993	1994	Aumento (%)
I. Impuestos directos	14.284,2	13.233,6	-2,0
II. Impuestos indirectos	5.155,9	4.956,5	-3,9
III. Tasas y otros ingresos	470,3	519,9	10,5
IV. Transferencias corrientes	1.252,3	1.424,3	13,7
V. Ingresos patrimoniales	1.094,8	1.421,6	29,9
INGRESOS CORRIENTES	22.257,6	22.320,5	0,3
VI. Enajenación de inversiones reales	23,3	25,0	7,1
VII. Transferencias de capital	266,4	400,8	50,5
INGRESOS DE CAPITAL	289,7	425,7	47,0
INGRESOS NO FINANCIEROS	22.547,3	22.746,2	0,9

Fuente: Informe Económico-Financiero, Presupuestos Generales del Estado, ejercicio de 1994.

La evolución de los impuestos *indirectos* vendrá marcada por la registrada por el IVA y los Impuestos Especiales. El IVA, que desciende respecto a lo presupuestado en 1993, podría crecer en términos de liquidación por encima del 10 por 100 si se cumpliera la previsión de crecimiento del consumo, al desaparecer parte de los efectos atípicos que han minorado la recaudación en 1993 (nuevo tratamiento de las adquisiciones intracomunitarias, incremento de los aplazamientos y retraso en las devoluciones correspondientes a 1992). La "Ley Omnibús" introduce una reforma por la que se modifica la base imponible en el caso de cuotas repercutidas y no cobradas a destinatarios declarados en quiebra o suspensión de pagos. Los Impuestos Especiales aumentan un 10,6 por 100, con subidas en los que gravan la cerveza, los productos intermedios, la destilación artesanal y los cigarrillos.

⁽²⁾(...continuación)

base de 1993 un monto próximo a los 5 billones de pesetas. Esta forma de aumentar la recaudación, además de poco ortodoxa, es muy regresiva, ya que afecta especialmente a aquellos contribuyentes situados en tramos en los que la escalada de tipos se produce a mayor ritmo, que se corresponden con rentas bajas y medias. Por el contrario, la "rémora" no afecta a quienes pagan el tipo impositivo más alto.

Dentro del *resto de ingresos* destaca la evolución de los ingresos patrimoniales, que en términos presupuestarios crecen un 48,8 por 100, cifra que se reduce a un -21,6 por 100 en relación con la previsión de recaudación, que en 1993 se ha desviado al alza en 600 miles de millones de pesetas como consecuencia de los resultados extraordinarios del Banco de España en la gestión de divisas en defensa de la peseta. Para 1994, el conjunto formado por los beneficios del Banco de España, las transferencias del Instituto Nacional de Hidrocarburos y los ingresos por privatizaciones asciende a 941 miles de millones de pesetas. El conjunto de *gastos fiscales* presupuestados se eleva a 1,7 billones de pesetas, con aumentos del 26,8 por 100 en el IRPF y el 33,8 por 100 en el Impuesto sobre Sociedades. La "Ley Omnibús", no contemplada en estas estimaciones, elevaría las cifras previstas en una cuantía apreciable aunque difícil de determinar.

La financiación de las Administraciones Territoriales con cargo a los PGE 94 no experimenta grandes modificaciones. Las *Comunidades Autónomas* recibirán con cargo a los PGE un monto total de financiación de 3.634,7 miles de millones de pesetas, con un 9 por 100 de incremento, cifra que no incluye el impacto del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 sobre revisión del porcentaje de participación en ingresos del Estado (acuerdo del "15 por ciento"). La financiación obtenida por las CC.AA. procederá esencialmente de la participación en ingresos del Estado (1.826 miles de millones de pesetas, con un incremento del 7,1 por 100 respecto de los PGE 93), las transferencias para la cobertura de los servicios del INSALUD y el INSERSO (1.447 miles de millones de pesetas, con un 6,2 por 100 de aumento), las transferencias del Fondo de Compensación Interterritorial (129 miles de millones de pesetas, cantidad igual a la prevista en los PGE 93) y otras transferencias. Por su parte, las *Corporaciones Locales* percibirán con cargo a los PGE 94 1.148,7 miles de millones de pesetas de financiación total (2,4 por 100 de aumento), cuantía originada esencialmente en la participación en los ingresos del Estado (1.075,6 miles de millones de pesetas), cuyo sistema de determinación, vigente en el período 1989-1993, ha sido prorrogado por la nueva ley de presupuestos. De la financiación restante, cabe destacar las transferencias corrientes del INEM para la contratación de desempleados en obras y servicios de interés público (19,1 miles de millones de pesetas, con una reducción del 18,1 por 100) y las subvenciones al transporte colectivo urbano (8,1 miles de millones de pesetas, con una reducción del 49,8 por 100). El déficit total estimado de las Haciendas Territoriales en 1994 se cifra en un 0,7 por 100 del PIB. Cabe notar, por último, que la "Ley Omnibús" también incide sobre la financiación local, eximiendo de tributación en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles a los centros docentes concertados, e introduciendo diversas modificaciones en el Impuesto sobre Actividades Económicas: flexibilización de los coeficientes de modificación de las cuotas mínimas, cambio en los índices de situación de los sujetos pasivos dentro del municipio, y bonificación de las cuotas de los tres primeros años de actividad para empresas de menos de 20 empleados.

Para finalizar estos breves comentarios sobre los PGE 94, debe hacerse una referencia al objetivo de avanzar en la *consolidación presupuestaria*. Esta cuestión tiene una importancia clave una vez abandonados, por imposibles de cumplir, los compromisos establecidos en el Programa de Convergencia, y aceptado por parte de las autoridades que el tope de deuda pública del 60 por 100 -único de los criterios del Tratado de Maastricht que España cumplía hasta ahora- será rebasado a finales de 1994. Las tibias señales de mayor disciplina incluidas en los PGE 94 pugnan con las que se pueden extraer del presente y el pasado próximo. Como se afirmaba anteriormente, la herencia del pasado nos ha conducido a una preocupante pérdida de credibilidad tanto en las cifras del presente como en los planes presupuestarios para el futuro. En este sentido, por ejemplo, la estimación que el *Informe Económico-Financiero* cifrando la actuación contractiva de los PGE 94 en una reducción del déficit estructural de 1,2 del PIB puntos no es fácil de creer, no

sólo ante la tradición de desviaciones presupuestarias -para las que el articulado de los PGE 94 no introduce ningún remedio de efectividad demostrada en el pasado- sino por la propia hipótesis de recuperación del ritmo del crecimiento del PIB en que se basan. Un aumento de la tasa de crecimiento del PIB de un 2,1 por 100 debiera traer consigo una disminución automática del déficit apreciable (entre 0,5 y 0,8 puntos del PIB⁽³⁾). Quizás sea más apropiado hablar de un presupuesto neutral y no calificarlo de restrictivo, salvo que el PIB real crezca a una tasa inferior a la prevista y el objetivo presupuestario se mantenga.

El ejercicio de 1994 puede ser el primer paso del esforzado y penoso camino que conduce a la construcción de una *reputación de disciplina*. Una reputación que se crea no por medio de la redacción de un artículo en la ley de presupuestos, sino a través de la decisión política y el comportamiento decidido y responsable que hace posible un comienzo de legislatura. Quizás inevitable más que posible, si se reconoce la senda de *insostenibilidad* por la que avanzan las cuentas públicas.

En efecto, desde 1991 las cuentas de las Administraciones Públicas arrojan un déficit primario (saldo presupuestario deducida la carga de intereses de la deuda) y desde 1992 el tipo de interés efectivo de la deuda pública se sitúa holgadamente por encima de la tasa de crecimiento nominal del PIB. Una situación de este tipo se califica de insostenible porque, de mantenerse, daría lugar a un crecimiento sin límite de la deuda pública, de la carga de intereses y del déficit total. En medio de una senda de insostenibilidad de la deuda pública, no es posible reducir duraderamente los tipos de interés ni asentar en el sistema económico unas expectativas mínimamente estables. Si se descarta la eventualidad de impago de la deuda, una situación de insostenibilidad sólo admite tres soluciones: más inflación en el futuro, un aumento de la presión fiscal o una reducción del gasto público. Cuanto más tiempo se tome un país en atajar una situación de insostenibilidad, más drásticas deberán de ser las medidas a adoptar.

El indicador más sencillo para evaluar la sostenibilidad de la deuda pública es el llamado "gap primario", que se calcula como diferencia entre el saldo primario existente, s (ingresos menos gastos netos de intereses) y el saldo primario de equilibrio, s^* , definido como aquel que estabilizaría la ratio deuda pública/PIB. s^* se calcula como:

$$s_t^* = \left[\frac{r-g}{1+g} \right] b_{t-1}$$

donde g es la tasa de crecimiento nominal del PIB, r es el tipo de interés efectivo de la deuda (carga de intereses dividido por volumen de deuda en circulación), b es la ratio deuda/PIB, y los subíndices t y $t-1$ indican año en curso y año anterior, respectivamente. Un "gap primario" negativo indica insostenibilidad.

El *gráfico núm. 2* representa la evolución de r y g en el eje de la izquierda y la correspondiente a s^* y al "gap primario" en el eje de la derecha. Como se puede apreciar, el déficit público ha sido perfectamente sostenible entre 1986 y 1990, pese a la orientación procíclica del presupuesto manifestada desde 1987. Sin embargo, desde 1991 el "gap primario" es negativo,

⁽³⁾ El componente cíclico calculado por la Comisión de la CE para España se reduce 0,4 puntos por punto de aumento en la tasa de crecimiento del PIB (véase la referencia en la nota el *cuadro núm. 1*). Por otra parte, si se regresa el déficit total sobre la tasa de crecimiento del PIB real en el período 1964-1992, se obtiene un coeficiente negativo situado en torno a -0.25).

GRAFICO NUM. 1

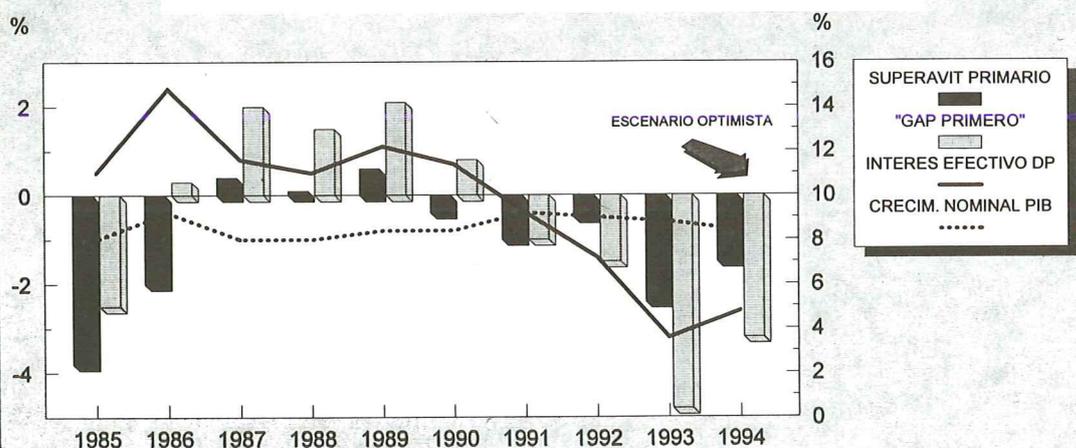
DEFICIT PUBLICO: ESPAÑA-CE, 1985-1993
DEFICIT DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN PORCENTAJE DEL PIB



COMISION CE (1993), "TABLES ON PUBLIC FINANCE", JUNIO; PGE 1994

GRAFICO NUM. 2

SOSTENIBILIDAD DE LA DEUDA: 1985-1994
SUPERAVIT PRIMARIO Y "GAP PRIMERO" EN PORCENTAJE DEL PIB



COMISION CE (1993), "TABLES ON PUBLIC FINANCE", JUNIO; PGE 1994

aumentando extraordinariamente en 1993, año en el que llegará previsiblemente al -4,8 por 100 del PIB: estabilizar la ratio deuda/PIB hubiera requerido pasar de un déficit primario de 2,4 puntos a un superávit primario de idéntica cuantía. Esta situación de insostenibilidad explica que en sólo dos años la ratio deuda pública/PIB haya aumentado del 45,5 al 54,3, tras mantenerse estabilizada entre 1985 y 1991 en torno al 45 por 100.

De cara a 1994 pueden tomarse como referencia dos escenarios. El "escenario pesimista", no representado en el gráfico, supone un tipo de interés efectivo de la deuda del 9,2 por 100 (cuatro décimas más que en 1993), la misma tasa de crecimiento del PIB de los PGE 94 (conseguida posiblemente con más inflación y menos crecimiento real) y un ligero aumento del déficit hasta el 7,5 por 100 del PIB. En un contexto como éste -ciertamente no es el peor de los posibles-, el "gap primario" se mantendría en un -4,3 por 100 del PIB. El "escenario optimista" es coherente con las previsiones de los PGE 94: el PIB nominal crece un 4,7 por 100, la carga de intereses aumenta una décima de PIB para alcanzar el 4,9 por 100, y el tipo de interés efectivo de la deuda desciende del 8,8 al 8,2 por 100. En este escenario, que presupone que el déficit total de las Administraciones Públicas se reduce al 6,4 por 100 del PIB según lo previsto en los PGE 94, el "gap primario" se mantiene en un elevado -3,3 por 100 del PIB. Así pues, aunque se diese un inédito cumplimiento de los objetivos presupuestarios, la hacienda española seguiría dramáticamente instalada en la insostenibilidad, y pendiente del severo ajuste que un pasado de indisciplina nos ha legado.

LOS PRESUPUESTOS DEL ESTADO PARA 1994 Y SUS CONNOTACIONES MACROECONOMICAS

Julio Alcaide Inchausti

Los Presupuestos Generales del Estado para 1994 presentados a las Cortes Españolas, constituyen el documento fundamental de la política económica, propuesta por el Gobierno. En principio el Presupuesto de 1994 tiene como fin fundamental introducir las medidas adecuadas que permitan salir de la crisis que padece la economía española, restableciendo las condiciones necesarias para hacer posible, a plazo medio, el crecimiento de la inversión y del empleo.

Para instrumentar las bases en las que se apoya el Presupuesto, el Gobierno elabora una estimación del cuadro macroeconómico, a partir de los indicadores disponibles y las tendencias observadas, que resulte concordante con la política económica que pretende establecer. El éxito del Presupuesto, si es respetado, dependerá en gran medida del acierto que se haya tenido al evaluar las correspondientes variables figuradas en el cuadro macroeconómico estimado.

Antes de entrar en el análisis de las partidas presupuestarias de los ingresos, gastos y déficit previsto para 1994, resulta necesario contrastar la consistencia de los datos contenidos en el cuadro macroeconómico en el que las autoridades han basado sus magnitudes presupuestarias.

La estimación del cuadro macroeconómico para el año 1994, necesita, como antecedente, evaluar el cuadro macroeconómico de 1993, del que en el momento de redactar el Presupuesto, sólo se conocían los datos del menor ritmo de crecimiento de los precios de consumo. Tampoco parece asumible, a la vista de los indicadores de producción, exportación e importación de bienes de equipo y las expectativas empresariales, que la inversión en bienes de equipo vaya a registrar menos deterioro que en el primer semestre, ni tampoco la construcción.

Es evidente que las tasas interanuales semestrales resultan afectadas por el comportamiento que tuvieron en el semestre que sirve de antecedente. Como la crisis económica española tuvo su caída más acusada en el segundo semestre de 1992, si la situación se hubiera estabilizado resultarían tasas menos decrecientes en el segundo semestre de 1993. Para corregir este efecto y que no induzca a una estimación errónea, hemos calculado sobre los datos de la tabla núm. 3, las tasas de variación respecto al mismo semestre del año anterior y respecto al semestre precedente, como puede verse en la tabla núm. 5.

Según dichos cálculos, la estimación oficial implícita, registra para el segundo semestre, en relación al semestre precedente, un aumento del consumo privado del 0,92% frente a una caída del 1,46% en el primero. Caída de la inversión en bienes de equipo del 2,53% frente al 8,64% del primer semestre y aumento de la construcción del 0,69% frente a caída del 2,91% en el primer semestre. Las estimaciones en la evolución del consumo público y del sector exterior parecen ajustadas a los indicadores tendenciales disponibles.

Admitiendo que el consumo privado no haya empeorado frente al primer semestre, pero que la caída de la inversión en bienes de equipo y en construcción ha mantenido el ritmo del semestre precedente, los datos resultantes al comparar el segundo semestre de 1993 con igual semestre de 1992, apostarían a una reducción del consumo privado del 1,24%, del 16,22% en la inversión en equipo y material de transporte y del 5,90% en construcción, tasas que no difieren apenas de las registradas en el primer semestre. Con estos datos frente al descenso del PIB del 0,42% previsto implícitamente en la estimación oficial para el segundo semestre de 1993, la caída sería del 1,05%.

Las tablas núms. 2 y 3 muestran los resultados de la estimación oficial y los de nuestros cálculos. En nuestra opinión la estimación oficial conjunta del cuadro macroeconómico para 1993 ha sido optimista al limitar la caída del PIB en el 0,8%, como consecuencia del descenso del 1,17% en el primer semestre y sólo del 0,42% en el segundo. Siguiendo la misma metodología, pero corrigiendo el comportamiento de las variables según se ha comentado anteriormente, el cuadro macroeconómico de 1993 mostraría descenso del 1,10%, como consecuencia de la caída del 1,17% en el primer semestre y del 1,03% en el segundo.

La estimación del cuadro macroeconómico evaluado a los precios constantes de 1986, introduce algunos desajustes frente a la base 1992 como consecuencia del comportamiento de cada variable, afectadas por un desigual aumento en volumen y precios en los seis últimos años.

Al elaborar el cuadro macroeconómico en base a la estructura que muestra la Contabilidad Nacional del año 1992, aplicando las mismas tasas para cada variable, se obtienen unos resultados ligeramente diferentes que se concretan en disminución del PIB real en el 1,20%, pero con efectos más acusados en el sector exterior cuya aportación neta al crecimiento del PIB se limitaría al 1,7%, frente al 2,3% que resulta de partir de los precios constantes de 1986.

El deflactor implícito del PIB estimado oficialmente en el 4,5% para 1993, se reduce en dos décimas según nuestra estimación que lo limita al 4,3%. Diferencia que se atribuye a los precios imputados en el sector exterior.

Como consecuencia del mayor descenso del PIB real y del menor crecimiento de los precios implícitos, el PIB nominal estimado oficialmente para 1993 con aumento del 3,6%, se limita al 3,1% ó 2,9% que resulta en nuestra estimación. Un dato a retener en la medida que servirá de base para la estimación del cuadro macroeconómico de 1994. El PIB nominal de 1993 estimado oficialmente en 60.999 miles de millones de pesetas se limitará, según nuestra estimación, a 60.640 miles de millones.

EL CUADRO MACROECONOMICO PARA 1994.

La tabla núm. 6 incluye nuestra estimación del cuadro macroeconómico del próximo año, que parte de la evaluación realizada para 1993 (tabla núm. 4).

El resultado de esta estimación, limita el crecimiento real del PIB en 1994 al 0,1%, frente al 1,3% que ha calculado el Gobierno, según el cuadro elaborado y publicado con motivo del nuevo Presupuesto. Es evidente que cualquier estimación que se haga del cuadro macroeconómico del próximo año, puede diferir de la realidad. Pero la previsión oficial para 1994 parece excesivamente optimista en la medida que pasar del -0,8% en 1993 al +1,3% en 1994 supondría un salto

considerable (2,1 puntos porcentuales), que ni el comportamiento del empleo, ni la evolución de la renta disponible de las familias, empresas y administraciones públicas, parece confirmar.

La tabla núm. 1 enfrenta la estimación oficial de cada una de las variables de la demanda, con nuestra propia estimación.

Según la estimación oficial el consumo privado nacional, en términos constantes, registrará crecimiento del 0,1% en 1994. Tal estimación equivale a que la renta familiar disponible (supuesto un comportamiento neutral del ahorro familiar) debería crecer el 3,6% a los precios corrientes. Las rentas salariales según la estimación oficial (salarios según convenios) aumentarán el 2,5% para el conjunto de asalariados. Como los sueldos de los funcionarios públicos (14.2% del empleo asalariado) repetirán los salarios nominales de 1993 y el empleo total disminuirá el 0,7%, las rentas salariales totales sólo deberían crecer el 1,4%. Las prestaciones sociales, según la estimación oficial, aumentarán en conjunto el 7%. Por lo que se refiere a las rentas mixtas y de capital, como consecuencia de la crisis económica, limitará su crecimiento, de producirse, a sólo el 1%.

Con estos datos la renta familiar disponible, en términos nominales, aumentará sólo el 2,3% lo que, deflactadas con el 3,5% de aumento previsto para el IPC, reducirían el consumo privado en el 1,2%. A este hecho hay que añadir el posible crecimiento del ahorro familiar que prevén los especialistas, lo que tendría incidencia decreciente en el consumo privado. Se mantiene la estimación oficial de caída del consumo público en el 2%.

El Ministerio de Economía y Hacienda estima crecimiento de la inversión en construcción en el 2,2%. Tasa que parece elevada en la medida que los constructores piensan que se retrasará la iniciación de obras licitadas ante la dificultad para su financiación. La construcción en 1994 puede registrar algún crecimiento, según las opiniones empresariales, pero menor del 2,2% previsto oficialmente.

La estimación oficial prevé crecimiento de la inversión en bienes de equipo y material de transporte del 0,2%, lo que supone un cambio considerable frente al 13,1% decreciente estimado para 1993 (15,6% según nuestra estimación).

Dado el bajo nivel de nuevos proyectos, la caída del ahorro empresarial y las expectativas pesimistas de los empresarios, sólo podrá esperarse una reducción en la tasa decreciente de la inversión empresarial, pero sin pasar a signo positivo. La cartera de pedidos de bienes de equipo en junio se situaba en el 66% negativo, el nivel más bajo a lo largo de la crisis, y sus expectativas eran decrecientes según el 16% de la opinión manifestada. La caída en la importación de bienes de equipo tiende a frenarse, pero manteniendo tasas negativas superiores en volumen al 10%. Nuestra estimación sitúa en el -2% la variación en volumen de la inversión en equipo y material de transporte en 1994.

Según estos datos, manteniendo aumento de las existencias en materias primas, productos intermedios y bienes terminados por 364.000 millones de pesetas, la formación bruta de capital debería aumentar el 3,9% en términos de pesetas corrientes y disminuir el 0,2% en términos de volumen, frente al 1,6% de crecimiento estimado oficialmente.

Como consecuencia del comportamiento de las variables de consumo e inversión, la demanda nacional prevista en el cuadro oficial con crecimiento del 0,1%, podría disminuir el 1,1% según nuestra estimación.

En el sector exterior se mantiene igual aportación neta (1,2%) al crecimiento del PIB, aunque partiendo de tasas ligeramente inferiores en las exportaciones y bastante menores en la importación (un mayor crecimiento de la tasa de importación conduce a un menor aumento del PIB).

El deflactor estimado para el PIB del 3,4% puede ser escaso, dado el efecto negativo de la relación real de intercambio. Nuestra estimación eleva al 3,8% el deflactor implícito del PIB.

El menor crecimiento del PIB real y el mayor aumento de los precios implícitos, sitúan la estimación del crecimiento del PIB nominal en el 3,9%, frente al 4,8% de la estimación oficial. Diferencia no muy importante pero que tendría efectos negativos sobre el comportamiento de los ingresos y gastos del Sector Público y, consecuentemente, del déficit correspondiente.

EL PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE LAS ADMINISTRACIONES CENTRALES PARA 1994.

Presupuesto de Ingresos.

La elevada desviación mostrada entre las previsiones presupuestarias y su realización en cuanto a la recaudación de impuestos por el Estado en 1993, obliga a enjuiciar el Presupuesto de 1994 no en relación al Presupuesto inicial de 1993 sino a la previsión de recaudación estimada en septiembre último por el Ministerio de Economía y Hacienda.

INGRESOS IMPOSITIVOS DEL ESTADO					
(Miles de millones de pesetas)					
	Presupuesto inicial 1993 (1)	Previsión Recaudación en 1993 (2)	Presupuesto 1994 (3)	Desviación presupuestaria (2:1)	Variación prevista para 1994 (3:2)
Renta de las personas físicas	5.104,9	4.818,0	5.121,6	-5,4	6,3
Renta de sociedades	1.233,3	1.149,0	820,0	-6,8	-28,6
Derechos pasivos funcionarios	74,7	74,7	79,3	0,0	6,2
Otros impuestos directos	29,4	26,4	27,1	-10,2	2,7
I Impuestos directos	6.422,3	6.068,1	6.048,0	-5,8	-0,3
Impuestos Valor Añadido	3.418,5	2.682,0	3.122,0	-25,5	16,0
Especiales y renta petróleo	1.549,8	1.578,1	1.701,7	1,8	7,8
Tráfico exterior	119,3	105,4	94,2	-11,7	-10,6
Trasmisiones patrimoniales y A.J.D.	52,8	36,4	40,3	-31,1	10,7
Otros impuestos indirectos	15,5	18,1	8,3	16,8	-54,1
II Impuestos indirectos	5.155,9	4.420,0	4.956,5	-14,3	12,1
SUMA IMPUESTOS	11.598,2	10.488,1	11.004,5	-9,6	4,9
SEGURIDAD SOCIAL					
Cotizaciones sociales	6.316,1	6.607,7	6.409,5	4,6	-3,0
ORGANISMOS ADMINISTRATIVOS					
Impuestos directos	1.525,8	1.681,2	1.540,6	10,2	-8,4
IMPUESTOS Y COTIZACIONES TOTALES	19.440,1	18.777,0	18.954,6	-3,4	1,0

El primer hecho que destaca al analizar el presupuesto de ingresos fiscales del Estado es la gran desviación que van a registrar este año, frente a lo previsto en el Presupuesto. Desviación equivalente al 9,6% por un importe de 1.110.100 millones de pesetas. Cuando se analizan en función de los distintos conceptos, resulta como fue el menor ingreso en el IVA (-25,5%) del Impuesto sobre sociedades (-6,8%) y del IRPF (-5,4%), lo que explica el 100% de la desviación registrada. Tal desviación, aparte del efecto que en la recaudación del IVA puede haber tenido la desaparición de las Aduanas con el resto de la CE, se debe, en gran parte, al error cometido por el Ministerio de Economía y Hacienda al haber previsto en septiembre de 1992 que en 1993 el PIB crecería el 1%, estimación que ha resultado desmentida por la realidad, en la medida que de cumplirse la nueva estimación oficial, se registrará un descenso del PIB del 0,8%, es decir, una desviación real equivalente al 1,8%.

La previsión presupuestaria para 1994, parte de un crecimiento del PIB del 1,3%, estimación que como la de 1993 corre el riesgo de desviarse significativamente. Se estima que los ingresos por el IRPF crecerán en 1994 el 6,3% respecto a la previsión de recaudación de 1993. Para que se cumpla esta previsión, al margen del efecto que pueda tener la lucha contra el fraude fiscal, sería necesario, como mínimo, que la renta familiar disponible de las familias españolas aumentara el 6,3%. Según nuestra estimación la renta familiar disponible en 1994 no aumentará más del 2,3%. La estimación oficial la eleva hasta el 4%. En cualquier caso, un crecimiento insuficiente para que los ingresos del IRPF aumenten al 6,3% previsto en el Presupuesto. Es posible, aunque dudoso, que la lucha contra el fraude fiscal permita mejorar significativamente la recaudación. También, que al tributar las prestaciones por desempleo, se gane alguna décima en la tasa de variación correspondiente. Pero hay que tener en cuenta que en la medida que las rentas más crecientes van a ser las que proceden de pensiones y su incidencia media en el IRPF es baja, no parece probable que la recaudación en 1994 sea superior al 3,5%. Lo que supondrá una desviación de orden de unos 135.000 millones de pesetas, respecto a lo presupuestado.

La previsión de disminución de los ingresos procedentes del impuesto de sociedades en el 28,6%, parece más ajustada a la realidad económica vivida en 1993, que constituye la base de este impuesto para 1994.

En el IVA se ha previsto un crecimiento del 16% que supondría una recaudación superior a la de 1993 por 430.000 millones de pesetas. A menos que el Gobierno tenga en cartera la elevación de los tipos del IVA en el transcurso del año, no parece que los datos económicos se ajusten a este crecimiento. La evolución de los ingresos del IVA, supuesta estabilidad en la normativa del impuesto y en su forma de recaudación, debería ajustarse al crecimiento del consumo. La estimación oficial evalúa en el 3,6% el crecimiento nominal del consumo privado. Cualquier crecimiento del IVA superior a dicha tasa o provendrá de una modificación de los tipos o de una corrección del fraude fiscal. No parece probable, por tanto, que manteniendo los tipos vigentes, la recaudación por IVA en 1994 llegue a aumentar más del 5%. Resultaría así una desviación presupuestaria del orden de 295.000 millones de pesetas.

Los ingresos por cuotas pagadas a la Seguridad Social se estiman decrecientes en el 3% respecto a la recaudación prevista en 1993 y con aumento del 1,5% frente a los ingresos presupuestados para 1993. Estimación que a pesar de la caída prevista del empleo, parece que puede alcanzarse sin mayor dificultad.

Como conclusión final, en nuestra opinión, la estimación de los ingresos impositivos para 1994 consolidados del Estado, Organismos Autónomos y Seguridad Social, pueden ser superiores a los que la realidad mostrará. En parte como consecuencia del error de estimación en la

evolución del PIB que, incorporará algún crecimiento, pero lejos del 1,3% previsto oficialmente. Los ingresos impositivos que figuran en el Presupuesto Consolidado de las Administraciones Centrales superan al menos en 430.000 millones de pesetas la recaudación que puede esperarse con los datos actuales. Ello supone que el déficit público consolidado de 1994 se vería incrementado en 0,67 puntos del PIB.

Presupuesto de gastos.

El Presupuesto consolidado estimado del Gasto de las Administraciones Centrales para 1994 presenta los siguientes datos:

PRESUPUESTO CONSOLIDADO DE GASTOS NO FINANCIEROS DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS CENTRALES					
	Presupuesto inicial 1993 (1)	Previsión de liquidación en 1993 (2)	Presupuesto para 1994 (3)	% Desviación en 1993 (2:1)	% Variación en 1994 s/ liquidación 1993 (3:2)
CONSUMO PUBLICO	4.789,8	5.087,9	5.059,8	6,2	-0,6
· Gasto de Personal	3.782,6	3.946,1	3.968,4	4,3	0,6
· Compra bienes y servicios	1.007,2	1.141,8	1.091,4	13,4	-4,6
TRANSFERENCIAS CORRIENTES	17.301,5	19.121,8	19.363,9	10,5	1,3
· Pensiones	6.004,1	5.968,5	6.460,7	-0,6	8,2
· Desempleo y otras prestaciones sociales	3.130,1	3.688,3	3.494,3	17,8	-5,3
· Gastos financieros	2.353,3	2.368,0	2.875,3	0,6	21,4
· Otras transferencias	5.814,0	7.097,0	6.533,6	22,1	-7,9
OPERACIONES DE CAPITAL	1.895,2	2.200,2	1.985,5	16,1	-9,8
· Inversiones reales	1.256,9	1.419,8	1.324,7	13,0	-6,7
· Transferencias de capital	638,3	780,3	660,8	22,2	-15,3
TOTAL OPERACIONES NO FINANCIERAS ...	23.986,5	26.409,9	26.409,2	10,1	0,0

Partiendo de la previsión de liquidación de los gastos consolidados para 1993, resulta respecto al presupuesto inicial de las Administraciones Centrales, una desviación del 10,1% en el gasto no financiero.

El Presupuesto para 1994 muestra un gasto público consolidado total prácticamente igual a la liquidación prevista para 1993. Previsión presupuestaria que parece poco consistente en la medida que el gasto real en algunas de las partidas presupuestadas, no depende tanto del propio Presupuesto como de la normativa legal vigente. En el caso de las prestaciones por desempleo y otras prestaciones sociales, resulta arriesgado esperar un descenso de los gastos en 1994, a pesar de la nueva normativa que afectará, sobre todo, a los gastos en subvenciones al desempleo. Pero el capítulo de otras transferencias en las que se incluyen las realizadas a las administraciones territoriales, ofrece algunas reservas sobre su cumplimiento.

El esfuerzo del Ministerio de Economía y Hacienda, para contener el gasto público en 1994, aparece evidente en los Presupuestos presentados a la aprobación del Parlamento. La previsión de liquidación de las cuentas de las Administraciones Centrales en 1993 puede resultar alterada. También es cierto que la liquidación de 1993 va a incorporar buena parte de los gastos de años anteriores, que no habían sido reconocidos por la Intervención General del Estado. Pero también es cierto que siguen existiendo gastos no reconocidos que el Gobierno se verá forzado a

satisfacer ante la presión de los acreedores y para aliviar de algún modo, la crisis económica actual.

Así como en el caso de los ingresos parece probable que no lleguen a alcanzar las previsiones presupuestarias, a menos que se eleven algunos tipos impositivos indirectos, desde la vertiente del gasto será algo más fácil, con muchas reservas. Siempre, claro está, que no se produzcan ampliaciones de créditos a lo largo del ejercicio económico, práctica habitual en los años precedentes.

Déficit corriente y Deuda Pública viva.

Según los datos contenidos en el Informe Económico y Financiero correspondiente al Presupuesto de 1994, el déficit no financiero del Estado y el consolidado de las Administraciones Públicas en 1992, el avance para 1993 y la previsión presupuestaria para 1994, es la siguiente:

	Miles de millones de pesetas		
	1992	1993	1994
Ingresos no financieros del Estado	12.270,7	12.729,0	13.201,9
Pagos no financieros del Estado	14.389,6	16.492,0	16.499,1
Variación neta operaciones no presupuestadas	251,6	75,0	--
DEFICIT NO FINANCIERO DEL ESTADO	-1.867,3	-3.688,0	-3.297,2
PORCENTAJE DEL PIB	-3,2	-6,0	-5,2
% Variación de los ingresos	9,2	3,7	3,7
% Variación de los pagos	16,5	14,6	0,0
% Variación nominal del PIB	7,4	3,6	4,8
EN PORCENTAJE DEL PIB			
DEFICIT DE CAJA DEL ESTADO	-3,2	-6,0	-5,2
DEFICIT DE LAS ADM. CENTRALES	-3,2	-6,2	-5,7
DEFICIT DE LAS ADM. TERRITORIALES	-1,3	-1,0	-0,7
DEFICIT DE LAS ADM. PUBLICAS TOTALES	-4,5	-7,2	-6,4

Alcanzar las previsiones presupuestarias en cuanto al déficit consolidado para 1994 parece un tanto utópico. En primer lugar, a pesar del esfuerzo de restricción presupuestaria, parece difícil que los pagos no financieros del Estado se mantengan en 1994 en un nivel similar a los efectuados en 1993. También que los ingresos, después de un año recesivo, se mantengan crecientes en el 3,7%, igual que en 1993.

En cuanto al déficit de las Administraciones Territoriales, que aparece implícito en la estimación del Ministerio de Economía y Hacienda, se prevé para 1993 una disminución de tres décimas del PIB, reducción que debería repetirse en 1994. Es arriesgado aventurar cuál puede ser en 1994 el comportamiento del gasto de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales. El recorte de transferencias desde el Estado puede asumirse por dichas administraciones territoriales, pero también es posible que se trasladen a un mayor endeudamiento. Consolidado el déficit público para 1993 en el 7,2% del PIB, puede esperarse alguna reducción en 1994 como consecuencia de la restricción presupuestaria, pero no parece probable, por las razones expuestas, que se logre una reducción equivalente a 0,8 puntos porcentuales del PIB.

En cuanto a la Deuda Pública consolidada para el conjunto de Administraciones Públicas, el Ministerio de Economía y Hacienda en el trabajo titulado "Líneas de Política Económica y

Presupuestaria" ha estimado los siguientes datos, referidos a los déficit consolidados que se indican:

ESTIMACION DE LA DEUDA PUBLICA CONSOLIDADA								
(Miles de millones de pesetas)								
	Estimación antes del presupuesto 1994				Datos corregidos (Restricción presupuestaria)			
	Deuda Pública	PIB	Déficit Público	% PIB	Déficit Público presupuestado	% PIB	Deuda Pública estimada	% PIB
1992	28.280,4	48,2	-2.640,0	-4,5	-2.640,0	-4,5	28.280,4	48,2
1993	33.125,0	54,5	-3.993,2	-6,6	-4.391,9	-7,2	33.523,7	55,0
1994	38.795,6	60,5	-4.772,5	-7,4	-3.643,2	-5,7	38.065,0	59,6

Aun en el supuesto de que se cumplieran las previsiones presupuestarias consolidadas de las Administraciones Públicas del próximo año, la Deuda Pública Viva del conjunto de las Administraciones Públicas se elevaría al 59,6% del PIB, aproximándose peligrosamente al 60% fijado como techo de los acuerdos de Maastricht. La Deuda Pública consolidada en 1982 equivalía sólo al 28,3% del PIB.

COMENTARIO FINAL.

El Presupuesto de las Administraciones Centrales para 1994 sometido al Parlamento, es un documento que se ajusta bastante bien a la necesidad compartida de frenar el aumento del gasto público y, consecuentemente, del déficit, que amenaza con prolongar la crisis que padece la economía española. Pero algunas de las estimaciones en las que se apoya, ofrecen reparos importantes para su viabilidad.

El Producto Interior Bruto es bastante probable que no alcance el crecimiento del 1,3% estimado oficialmente. A partir de los indicadores coyunturales disponibles y la tendencia de las expectativas, parece probable que en 1994 se salga de la situación recesiva (crecimiento negativo) de 1993. Pero su crecimiento real lo será sólo de alguna décima, no siendo imposible que todavía en el primer semestre de 1994 sigan registrándose tasas de crecimiento negativo respecto al semestre precedente. En términos nominales de pesetas corrientes, el crecimiento del PIB también puede ser inferior al 4,8% previsto en el cuadro macroeconómico oficial. En nuestra opinión, el crecimiento nominal del PIB en 1994 se situará por debajo del 4%.

Desde la vertiente presupuestaria parece difícil que se cumplan las previsiones de ingresos fiscales que pueden situarse en medio punto porcentual del PIB por debajo de la estimación oficial. Algo parecido ocurrirá desde el lado del gasto, por lo que parece difícil que el déficit consolidado de las Administraciones Públicas españolas se sitúe por debajo del 6,5% del PIB en el próximo año.

La Deuda Pública consolidada de las Administraciones Públicas españolas podría situarse en torno al 60% del PIB, fijado como tope en los acuerdos de Maastricht.

TABLA NUM. 1

EVOLUCION DEL CUADRO MACROECONOMICO DEL MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA Y SU COMPARACION CON NUESTRA PROPIA ESTIMACION (1993 Y 1994)

	TASAS DE VARIACION ANUAL							
	Año 1993				Año 1994			
	Estimación propia		Diferencia		Estimación propia		Diferencia	
	Ministerio Economía y Hacienda	Base 1986	Base 1992	Base 1986	Base 1992	Ministerio Economía y Hacienda	Estimación propia	Diferencia
PIB a precios de mercado	-0,8	-1,1	-1,2	-0,3	-0,4	1,3	0,1	-1,2
Consumo privado nacional	-0,9	-1,2	-1,2	-0,3	-0,3	0,1	-1,2	-1,3
Consumo público	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0	-2,0	-2,0	0,0
Formación bruta de capital	-10,2	-10,5	-10,1	-0,3	0,1	1,6	-0,2	-1,8
Formación bruta de capital fijo	-7,8	-9,9	-9,7	-2,1	-1,9	1,5	0,4	-1,1
. Construcción	-4,5	-6,3	-6,3	-0,8	-0,8	2,2	1,5	-0,7
. Bienes de equipo	-13,1	-15,6	-15,6	-2,5	-2,5	0,2	-2,0	-1,8
DEMANDA NACIONAL	-2,8	-3,1	-2,8	-0,3	-0,3	0,1	-1,1	-1,2
EXPORTACIONES	7,4	7,4	7,4	0,0	0,0	8,4	8,0	-0,4
IMPORTACIONES	-1,9	-1,9	-1,9	0,0	0,0	2,7	1,5	-1,2
SALDO NETO EXTERIOR								
(Aportación al crecimiento del PIB)	2,2	2,3	1,7	0,1	-0,5	1,2	1,2	0,0
PIB (Nominal)	3,6	3,1	2,9	-0,5	-0,7	4,8	3,9	-0,9
Deflactor del PIB	4,5	4,3	4,3	-0,2	-0,2	3,4	3,8	0,4

Nota: La estimación del cuadro macroeconómico a precios constantes, resulta diferente según se opere sobre la base de Contabilidad Nacional (Año 1986) o la del año precedente. Todo ello como consecuencia de la diferente estructura que resulta por el desigual comportamiento de los precios de las variables económicas, que afecta especialmente a la formación bruta de capital y al sector exterior.

TABLA NUM. 2

ESTIMACION OFICIAL DE LA EVOLUCION DEL PIB EN 1993
(Datos elaborados a partir de la Contabilidad Nacional Trimestral)
(Millones de pesetas constantes de 1986)

	Año 1992			Año 1993			Tasas de variación (%)		
	Primer Semestre	Segundo Semestre	Total	Primer Semestre	Segundo Semestre	Total	Primer Semestre	Segundo Semestre	Total
	Consumo privado nacional	13.024,1	13.052,4	26.076,5	12.861,8	12.980,0	25.841,8	-1,25	-0,55
Consumo público	3.336,5	3.381,0	6.717,5	3.391,9	3.406,2	6.798,1	1,66	0,75	1,2
Formación bruta de capital	5.173,5	4.983,0	10.156,5	4.620,2	4.500,3	9.120,5	-10,69	-9,69	-10,2
Formación bruta de capital fijo	4.987,7	4.733,0	9.720,7	4.492,5	4.470,6	8.963,1	-9,93	-5,54	-7,8
. Bienes de equipo	1.929,5	1.793,1	3.722,6	1.638,2	1.596,7	3.234,9	-15,10	-10,95	-13,1
. Construcción	3.058,2	2.939,9	5.998,1	2.854,3	2.873,9	5.728,2	-6,67	-2,24	-4,5
Variación de existencias	185,8	250,0	435,8	127,7	29,7	157,4	-31,27	-89,12	-63,9
DEMANDA INTERIOR	21.534,1	21.416,4	42.950,5	20.873,9	20.886,5	41.760,4	-3,07	-2,47	-2,8
Exportación bienes y servicios	4.331,7	4.441,5	8.773,2	4.618,3	4.805,9	9.424,2	6,62	8,20	7,4
Importación bienes y servicios	5.742,2	5.824,2	11.566,2	5.603,8	5.742,6	11.346,4	-2,41	-1,40	-1,9
PIB a precios de mercado	20.123,8	20.033,7	40.157,5	19.888,4	19.949,8	39.838,2	-1,17	-0,42	-0,8

- Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de 1992 y primer semestre de 1993 (INE).
- la evaluación del segundo semestre es el resultado implícito derivado de la estimación oficial para 1993 (Ministerio de Economía y Hacienda) y de los datos de la Contabilidad Nacional del primer semestre de 1993, según el INE.

TABLA NUM. 3

ESTIMACION DEL PIB EN 1993, A PARTIR DE LA CONTABILIDAD TRIMESTRAL

-Millones de pesetas constantes (base 1986)-

	Año 1992			Año 1993			Tasas de variación (%)		
	Primer	Segundo	Total	Primer	Segundo	Total	Primer	Segundo	Total
	Semestre	Semestre		Semestre	Semestre		Semestre	Semestre	
Consumo privado nacional	13.024,1	13.052,4	26.076,5	12.861,8	12.890,6	25.752,4	-1,25	-1,24	-1,24
Consumo público	3.336,5	3.381,0	6.717,5	3.391,9	3.406,2	6.798,1	1,66	0,75	1,20
Formación bruta de capital	5.173,5	4.983,0	10.156,5	4.620,2	4.468,1	9.088,3	-10,69	-10,33	-10,52
Formación bruta capital fijo	4.987,7	4.733,0	9.720,7	4.492,5	4.268,1	8.760,6	-9,93	-9,82	-9,88
. Bienes de equipo	1.929,5	1.793,1	3.722,6	1.638,2	1.502,3	3.140,5	-15,10	-16,22	-15,64
. Construcción	3.058,2	2.939,9	5.998,1	2.854,3	2.765,8	5.620,1	-6,67	-5,90	-6,30
Variación de existencias	185,8	250,0	435,8	127,7	200,0	327,7	-31,27	-20,00	-24,80
DEMANDA INTERNA	21.534,1	21.416,4	42.950,5	20.873,9	20.764,9	41.638,8	-3,07	-3,06	-3,06
Exportación bienes y servicios	4.331,7	4.441,5	8.773,2	4.618,3	4.805,9	9.424,2	6,62	8,20	7,42
Importación bienes y servicios	5.742,0	5.824,2	11.566,2	5.603,8	5.742,6	11.346,4	-2,41	-1,40	-1,90
PIB a precios de mercado	20.123,8	20.033,7	40.157,5	19.888,4	19.828,2	39.716,6	-1,17	-1,03	-1,10
Rama agraria y pesquera	965,3	971,0	1.936,3	992,2	1.007,1	1.999,3	2,79	3,72	3,25
Industria	5.426,6	5.354,8	10.781,4	5.245,0	5.188,8	10.433,8	-3,35	-3,10	-3,22
Construcción	1.582,7	1.526,4	3.109,1	1.482,2	1.443,7	2.925,9	-7,35	-5,42	-5,89
Servicios	10.924,2	10.965,1	21.889,3	10.972,3	11.011,4	21.983,7	0,44	0,42	0,43
. Para la venta	8.212,8	8.218,9	16.431,7	8.220,4	8.254,5	16.474,9	0,09	0,43	0,26
. Servicios no venta	2.711,4	2.746,3	5.457,7	2.751,9	2.756,9	5.508,8	1,49	0,39	0,94
IVA que grava los productos	975,6	980,3	1.955,9	969,9	960,2	1.930,1	-0,58	-2,05	-1,32
Impuestos a la importación	249,4	236,1	485,5	226,8	217,0	443,8	-9,06	-8,09	-8,59

Estimación propia a partir de la Contabilidad Nacional de 1992 y primer semestre de 1993. Para el segundo semestre de 1993 se ha partido de los indicadores coyunturales disponibles, las tendencias manifestadas y las expectativas de los agentes económicos.

TABLA NUM. 4

ESTIMACION DEL CUADRO MACROECONOMICO AÑO 1993

(Miles de millones de pesetas)

Elaboración a partir de 1992 = 100

PIB a precios de mercado	Año 1993			Tasas de variación			% de aportación al crecimiento del PIB
	Año 1992 (pesetas corrientes)	Pesetas corrientes	Pesetas de 1992	Real	Precios	Nominal	
PIB a precios de mercado	58.852,0	60.639,6	58.145,8	-1,20	4,29	3,04	-1,20
Consumo privado	37.175,7	38.484,3	36.714,7	-1,24	4,82	3,52	-0,78
Consumo público	9.900,7	10.440,3	10.019,5	1,20	4,20	5,45	0,20
Formación bruta de capital fijo	12.920,2	12.221,7	11.690,9	-9,67	4,54	-5,41	-2,09
· Equipo y material de transporte	4.446,1	3.961,5	3.750,7	-15,64	5,62	-10,90	-1,18
· Construcción	8.474,1	8.260,2	7.940,2	-6,30	4,03	-2,52	-0,91
Variación de existencias	531,7	417,8	399,8	-0,23 ^(*)	4,50	-21,42	-0,23
DEMANDA NACIONAL	60.528,3	61.564,1	58.824,9	-2,81	4,66	1,71	-2,89
Exportación de bienes y servicios	10.357,9	11.839,7	11.126,5	7,42	6,41	14,31	1,31
DEMANDA FINAL	70.886,2	73.403,8	69.951,4	-1,32	4,94	3,55	-1,59
Importación de bienes y servicios	12.034,2	12.764,2	11.805,6	-1,90	8,12	6,07	0,39
SALDO EXTERIOR	-1.676,3	-924,5	-679,1	1,70 ^(*)	--	--	1,70
RAMAS DE PRODUCCION	54.990,9	57.134,1	54.391,3	-1,09	5,04	--	-1,02
· AGRICULTURA Y PESCA	2.072,5	2.208,4	2.139,9	3,25	3,20	6,56	0,11
· INDUSTRIA	13.666,7	13.533,5	13.226,6	-3,22	2,32	-0,97	-0,75
· CONSTRUCCION	5.056,7	5.029,2	4.758,9	-5,89	5,68	-0,54	-0,51
· SERVICIOS	34.195,0	36.363,0	34.265,9	0,21	6,12	6,34	0,12
IVA E IMPUESTOS LIGADOS A LA IMPORTACION	3.861,1	3.505,5	3.754,5	-2,76	-6,63	-9,21	-0,18

. Estimación a partir de la Contabilidad Nacional, sobre la base de 1992, con las variaciones estimadas en la tabla núm. 3.

(*) Aportación al crecimiento del PIB.

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

TABLA NUM. 5

TASAS DE VARIACION DEL PIB EN 1993								
	Estimación oficial (INE y M° Economía)				Estimación propia			
	Sobre igual período del año anterior		Sobre el semestre precedente		Sobre igual período del año anterior		Sobre el semestre precedente	
	Primer Semestre	Segundo Semestre	Primer Semestre	Segundo Semestre	Primer Semestre	Segundo Semestre	Primer Semestre	Segundo Semestre
CONSUMO PRIVADO NACIONAL	-1,25	-0,55	-1,46	0,92	-1,25	-1,24	-1,46	0,22
CONSUMO PUBLICO	1,66	0,75	0,32	0,42	1,66	0,75	0,32	0,42
FORMACION BRUTA DE CAPITAL	-10,69	-9,69	-7,28	-2,60	-10,69	-10,33	-7,28	-3,29
FORMACION BRUTA DE CAPITAL FIJO	-9,93	-5,54	-5,08	-0,49	-9,93	-9,82	-5,08	-4,95
· Bienes de equipo	-15,10	-10,95	-8,64	-2,53	-15,10	-16,22	-8,64	-8,30
· Construcción	-6,67	-2,24	-2,91	0,69	-6,67	-5,90	-2,91	-3,10
DEMANDA INTERIOR	-3,07	-2,47	-2,53	0,06	-3,07	-3,04	-2,53	-0,52
EXPORTACION BIENES Y SERVICIOS	6,62	8,20	3,98	4,06	6,62	8,20	3,98	4,06
IMPORTACION BIENES Y SERVICIOS	-2,41	-1,40	-3,78	2,48	-2,41	-1,40	-3,78	2,48
PIB (A PRECIOS DE MERCADO)	-1,17	-0,42	-0,75	0,31	-1,17	-1,05	-0,75	-0,30

Las tasas resultantes para el segundo semestre, como estimación oficial, son las implícitas derivadas de la estimación del Ministerio de Economía y Hacienda para el conjunto anual de 1993 y las de la Contabilidad Nacional del primer semestre.

Como estimación propia figura para el primer semestre las oficiales de la Contabilidad Trimestral (INE) y las estimadas para el segundo semestre, a partir de la tendencia observada y los indicadores disponibles.

TABLA NUM. 6

PREVISION DEL CUADRO MACROECONOMICO (AÑO 1994)

	Año 1994			Tasas de variación			% de aportación al crecimiento del PIB
	Año 1992	Pesetas		Real	Precios Nominal		
		Pesetas corrientes	Pesetas de 1993				
PIB a precios de mercado	60.639,6	62.996,4	60.701,6	0,1	3,8	3,9	0,10
Consumo privado	38.484,3	39.581,4	38.022,4	-1,2	4,1	2,9	-0,76
Consumo público	10.440,3	10.589,6	10.231,5	-2,0	3,5	1,7	-0,34
Formación bruta de capital fijo	12.221,7	12.766,5	12.266,4	0,4	4,2	4,5	0,07
· Equipo y material de transporte	3.961,5	4.057,0	3.882,3	-2,0	4,5	2,4	-0,13
· Construcción	8.260,2	8.719,5	8.384,1	1,5	4,0	5,6	0,20
Variación de existencias	417,8	364,0	350,0	-16,2	4,0	-12,9	-0,11
DEMANDA NACIONAL	61.564,1	63.301,5	60.870,4	-1,1	4,0	2,8	-1,14
Exportación de bienes y servicios	11.839,7	13.298,4	12.786,9	8,0	4,0	12,3	1,56
DEMANDA FINAL	73.403,8	76.599,9	73.657,3	0,3	4,0	4,4	0,42
Importación de bienes y servicios	12.764,2	13.603,5	12.955,7	1,5	5,0	6,6	-0,32
SALDO EXTERIOR	-924,5	-305,1	-168,8	1,2 ⁽¹⁾	--	--	1,24
RAMAS DE PRODUCCION	57.134,1	59.506,2	57.196,1	0,1	4,0	4,2	0,10
· AGRICULTURA Y PESCA	2.208,4	2.387,8	2.252,6	2,0	6,0	8,1	0,07
· INDUSTRIA	13.533,5	13.626,6	13.425,2	-0,8	1,5	0,7	-0,18
· CONSTRUCCION	5.029,2	5.273,3	5.119,7	1,8	3,0	4,9	0,15
· SERVICIOS	36.363,0	38.218,5	36.398,6	0,1	5,0	5,1	0,06
IVA E IMPUESTOS LIGADOS A LA IMPORTACION	3.505,5	3.490,2	3.505,5	0,0	-0,4	-0,4	0,00

Estimación propia: Año 1993 (la figurada en la tabla núm. 4). Año 1994 (Estimación a partir de las variaciones tendenciales registradas en 1993).

LA ARITMETICA DE LA DEUDA PUBLICA

José Luis Raymond

La interrupción del crecimiento económico lleva inevitablemente asociada la aparición de un conjunto de problemas, siendo el déficit público y la acumulación de deuda uno característico. El objeto de esta breve nota es llamar la atención sobre un hecho elemental pero en ocasiones olvidado. Se trata de la "aritmética de la deuda pública". La aritmética de la deuda pública informa acerca de que lograr una relación deuda pública-PIB no explosiva, si el sector público incurre en un déficit primario (el déficit primario es el déficit público descontadas las cargas financieras), exige una tasa de crecimiento económico superior al tipo real de interés. La razón se debe a que, en otro caso, la acumulación de cargas financieras conduce a un déficit público que aumenta de tamaño y que se autoalimenta.

Así, denominando "k(t)" a la relación deuda pública-PIB del año t, "cp" al tanto por uno de aumento del deflactor del PIB, "r" al tipo real de interés, "cy" al crecimiento del PIB real y "b(t)" al déficit primario del año t, se verifica la siguiente identidad contable:

$$K(t) = \frac{1+cp+r}{1+cp+cy} \cdot k(t-1) + b(t)$$

A la vista de esta expresión es evidente que la única forma de garantizar la no explosividad de la relación deuda pública-PIB, bajo el supuesto de que la economía incurre en un déficit primario, es lograr un crecimiento real superior al tipo real de interés. Alternativamente, si esta circunstancia no se verifica, conseguir un superávit primario.

El repaso de la experiencia española que el gráfico adjunto reproduce, resulta poco alentador. En efecto, la relación deuda pública-PIB se situaba en España en 1975, fecha que representa el comienzo de la recesión posterior a la primera crisis del petróleo, en un 13,1 por 100. Hasta 1985 la variable experimenta un rápido aumento, alcanzando en esta fecha casi un 40 por 100. Los años expansivos 1986-1990 son años en los que esta relación sigue aumentando pero de forma suave. En concreto, en 1990 se cifra en un 43,5 por 100. En este período, una política fiscal ortodoxa hubiese exigido un superávit presupuestario y un descenso de la ratio deuda-PIB. No obstante, durante estos años predominó una mezcla de política fiscal expansiva y monetaria contractiva que originó elevados tipos de interés y la consolidación del déficit público.

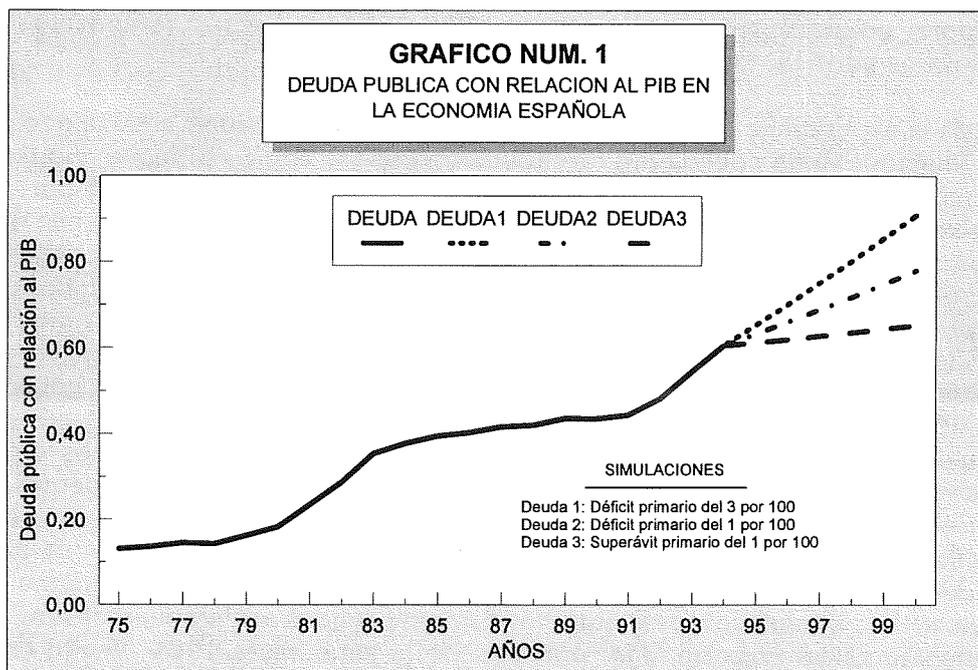
En cualquier caso, la aritmética de la deuda muestra sus tintes dramáticos en el reciente período recesivo. Así, debido a un apreciable cambio de tendencia, la relación deuda pública-PIB se sitúa en el 48,2 por 100 al finalizar 1992. La causa explicativa de este cambio de tendencia es la continuidad de una política fiscal expansiva en el contexto de una economía cuya tasa de expansión se debilita, lo que ocasiona un menor crecimiento de los ingresos impositivos y una expansión de ciertas partidas del gasto automáticamente ligadas a la propia recesión, tales como las prestaciones sociales. Por otro lado, prorrogando la serie hasta 1994, según estimaciones oficiales, en esta fecha la relación deuda pública-PIB puede hallarse en el 60,5 por 100.

¿Qué depara el futuro hasta el mítico año 2000? El gráfico adjunto representa tres trayectorias posibles obtenidas atendiendo a la formulación previamente descrita. En todos los casos se supone un crecimiento del PIB del 2 por 100 anual, una tasa de inflación del 3 por 100 y un tipo nominal de interés del 8 por 100, que conporta un tipo real de interés del 5 por 100. Obsérvese que este tipo de interés es el tipo de interés promedio que afecta al stock de deuda del sector público. Aunque un tipo real de interés del 5 por 100 pueda parecer excesivamente elevado, la explicación proviene de la reducción de la tasa de inflación en un contexto en el que el sector público tiene una apreciable porción de su deuda colocada a unos tipos de interés que históricamente han sido elevados. A título ilustrativo, el tipo promedio nominal de interés de la deuda fue del 10,4 por 100 en 1992 y se prevé del 10,4 en 1993 y del 9,7 por 100 en 1994. Este tipo de interés se ha obtenido dividiendo las cargas financieras de cada año por el stock de deuda del precedente.

En la simulación 1 se supone que el sector público mantienen invariable un déficit primario situado en el entorno del 3 por 100, que puede corresponder al valor de 1994, en consonancia con los escenarios contemplados en el trabajo del Profesor González-Páramo incluido en este mismo número de Cuadernos. Esta es una política continuista que lleva a que la relación deuda pública-PIB alcance el 91 por 100 en el año 2000.

En la simulación 2 la política fiscal se vuelve más restrictiva, pero sigue manteniendo un déficit primario del 1 por 100. Este déficit primario conduce en el año 2000 a una relación deuda pública-PIB próxima al 80 por 100.

Finalmente, en la simulación 3 el sector público consigue en todos los años un superávit primario del 1 por 100. Aun en este supuesto, la relación deuda pública-PIB sigue manteniendo una tendencia ligeramente creciente. De hecho, según las hipótesis efectuadas, la estabilización de la relación deuda pública-PIB exigiría un superávit próximo al 2 por 100.



Es evidente que el panorama resultaría menos sombrío si se supusiese un mayor crecimiento económico, o si el sector público lograra unos menores tipos reales de interés. En cualquier caso, estas simples simulaciones pretenden sólo constituir una llamada de atención con respecto al problema de la explosividad potencial de la deuda. Cuando ésta es muy elevada, al igual que Alicia en el País de las Maravillas, es preciso "correr" en la política de saneamiento del sector público para, simplemente, permanecer en el mismo lugar, mientras que la ausencia de actuación implica verse arrastrado por un proceso cuya fuerza inercial lo convierte en difícilmente controlable.

LEY DE PRESUPUESTOS PARA 1994 Y MEDIDAS COMPLEMENTARIAS

José Antonio Antón

I. INTRODUCCION: RECONOCIMIENTO DE UN ACIERTO INICIAL.

Tradicionalmente, el último trimestre de cada año ha aportado como elemento fundamental de análisis y debate el Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado. Pero este año, además, y como consecuencia de la doctrina fijada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 76/1992, de 14 de mayo, la Ley de Presupuestos viene acompañada por otras medidas legislativas "que coadyuvan al cabal cumplimiento de los objetivos económicos previstos en ella", como señala la exposición de motivos del Proyecto de Ley de Medidas Fiscales y de reforma del Régimen Jurídico de la Función Pública y de la Protección por Desempleo.

En nuestro país, durante muchos años, las leyes de presupuestos habían venido siendo el vehículo al que se incorporaban reformas del ordenamiento público que afectaban al sistema fiscal, al régimen funcional y a la organización de la Administración, principalmente. Se trataba de una *evidente corruptela* -por más que haya perdurado en el tiempo, como lo muestra el hecho de que prácticamente todas las reformas tributarias de nuestra postguerra, salvo la de 1964, se hayan incorporado a leyes de presupuestos, a la que la propia Constitución en vigor trata de poner coto al declarar en su artículo 134.7 que la Ley de Presupuestos no puede crear tributos. Si bien podrá modificarlos cuando una ley tributaria sustantiva así lo prevea. ¿Por qué decimos que encubría éste actuar una corruptela? Pues por la obvia razón de que el tiempo disponible para el debate de la Ley de Presupuestos es limitado y, además, las normas reguladoras de su tramitación parlamentaria determinan una disminución de las facultades parlamentarias que carece de justificación cuando la Ley incorpora normas en materias distintas de la estricta previsión de ingresos y habilitación de gastos, propia de la Ley Presupuestaria.

Se justifica pues, plenamente, la sana doctrina de la STC 76/1992 que exige, para regular en la Ley de Presupuestos una materia "distinta a su núcleo mínimo necesario e indispensable (previsión de ingresos y habilitación de gastos)", que "esa materia tenga relación directa con los gastos e ingresos que integran el presupuesto o con los criterios de política económica de la que ese Presupuesto es el instrumento y que, además, su inclusión en dicha Ley esté justificada, en el sentido de que sea un complemento necesario para la mejor inteligencia y para la mejor, y más eficaz, ejecución del Presupuesto y, en general, de la política económica". "El cumplimiento de estas dos condiciones resulta, pues, necesario para justificar la restricción de las competencias del poder legislativo, propia de las leyes de Presupuestos, y para salvaguardar la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9.3 CE, esto es, la certeza del Derecho que exige que una ley de contenido sustancialmente definido, como es la Ley de Presupuestos Generales, no contenga más disposiciones que las que correspondan a su función constitucional (artículo 66.2 y 134.2 CE)".

En consecuencia, en este último trimestre de 1993, la atención ha de fijarse en dos Leyes: la de Presupuestos -que incorporará las modificaciones tributarias que las leyes propias de cada tributo prevén- y la de medidas que coadyuvan al cumplimiento de los objetivos económicos de la Ley de Presupuestos que, en esta ocasión, afectan a materias tributarias, a la reforma del régimen jurídico de la función pública y a la protección por desempleo.

II. LAS MEDIDAS TRIBUTARIAS.

Con objeto de conseguir una mayor claridad expositiva ordenaremos las medidas tributarias en función del tributo al que afectan, con independencia del Proyecto de Ley en el que se contienen.

A. Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

1. Prestaciones sociales. Sometimiento a gravamen.

En uso de la habilitación concedida por la Ley 19/1991, reguladora del Impuesto, que permite a la Ley de Presupuestos modificar las exenciones, ésta se suprime en cuanto *a las prestaciones de desempleo, que quedarán gravadas por el Impuesto como rendimientos del trabajo personal y se recorta el ámbito de la exención cuando se trate de prestaciones por incapacidad permanente ya que se exige que sea absoluta o gran invalidez.*

2. Tarifa del impuesto.

La tarifa -tanto la escala individual como la conjunta- no es objeto de variación alguna respecto de la aplicable en 1993, lo que evidentemente significa *no tener en cuenta los efectos que la inflación supone sobre los tipos del impuesto* (continuación de los efectos recaudatorios de la "remora fiscal").

3. Deducciones de la cuota.

Se incrementa en 2.000 pesetas (de 50.000 a 52.000 pesetas) la deducción adicional por descendientes o ascendientes que sean invidentes, mutilados o inválidos, así como los requisitos cuantitativos para la aplicación de la deducción por alquiler, elevando de 2.000.000 a 3.000.000 de pesetas el máximo de la base imponible del sujeto pasivo (4.500.000 en lugar de 3.000.000, en caso de tributación conjunta).

Por último, actualiza las remisiones normativas para la determinación de lo que ha de entenderse por rehabilitación de viviendas a efectos de la deducción por inversiones remitiéndonos a los Reales Decretos 1932/1991 y 726/1993 en lugar del anteriormente recogido (Real Decreto 2329/1983).

4. No sujeción de incrementos patrimoniales.

Por su parte, el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales ha reducido el ámbito de aplicación del supuesto de no sujeción de los incrementos de patrimonio que se pongan de manifiesto como consecuencia de transmisiones onerosas que no superen las 500.000 pesetas durante el año natural, declarando su inaplicabilidad cuando dicho importe proceda, en todo o en parte, de transmisiones o reembolsos de acciones o participaciones representativas del capital social o patrimonio de las Instituciones de Inversión Colectiva.

La sujeción a gravamen, sin embargo, se exceptiona para los años 1994 y 1995 si el importe obtenido se invierte, en el mismo año, *en un plan de ahorro popular (que continúa pendiente de regulación reglamentaria)*. En este caso, no se exige que se cumpla el requisito de que el importe comprobado del patrimonio del sujeto pasivo al finalizar el período de la imposición exceda del valor que arroja su comprobación al comienzo del período, al menos en la cuantía de la inversión realida.

5. La recaudación ante todo.

Como resulta fácil observar las modificaciones que se introducen en el Impuesto sobre la Renta -o la falta de modificaciones, en lo que a las tarifas del Impuesto se refiere- van dirigidas a mantener o potenciar su capacidad recaudatoria, sin que sea posible vislumbrar, por el momento, la intención de que el Impuesto pueda utilizarse como instrumento para la consecución de otras finalidades. En efecto, *los esperados Planes de Ahorro Popular siguen pendientes de implantación, que habrá de realizarse por vía reglamentaria*, por lo que las dos reformas realmente sustantivas (sometimiento de prestación de desempleo y limitación de la no sujeción de incrementos patrimoniales) van dirigidas, como acabamos de decir, a potenciar la recaudación del tributo.

B. Impuesto sobre Sociedades.

1. El Proyecto de Ley de Presupuestos.

a) *Tipos de gravamen.*

El artículo 78 del Proyecto mantiene exactamente en los mismos términos los tipos de gravamen (general, especiales y para no residentes) que estén vigentes para 1993. No hay, pues, variación alguna a este respecto.

b) *Pagos a cuenta.*

En materia de pagos a cuenta se introduce la novedad de que se permite al sujeto pasivo una opción respecto del modo de calcular el pago. Se mantiene el sistema vigente (20 por 100 de la cuota a ingresar por el último ejercicio cerrado cuyo plazo reglamentario de declaración estuviese vencido en dichas fechas) pero, alternativamente, se permite realizar el pago a cuenta sobre la parte de base imponible del período de los tres meses, nueve u once primeros meses de cada año natural.

Cuando el período impositivo no coincida con el año natural el pago a cuenta se realizará sobre la parte de base imponible correspondiente a los días transcurridos desde el inicio del período impositivo hasta el día anterior a cada uno de los períodos señalados.

En esta modalidad, el importe del pago a cuenta se determinará aplicando el 20 por 100 sobre la citada base imponible, deduciendo las retenciones practicadas sobre los ingresos del sujeto pasivo y los pagos e ingresos a cuenta efectuados.

Esta opción deberá aplicarse a todos los pagos a cuenta correspondientes al mismo ejercicio.

Parece claro que el nuevo sistema (parecido al que, también opcionalmente, se concede a empresarios y profesionales para los pagos a cuenta en el IRPF) tiene por objeto permitir a las sociedades adecuar mejor sus pagos a la situación económica del año, que puede ser notoriamente peor que la del ejercicio base para el cálculo del pago a cuenta por el sistema anterior.

c) *Deducción por inversiones.*

Algunas novedades que introduce en este ámbito la Ley de Presupuestos. En general, puede decirse que se aumentan los límites cuantitativos de los incentivos ya existentes. Así:

1) En relación con la creación de sucursales o establecimientos permanentes en el extranjero, o con los gastos de propaganda y publicidad de proyección extranual, el porcentaje de deducción se eleva del 20 al 25 por 100.

2) Se crea un nuevo concepto de deducción: los sujetos pasivos podrán deducir el 5 por 100 de la diferencia existente entre los gastos de formación profesional de su personal deducibles en el ejercicio y los correspondientes al ejercicio precedente, minorados ambos en el importe de las subvenciones recibidas para la realización de dichas actividades e imputadas, a efectos fiscales, como ingreso de cada ejercicio.

A estos efectos se considerará formación profesional el conjunto de acciones formativas desarrolladas por una empresa, directamente o a través de terceros, dirigido a la actualización, capacitación o reciclaje de su personal y exigido por el desarrollo de sus actividades o por las características de los puestos de trabajo. En ningún caso se entenderán como gastos de formación profesional los que, de acuerdo con la Ley del Impuesto sobre la Renta, tengan la consideración de rendimientos del trabajo personal.

3) Por último, el límite del 25% de la cuota líquida para las deducciones por inversiones en activos fijos materiales nuevos, edición de libros y producción cinematográfica que permitan la confección de un soporte físico, previo a su producción industrial seriada, gastos de investigación y desarrollo y bienes inscritos en el Registro General de Bienes de Interés Cultural, se eleva al 35%.

En todo lo demás, en lo que a deducción por inversiones se refiere, rigen las mismas reglas que para el año 1993.

2. El Proyecto de Ley de medidas fiscales.

La novedad estelar es la contenida en este Proyecto que extiende a todo el territorio nacional la iniciativa vasca que se ha dado en llamar "vacaciones fiscales" para las sociedades de nueva creación.

En este sentido, el artículo 2º del Proyecto concede una bonificación en la cuota del Impuesto sobre Sociedades del 95% aplicable a los períodos impositivos que se inicien durante 1994, 1995 y 1996 a las sociedades que se constituyan desde la entrada en vigor de la Ley de Medidas Fiscales y el 31 de diciembre de 1994. La bonificación sólo se aplicará a los rendimientos procedentes de explotaciones económicas.

Los requisitos para el disfrute de esta bonificación son los siguientes:

1. El promedio de plantilla medido en personas/año ha de ser superior a tres trabajadores e inferior a veinte, en todos y cada uno de los períodos impositivos en que se disfrute de la bonificación.

2. Antes del 1 de enero de 1995 ha de realizarse una inversión en activos fijos nuevos superior a 15 millones de pesetas. Esta inversión ha de mantenerse durante los períodos impositivos que se inicien en 1994, 1995 y 1996.

3. Las explotaciones económicas no deberán haberse ejercido anteriormente bajo otra titularidad. Se entenderá que así ha sucedido, entre otros, en los supuestos de fusión, escisión o aportación de ramas de actividad.

4. Las explotaciones económicas han de realizarse en local o establecimiento independiente.

5. La participación de socios personas físicas ha de ser superior al 75 por 100 del capital social.

6. No ha de ser de aplicación el régimen de transparencia fiscal.

La base imponible negativa pendiente de compensación en el último de los períodos impositivos a que se extiende la bonificación únicamente será compensable en la parte que exceda de las bases imponibles positivas habidas en los mismos sin que sea aplicable a esta compensación la limitación de cinco años inmediatos y sucesivos que establece la Ley del Impuesto sobre Sociedades (artículo 18).

Esta bonificación es incompatible con cualquier otro beneficio fiscal, salvo la exención por reinversión del producto obtenido en la enajenación de elementos materiales del activo fijo de las Empresas y la posibilidad de amortización especial prevista en el artículo 12 del Real Decreto-Ley 3/1993, de 26 de febrero.

La polémica que esta medida ha suscitado es, posiblemente, excesiva. Como ya se ha señalado por un buen número de expertos, en rigor, el sacrificio recaudatorio puede no ser demasiado importante porque, justamente, es en sus primeros años de funcionamiento cuando las empresas obtienen menores beneficios -en caso de que su resultado sea positivo-.

Más peligroso puede resultar -como también se ha puesto de manifiesto- que la ventaja pueda ser utilizada para "lavar dinero negro", reflejando en empresas de nueva creación beneficios inexistentes en su actividad, que proceden de otras fuentes ignoradas por el Fisco.

En otro caso, si la medida potencia la creación de fuentes de trabajo habrá de ser bien recibida.

C. Impuesto sobre el patrimonio.

El proyecto de ley de medidas fiscales establece la exención de los bienes y derechos de las personas físicas necesarios para el desarrollo de su actividad empresarial siempre que ésta se ejerza de forma habitual, personal y directa por el sujeto pasivo y constituya su principal fuente de renta, así como de las participaciones en sociedades, siempre que concurren las condiciones siguientes:

- a) Que la entidad no tenga por actividad principal la gestión de su patrimonio mobiliario o inmobiliario.
- b) Que, cuando la entidad revista forma societaria no concurren en ella las circunstancias que hacen aplicable el régimen de transparencia.
- c) Que la participación del sujeto pasivo en el capital de la entidad sea superior al 25 por 100.
- d) Que el sujeto pasivo ejerza efectivamente funciones de dirección en la entidad, percibiendo por ello una remuneración que represente más del 50 por 100 de la totalidad de sus rendimientos empresariales, profesionales y de trabajo personal.

La exención sólo alcanza el valor de las participaciones en la parte que corresponda a la proporción existente entre los activos necesarios para el ejercicio de la actividad empresarial, minorados en el importe de las deudas derivadas de la misma y el valor total del patrimonio neto de la entidad.

El Proyecto de Ley remite a la determinación reglamentaria los requisitos que deben concurrir para que sea de aplicación la exención, en los bienes, derechos y deudas necesarias para el desarrollo de una actividad empresarial, así como en las condiciones de las participaciones en entidades.

En sus líneas fundamentales, *la exención ha tomado como ejemplo la existente en el impuesto francés de solidaridad sobre el patrimonio* que fue restablecido a partir de 1 de enero de 1990, por el artículo 26 de la Ley de Finanzas para 1989, mediante el restablecimiento de la mayor parte de las disposiciones que regulaban el antiguo impuesto sobre los grandes patrimonios que estaba en vigor de 1982 a 1986. En el impuesto francés quedan exentos los denominados "bienes profesionales", que se agrupan en tres categorías: los afectos a una explotación individual, las acciones o participaciones de sociedades y algunos bienes rústicos.

Los primeros son aquellos que resultan necesarios para el ejercicio, como actividad principal de su propietario, de una actividad industrial, comercial, artesanal, agrícola o profesional.

Dentro de las participaciones societarias se distingue según se trate de sociedades de personas sometidas al Impuesto sobre la Renta o sociedades sometidas al Impuesto sobre Sociedades. En el primer caso, las participaciones, cualquiera que sea el porcentaje que representen del capital, están exentas cuando su titular ejerce en la sociedad su actividad profesional principal.

En el segundo caso, aparte de que los titulares de las acciones ejerzan funciones de dirección en la sociedad se requiere un porcentaje mínimo de participación del 25% del capital. Además, la actividad de la sociedad habrá de ser industrial, comercial, artesanal, agrícola o profesional.

Por último, también quedan exentos los bienes de naturaleza rústica afectos a explotaciones agrícolas.

La importancia práctica de esta exención está fuera de toda duda, si bien queda la sombra que puede proyectar una reglamentación exageradamente puntillosa que reduce significativamente su amplitud. En todo caso, la desigualdad que representa en relación con otras categorías de contribuyentes hubiera podido paliarse mediante la elevación del mínimo exento general.

D. La imposición indirecta.

En el ámbito de la imposición indirecta, y dejando al margen los retoques de tipos de gravamen en los impuestos especiales y transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados (en lo que se refiere a transmisiones y rehabilitaciones de títulos y grandezas) así como en las tasas de la Hacienda estatal y en el gravamen del juego, las novedades fundamentales son las siguientes:

1. La creación de una nueva tasa, en el Proyecto de Ley de Medidas Fiscales por expedición del Título de Técnico de Empresas y Actividades Turísticas.

2. En el ámbito del Impuesto sobre el Valor Añadido el Proyecto de Ley de Presupuestos contiene tres normas: a) una mayor precisión del concepto de primera entrega a efectos de la exención de las segundas y ulteriores entregas de edificaciones; b) prohíbe a los sujetos pasivos a quienes sea aplicable el régimen especial de recargo de equivalencia la renuncia a las exenciones contenidas en los números 20, 21 y 22 del apartado 1 del artículo 20 (la correspondiente a actividades inmobiliarias) y c) da nueva redacción a la determinación de las viviendas a las que es de aplicación el tipo del 3%.

Más importancia tiene el Proyecto de Ley de Medidas Tributarias pues en él se trata de un problema que se ha venido suscitando con reiteración en este Impuesto sin que, hasta el momento, se le haya dado adecuada solución. Nos referimos al supuesto de que el destinatario de las operaciones sujetas al Impuesto no haya hecho efectivo el pago de las cuotas repercutidas y siempre que, con posterioridad al devengo de la operación, medie una declaración judicial de quiebra o suspensión de pagos. En estos casos y con autorización de la Administración, previa

solicitud del interesado, será procedente la modificación de la base imponible en la cuantía que corresponda.

E. Tributos locales.

En cuanto al Impuesto sobre Bienes Inmuebles, el Proyecto de Ley de Presupuestos prevé la actualización de los valores catastrales mediante la aplicación de un coeficiente del 3,5% y en relación con el Impuesto sobre Actividades Económicas se introducen algunas modificaciones en las tarifas y en la instrucción del Impuesto.

Por su parte, la Ley de Medidas Fiscales hace renacer para el actual Impuesto sobre Bienes Inmuebles la exención que tenían concedida en la antigua contribución Urbana los centros docentes privados acogidos al régimen de conciertos educativos, en tanto mantengan su condición de centros concertados y para dotar de mayor flexibilidad al Impuesto sobre Actividades Económicas se convierte el coeficiente de incremento regulado en el artículo 88 de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales en un coeficiente de modificación que permite a los Ayuntamientos graduar el incremento o disminución de los recursos procedentes de este impuesto. También se modifica el llamado índice de situación, con la finalidad de disciplinar la actuación de los Ayuntamientos, estableciendo dos medidas correctoras: limitación del mínimo de categorías de calles que pueden establecer los Municipios atendiendo a su población de derecho y limitación del valor del índice atribuida a una calle con respecto al atribuido a la categoría superior o inferior de aquella.

Por último, se prevé la posibilidad de una bonificación para los sujetos pasivos que inicien el ejercicio de actividades empresariales clasificadas en la Sección 1ª de las tarifas del impuesto con la finalidad de fomentar la creación de nuevas empresas y la generación de empleo.

III. MEDIDAS DE REFORMA DEL REGIMEN JURIDICO DE LA FUNCION PUBLICA.

En este ámbito, el Proyecto de Ley considera necesario articular medidas que, a partir de la racionalización y ajuste de la estructura de las organizaciones administrativas, mejore el rendimiento de los recursos humanos de la Administración pública sometiendo su planificación y gestión a procesos dotados de mayor agilidad y eficacia, optimizando los costes de personal.

Para ello, los Planes de Empleo se configuran como instrumentos esenciales para el planteamiento global de las políticas de recursos humanos de las distintas organizaciones administrativas y que tratan de adecuar el mercado interno de trabajo a las necesidades reales de la propia Administración para incrementar su eficiencia.

Se regulan nuevas figuras como la reasignación de efectivos y la situación administrativa de expectativa de destino y una nueva modalidad de excedencia forzosa combinando las medidas encaminadas a situar los efectivos de personal disponibles en las áreas o *sectores necesitados de ellos*, con una serie de medidas en materia de retribuciones y de provisión de puestos de trabajo a los funcionarios afectados por la reasignación de efectivos, acorde con el principio tradicional de estabilidad en el empleo de la función pública.

Por último, se establecen medidas complementarias, como la excedencia voluntaria incentivada, la jubilación anticipada incentivada y la cesación progresiva de actividades que flexibilizan el marco jurídico de la función pública española.

IV. MEDIDAS DE REFORMA DE LA PROTECCION POR DESEMPLEO.

Sin perjuicio del compromiso del Gobierno de aprobar un Proyecto de Ley que consolide y ordene coherentemente la protección en el ámbito de un sistema racional, la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley señala que las reformas que incorpora tienden a compatibilizar la

protección efectiva con el equilibrio presupuestario del importante gasto en desempleo, que, en términos de participación en el PIB ha pasado del 2,7% al 3,5% en el período 1985-1993. Por ello se adoptan las siguientes medidas:

a) La involuntariedad de la situación de desempleo debe ser demostrada mediante la búsqueda activa de empleo, la aceptación de las ofertas adecuadas que proporciona el servicio público de empleo o la participación en acciones de formación o reconversión profesionales.

b) Se requiere la existencia de una situación protegible derivada de la ausencia de rentas. En este sentido, se aplaza el pago de la prestación durante un tiempo relacionado con la cuantía de la indemnización percibida como consecuencia de la pérdida del trabajo.

c) Se aproxima la cuantía de la prestación a los porcentajes legalmente previstos en relación con las rentas netas dejadas de percibir por el trabajador, hasta ahora muy distorsionados por los topes mínimos garantizados con independencia de la situación, personal o familiar, del trabajador y la no retención de las correspondientes aportaciones del trabajador a la Seguridad Social.

d) Se reordena la protección por desempleo de nivel asistencial, reconsiderando los requisitos exigidos para tener derecho al subsidio y revisando, en consecuencia, el concepto de responsabilidades familiares y el nivel de rentas de la unidad familiar, en coherencia con la protección dispensada mediante las prestaciones de nivel no contributivo de la Seguridad Social.

e) Por último, y teniendo en cuenta la persistencia de conductas socialmente insolidarias en el disfrute indebido de prestaciones por desempleo, cometidas por los propios beneficiarios de la protección y por los empresarios que los contratan irregularmente, se modifican los preceptos de la Ley 31/1984, de 2 de agosto, de Protección por Desempleo y de la Ley 8/1988, de 7 de abril, sobre Infracciones y Sanciones en el Orden Social, cuya aplicación se ha mostrado insuficiente para corregir conductas sancionables, bien por la deficiente regulación de las obligaciones que corresponden a los desempleados, bien por la inadecuada tipificación de las infracciones cometidas por los empresarios, los trabajadores o por connivencia entre ambos, o bien por las dificultades formales que podrían impedir un mejor funcionamiento de la inspección laboral.

II

LOS CAMINOS DE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y LA CESION DEL 15% DEL IRP

CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y REFORMA DEL SISTEMA DE FINANCIACION AUTONOMICA

Antoni Castells

1. La cuestión de la corresponsabilidad fiscal.

El acuerdo alcanzado el día 7 de octubre por el Consejo de Política Fiscal y Financiera sobre la participación de las Comunidades Autónomas en los rendimientos del IRPF significa un paso apreciable -aún no siendo definitivo- en la reforma del sistema de financiación autonómica.

La valoración de este Acuerdo -y, más allá, de la participación de las CCAA en el 15% del IRPF- ha dado lugar a un debate público sin precedentes respecto a cuestiones relacionadas con la hacienda autonómica. Entre las virtudes de este debate -tan desmesurado y distorsionado en muchos aspectos- figura en un lugar destacado la de haber permitido generar un amplio consenso sobre la necesidad de incrementar la responsabilidad fiscal de las CCAA. Si esto es así, resulta conveniente examinar cuáles son las medidas más apropiadas para avanzar en este propósito. Para ello, parece necesario tratar de dar respuesta a tres órdenes de cuestiones. La primera es qué deberíamos entender por responsabilidad fiscal. La segunda, cuáles son los instrumentos más adecuados de que disponemos para ello. La tercera es si estas medidas son compatibles con otros objetivos -y especialmente el de igualdad- que también consideramos deseables.

1.1. El concepto de responsabilidad fiscal.

Respecto a la primera cuestión, cuando hablamos de poca responsabilidad fiscal nos referimos a la ausencia de responsabilidades se pueden atribuir a un triple nivel: a un nivel normativo, a un nivel administrativo y a un simple nivel de atribución de los rendimientos impositivos. Mientras que en los dos primeros niveles, los gobiernos autonómicos tienen alguna capacidad de decisión (mayor o menor, según los casos) sobre las figuras tributarias que les son atribuidas, en el tercer nivel esta capacidad de decisión no existe, aún cuando sí se produce una vinculación -perceptible por parte de los contribuyentes- entre los impuestos pagados por los ciudadanos y los ingresos de los gobiernos autonómicos. Esta gradación de responsabilidades fiscales -y el hecho de que, en cada uno de estos niveles, y en cada figura tributaria la atribución pueda ser total o parcial- hace que ésta sea una cuestión compleja, ante la cual no caben posiciones simplistas, como las que reducen el problema a los términos de la existencia o no de responsabilidad fiscal, en términos absolutos. Existe una gradación y en muchos casos las medidas que se pueden adoptar deben ser valoradas en función fundamentalmente de los cambios que introducen y de la dirección en que estos cambios se orientan.

1.2. Los instrumentos disponibles.

La segunda cuestión que debemos plantearnos es cuales son los instrumentos más adecuados para incrementar el grado de responsabilidad fiscal de la hacienda autonómica. En efecto, una vez aceptada la prioridad de este objetivo, es preciso elegir los instrumentos más idóneos para ello, teniendo en cuenta su adecuación con el objetivo propuesto y, eventualmente, su grado de compatibilidad con otros objetivos que también se consideran deseables. Resulta, en cambio, especialmente inútil plantear el debate sobre los instrumentos sin haber alcanzado previamente algún punto de acuerdo sobre cuales son los objetivos o sin haber clarificado suficientemente esta

cuestión. Porque en este caso resulta claro que aquellos que no están de acuerdo con los objetivos encontrarán inadecuados todos los instrumentos.

Aclarado este punto, el objetivo que se debe perseguir es el de incrementar de forma apreciable los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales de las CCAA, de forma que resulte posible atribuir a éstas las máximas responsabilidades tributarias, de acuerdo con la triple clasificación que antes hemos establecido. La realidad es que los instrumentos que pueden hacer incrementar de una forma apreciable el grado de responsabilidad fiscal del sistema de financiación autonómica son relativamente limitados. Dejemos de lado medidas como la atribución de capacidad normativa en los tributos cedidos -sobre la que volveremos al hablar del Acuerdo de 7 de octubre de CPFF- que pueden tener una incidencia cualitativa no despreciable, pero que no supondrán por razones obvias, un incremento apreciable de los ingresos tributarios dentro del conjunto de ingresos autonómicos. Aparte de esta posibilidad -u otras, todavía más irrelevantes, como la de los tributos propios- las vías realmente existentes para incrementar la responsabilidad fiscal de las CCAA son limitadas:

- i) La primera es la vía del IRPF. A su vez, esta vía puede instrumentarse a través de tres modalidades distintas, que permiten un distinto grado de responsabilidad fiscal y tienen un diferente encaje legal: **1)** participación fija en la cuota líquida del IRPF estatal (a partir de las posibilidades que ofrece el artículo 13 fe la LOFCA); **2)** tipo impositivo autonómico (participación variable) sobre la cuota líquida (art. 12 de la LOFCA); **3)** tipo impositivo autonómico (participación fija o variable) sobre la base imponible estatal.
- ii) La segunda posibilidad es la que se deriva de la consideración de la imposición general sobre las ventas en fase minorista a la que hace alusión el artículo 11.1.d) de la LOFCA.

Estas son las dos vías realmente existentes para incrementar la responsabilidad fiscal de las CCAA. Cualquier medida efectiva que pretenda adoptarse debe basarse en alguna de ellas, o en ambas a la vez. Conviene hacer, a este respecto, las siguientes consideraciones:

- i) La primera es que la vía del IRPF parece ofrecer numerosas ventajas: la experiencia comparada demuestra que es la primera fuente tributaria de los ingresos de los gobiernos intermedios; es un impuesto claramente perceptible; no presenta problemas de traslación; permite atribuir -dependiendo de las modalidades elegidas- responsabilidad normativas y administrativas a las CCAA.
- ii) La segunda es que, dentro del IRPF, la modalidad que, a mi juicio, ofrece más ventajas, es la segunda de las citadas. Se trataría de actuar paralelamente en una triple dirección: **a)** el Estado establece una deducción (por ejemplo del 15%), sobre la cuota líquida del IRPF en concepto de "margen disponible para el establecimiento de un tipo autonómico"; **b)** paralelamente, el Estado reduce en la misma cuantía la subvención (vía PPI) atribuida a cada CA; **c)** cada CA establece libremente el tipo que desea (mayor o menor, según el ejemplo, que el 15%) sobre la cuota líquida estatal. Se trataría, técnicamente, de un recargo autonómico. Aunque la utilización de este término resulta desaconsejable, ya que puede inducir a equívocos, puesto que no se trataría de imponer necesariamente una mayor carga fiscal a los contribuyentes.
- iii) La tercera es que la alternativa del IVA es una alternativa a considerar, con cautelas y no de forma inmediata, mientras que la alternativa del IVA en fase minorista presenta obstáculos casi insalvables. No tiene sentido, ni existe ningún precedente de que se haya hecho en ningún otro país, atribuir a las CCAA ni un impuesto pluri-fásico (por las discrepancias interterritoriales que se producirían entre la recaudación, los rendimientos generados en esta fase y la carga fiscal efectivamente soportada por los consumidores). La única alternativa sería a considerar es la del establecimiento de un recargo estatal aplicado íntegramente en la fase minorista y cedido a las CCAA. En cualquier caso, se trata de un impuesto menos

perceptible que el IRPF, que no permite la atribución de responsabilidades normativas ni administrativas, y en el que cualquier medida no sería aplicable de inmediato, y debería esperar a que existiera efectivamente, desde el punto de vista de la administración tributaria, la fase minorista del IVA.

iv) La cuarta consideración es que en el futuro, a medio y largo plazo, debe evitarse que los ingresos tributarios descansen exclusivamente en una sola figura. La diversidad de procedencias es conveniente tanto para garantizar la estabilidad de los flujos de ingresos, como para permitir una mayor variedad de opciones a los gobiernos autonómicos. Es por ello que, a medio plazo, las alternativas IRPF e IVA no deberían presentarse como excluyentes sino más bien como complementarias, si bien a corto plazo cualquier propuesta que pretenda realmente dar solución -siquiera parcial- a este problema, y no aplazarla 'de facto' con argumentos tan bien intencionados como se quiera, difícilmente podrá evitar recurrir al IRPF como columna vertebral de las medidas de reforma.

1.3. Responsabilidad fiscal y otros objetivos.

La tercera cuestión que debemos plantearnos es la de la compatibilidad entre este objetivo de mayor responsabilidad fiscal, o incremento del peso de los ingresos tributarios, con otros objetivos. En especial, a mi juicio, es preciso señalar dos límites fundamentales:

i) El primero es el límite que impone el respeto al principio de igualdad. Ciertamente, una parte esencial de los ingresos de los gobiernos autonómicos (y de cualquier nivel de gobierno) debe estar directamente vinculada a los impuestos pagados por sus ciudadanos. Pero igualmente cierto es que, llevado al extremo, si estos fueran los únicos ingresos de los gobiernos autonómicos, se produciría una situación de desigualdad absolutamente inaceptable entre las distintas CCAA, puesto que las de menor capacidad fiscal se verían obligadas bien a realizar un mayor esfuerzo para tener los mismos ingresos, bien a tener menos ingresos realizando el mismo esfuerzo. Por ello, resulta necesario poner en marcha mecanismos de nivelación, o igualación, entre las CCAA, a través de los sistemas adecuados de subvenciones estatales.

ii) El segundo es el límite que impone la tendencia natural de los sistemas impositivos hacia la integración y la armonización tributaria, y no hacia la desagregación y fragmentación. En estas condiciones, las medidas tendentes a incrementar la responsabilidad fiscal de las CCAA difícilmente podrán ir en la línea de establecer sistemas impositivos separados entre Estado y CCAA. Las responsabilidades tributarias de los gobiernos autonómicos deberán ser, pues, parciales y normalmente deberán establecerse sobre un único sistema impositivo, sustancialmente uniforme en todo el territorio.

El objetivo de autonomía fiscal, o responsabilidad fiscal (pues responsabilidad y autonomía no son, en el fondo, más que dos caras de una misma moneda), debe hacerse compatible con estos otros dos objetivos. Y en este punto es necesario realizar una doble afirmación. La primera es que, efectivamente, son compatibles. Puede existir más responsabilidad fiscal sin que ello suponga consagrar, como algunos pretenden, la desigualdad o el desequilibrio territorial. La segunda es que el hecho de que sean compatibles no significa que no exista un cierto 'trade-off' entre ellos. No todos los objetivos pueden alcanzarse plenamente y al mismo tiempo. Y por tanto resulta inevitable alcanzar un punto de compromiso, de dosificación, entre ellos. Teniendo siempre como consigna que la peor combinación es la que sacrifica totalmente uno de ellos.

Desde este punto de vista resulta un error situar el objetivo de la solidaridad como el único a tener en cuenta a la hora de decidir los principios que debe inspirar el sistema de financiación autonómica. Es una contradicción en los términos. Si se ha impulsado el Estado de las autonomías es porque se considera que la autonomía -y la diversidad- son un valor positivo que hay que preservar y promocionar, y por tanto el objetivo de la autonomía es, por definición, un

objetivo deseable. Si el único valor positivo fuera el de la solidaridad, no hubiese sido preciso el Estado de las autonomías, ni la descentralización del sector público. El gobierno central se basta y se sobra -es más, es el más indicado- para garantizar un objetivo de solidaridad.

Podría aducirse que este planteamiento es incorrecto, puesto que la descentralización política y del gasto -y de las competencias- son necesarias y saludables, pero que deben ir acompañadas de la centralización fiscal y financiera más radical. Es decir, se podría tratar de argumentar en favor de un modelo que, pretendidamente, garantizara la autonomía por el lado del gasto y la solidaridad por el de los ingresos. Pero este modelo es inviable. Y la prueba de que lo es, es que nos estamos planteando esta cuestión por los problemas que ha planteado una situación caracterizada precisamente por el desajuste entre uno y otro lados de la actividad presupuestaria. Porque no es cierto que exista auténtica descentralización política cuando los niveles de dependencia financiera son muy elevados, y, sobre todo, porque, como hemos tenido ocasión de comprobar, esta situación es, por sí misma, inestable, y acabaría haciendo inviable la propia existencia del Estado de las autonomías.

2. La propuesta del 15%.

Como se recordará, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera del 20 de enero de 1992, por el que se aprobó el "Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1992-1996" contenía, entre otros acuerdos, uno que hacía referencia a la necesidad de dotar al sistema de financiación de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal. En concreto, se creaba un grupo de trabajo que debería examinar esta cuestión, a partir de la variable esfuerzo fiscal contenida en el artículo 13 de la LOFCA, y se contraía el compromiso de introducir las medidas de reforma oportunas para que pudieran entrar en vigor en el año 1993.

Después de un dilatado período de discusión, y aunque con un cierto retraso sobre la fecha prevista, el CPFF aprobó el 7 de octubre de 1993 unos nuevos "Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996". Estos acuerdos están referidos, sustancialmente a medidas de corresponsabilidad fiscal. En concreto el primero de ellos (denominado "Procedimiento para la aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación de las Comunidades Autónomas") atribuye a las CCAA el 15% de la cuota líquida del IRPF soportado en su territorio, y el segundo se refiere a la "Integración de las Comunidades Autónomas en la Agencia Estatal de Administración Tributaria".

2.1. Descripción de los Acuerdos.

Los elementos sustanciales del Acuerdo adoptado son, en esencia, los siguientes:

- 1) Los gobiernos autonómicos participan en el 15% de los rendimientos (determinados a partir de la cuota líquida) generados por el IRPF en su territorio.
- 2) Paralelamente se reforma la cuantía de las subvenciones de carácter general (determinadas vía PIE o PPI) que, en el año base, queda modificada con el fin de garantizar la neutralidad financiera de la medida.
- 3) Se establecen unos topes máximos y mínimos (lo que significa que todas las CCAA van a incrementar sus recursos) a la evolución del conjunto de la financiación incondicionada percibida por las CCAA (tributos cedidos, subvención vía PIE y, ahora, participación en el IRPF). Para las del art. 151 estos topes son del 0,25% (mínimo) y 0,50% (máximo) para el año 1994, y del 0,50% y del 2,00% para el 1995.

4) El acuerdo ahora alcanzado tiene validez para los años 1994 y 1995, transcurridos los cuales (y disponiendo del Informe elaborado por un grupo de expertos) será revisado y adaptado, si es necesario.

5) Se establecen mecanismos para garantizar la presencia de las CCAA en la administración tributaria. En concreto, a nivel central se crea la "Comisión Mixta de Control del IRPF", dependiente del Presidente de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, e integrada paritariamente por representantes del Estado y de las CCAA. A nivel autonómico se crean, asimismo, órganos de coordinación integrados también paritariamente por representantes de ambos niveles de administración.

6) El CPFF adopta el compromiso de atribuir a las CCAA capacidad normativa en los tributos cedidos, previo estudio del marco legal y las modalidades técnicas adecuadas.

2.2. Valoración elemental.

El Acuerdo adoptado supone un limitado avance en materia de responsabilidad fiscal. Significa dar un primer paso y romper con la inercia existente, en un proceso que, indudablemente, debe tener continuidad. Sin embargo, se trata de un paso modesto, que sólo incide limitadamente sobre la estructura hacendística de las CCAA, y también sólo moderadamente en la posibilidad de atribuir una mayor responsabilidad fiscal a las CCAA. En concreto, una valoración elemental debería destacar los siguientes puntos:

i) En primer lugar, hay que señalar que la reforma introducida tiene un carácter fundamentalmente cualitativo, antes que cuantitativo. Consiste en modificar la estructura de financiación de las CCAA y no la cuantía global de recursos percibida por las mismas.

ii) Incluso desde este punto de vista cualitativo, el paso que se ha dado es sólo limitado en cuanto al alcance de los efectos que supone en la modificación de la estructura de hacienda de las CCAA. Si hasta ahora el peso de los ingresos tributarios dentro de los ingresos totales era del orden 10-15% (porcentaje que juzgábamos sumamente reducido) ahora, con la incorporación del 155 del IRPF, pasará a ser del 20-25%. Se trata aún de un porcentaje reducido, mucho más bajo del que tienen los ingresos tributarios en países descentralizados políticamente, semejantes al nuestro.

iii) También se trata de un paso limitado, pero inequívoco, desde la perspectiva del grado de responsabilidad fiscal que supone la medida. Ciertamente, en su formulación actual, no permite disponer a las CCAA de capacidad normativa. Es decir, de facultades para decidir, siquiera parcialmente, los elementos tributarios del impuesto, y en especial el tipo impositivo. En cambio, sí que debe significar la atribución de responsabilidades administrativas a las CCAA, en la medida en que se desarrolle y concrete su participación en la Agencia Estatal de Administración Tributaria. Y, por supuesto, en un tercer nivel, significa la atribución directa de una parte de los rendimientos de los impuestos pagados por los ciudadanos de las CCAA a los gobiernos autonómicos. Ello debería hacer más perceptible y transparente -sobre todo si la nueva situación tiene la traducción adecuada en la cumplimentación de las obligaciones tributarias, los impresos de declaración, etc.- el destino real de los impuestos que pagan los contribuyentes y facilitar su capacidad de control y fiscalización (y, por tanto, de responsabilización) de los gobiernos autonómicos.

iv) El cambio tiene efectos prácticamente neutrales desde el punto de vista cuantitativo. El equilibrio financiero de los distintos agentes implicados (contribuyentes, Estado, CCAA) va a quedar prácticamente inalterado. En el caso de los contribuyentes ello no ofrece ninguna duda (dejando aparte eventuales mejoras efectivas de la lucha contra el fraude gracias a la implicación de las CCAA en la administración tributaria). En los del Estado y las CCAA los efectos son, en todo caso, de tono menor, en parte por los topes que se han introducido y

en parte porque se trata fundamentalmente, como se ha dicho, de un cambio cualitativo. Hay que tener en cuenta que el tope del 2% de la financiación incondicionada significa que, en la práctica, la Comunidad Autónoma que más beneficiada resulte en términos cuantitativos experimentará un crecimiento de bastante menos del 1% del total de sus recursos.

v) La articulación del sistema de subvenciones con los ingresos tributarios, para garantizar un objetivo de igualdad, es un aspecto clave de cualquier sistema de hacienda subcentral. También ocurre en nuestro caso. El sistema de subvenciones (vía PIE) ha sido lógicamente modificado. La subvención de cada Comunidad Autónoma se determina ahora deduciendo de la cuantía anteriormente percibida la cantidad que 'potencialmente' debería percibirse a través del IRPF (denominada recaudación normativa). El planteamiento es correcto, y no genera incentivos perversos en relación con el esfuerzo fiscal. Cabría introducir mejoras, sin embargo, en distintas direcciones: **a)** en el carácter igualador de las variables utilizadas atendiendo a las necesidades generadas por los servicios que prestan los gobiernos autonómicos; **b)** en la definición de la 'norma recaudatoria', que no debería reproducir situaciones reales que se consideren indeseables; **c)** en el período de cálculo de la subvención.

2.3. Perspectivas.

En síntesis, las modificaciones introducidas suponen un cambio cualitativo en el sistema de financiación. Se trata, ciertamente, de un cambio limitado. De un primer paso que debería tener continuidad con la introducción, en el futuro, de sucesivas mejoras. Aunque sin ánimo de agotar ahora esta cuestión, podrían apuntarse las líneas básicas en torno de las cuales podría avanzarse en próximas etapas:

a) la primera consiste en desarrollar la vía del IRPF en la línea de atribuir capacidad normativa a las CCAA. Se trataría de posibilitar que éstas debieran responsabilizarse también, aunque fuera parcialmente, de la presión fiscal efectiva soportada por sus ciudadanos. Existen distintas vías para avanzar en este propósito. De entre ellas, la preferible es, posiblemente, la del establecimiento de un tipo impositivo autonómico (normalmente proporcional) sobre la cuota líquida estatal. Por una parte, existe el impuesto estatal con su propia tarifa, y sobre la cuota líquida estatal las CCAA aplican un tipo que ellas mismas deciden libremente. Operativamente esta vía podría aplicarse bien mediante una reducción previa de la tarifa estatal, bien, preferiblemente, mediante el establecimiento de una deducción en la cuota estatal.

b) Como se ha señalado en el punto 1.2. no es bueno hacer descansar todos los ingresos tributarios en una sola figura. Es mejor que exista una cesta de ingresos, de forma que cambios coyunturales en las bases imponibles de determinados impuestos no tengan efectos excesivamente bruscos sobre la estabilidad financiera de los gobiernos afectados, y de forma, también, que los ciudadanos y los gobiernos tengan distintas opciones entre las que elegir. Aceptando, pues, que el IRPF debe ser, probablemente, el eje básico de los ingresos tributarios, debería pensarse también en otras vías. Entre ellas, naturalmente, la de imposición sobre el consumo minorista ocupa un lugar destacado. Ahí debería pensarse en un tributo monofásico establecido y recaudado en esta fase. Probablemente la mejor alternativa sería la de un recargo estatal sobre el IVA, cedido a las CCAA. Requisito previo indispensable sería, naturalmente, la existencia real, a efectos administrativos, de esta fase minorista.

c) En tercer lugar, sería preciso atribuir efectivamente capacidad normativa sobre los tributos cedidos a las CCAA, de acuerdo con el compromiso del CPFF.

d) También de acuerdo con los recientes compromisos del CPFF, es necesario ir consolidando fórmulas eficaces de participación de las CCAA en la Agencia Estatal de Administración Tributaria.

e) La participación de los gobiernos autonómicos en las instancias legislativas del Estado permitiría también responsabilizar a las CCAA de decisiones normativas en materia tributaria. En la medida en que la responsabilidad normativa de cada una de las CCAA en materia tributaria deberá ser necesariamente limitada, (de acuerdo con el punto a) se extendería en exclusiva, y siempre complementariamente con el Estado, a la fijación del tipo) su participación en las decisiones legislativas de ámbito estatal parece una fórmula idónea. Para ello sería preciso introducir las necesarias modificaciones en la composición y las funciones del Senado, a la manera del Bundesrat en la RFA.

f) Finalmente, resulta necesario advertir que todas las medidas que se adopten en la línea de potenciar los ingresos tributarios de los gobiernos autonómicos deben comportar una modificación de los sistemas de subvenciones de carácter general, con el fin de garantizar un objetivo de igualdad.

EL DEBATE SOBRE LA CORRESPONSABILIDAD FISCAL EN ESPAÑA

Carlos Monasterio

1. INTRODUCCION.

La justificación básica que la teoría del Federalismo Fiscal ofrece para la descentralización del Sector Público son las ganancias de eficiencia que pueden conseguirse en la provisión de bienes públicos locales, cuando los individuos tienen distintas preferencias acerca del nivel de servicios públicos. Dentro de este esquema, la corresponsabilidad fiscal (entendida, en una primera acepción, como la actuación simultánea de los gobiernos regionales tanto sobre la política de gasto como sobre la política impositiva) juega un papel clave. Por el lado de los contribuyentes de cada región, porque sus preferencias acerca del nivel deseado de servicios públicos dependen del coste de los mismos y la carga fiscal soportada es el mecanismo más transparente para transmitir dicho coste. Por el lado de los gobiernos regionales, porque ofrecer el nivel demandado de servicios públicos les exige poder actuar con discrecionalidad sobre los ingresos de tipo impositivo.

Sin embargo, aun partiendo del reconocimiento de la importancia de la corresponsabilidad fiscal, hay que tener en cuenta que un sistema de Federalismo Fiscal debe respetar también otros principios, como son la solidaridad regional, la equidad entre generaciones de contribuyentes, o el evitar la localización ineficiente de factores que puede resultar de una incorrecta asignación impositiva entre niveles de gobierno.

La multiplicidad de canales de financiación de los gobiernos regionales responde al deseo de atender a los diversos objetivos antes mencionados. Básicamente, la financiación de los gobiernos subcentrales se basa en las transferencias, impuestos y deuda. El recurso a la deuda tiene por objetivo repartir equitativamente en el tiempo los costes y beneficios de los proyectos de inversión que afectan a varias generaciones de contribuyentes. Los sistemas de transferencias tienen por objetivo compensar las diferencias de capacidad y/o necesidad fiscal, y suponen por tanto un mecanismo de solidaridad interregional.

Aunque existe un papel legítimo para los anteriores instrumentos de financiación, en el caso español existe un amplio consenso respecto a que el grado de dependencia financiera (y endeudamiento) de las Haciendas Autonómicas es excesivo, y que habría que aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal.

Este resultado actual de baja corresponsabilidad fiscal en España es el resultado tanto del diseño institucional inicial de la Hacienda Autónoma, como de la peculiar forma en que dicho modelo se ha interpretado y aplicado con posterioridad.

En primer lugar, el diseño inicial del modelo contempla una asunción paulatina y creciente de competencias por parte de las CC.AA., a medida que éstas, tras asumir en una primera etapa las competencias comunes, amplían posteriormente su ámbito competencial a la educación y la sanidad, con el resultado de una creciente descentralización del gasto. Sin embargo, frente a este avance gradual por el lado del gasto, la cesión impositiva contemplada en la LOFCA se refiere a un conjunto cerrado de tributos, cuyo traspaso (con excepción de Madrid) se completó ya en la

primera fase de asunción de las competencias comunes, sin que la situación se revise con posterioridad.

Por lo tanto, la lógica del modelo apunta a que el desarrollo natural del proceso autonómico conduzca a una menor corresponsabilidad fiscal.

En segundo lugar, la peculiar forma en que el modelo se ha aplicado ha supuesto con frecuencia dar pasos concretos en dirección opuesta a la corresponsabilidad fiscal. Por citar sólo los hitos principales en este sentido, la aplicación del IVA a partir de 1986 supuso una importante merma de la capacidad fiscal de las CC.AA, al suprimirse el impuesto de lujo recaudado en destino, que operaba como tributo cedido hasta el establecimiento del IVA. La medida compensatoria prevista en el modelo LOFCA, la cesión a las CC.AA de la fase minorista del IVA no se aplicó por "motivos técnicos" (que, sin embargo, no impidieron la concertación del impuesto con las Comunidades forales). Los posteriores estudios para proceder a la cesión del IVA minorista, que según el Acuerdo de financiación autonómica de noviembre de 1986 debían iniciarse en 1990, tampoco se llevaron a cabo. Por último, la reciente reforma del IVA y los impuestos especiales, con efectos desde 1993, fue otra ocasión perdida para aumentar la corresponsabilidad fiscal de las CC.AA.

Sin embargo, el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 20 de enero de 1992, por el que se fija el sistema de financiación autonómica para el quinquenio 1992-96 vuelve a insistir en la importancia del tema, creando un Grupo de Trabajo específico sobre la materia.

2. CORRESPONSABILIDAD FISCAL Y CONFLICTO DE OBJETIVOS.

El avance en la dirección de una mayor corresponsabilidad fiscal parte de definir el concepto y explicitar algunos criterios que nos permitan, cuando tengamos que elegir entre diversas alternativas, apreciar en qué medida cada una de ellas nos acerca al objetivo.

Ya se ha mencionado que por corresponsabilidad fiscal se entiende que los gobiernos subcentrales cubran los costes de provisión de los servicios públicos ofrecidos mediante impuestos recaudados sobre la misma base territorial, de modo que coincidan el colectivo de contribuyentes y el de beneficiarios del gasto.

Las principales notas que caracterizarían a la corresponsabilidad fiscal serían:

1º **Capacidad normativa** de los gobiernos regionales para poder establecer impuestos y diseñar sus elementos principales (contribuyente, base imponible, tipo de gravamen y deducciones).

2º **Competencias de gestión**, para aplicar los impuestos creados.

3º **Derecho a la recaudación** obtenida.

4º **Ausencia de ilusión fiscal**, de modo que la carga de los impuestos sea correctamente percibida por los contribuyentes y no pueda trasladarse a otros territorios.

A partir de los anteriores criterios, es claro que la **corresponsabilidad fiscal plena** exige que las Haciendas Regionales dispongan de su propio sistema fiscal, separado del de la Hacienda Central. Si queremos proceder a una asignación tributaria entre niveles de gobierno que respete los principios de asignación impositiva que establece la teoría del Federalismo Fiscal, tendríamos:

1º Los impuestos basados en la capacidad económica, de tipo progresivo y con fines redistributivos deberían quedar en manos de la Hacienda Central. Este principio lo recoge la LOFCA, al establecer que no puede ser cedido el IRPF.

2º Los impuestos que recaen sobre bases imponibles móviles no deberían ser descentralizados por motivos de eficiencia, ya que podrían conducir a una localización ineficiente de factores. También este principio está recogido en la LOFCA, al citar al impuesto de sociedades entre los que no pueden ser objeto de cesión.

El único factor inmóvil, como es el capital inmobiliario es ya una fuente de gravamen reservada a la Hacienda Municipal.

3º Aquellos tributos cuyo contribuyente último resida en otro territorio, y que generan procesos de exportación fiscal, no deben ser descentralizados. Estos impuestos violarían el principio de equivalencia fiscal y generarían ilusión fiscal sobre los ciudadanos de la propia región.

La LOFCA recoge este criterio, al no permitir la cesión de impuestos indirectos aplicados en las primeras fases de importación, fabricación o distribución.

4º Aquellos tributos cuyas bases imponibles estuvieran repartidas de modo desigual no deberían de ser descentralizados, porque las desigualdades recaudatorias a que darían lugar obligarían a poner en marcha un posterior sistema de subvenciones de igualación de capacidad fiscal.

Respetando los anteriores principios de asignación impositiva, muy pocos impuestos pueden ser descentralizados (con claridad, sólo los basados en el principio del beneficio).

Si unimos a lo anterior la necesidad de cumplir el principio de suficiencia en la Hacienda Autonómica, nos encontramos con la práctica imposibilidad de respetar el principio de **corresponsabilidad fiscal plena**, tal como éste se ha enunciado anteriormente.

Por lo tanto, **cuando el nivel de descentralización del gasto es importante**, como ocurre en España y **a la vez queremos asegurar el principio de suficiencia en la Hacienda Autonómica**, dado el conflicto de objetivos existente, **necesariamente nos vemos obligados a aceptar una corresponsabilidad fiscal limitada**.

3. A LA BUSQUEDA DE MAYOR CORRESPONSABILIDAD FISCAL.

Tal como se ha indicado en el apartado anterior, la búsqueda de soluciones en un marco de corresponsabilidad fiscal limitada implica admitir la coexistencia en el sistema de financiación autonómica de los ingresos por transferencias y los impositivos, tratando de aumentar el peso porcentual de estos últimos.

En la discusión sobre la idoneidad de las distintas soluciones vamos a separar aquellas que parten del desarrollo del modelo LOFCA de aquellas otras que suponen una reforma de dicho modelo. A efectos analíticos, en el primer caso se trata de un ejercicio de maximización, respetando las restricciones institucionales existentes, mientras que en el segundo se trata del ejercicio más ambicioso de pactar nuevas reglas de funcionamiento.

3.1. Soluciones a partir del modelo LOFCA.

Formalmente, los ingresos que reciben actualmente las CC.AA. de régimen común pueden expresarse como

$$F = PPI + TC + T + D \quad [1]$$

Donde F es la financiación total, PPI los ingresos por transferencias vía porcentaje de participación, TC los ingresos efectivos por tributos cedidos, T los ingresos por tributos propios y recargos y D el recurso al endeudamiento. Se trata por tanto, de buscar soluciones que disminuyan el peso de PPI, aumentando en contrapartida TC ó T.

$$PPI = (Z) ITAE - TC^* \quad [2]$$

$$Tc = T_1 + T_2 + \dots + T_N \quad [3]$$

$$T = TP + t(TC, IRPF) \quad [4]$$

Donde (Z) es el conjunto de variables utilizadas para la determinación del porcentaje, ITAE es la base utilizada actualmente para la aplicación del PPI, TC^* es la recaudación normativa por tributos cedidos, T_1, T_2, T_N son los tributos efectivamente cedidos, TP los ingresos por impuestos propios creados (en los que las CC.AA. regulan todos los elementos del impuesto) y $t(TC, IRPF)$ los recargos establecidos sobre los tributos efectivamente cedidos o el IRPF (en los que las CC.M. sólo determinan el tipo de gravamen).

A partir de las anteriores expresiones comprobamos que el modelo LOFCA contempla dos posibilidades para aumentar la corresponsabilidad fiscal. La primera de ellas depende de la voluntad de cada una de las partes, y supone actuar sobre la expresión [4]. En efecto, cada gobierno autonómico puede aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal en su territorio mediante el establecimiento de tributos propios o recargos. Obviamente, esta solución exige partir de la voluntad política de los gobiernos autonómicos para actuar en este sentido (que se ha revelado escasa hasta el momento) y tiene el inconveniente de ser difícilmente generalizable a todo el sistema. Por lo tanto, las posibilidades de aumentar la corresponsabilidad fiscal a partir de la expresión [4] parecen escasas.

Por el contrario, actuando sobre los tributos cedidos resulta más factible encontrar una solución que, dentro de la LOFCA, aumente la corresponsabilidad fiscal y sea aplicable al modelo como un todo. Es más, la propia lógica del modelo LOFCA establece una estrecha conexión entre las transferencias vía PPI y la cesión de tributos, dado que las posibilidades de alteración del PPI están tasadas (artículo 13.3 de la LOFCA), y la cesión de tributos es una de ellas, produciendo de forma automática la reducción del PPI.

En el momento actual, dos son las posibilidades para aumentar la cesión de tributos. La primera de ellas sería proceder a la cesión efectiva de la fase minorista del IVA, que constituye precisamente la forma natural de completar el modelo LOFCA, dado que ya la propia LOFCA preveía, en 1980 "Hasta que el Impuesto sobre el Valor Añadido no entre en vigor se considerará como impuesto que puede ser cedido el de lujo que se recauda en destino" (Disposición Transitoria Tercera), posteriormente la Ley de cesión de tributos recalcó que "Se regulará mediante Ley especial la cesión a las Comunidades Autónomas del rendimiento que en su territorio corresponda al Impuesto sobre el Valor Añadido en su fase de gravamen sobre las ventas al por menor, u otros impuestos sobre las ventas en la misma fase, cuando se establezcan dichas figuras impositivas" (Disposición Adicional Segunda de la Ley de Cesión de Tributos) y más tarde el Consejo de Política Fiscal y Financiera interpretó, en el mismo sentido "Dentro del marco legal vigente establecido por la LOFCA y los Estatutos de Autonomía las posibilidades de efectuar nuevas cesiones de tributos están referidas a los dos impuestos siguientes:

a) El IVA en su fase minorista.

b) El Impuesto sobre Actos Jurídicos Documentados" (Apartado 2.3 del Acuerdo 1/1986, de 7 de noviembre).

La forma de llevar a cabo la cesión sería la ampliación de la Ley de cesión, concretando los puntos de conexión a partir de la clasificación subjetiva de los sujetos pasivos (tipificando como minoristas a aquellos que realizan el 80%, u otro porcentaje de sus ventas a consumidores finales), y del domicilio fiscal efectivo de éstos.

Como ventajas, esta alternativa presenta las de economía legislativa (lo cual permite ponerla en marcha de modo rápido y sin discutir todo el modelo) y la de cumplir los criterios de aumentar la capacidad normativa de las CC.AA. (puesto que les permitiría actuar sobre el tipo de gravamen mediante recargo), cederles mayor capacidad de gestión (dado su carácter de impuesto cedido) y aumentar sus ingresos de tipo fiscal. Como inconvenientes habría que citar su baja perceptibilidad y la mayor complejidad en la gestión del impuesto.

La segunda posibilidad de ampliar la cesión de tributos sería la cesión del Impuesto especial sobre determinados medios de transporte (el conocido como "impuesto de matriculación") que responde perfectamente, por su configuración, al tipo de impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista, que la LOFCA menciona en su artículo 11.1 como susceptibles de cesión.

Este supuesto, al igual que el del IVA, tiene la ventaja de presentar una recaudación distribuida de modo bastante uniforme entre las CC.AA, al ser las diferencias en consumos menos acusadas que las diferencias en renta.

En conjunto, la recaudación resultante de poner en práctica ambos supuestos de cesión sería lo suficientemente elevada como para aumentar de modo notable el grado de corresponsabilidad fiscal

3.2. Otras soluciones.

Saliendo del marco de la LOFCA, una de las posibilidades que se ha barajado para aumentar el grado de corresponsabilidad fiscal es la cesión a las CC.AA. de una parte (concretamente, el 15%) de la recaudación territorial del IRPF. Aunque en ocasiones se presenta tal alternativa como parte del modelo LOFCA, esta postura parece difícil de aceptar por los siguientes motivos:

1º La participación que la LOFCA establece en los impuestos no cedidos (lo que se ha reinterpretado como la base ITAE) es una participación global, sobre el conjunto de ingresos coactivos de la Hacienda Central, y no sobre un impuesto específico.

2º Más aún, la participación en la recaudación territorial de un impuesto específico es la esencia de la cesión de tributos, y precisamente la LOFCA prohíbe expresamente la cesión del TRPF.

3º La justificación a partir de la variable esfuerzo fiscal en el IRPF parece difícil de sostener, por un doble motivo. Conviene recordar que dicha variable está definida como $IRPFr/IRPF - VABr/VABn$, donde IRPFr e IRPF son, respectivamente, la cuota líquida del IRPF de la respectiva Comunidad o del total nacional y VABr y VABn tienen el mismo significado respecto a los valores añadidos brutos, y que **la variable tiene por objeto graduar un porcentaje de participación que se aplica sobre la base ITAE**. Por otra parte, tal como está definida la variable tiene media cero y actúa como mecanismo redistributivo, llevando fondos de unas CC.AA. a otras.

Contrariamente a lo que se afirma, en la propuesta no se toma la variable esfuerzo fiscal, sino que se la utiliza como pretexto para crear un nuevo sistema de transferencias al margen de la LOFCA.

Formalmente, lo que se pretende a partir del Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 7 de octubre de 1993 sobre el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas es alterar la anterior expresión [2] y convertirla en:

$$\text{PPI} = (\text{H}) \text{ITAE-TC}^* + 0,15 \text{IRPFr} - 0,15 \text{IRPF}^* \quad [5]$$

donde (H) es el conjunto de variables que resulta al excluir el esfuerzo fiscal en el IRPF de (Z) e IRPF^* es la recaudación normativa por IRPF. Es fácil apreciar que la variable esfuerzo fiscal desaparece, y su uso consiste en tomar uno de los numeradores de la expresión, para construir a partir de él la base de un nuevo sistema de transferencias. Por otra parte, desaparece también el carácter de redistribución de fondos que implicaba la variable, tal como estaba definida anteriormente. Como el valor del PPI en las expresiones [2] y [5] sería idéntico, (al menos en el momento inicial) el sentido último de la propuesta sería desdoblarse el anterior sistema de transferencias, basado en la recaudación impositiva global, apareciendo un nuevo sistema de transferencias, basado en la recaudación territorial del impuesto de renta. Como la esencia de la corresponsabilidad es disminuir el peso de las transferencias y aumentar los ingresos de tipo impositivo, no resulta nada claro en qué medida la propuesta puede servir para aumentar la corresponsabilidad fiscal.

Por otro lado, el encaje del anterior procedimiento en el artículo 13 de la LOFCA, y no en el artículo 11 resulta difícil de admitir. Téngase en cuenta que la cesión del 15% del rendimiento territorial del impuesto de renta se deduce del anterior PPI, como se hace con los tributos cedidos (artículo 13.3.b de la LOFCA), se prevé la integración de las CC.AA. en la Agencia Estatal de Administración Tributaria, a fin de que participen en la gestión del IRPF en sus respectivos territorios, como se hace con los tributos cedidos, y se deduce del resultado de la fórmula la recaudación normativa, exactamente igual que si fuera un tributo cedido. Pese a lo anterior, como al parecer no estamos ante un nuevo caso de cesión de tributos y considerando además que las CC.AA. recibirán sólo el 15% de la recaudación territorial del IRPF, podría afirmarse con ironía que estamos ante la nueva figura del "impuesto cedido".

Aparte de su encaje más que dudoso en el modelo LOFCA, la propuesta excluye el aumento de la capacidad normativa (porque no se trata de un recargo), y plantea dudas respecto a las competencias de gestión (porque no se trata de la cesión del impuesto). Respecto a su perceptibilidad, también sería discutible, si tenemos en cuenta que la cuota diferencial es la magnitud más visible del impuesto para los contribuyentes, y que el mecanismo de las retenciones ha hecho que en los últimos ejercicios aumentase de modo notable el número de declaraciones negativas. Subsiste, eso sí, el derecho a la recaudación, pero dicho derecho también está asegurado para los actuales ingresos vía PPI, y por otra parte, considerado aisladamente, es la característica más débil de las que conforman la corresponsabilidad fiscal.

Respecto a otros inconvenientes, y dependiendo de cómo se concretara la propuesta, si se pretende mantener la neutralidad de todo el sistema de financiación, no se ve claro cuál puede ser su sentido, salvo aumentar la complejidad del sistema, que ya de por sí es elevada. Si se admiten ganancias para algunas CC.AA., al tratarse de una interpretación política de la LOFCA, es muy probable que haya que efectuar compensaciones financieras por otra vía (por ejemplo, las asignaciones especiales de nivelación del artículo 15 de la LOFCA) hacia las CC.AA. que manifiesten reticencias a su aprobación, lo cual supondría un impulso más hacia el aumento del déficit. Desde otra perspectiva, si lo que se busca es abrir la puerta a una actuación diferenciada de las CC.AA. en materia impositiva, y en concreto sobre el IRPF, la medida es innecesaria, dado que la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de octubre de 1990 confirma ya la plena constitucionalidad de los recargos autonómicos.

Un segundo curso de actuación más allá de la LOFCA consistiría en ceder la capacidad normativa sobre los tributos cedidos, ampliando de este modo el campo de actuación fiscal de las CC.AA. Los aspectos positivos de esta alternativa serían las mejoras de incentivos que se obtendrían para actualizar la normativa de los tributos cedidos, aprovechando para ello la experiencia de las CC.AA. en materia de gestión. Además, se simplificaría el modelo de financiación, al evitar tener que efectuar ajustes en el PPI en el caso de alteración normativa de los tributos cedidos, que es lo que sucede actualmente.

Una tercera alternativa a considerar sería el avance gradual hacia un sistema de compartición de impuestos, a partir de la entrada de las CC.AA. en una Agencia de Administración Tributaria nacional que gestionara los actuales impuestos estatales y autonómicos. Dentro de este esquema, un Consejo de Política Fiscal y Financiera reformado podría decidir la política impositiva de los impuestos de titularidad autonómica, y acordar igualmente las reglas de reparto impositivo de los impuestos compartidos.

4. CONCLUSIONES.

En el desarrollo de la Hacienda Autonómica, la lógica misma del proceso ha conducido a un grado cada vez menor de corresponsabilidad fiscal. El resultado se debe, en gran medida, tanto al propio diseño del modelo LOFCA como a la peculiar aplicación que se ha hecho del mismo a lo largo de las sucesivas renegociaciones.

La introducción de un mayor grado de corresponsabilidad fiscal en la Hacienda Autonómica permitiría una mayor eficiencia en la asignación de recursos y aumentar la transparencia en los procesos de decisión pública. Por otra parte, otorgaría una mayor autonomía a los gobiernos autonómicos, al concederles más margen de decisión sobre sus ingresos.

Para avanzar hacia una mayor corresponsabilidad parece necesario superar la miopía del actual debate político, centrado exclusivamente en la cesión de una parte de la recaudación territorial del impuesto de renta. Además de esta alternativa, debería considerarse también el completar el esquema de cesión de la LOFCA, traspasando a las CC.AA. la fase minorista del IVA y el impuesto de matriculación, la posible cesión de la capacidad normativa sobre los tributos cedidos o el avance hacia un nuevo modelo de compartición impositiva, a partir de la entrada de las CC.AA. en la Agencia de Administración Tributaria.

Caso de no adoptar ninguna medida al respecto, la futura asunción por parte de las CC.AA. del artículo 143 de las competencias de educación disminuiría aún más el bajo grado existente de corresponsabilidad fiscal.

CORRESPONSABILIDAD FISCAL, SOLIDARIDAD Y PARTICIPACIONES TERRITORIALIZADAS EN EL IRPF

Francisco Pedraja Chaparro

INTRODUCCION: DEFINICIONES Y CONFLICTOS.

Todo sistema de haciendas descentralizadas ha de basarse en una serie de principios; autonomía, solidaridad, suficiencia y coordinación son los más importantes. Los dos primeros serán objeto de atención preferente.

La autonomía permitirá obtener la principal ventaja y con ello la principal justificación de la descentralización fiscal desde un punto de vista económico: una oferta de servicios locales más ajustada a las preferencias de los individuos que viven en esas jurisdicciones. Estrechamente relacionado con ese principio, ya que posibilita la consecución de aquella ventaja, está el de corresponsabilidad fiscal o eficiencia en el proceso de toma de decisiones públicas, que puede interpretarse como una aplicación del principio del beneficio al ámbito espacial que permite una adecuada equivalencia entre los beneficios de la actividad pública y los costes de la misma mediante la utilización de instrumentos apropiados.

En definitiva estamos buscando unos instrumentos que permitan la toma de decisiones públicas eficientes clarificando las relaciones entre beneficios y costes y eliminando los fenómenos de ilusión fiscal⁽¹⁾.

Por su parte, la solidaridad, en el ámbito de la financiación descentralizada, debe entenderse en un sentido de equidad horizontal, es decir, persigue alcanzar un determinado grado de igualación en la provisión de bienes y servicios públicos regionales mediante una adecuada redistribución territorial de los recursos públicos por la Hacienda central⁽²⁾.

La introducción anterior, intentando aclarar el contenido de esos dos principios, me parece necesaria y cumple una doble finalidad:

a) Si la crítica fundamental al modelo de financiación autonómica es su ausencia de corresponsabilidad fiscal, una delimitación del concepto se hace imprescindible para saber hacia dónde debemos dirigir nuestros pasos.

La crítica, por otra parte, está más que fundada, no existen dudas sobre esta enfermedad que aqueja a nuestro sistema de financiación autonómica. Los tributos propios y cedidos⁽³⁾ se sitúan

(1) Una definición fuerte de corresponsabilidad fiscal incluiría capacidad normativa (sobre impuestos perceptibles), capacidad de gestión y derecho a la recaudación.

(2) Conviene distinguir esa versión de la solidaridad en la financiación autonómica del objetivo de nivelación de las diferencias de renta y desarrollo económico de las distintas regiones. Esas diferencias provocarían a su vez, en un esquema de financiación descentralizada, distintos niveles de prestación de servicios que tratan de ser corregidos asegurando el cumplimiento del mencionado principio de equidad horizontal.

(3) Estos últimos suponen incluso una corresponsabilidad débil.

entre el 10% y el 15% de la financiación total, cifras muy distintas no solamente de lo que ocurre en otros países de análoga estructura, sino incluso dentro de nuestro país, de lo que sucede en la esfera municipal. En el futuro, la generalización del traspaso de competencias, lo que supondrá triplicar los presupuestos actuales de las CC.AA. del 143, agravará aún más el problema.

b) Destacar el carácter conflictivo, no pacífico del principio de corresponsabilidad con el de solidaridad; una versión más del conflicto eficiencia-equidad tan común en los problemas de economía pública.

El Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) adoptaba, el 20 de enero de 1992, un acuerdo sobre el sistema de financiación autonómica para el período 1992-96. Centrado básicamente en la determinación del porcentaje de participación en los ingresos del Estado (PIE), fuente principal de financiación de las CC.AA., el Acuerdo fue una continuación, con ligeros retoques, del de 1986. En este sentido, dejaba sin solucionar problemas pendientes del período anterior estrechamente relacionados con los principios de autonomía y equidad cuyo análisis encomendada a comisiones específicas, concretamente, una sobre corresponsabilidad fiscal y otra sobre nivelación de servicios fundamentales.

Los pasos siguientes irán destinados a la búsqueda de las vías posibles para incrementar la corresponsabilidad fiscal. Esa indagación puede hacerse dentro y fuera del marco de la LOFCA; siguiendo la primera opción utilizaremos el esquema de financiación de las CC.AA. de régimen común para concentrarnos en la medida propuesta y sus posibles efectos sobre el concepto de solidaridad ofrecido.

POSIBILIDADES ¿DENTRO? DE LA LOFCA.

1. Establecimiento de tributos propios.

La ventaja que ofrece esta vía por su claro respeto del principio de corresponsabilidad fiscal se desvanece cuando uno intenta cumplir las limitaciones de la LOFCA, en especial, no gravar hechos impositivos ya utilizados por el Estado. No es extraño que, salvo algún caso excepcional y por peculiaridades propias como es el caso de Canarias, estas figuras queden reducidas a meros impuestos de ordenación con una mínima capacidad recaudatoria, confirmada por las cifras de los presupuestos autonómicos en los que apenas si alcanzan un 1%.

2. El camino de los tributos cedidos.

Aportan al sistema una corresponsabilidad fiscal de segundo rango en la medida que la gestión es un tema menor comparado con el establecimiento de un tributo y la modificación de sus elementos esenciales. En estos tributos el Estado mantiene la capacidad normativa, cediendo la gestión en algunos casos y siempre la recaudación.

Sorprende, el escaso interés que muestra el Acuerdo del CPFF de 20 enero por este camino.

El impuesto especial sobre determinados medios de transporte que tiene fácil encaje en el artículo 11 de LOFCA bajo la denominación genérica de "impuestos sobre consumos específicos en su fase minorista", es una posibilidad nada despreciable. Su potencialidad recaudatoria, similar, según nuestras estimaciones, a la reducción que en su día supuso la supresión del impuesto de lujo en destino por aplicación del IVA, y su dispersión territorial, mucho menor que la del conjunto de los actuales tributos cedidos, son razones que avalan a este instrumento como un camino que mejora la corresponsabilidad sin graves alteraciones en el esquema de subvenciones.

La cesión del IVA en fase minorista aunque tiene dificultades evidentes no debería ser ignorada como ha hecho el Acuerdo de enero de 1990 olvidando el compromiso de su estudio y análisis al que se llegó en el Acuerdo de 1986.

3. Participación en los Impuestos del Estado.

No deja de ser extraño que busquemos en este componente de financiación, cuyo objetivo básico es la equidad, ganancias en el terreno de la corresponsabilidad fiscal.

La participación en los Impuestos del Estado son las subvenciones incondicionales propias de los modelos descentralizados que tratan de garantizar la equidad del sistema en un doble sentido: vertical, proporcionando una suficiencia relativa análoga a las distintas esferas de la hacienda pública, y horizontal, de manera que aquellas haciendas descentralizadas con unas mismas obligaciones competenciales puedan ofrecer un nivel análogo de servicios con sus ingresos (recaudación normativa por tributos cedidos, en nuestro caso) y los recibidos vía subvenciones (PIB), exigiendo a sus ciudadanos un esfuerzo fiscal estándar.

La finalidad compensatoria de esas subvenciones muestra de forma clara el elemento de solidaridad (en su versión de equidad horizontal) que existe en ellas intentando neutralizar hasta cierto punto las diferencias de recursos fiscales, de necesidades unitarias de gasto público y de costes unitarios de provisión de servicios.

La "posible" corresponsabilidad en este caso vendría por una vía indirecta en función del esfuerzo fiscal, que es una de las variables utilizadas para distribuir esos fondos. Ese parecía ser el camino en el que estaba pensando el CPFF de enero de 1992 cuando encomendaba al Grupo de Trabajo correspondiente la tarea de "examinar las posibilidades que ofrece la LOFCA de asignar a las CC.AA. un mayor grado de corresponsabilidad fiscal, especialmente en el contexto de la variable esfuerzo fiscal".

Sorprendentemente, la variable esfuerzo fiscal que sirve entre otras para distribuir un fondo general acaba siendo utilizada para desdoblarse esa subvención en dos componentes, uno territorializado (en función de las cuotas líquidas de IRPF) y otro general (análogo al actual). Esfuerzo fiscal que está mal definido, ya que ¿cómo puede hablarse de él refiriéndose a las CC.AA. con respecto a un impuesto del que aquéllas carecen de capacidad normativa (recuérdese que la posibilidad de establecer recargos no ha sido utilizada) y de gestión?

En cualquier caso, en el ámbito de la LOFCA, son los tributos cedidos los instrumentos que permiten la territorialización de las recaudaciones y el IRPF está excluido de esa posibilidad. La participación del art. 13 de la LOFCA, se configura en nuestra opinión sobre el conjunto de los impuestos estatales no cedidos y sin referencia territorial alguna. Lo anterior justifica el interrogante que acompaña al epígrafe pero no impide, sin embargo, que a efectos de nuestro estudio las participaciones territorializadas sean analizadas dentro de la lógica de los tributos cedidos.

Por otra parte, el concepto de corresponsabilidad fiscal ofrecido descarta a las simples participaciones territorializadas de su ámbito.

4. Los recargos.

Los recargos suponen una ampliación de la capacidad normativa, permitiendo una variación de tipos e introduciendo por tanto el principio de corresponsabilidad fiscal.

Entre los contemplados por la LOFCA, sobre tributos cedidos y sobre el IRPF, este último es el que ofrece más posibilidades y debería ser además sobre la cuota líquida (respetando así la

naturaleza del impuesto) y no deducible del impuesto estatal si queremos mantener los requisitos de la propia Ley.

De modo ingenuo podría argumentarse: si se tienen los instrumentos adecuados (recargos) que se apliquen, olvidando que la corresponsabilidad es un compromiso que afecta a la propia Hacienda central que ha de variar el esquema de incentivos existente. Si no se reduce la tarifa estatal previamente resulta ocioso creer que, en las actuales circunstancias, vayan a establecerse recargos ya que esa posibilidad ha estado abierta y no ha sido utilizada.

La propuesta entonces constaría de dos etapas. En la primera se reduciría la tarifa estatal compensándose esa disminución con el establecimiento simultáneo de un recargo equivalente por las CC.AA. manteniéndose así inalterada la carga fiscal del contribuyente; adicionalmente, la reducción de la financiación autonómica vía porcentaje en un importe idéntico a la recaudación obtenida con el recargo respetaría la neutralidad financiera de la propuesta. En una segunda fase cada CA podría variar hacia arriba o hacia abajo el tipo de recargo.

Los conflictos con la solidaridad de los recargos equivalentes, que serán analizados a continuación son parecidos a los de la participación territorializada en el IRPF. La propuesta del recargo introduce la corresponsabilidad desde un primer momento y esa ventaja añade alguna dificultad adicional⁽⁴⁾. En este sentido pueden citarse la necesidad de un acuerdo unánime y el consiguiente poder de veto de cualquier CA así como las dificultades por parte del electorado-contribuyente de "aceptar" un recargo elevado que no será tal⁽⁵⁾.

PARTICIPACIONES TERRITORIALIZADAS EN EL IRPF Y SOLIDARIDAD.

1. Implicaciones en la situación de partida.

Tanto las participaciones territorializadas como los recargos autonómicos equivalentes afectan directamente a un instrumento, la participación general en impuestos del Estado, que cumple como ya dijimos una función de solidaridad. Uno u otro camino, al aumentar la capacidad fiscal de las CC.AA. disminuyendo su dependencia financiera con respecto a la Hacienda central, otorgan a las subvenciones una mayor relevancia como instrumento al servicio de la equidad horizontal, mientras su contribución a la equidad vertical se ve reducida.

A la desigual distribución de los tributos cedidos (sin que aún haya finalizado la generalización de su cesión en algunas CC.AA.), se añadirá una mayor desigualdad fruto de la fuerte dispersión de las cuotas líquidas *per cápita* por IRPF en las CC.AA. La financiación *per cápita* por tributos cedidos (normativos) para las distintas CC.AA. oscila, siendo 100 la media, desde un 51 para Extremadura hasta un 146 para Cataluña, es decir, tres veces más⁽⁶⁾. Si consideramos las cuotas líquidas *per cápita* la diferencia, ahora entre Extremadura y Madrid (mínimo y máximo) se multiplican por cuatro veces y media. Todo ello aumenta la desigualdad en los grados de dependencia financiera de las CC.AA.

(4) Siempre queda la duda de si la segunda fase, es decir, recargos diferenciados, por encima o por debajo del tipo básico del recargo será aplicada.

(5) Cerca de un 18% para conseguir una participación del 15% en la cuota líquida del IRPF con datos del último Acuerdo.

(6) Acuerdo de financiación de enero de 1992. Datos referidos a 1990. Si utilizásemos la recaudación real para ese mismo año la diferencia sería de 3,4 veces y llegaría a 4,3 (ahora entre Madrid y Extremadura) si se hubiera completado la cesión de tributos.

También desde el lado del gasto otra característica del sistema añade un factor de diversidad no asociado al ejercicio de la propia autonomía, nos referimos a las distintas necesidades de gasto como consecuencia de diversos niveles competenciales. Han de acogerse favorablemente, por tanto, aquellas medidas que amplían las competencias en las CC.AA. del 143 por la simplificación que suponen del problema que trata de resolverse.

En la situación de partida serán necesarias normas suspensivas para evitar que se produzcan transferencias desde las CC.AA. a la Hacienda estatal en aquellos casos en los que el porcentaje de participación territorializada en el IRPF supere cuantitativamente a la participación actual en impuestos del Estado⁽⁷⁾ con la aproximación que ello supondría del régimen común al régimen foral de financiación. En ese caso estarían, con los datos del nuevo Acuerdo para 1990: Aragón, Asturias, Baleares y Madrid. Si se generalizara la cesión de tributos al grupo anterior se incorporaría alguna nueva CA como es el caso de Cantabria, de manera que quedarían al margen del "mecanismo de corresponsabilidad fiscal" comunidades muy endeudadas y especialmente "necesitadas" del mismo.

2. Implicaciones en un sentido dinámico.

Una vez territorializadas las participaciones, el equilibrio financiero del momento inicial podría desaparecer. En un análisis dinámico del sistema, la financiación de cada CA dependerá, aún sin producirse medidas discrecionales de los gobiernos autónomos, en primer lugar, de la importancia relativa de cada una de sus fuentes de financiación (entre ellas las fuentes territorializadas), y en segundo lugar, de las tasas de crecimiento de cada uno de esos componentes. A medida que las diferencias en esos dos factores sean más acusadas, menor será el plazo en el que se produzcan discrepancias significativas con respecto a la situación de partida y más rápidamente se verá afectado el grado de solidaridad del sistema.

Con el fin de analizar esa situación realizamos una simulación que ha de tomarse con suma cautela debido a las hipótesis sobre las que se basa, especialmente, por el riesgo que incorpora, aceptar que el pasado volverá a repetirse en el futuro. En este sentido, se supone que en el futuro las participaciones crecerán como lo hubieran hecho en el pasado (período 1987-91) de haber estado vigente el sistema. Es decir, el PIE ajustado aumentaría según el ITAE sometido a los dos conocidos límites, uno máximo el crecimiento del PIB nominal, y otro mínimo, los gastos equivalentes del Estado (distinto para cada grupo de CC.AA.). Las participaciones territorializadas (15%) en el IRPF evolucionarían sin limitaciones y de acuerdo con las tasas de crecimiento de las cuotas líquidas del impuesto personal en cada CA lo que constituye, sin duda, una hipótesis arriesgada teniendo en cuenta la diferente situación económica y los efectos, desconocidos, del nuevo IRPF⁽⁸⁾.

De los resultados obtenidos, podrían destacarse dos conclusiones principales:

a) El Estado habría tenido que proporcionar recursos adicionales a las CC.AA. El mecanismo no hubiera sido neutral financieramente entre esas dos esferas de la Hacienda.

b) Aunque es posible identificar entre las beneficiadas a CC.AA. "ricas" (Madrid, Cataluña) y entre las perjudicadas a regiones "pobres" (Galicia), no parece ser la pobreza relativa el criterio delimitador de comunidades ganadoras y perdedoras a juzgar por los ejemplos contrarios encontrados; Baleares es la que más pierde y Castilla la Mancha es la segunda que más gana.

(7) Suponiendo que se desee mantener un porcentaje único de participación en el IRPF para todas las CC.AA.

(8) Además en el caso de que el 15% de la cuota líquida del IRPF supere al PIE inicial, este último se hace cero y toda la participación se considera territorializada. Se elimina también la necesidad de completar el proceso de cesión de atributos en algunas CC.AA.

La enseñanza básica de este análisis desde mi punto de vista es que si hacemos depender la financiación autonómica del IRPF, el ritmo de crecimiento de las economías regionales repercutirá en las Haciendas de sus CC.AA. y su efecto será más intenso cuanto mayor sea relativamente esa participación territorializada. En consecuencia tendrán que reforzarse los mecanismos de solidaridad.

De este modo, mientras que desde los ingresos, con esa medida, se avanzaría en la distribución de los mismos a las CC.AA. en función de sus capacidades fiscales, desde las subvenciones, se trataría de maximizar el nivel mínimo de servicios regionales teniendo en cuenta las distintas capacidades fiscales de las CC.AA.; se pone así de manifiesto el conflicto entre los principios de autonomía y solidaridad.

Como ocurre siempre en este ámbito, habría que llegar a soluciones de compromiso entre incentivar a las CC.AA. en sus decisiones fiscales, atribuyendo a las mismas capacidades fiscales mediante verdaderos instrumentos de corresponsabilidad fiscal y mantener unas reglas de evolución, cláusulas de salvaguardia o garantías de solidaridad que eviten la quiebra de los equilibrios financieros.

Sobre esas garantías y sin detenerme en las distintas formulaciones posibles hacemos dos observaciones generales:

a) En el fondo el problema se reduce a un correcto cálculo de la recaudación normativa de las participaciones territorializadas análogamente a lo que ocurre con los tributos cedidos⁽⁹⁾; eso no significa que el problema sea fácil de resolver, pero indica al menos el camino para conseguirlo. Desde ese punto de vista estarían plenamente justificadas aquellas diferencias resultantes del poder discrecional de las CC.AA., es decir, establecimiento de recargos diferenciales y mejoras en la gestión⁽¹⁰⁾ y lo contrario sucedería con las ganancias obtenidas, por ejemplo, por el simple efecto de la progresividad del impuesto.

b) Esas garantías de solidaridad deberían diferenciarse de las asignaciones de nivelación del art. 15 de la LOFCA. Puede suceder que la actual financiación sea insuficiente para garantizar un nivel mínimo teniendo en cuenta que las cantidades transferidas pretendían cubrir el coste de los servicios al nivel que los venía proporcionando la Hacienda central. Somos conscientes de los problemas de incentivos que existen en este ámbito y de que las diferencias actuales responden en parte, debido al tiempo transcurrido, al ejercicio de la propia autonomía.

Para finalizar, sabiendo qué posturas extremas ante los principios de autonomía y corresponsabilidad fiscal, por un lado, y solidaridad, por otro, son incompatibles, nuestro trabajo debería encaminarse hacia la búsqueda de un equilibrio entre ambos, convencidos siempre de que las soluciones alcanzadas no serán nunca las definitivas.

(9) La "norma" para los tributos cedidos crece según el criterio general de evolución del PTE (ITAE, PIB nominal, GE, predominando el GE en los últimos años). Surgen al respecto diversas dudas: ¿Qué relación hay entre el GE y la recaudación por tributos cedidos?, ¿qué sentido tiene que ese GE sea distinto en función de las competencias asumidas con respecto a la norma de tributos cedidos? y ¿qué razón hay para mantener una misma norma para tributos cedidos tan diferentes? Como se ve la solución adoptada en este caso dista mucho de ser la apropiada.

(10) Lo que exige que las CC.AA. colaboren en la gestión del impuesto ya que si no ¿dónde se encuentra la corresponsabilidad fiscal?

ECONOMIA INTERNACIONAL

SIN SALIDA INMEDIATA A LA CRISIS

Juan Pérez-Campanero

1. INTRODUCCION.

La economía mundial ha continuado en este tercer trimestre sumida en la debilidad, y el pesimismo (o, según los puntos de vista, una evaluación más realista) sobre las perspectivas de recuperación a corto plazo se ha ido generalizando.

La recuperación económica en Estados Unidos se produce a un ritmo poco vigoroso, y la estabilización registrada en Europa durante el segundo y tercer trimestre parece sólo una pausa en un proceso de caída aún más pronunciado, en un camino hacia el "double dip" que Japón parece de hecho haber ya iniciado. Con el papel de las políticas fiscales hipotecado por años de excesos presupuestarios, la carga que pesa sobre las políticas monetarias en estos momentos es extraordinaria. La situación es especialmente sombría en Europa, que se enfrenta con agudeza a las consecuencias presupuestarias de una generosa política de protección social y a su falta de competitividad en los mercados internacionales. El mayor riesgo en estos momentos se cifra en una quiebra de las negociaciones para la conclusión de la Ronda Uruguay de liberalización del comercio mundial, en un entorno político en que las presiones proteccionistas son una reacción esperable en tiempos de crisis.

2. LA ACTUAL RECESION EN PERSPECTIVA.

El gráfico núm. 1 ilustra bien la debilidad de la economía mundial en los años recientes. 1993 será el cuarto año consecutivo en que la economía mundial crece en términos reales por debajo de su tendencia a largo plazo (en torno al 3,5%), y es muy probable que la misma situación se repita en 1994. Sólo el dinamismo de las economías en desarrollo en los años recientes ha impedido que la desaceleración en los países industriales se haya trasladado en una caída del crecimiento mundial aún más acentuada. Por su parte, las economías en transición de los antiguos países socialistas continúan en el punto álgido de su colapso económico.

La recurrente revisión a la baja de las previsiones de crecimiento a lo largo de los últimos meses revela de forma particularmente aguda esta progresiva concienciación de la comunidad internacional sobre la gravedad de la situación económica. A título ilustrativo, las últimas previsiones de crecimiento para 1993 y 1994 para los siete mayores países industrializados (es decir, los países del llamado G7) y para España están contenidas en la Tabla núm. 1. Existen pocas diferencias entre las previsiones oficiales de los gobiernos (representadas en cada caso por diferentes agencias gubernamentales, como la OMB en Estados Unidos, el Tesoro en el Reino Unido, etc.) o la Comisión Europea, las de los organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, y las de las instituciones financieras privadas, sintetizadas aquí por el llamado consenso de mercado, o media de las entidades privadas encuestadas por la sociedad especializada Consensus Economics.

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

TABLA NUM. 1

PREVISIONES DE CRECIMIENTO DEL PIB EN TERMINOS REALES					
	1990	1991	1992	previsión 1993	previsión 1994
Estados Unidos	1,2	-0,7	2,6		
Gobierno de EE.UU.				2,0	3,0
I.M.F.				2,7	2,6
O.C.D.E.				2,6	3,1
Comisión CE				2,6	2,5
Consenso mercado				2,7	2,8
Japón	5,2	4,0	1,3		
Gobierno de Japón				3,3	n.d.
I.M.F.				-0,1	2,0
O.C.D.E.				1,0	3,3
Comisión C.E.				0,6	2,1
Consenso mercado				0,2	1,4
Alemania	5,1	3,7	1,9		
Gobierno de Alemania				-0,5	n.d.
I.M.F.				-1,6	1,2
O.C.D.E.				-2,4	1,0
Comisión CE				-2,0	0,5
Consenso mercado				-2,1	0,8
Francia	2,5	0,7	1,4		
Gobierno de Francia				-0,8	1,4
I.M.F.				-1,0	1,1
O.C.D.E.				-0,7	1,5
Comisión CE				-0,7	0,8
Consenso mercado				-1,3	0,8
Italia	2,1	1,3	0,9		
Gobierno de Italia				0,5	1,5
I.M.F.				0,3	1,7
O.C.D.E.				-0,2	1,7
Comisión CE				0,0	1,5
Consenso mercado				-0,1	1,7
Reino Unido	0,6	-2,3	-0,4		
Gobierno del R.U.				1,3	n.d.
I.M.F.				1,8	2,8
O.C.D.E.				1,8	2,9
Comisión CE				1,5	2,5
Consenso mercado				1,8	2,6
Canadá	-0,5	-1,7	0,7		
Gobierno de Canadá				2,9	4,6
I.N.F.				2,6	3,8
O.C.D.E.				3,1	4,5
Consenso mercado				2,6	3,4
España	3,7	2,3	1,0		
Gobierno de España				-0,8	1,3
I.M.F.				-0,6	1,6
O.C.D.E.				-0,6	1,7
Comisión CE				-0,4	1,4
Consenso mercado				-0,9	1,2

Fuente: I.M.F. *World Economic Outlook*, September 1993; OCDE, *Economic Outlook*, June 1993;
 Commission of the European Communities, *European Economy Sup.A*, June/July 1993;
 Consensus Economics, *Consensus Forecasts*, October 1993.

El resultado en todos los casos es el de una recuperación algo más vigorosa de la registrada hasta el momento en los países anglosajones, y el inicio de una débil recuperación en Europa continental. Cabe destacar que las opiniones del sector privado apuntan a la idea de que los gobiernos y los organismos internacionales están sobrevalorando las posibilidades de recuperación de las economías de la Europa continental y de Japón.

Tiene interés asimismo resaltar la marcada diferencia en el perfil del ciclo entre los países del bloque anglosajón (Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Australia, Nueva Zelanda) y los países de Europa continental y Japón por otro. Los países escandinavos (Suecia, Noruega, Finlandia) son un caso intermedio, aunque se asemejan, a este respecto, más a los países del bloque anglosajón en su comportamiento económico, de la misma forma que Japón tiende a observar un perfil cíclico más parecido a Europa continental.

Este hecho se ilustra en los gráficos núm. 2 y 3, que recogen el crecimiento económico histórico y previsto sólo para los más importantes países anglosajones (Gráfico núm. 2) y de Europa continental (Gráfico núm. 3), al objeto de no entorpecer la claridad de su representación. Como puede verse, el comportamiento cíclico es completamente diferente entre los dos grupos y bastante similar dentro de cada grupo. Los países anglosajones se han comportado con una asombrosa sincronía (tanto más cuanto que la integración comercial del Reino Unido con Europa continental ha aumentado en los últimos años). Y, salvo excepciones ligadas a fenómenos idiosincráticos que no tienen un efecto superior a dos años en los que respecta al desviar al país de la norma de perfil cíclico europeo (la reunificación alemana en 1990, la entrada de España en la CE en 1986), el mismo tipo de sincronía se registra en los países continentales. En lo que respecta a la fase recesiva del presente ciclo, puede observarse que el momento de máxima caída de la producción se produce en los países de Europa continental dos años después que en los países anglosajones. Cotejando los datos trimestrales -no representados aquí- podría precisarse aún más el desfase cíclico, que está entre seis y ocho trimestres.

La Tabla núm. 2 recoge con más precisión la "instantánea" actual de las economías industriales, y las perspectivas para el año próximo, así como una caracterización del tono general de las políticas económicas, tema sobre el que luego volveremos.

Como indiqué en un artículo de un número anterior de esta revista⁽¹⁾, la existencia de estas pautas divergentes de crecimiento no ha sido un fenómeno universal en los ciclos anteriores. Por ejemplo, en las recesiones más recientes, de 1974-75 y de 1980-82, se dio un mucho mayor grado de simultaneidad entre todas las economías industriales. En ese mismo artículo se señalaba que parecemos encontrarnos en un ciclo económico algo inusual, en el sentido de venir caracterizado por una lenta recuperación, con una fase recesiva dilatada y un proceso de recuperación que se prolongará mucho en el tiempo.

Como puede deducirse de la inspección de los datos anteriores (véase por ejemplo la Tabla núm. 2), la economía estadounidense es la que se encuentra más avanzada en su proceso de reactivación. Pero la fortaleza de la recuperación dista mucho de ser la deseable, y las señales que se deducen de los indicadores económicos en los últimos meses son a menudo contradictorias, y recurrente desilusionan a los observadores que esperan ver evidencia de una expansión económica sólida. En este sentido, resulta esclarecedor el Gráfico núm. 4, que compara el crecimiento económico trimestral en Estados Unidos desde el momento del valle cíclico en adelante, para el ciclo en curso y para el promedio de los ciclos económicos de la posguerra, y en el que se puede descubrir esta atonía de la recuperación económica actual. Los episodios de inclemencias meteorológicas registrados en los últimos meses han tenido asimismo un cierto efecto inhibitor sobre la actividad económica que también hay que recordar.

(1) "Las características de la recesión mundial", número 76/77.

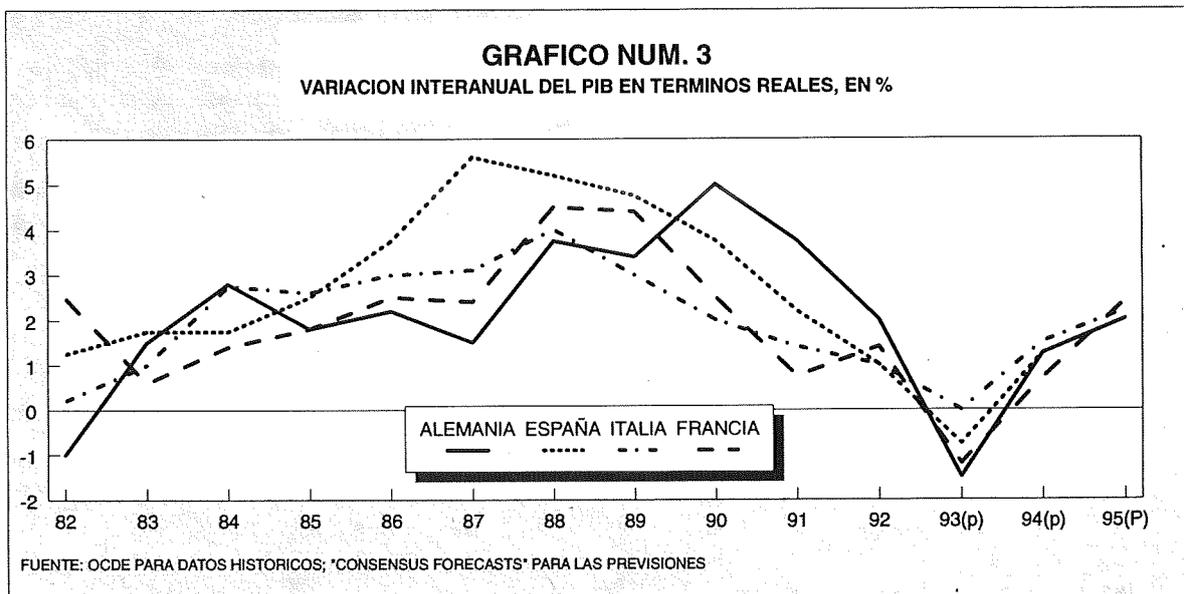
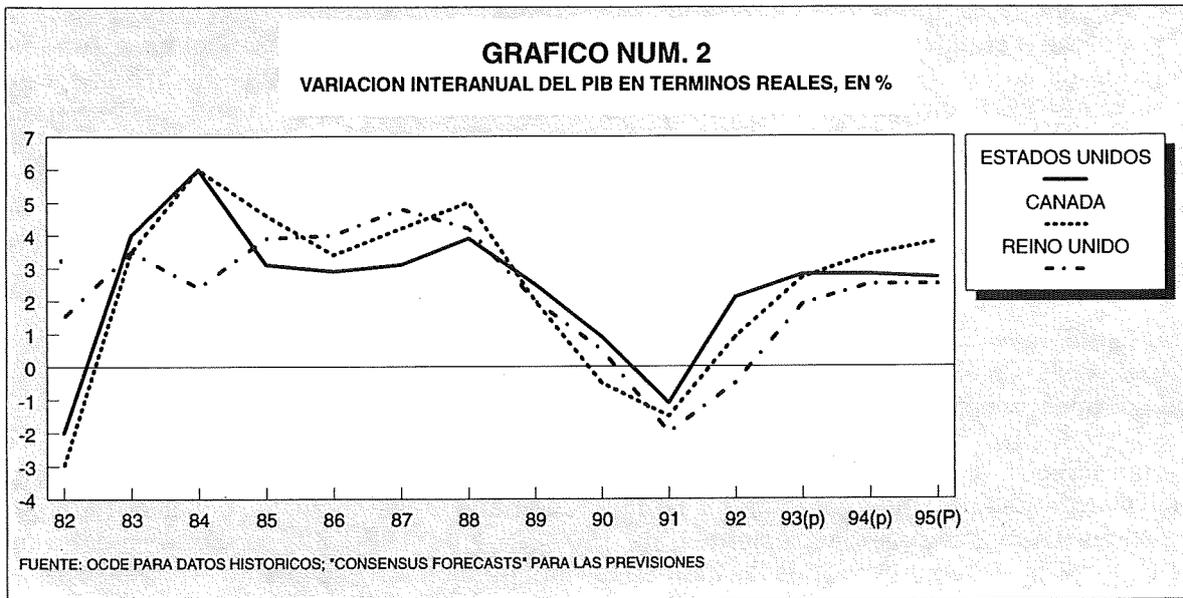
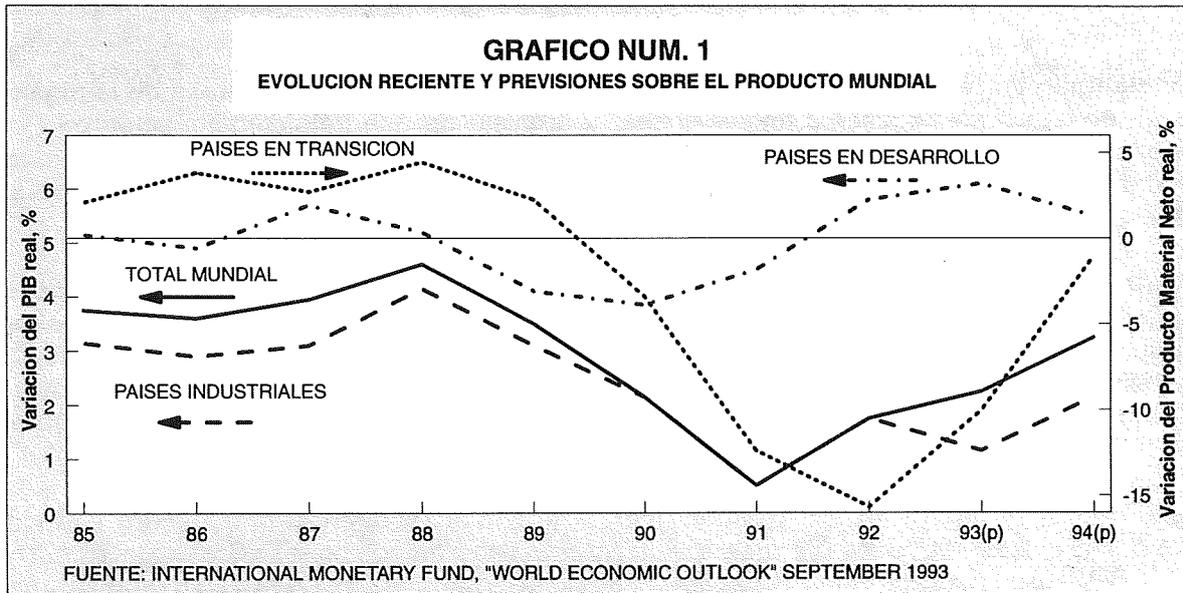


TABLA NUM. 2

Caracterización cíclica	Crecimiento del		Crecimiento potencial en 1994	Crecimiento previsto en 1994	Tipo de		
	PIB 6 últimos meses (tasa anualizada)	OUTPUT GAT en 1993			Fiscal	Monetaria	cambio
Estados Unidos Recuperación sostenida	1,3	-0,2	2,1	3,5	-	+	-
Japón Recesión	0,4	-2,5	4,3	1,0	-	+	-
Alemania Recesión	-2,1	-4,2	2,5	-0,5	-	0	0
Francia Recesión	-2,1	-4,9	2,3	1,0	0	-	0
Reino Unido . . . Recuperación débil	1,9	-8,6	2,2	2,7	-	-	+
Italia Recesión	-0,9	-4,0	2,3	1,4	-	-	+
Canadá Recuperación débil	3,5	-10,3	2,6	3,7	-	0	+
Australia Recuperación débil	2,8	-8,3	2,5	2,8	+	0	0
Bélgica Recesión	-2,0	-4,6	1,9	-0,5	-	-	0
Finlandia Recesión	-4,3	-18,9	1,9	1,5	-	-	+
Dinamarca Recesión	2,5	-4,0	1,8	0,9	+	-	0
Holanda Recesión	-0,1	-5,2	2,1	1,5	-	-	-
ESPAÑA Recesión	-2,0	-9,0	2,6	0,2	-	-	+
Suecia Recesión	-6,8	-8,8	0,6	1,2	+	-	+
Suiza Recesión	-0,8	-8,6	1,6	1,2	-	+	-

Notas: Se utilizan 5 categorías de posición cíclica, en función de la tasa de crecimiento interanual estimada para el PBI de 1993:

- I. RECESION: Crecimiento negativo
- II. RECUPERACION DEBIL: Tasa de crecimiento inferior a la tendencial, pero superior a la del año precedente
- III. RECUPERACION SOSTENIDA: Crecimiento superior al tendencial y al del último año
- IV. EXPANSION MADURA: Crecimiento superior al tendencial pero inferior al del año precedente
- V. RECESION DE CRECIMIENTO: Crecimiento positivo pero inferior al tendencial y al del año precedente

El crecimiento potencial es el estimado por al OCDE en la edición de junio 1993 del "Economic Outlook"

Las estimaciones del "outpout gap" siguen la metodología de la OCDE, y utilizan las previsiones de J. P. Morgan para el crecimiento de 1993.

El tono de las políticas puede ser contractivo (-) neutral (0) o expansivo (+):

FISCAL: se hace abstracción de los efectos del ciclo sobre el presupuesto, y se consideran los planes fiscales para 1994.

MONETARIA: Se considera que si los tipos de interés reales son superiores al crecimiento potencial de la economía, la política es contractiva

TIPO DE CAMBIO: la política se considera contractiva o expansiva, según que el tipo de cambio real efectivo calculado por J.P. Morgan se haya apreciado o depreciado más de un 5%, y neutral en caso contrario

Fuente: J.P. Morgan, "World Financial Markets", September/October 1993.

3. LA IMPORTANCIA DE LOS PRECIOS DE LOS ACTIVOS FINANCIEROS E INMOBILIARIOS.

Tanto la OCDE como el FMI han alertado reiteradamente en los últimos años sobre la importancia que tiene en la explicación de la especificidad del presente ciclo la evolución de los precios de los activos, particularmente los activos inmobiliarios y las cotizaciones bursátiles. El último informe del Fondo Monetario Internacional, por ejemplo, señala que "la necesidad de realizar ajustes de balance en las familias, empresas e instituciones financieras después de la corrección de los precios inflados de los activos inmobiliarios y de otro tipo a finales de la década de los 80 ha sido el factor distintivo que subyace a las recesiones que comenzaron en el período

1990-92 en Norteamérica, el Reino Unido, Australia y varios países nórdicos, y las subsiguientes recuperaciones vacilantes en la mayoría de estas economías. Más recientemente, la deflación del precio de activos y el posterior ajuste de balances han desencadenado una caída de la actividad en Japón"⁽²⁾.

El problema ha sido reiteradamente analizado en los informes de los organismos internacionales de los dos últimos años⁽³⁾. La caída de los precios de los activos inmobiliarios y de las cotizaciones bursátiles han sido un factor decisivo en el deterioro de la solvencia de las familias, empresas no financieras e instituciones financieras, y han motivado una contracción del gasto para hacer frente a las obligaciones contraídas o a los fallidos registrados, según sean los casos. Un excelente reflejo de este proceso de reestructuración financiera se registra en los "credit ratings" medios ponderados por el volumen total de activos de las entidades de crédito de distintos países, tal como aparece recogido en el Gráfico núm. 5, tomado del último informe de la OCDE, y elaborado en base a datos originales de Moody's Investor Service. Así, mientras que la posición financiera de los bancos estadounidenses parece haber empezado a mejorar en los dos últimos años, la revisión a la baja del rating continúa en otros países.

Pero, curiosamente, aunque se han reproducido en España diversas discusiones sobre el tema de la fragilidad financiera en Estados Unidos, la importancia de este fenómeno para nuestro país ha recibido una escasa atención, con la excepción de las investigaciones de José Manuel Naredo⁽⁴⁾, quien ha elaborado una serie de estimaciones del valor y la evolución de los activos patrimoniales. Como en otros países industriales en años recientes, "las revalorizaciones patrimoniales han incidido más que las rentas sobre la riqueza de los agentes económicos durante la pasada coyuntura alcista", y en consecuencia "el fuerte aumento del patrimonio total de la economía española fruto de las revalorizaciones mencionadas, incentivó el de los pasivos exigibles, que crecieron a tasas superiores al PIB desde 1987"⁽⁵⁾ como indica el Gráfico núm. 6. Aunque el grado de endeudamiento en relación a la renta o al patrimonio no sean tan elevados como en otros países, dado que los tipos de interés han venido siendo muy superiores en España la carga de la deuda puede ser incluso superior en términos relativos en nuestro país.

Es más, en España los activos reales tienen un peso mucho mayor en la posición financiera de las familias que para los siete mayores países industriales, ya sea en comparación con la renta o con el patrimonio total, como recoge la Tabla núm. 3. De tal forma que la posición financiera de las familias es en nuestro país mucho más vulnerable a una caída potencial en el precio de los activos inmobiliarios. Si esta llega a producirse (como sucedió en otros países en los últimos años) el impacto contractivo podría ser de primera magnitud.

(2) I.M.F., *World Economic Outlook*, September 1993.

(3) Véase especialmente M. Hargraves & G. Schiansi, "Asset price deflation, balance sheet adjustment and financial fragility", Annex I en *IMF World Economic Outlook* October 1992.

(4) Véanse sus trabajos "Incidencia de la especulación inmobiliaria y bursátil en el auge económico reciente", en *La vivienda en España*, ALFOZ-CIDUZ 1990; "Sobre la naturaleza del declive económico actual y su relación con la economía madrileña", *Economía y Sociedad* nº 8, 1993; y la ponencia "La composición y distribución de la riqueza de los hogares españoles", presentada al Simposium sobre Igualdad de la Fundación Argentaria.

(5) J.M. Naredo, "Sobre la incidencia...", op. cit..

TABLA NUM. 3

IMPORTANCIA FINANCIERA DE LOS ACTIVOS REALES PARA LOS HOGARES (1990)		
	Activos reales/renta disponible	Activos reales/activos financieros
Estados Unidos	1,8	0,5
Japón	6,1	1,7
Francia	2,9	1,4
Italia	3,8	2,0
Reino Unido	3,5	1,2
Canadá	6,3	3,3

Fuente: J.M. Naredo, op. cit.

4. LA PERDIDA DE LA POLITICA FISCAL COMO INSTRUMENTO DE ESTABILIZACION.

Otra de las características únicas de esta recesión es la pérdida casi absoluta de la política presupuestaria como instrumento de estabilización en los países industriales. Durante la expansión de los años 80 se aplicaron políticas presupuestarias pro-cíclicas, que no sólo impidieron proceder a consolidar la posición fiscal, sino que elevaron sobremanera el nivel de endeudamiento de las administraciones públicas hipotecando el margen de maniobra futuro de la política fiscal. Japón es una de las pocas excepciones a este panorama.

La llegada de la recesión ha agravado notablemente la posición fiscal de la mayoría de las economías industriales, especialmente en Europa. A ello se han unido factores demográficos: el aumento en el número de jubilados por persona activa. Así, el ratio de dependencia (número de jubilados en relación al número de personas en edad laboral) para el grupo de los siete mayores países industriales cayó del 58% en 1965 al 48% en 1985, pero continúa aumentando desde entonces, y se espera que para el año 2025 oscile entre el 55% para Italia y el 61% para otros países del grupo.

La Tabla 4 recoge la evolución reciente y las perspectivas de los saldos presupuestarios del conjunto de administraciones públicas como porcentaje del PIB para los principales países industrializados y España, así como una estimación (la del Fondo Monetario Internacional) del saldo presupuestario corregido por los efectos cíclicos⁽⁶⁾. El examen de los datos de esta tabla revela el rápido deterioro aludido en la posición fiscal de los principales países.

Como resultado de las políticas seguidas en la pasada década, se ha producido en buen número de países industriales un deslizamiento hacia la insostenibilidad de los niveles de déficit y endeudamiento, que será difícil de corregir sin la adopción de medidas muy drásticas. Como se señala en el último informe del Fondo Monetario Internacional, los elevados niveles de déficit público "son una de las causas principales de los altos niveles de los tipos de interés reales a largo plazo que se registran desde principios de los 80 y de la languidez del crecimiento económico que vemos últimamente", así como una de las causas de la depresión de la confianza de empresarios y consumidores que dificulta la recuperación actual, y a medio y largo plazo "las desviaciones de recursos desde la inversión hacia el consumo que implican amenazan con reducir el crecimiento del producto potencial y poner en peligro las mejoras futuras del nivel de vida"⁽⁷⁾.

⁽⁶⁾ Véase la página 50 del OECD *Economic Outlook* June 1993 para la estimación de la OCDE de la posición fiscal ajustada de efectos cíclicos.

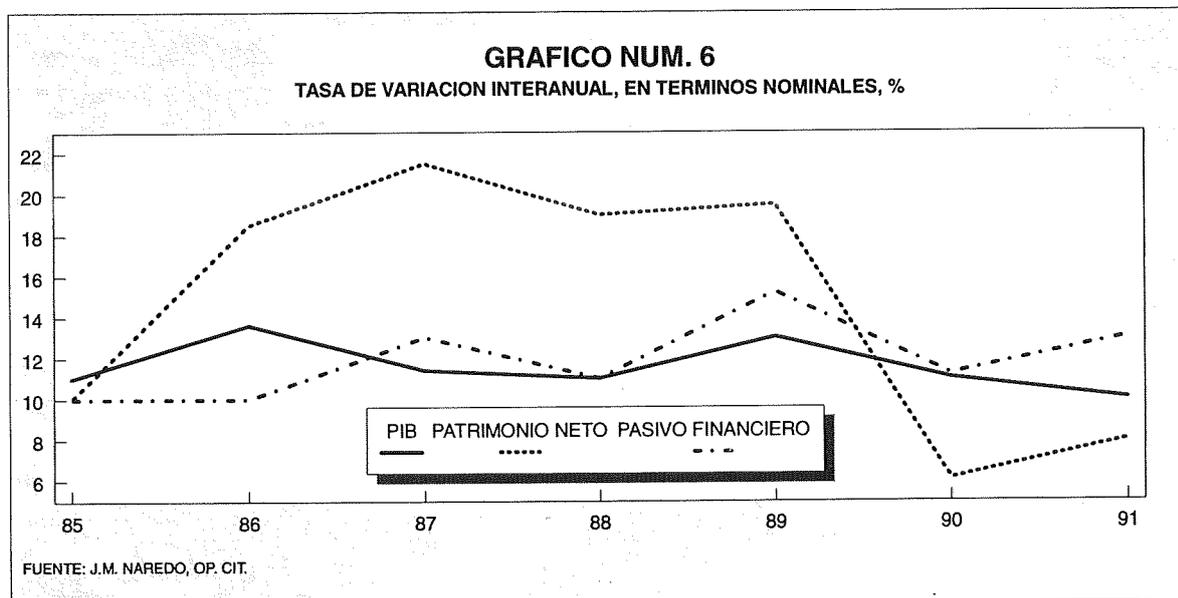
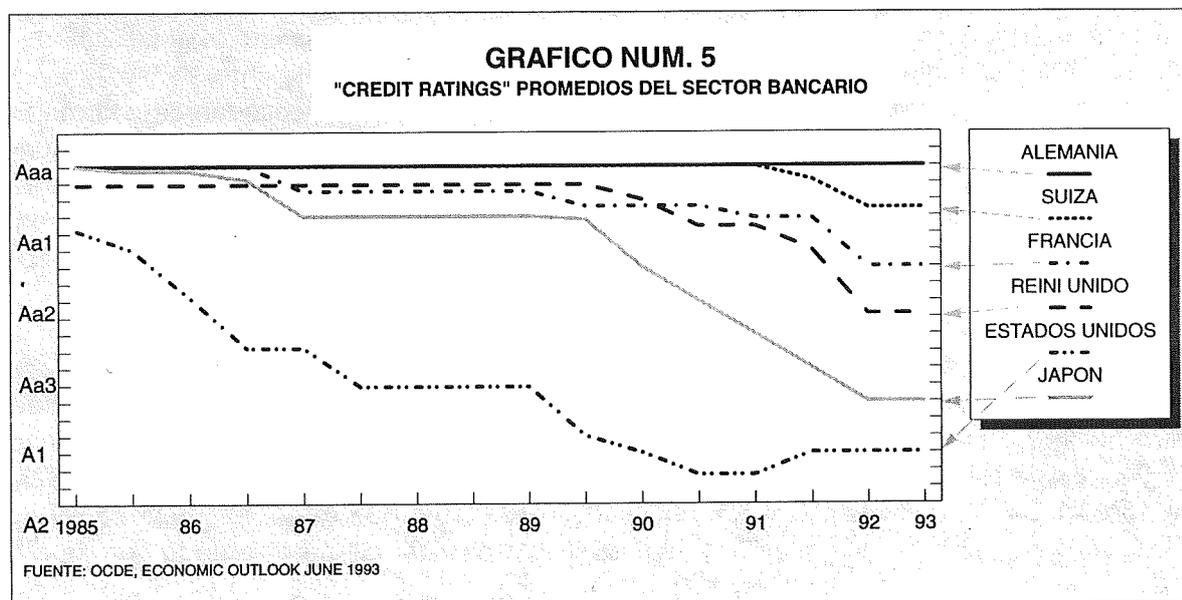
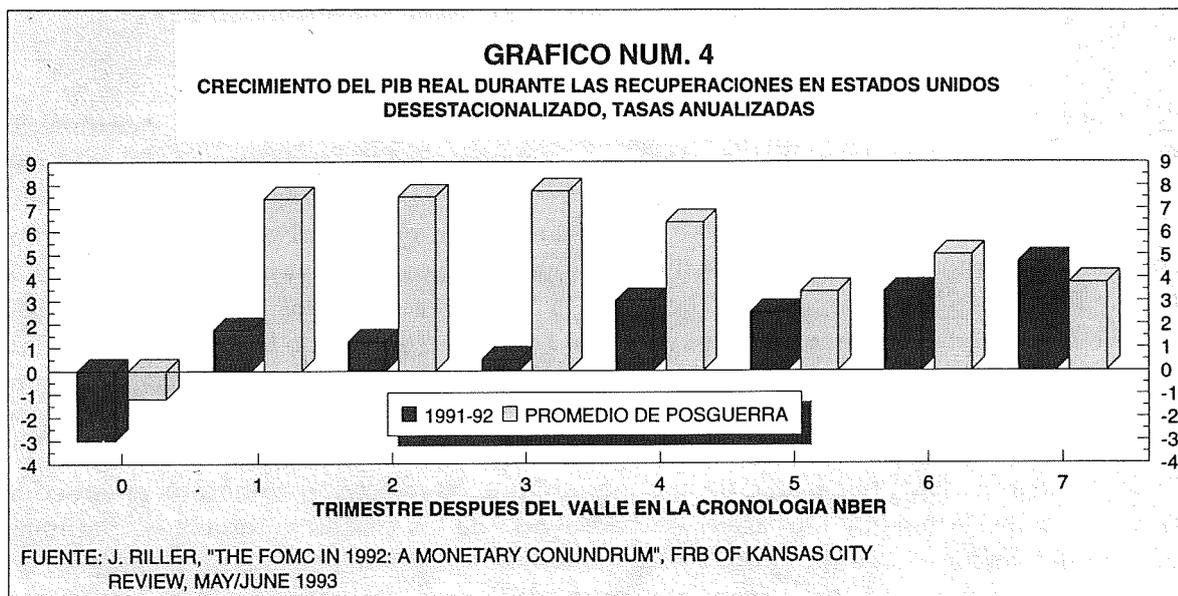
⁽⁷⁾ *World Economic Outlook*, September 1993.

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

TABLA NUM. 4

PREVISIONES DE SALDO DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS EN RELACION AL PIB EN %					
	1990	1991	1992	previsión 1993	previsión 1994
Estados Unidos	-2,5	-3,4	-4,7		
I.M.F.				-4,5	-3,9
I.M.F. saldo estructural	-3,3	-3,1	-4,0	-3,9	-2,9
O.C.D.E.				-3,8	-2,9
Comisión CE				-3,9	-3,0
J.P. Morgan				-4,0	-2,8
Japón	2,9	3,0	1,8		
I.M.F.				0,0	-0,3
I.M.F. Saldo estructural	2,4	2,6	2,0	1,7	1,8
O.C.D.E.				0,1	-0,1
Comisión CE				1,5	0,8
J.P. Morgan				0,1	-0,3
Alemania	-2,0	-3,2	-2,8		
I.M.F.				-4,8	-3,5
I.M.F. Saldo estructural	-3,0	-4,7	-3,6	-3,1	-1,1
O.C.D.E.				-4,1	-4,1
Comisión CE				-4,6	-4,4
J.P. Morgan				-4,9	-4,0
Francia	-1,5	-2,1	-3,9		
I.M.F.				-6,0	-5,9
I.M.F. saldo estructural	-2,5	-2,3	-3,4	-3,8	-3,0
O.C.D.E.				-5,7	-5,8
Comisión CE				-5,9	-5,9
J.P. Morgan				-5,9	-6,5
Italia	-10,9	-10,2	-9,5		
I.M.F.				-10,3	-9,2
I.M.F. saldo estructural	-11,5	-10,2	-8,8	-8,2	-6,9
O.C.D.E.				-9,5	-8,3
Comisión CE				-10,4	-9,1
Consenso mercado				-9,3	-8,1
Reino Unido	-1,3	-2,9	-6,7		
I.M.F.				-8,6	-7,4
I.M.F. saldo estructural	-3,2	-2,3	-3,8	-5,7	-5,0
O.C.D.E.				-8,3	-7,4
Comisión CE				-7,7	-6,9
Consenso mercado				-8,2	-6,3
Canadá	-4,1	-6,1	-6,4		
I.M.F.				-7,0	-5,8
I.M.F. saldo estructural	-3,2	-2,3	-3,8		
O.C.D.E.				-5,8	-4,5
J.P. Morgan				-4,6	-3,7
España	-3,9	-5,0	-4,8		
I.M.F.				-6,3	-7,1
O.C.D.E.				-5,4	-5,7
Comisión CE				-4,7	-4,1
J.P. Morgan				-8,0	-8,2

Fuente: I.M.F. *World Economic Outlook*, September 1993, OECD, *Economic Outlook*, June 1993; Commission of the European Communities, *European Economy Sup. A*, June/July 1993; J.P. Morgan, *World Financial Markets*, September/October 1993.



Al mismo tiempo, la desaparición efectiva de la política fiscal como instrumento de estabilización y, más aún, la necesidad en que se han visto las autoridades (como es el caso en España) de adoptar políticas presupuestarias contractivas a pesar de la recesión para mantener el déficit bajo control, han colocado a las políticas monetarias bajo un grado inusual de presión. A la necesidad de reducir el nivel de los tipos de interés reales para estimular la economía, se ha sumado la añadida crisis financiera generada por la deflación de precios de activos. La relajación monetaria se ha precisado además para reducir el coste del servicio de la deuda y aliviar la mora en el sistema financiero, de forma que quedara limitado el efecto contractivo sobre la economía de la deflación de precios de activos.

A pesar de esta doble necesidad de imponer un tono de relajación monetaria en un contexto de parálisis fiscal, la política monetaria en la mayoría de los países europeos ha permanecido durante meses obstinadamente cautiva del objetivo de mantenimiento de un nivel (político) del tipo de cambio nominal. La insostenibilidad de un policy mix adaptado a las necesidades de la Alemania unificada en el caso de otros países europeos ha producido más de un año de inestabilidad financiera y de especulación cambiaria, y ha quebrado eventualmente la disciplina del Sistema Monetario Europeo. Aún hoy, a casi tres meses de ampliarse las bandas del SME hasta el 15%, son pocos los países que han hecho un uso inteligente de su nuevamente recuperada libertad monetaria, y de hecho ninguno lo ha hecho tan decididamente como España -que ha bajado los tipos oficiales en 450 puntos base desde comienzos del año. Por el contrario, algunos países (como Bélgica) se han empeñado en la defensa a ultranza de un nivel para el tipo de cambio nominal aunque ello ha implicado el tensionamiento de los tipos de interés, en clara oposición a lo demandado por sus condiciones económicas en una estrategia claramente abocada al fracaso.

Claramente, el impacto de los menores tipos de interés sobre cada una de las economías dependerá de su sensibilidad a los tipos de interés, y de en qué medida respondan más a los tipos a corto plazo o a largo plazo. A título ilustrativo, la Tabla núm. 5 recoge el impacto estimado por la OCDE de una reducción de un punto porcentual en los tipos de interés sobre el cash-flow de las empresas en diferentes países. Sin necesariamente tener que tomar los resultados al pie de la letra, se observará que el impacto difiere claramente de un país a otro en lo que se refiere a las repercusiones por plazos y al impacto total.

5. UN GRAVE RIESGO DE INVOLUCION PROTECCIONISTA.

Los efectos positivos de la liberalización del comercio son bien conocidos por los economistas (con las cualificaciones que impone la moderna teoría del comercio internacional en base a consideraciones estratégicas⁽⁸⁾ y se han reiterado en numerosas ocasiones con motivo de la Ronda Uruguay⁽⁹⁾. Sin embargo, en el presente contexto recesivo las presiones proteccionistas son más intensas que nunca.

⁽⁸⁾ Véase por ejemplo P. Krugman, "Is Free Trade passé?", *Journal of Economic Perspectives*, 1987, o R. Baldwin, "Are economists' traditional trade policy views still valid?", *Journal of Economic Literature*, 1992.

⁽⁹⁾ Por ejemplo, en mi artículo en el número 62 de esta revista (mayo 1992) "La ronda Uruguay y el comercio mundial". Véase en particular el capítulo VI del informe de mayo de 1993 del Fondo Monetario Internacional, titulado "El comercio exterior como motor del crecimiento".

TABLA NUM. 5

SENSIBILIDAD A LOS TIPOS DE INTERES

	Ratio pagos de interés a beneficio bruto	Efecto de una reducción de 1. porcentual en los tipos de interés sobre el cash-flow bruto, en %		
		Sólo tipos a corto	Sólo tipos a largo	Ambos
		Estados Unidos	0,13	0,6
Japón	0,23	0,8	1,5	2,4
Alemania	0,14	0,2	1,1	1,3
Francia	0,22	1,0	0,3	1,4

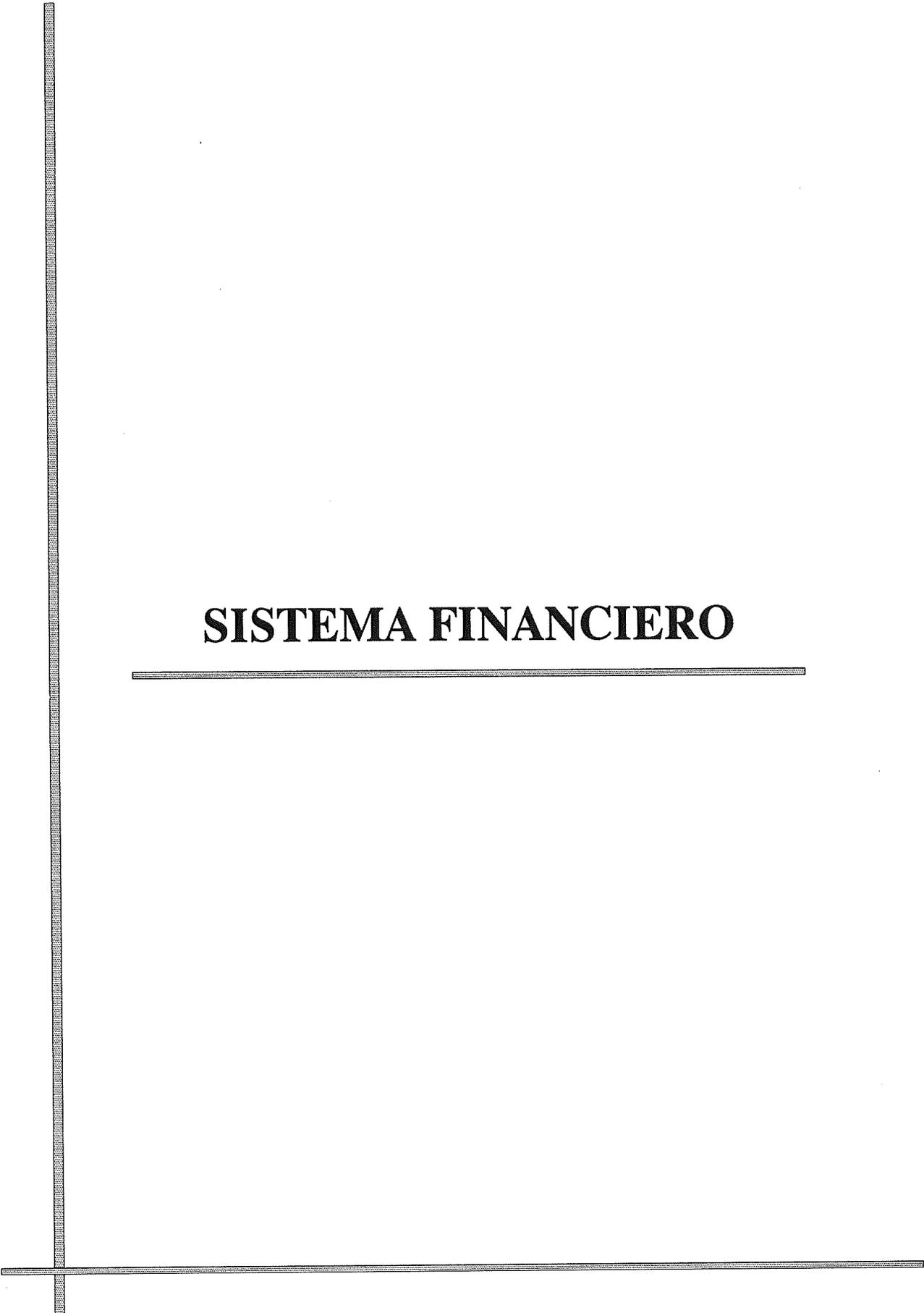
Fuente: OCDE, *Economic Outlook*, June 1993.

Recientemente, la alarma que causan el incremento del paro, la quiebra presupuestaria de los Estados europeos y la cada vez más extendida consciencia de la falta de competitividad de la industria europea tradicional en los mercados internacionales han aumentado la sensibilidad de los políticos y sindicalistas del continente a la potencial alteración del "status quo", y alentado el uso del argumento que podemos llamar del "déspota amarillo". Un buen ejemplo de razonamiento basado en el argumento del "déspota amarillo" podemos encontrarlo en las recientes declaraciones de Philippe Séguin: "El libre cambio (...) opera actualmente contra el empleo. La competencia no se hace ya sólo entre las empresas: opone entre sí sistemas económicos y sociales totalmente heterogéneos, en los que el recurso al "dumping", vía bajos salarios y ausencia de protección social, se convierten en una ventaja competitiva decisiva. El librecambio integral se ha convertido así en una carrera mortal hacia el desarraigo y la regresión social. (...) Al mismo tiempo que sus productos, determinados países de Asia nos exportan sus sistemas sociales y también, y hay que tener mucho cuidado, sus sistemas políticos"⁽¹⁰⁾.

Cabe esperar que las presiones proteccionistas no hagan sino aumentar, de forma que existe un riesgo cierto de que fracasen las conversaciones para una liberalización concertada del comercio de bienes y servicios. Si ello sucede, produciría una cierta contracción de la actividad comercial y en consecuencia un impacto adverso sobre la actividad económica, que acabaría por amplificar los efectos de la actual recesión, con efectos económicos, sociales y políticos impredecibles.

⁽¹⁰⁾ *El País*, 17/Oct/93.

SISTEMA FINANCIERO



EL PROBLEMA DE LA REBAJA DE LOS TIPOS DE INTERES SOPORTADOS POR LOS CLIENTES DE LAS INSTITUCIONES FINANCIERAS

Reducciones de tipos de interés y negocio bancario

Analistas Financieros Internacionales, S.A.

1. Introducción.

Las reducciones de los tipos de intervención realizadas recientemente por el Banco de España -la última de ellas el pasado 22 de octubre-, y los descensos de los tipos de interés a medio y largo plazo llevada a cabo por los mercados, se han convertido en un elemento de gran importancia para bancos y cajas de ahorros, no sólo por los efectos directos que puedan tener sobre sus balances y cuentas de resultados, sino igualmente por la exigencia que ello supone de una respuesta por parte de las entidades para enfrentarse a un nuevo entorno. En este nuevo entorno, un aspecto que ha cobrado especial relevancia es la mayor o menor velocidad con que las entidades de crédito están trasladando las reducciones de tipos a los tipos aplicados en la financiación que conceden a sus clientes.

La gestión bancaria, además de ser un proceso de control del riesgo crediticio, es una estrategia de manejo de los tipos de interés y plazos de activos y pasivos. La complejidad propia del entorno en que desarrollan bancos y cajas de ahorros su actividad determina que haya un número múltiple de factores que determinan este proceso de traslación: la dualidad del negocio bancario de intermediación obliga a prestar atención no sólo a las inversiones crediticias de las entidades, sino igualmente al coste de sus pasivos y a la velocidad con que éste incorpora la reducción de tipos. La distinta capacidad de respuesta de cada entidad a una reducción de los tipos de interés, vendrá determinada por la posibilidad de mantener sus márgenes o compensar una reducción de éstos sobre la base de otras partidas de su cuenta de resultados, en un entorno altamente competitivo en el que es determinante la situación de partida. Sin este análisis es imposible valorar sensatamente si la respuesta de las entidades al descenso de los tipos en los mercados es o no eficiente.

2. Un entorno de bajos tipos de interés y sus efectos sobre el negocio bancario.

La traslación de unos menores tipos de interés a los créditos concedidos por las entidades a sus clientes es un elemento sustancial para favorecer el objetivo de recuperación. Esta traslación, sin embargo, no puede ser directa. Bien es cierto que el surgimiento de movimientos competitivos en el activo bancario -principalmente centrados en el negocio hipotecario-, desde abril de 1993, ha traído consigo una reducción de los tipos preferenciales de diversas entidades -favoreciendo con ello a aquellos clientes cuyo endeudamiento viene referenciado a dichos tipos-, así como de los tipos de nuevas operaciones, principalmente en el segmento del crédito hipotecario.

En el análisis de la capacidad de respuesta de bancos y cajas de ahorros a la reducción de tipos de interés, se hace necesario un enfoque global que tenga en cuenta la totalidad de factores que ejercen influencias sobre las entidades y que, por tanto, determinan dicha capacidad. Se debe considerar, por tanto, la posible presión que tienen las entidades por el lado del pasivo y que deteriora igualmente los márgenes financieros, así como las posibles influencias sobre otras áreas de su negocio que puede tener la evolución de tipos de interés -carteras de valores, saldos morosos y recuperaciones, gestión de tesorería-.

Como resultado de la mayor competencia arriba mencionada y las presiones que la competencia ejerce sobre el coste de los pasivos, se ha producido un estrechamiento de márgenes de bancos y cajas de ahorros que ha mermado en algunos casos la capacidad de maniobra de las entidades.

En términos generales, del conjunto de efectos que un entorno de menores tipos de interés puede tener sobre el negocio bancario, dejando para un comentario posterior los efectos sobre la cuenta de resultados, cabría destacar, en un principio, los siguientes:

- Políticas de activo y pasivo por parte de las entidades. Si en el pasado era una obsesión constante por parte de muchas entidades -fundamentalmente cajas- la búsqueda de excedentes adicionales de tesorería, ahora la menor rentabilidad de una tesorería pasiva podría conducir, por una parte, a políticas crediticias más activas y por otra, a políticas de pasivo más basadas en criterios de rentabilidad que de tamaño -fondos de inversión, seguros, pensiones, servicios, etc.-.
- Efectos sobre la evolución de las insolvencias, que no habrán de ser significativos en tanto que no se produzca una recuperación económica, pero que podrán favorecer el repago de morosos ante unos menores tipos, así como la renegociación de saldos impagados.
- Además, cierto segmento de clientes buscará alternativas más rentables y sofisticadas para sus ahorros. Esto puede reforzar, por un lado, el traslado de saldos de acreedores a fondos de inversión con un horizonte fijado en el medio y largo plazo y, por otro, la competencia por el pasivo bancario tradicional, que vendrá determinada no sólo por la rentabilidad ofrecida, sino por factores como la calidad del servicio y la fiscalidad -que actuará como impulso de productos con un tratamiento favorable-.
- Modificaciones en la gestión de Tesorería. La elevada rentabilidad reciente de este área de negocio se podría ver reducida ante los menores tipos de interés, produciéndose con ello un trasvase de inversiones que actualmente se concentran en el corto plazo -las simultáneas en deuda representan un volumen de 2,5 billones de pesetas según estimaciones de AFI- y en el interbancario -especialmente en el caso de cajas de ahorros, cuya posición acreedora neta frente a entidades de crédito es de 4,5 billones de pesetas-, hacia otras a más largo plazo. Ello exigirá a las entidades una política activa en la redefinición de estrategias de inversión en base a la capacidad que tengan las entidades de prever y anticipar el comportamiento de los tipos de interés.
- Modificaciones en la gestión de carteras. Se producirá igualmente una necesidad de posicionamiento en plazos más largos, así como el aprovechamiento de las oportunidades que presenten los mercados de renta variable. La existencia de plusvalías latentes en las carteras de renta fija permitirá definir políticas de realización de beneficio en el corto plazo o de distribución hacia ejercicios futuros.

Todos estos efectos y estrategias añaden complejidad al análisis del nuevo entorno de bajos tipos de interés y dificultan que la respuesta de las entidades sea directa en la traslación de menores tipos a sus operaciones activas. La necesidad de valorar el efecto final de la interacción de los factores mencionados, al menos retrasará la respuesta de las entidades, dificultándola en el caso de aquellas entidades que se vean amenazadas por el nuevo entorno de menores tipos de interés.

3. Limitaciones a la respuesta de las entidades de crédito.

Como puede observarse en los gráficos adjuntos, los tipos de interés aplicados por las entidades a las diferentes operaciones bancarias muestran un comportamiento 'suavizado' respecto al correspondiente a los tipos de mercado, en el que se observa igualmente la influencia del reforzamiento de la competencia en el sector durante los últimos años. En períodos de altos tipos de interés en los mercados -medidos en función del MIBOR o del rendimiento de la Deuda Pública-, la elevación de los tipos aplicados por bancos y cajas no suele ser tan acusada, de forma semejante a cuando la evolución de los tipos de mercado es marcadamente a la baja. Durante la segunda mitad de 1992, el crecimiento de los tipos de mercado no se reflejó totalmente en los tipos activos de las operaciones bancarias, que mostraron un comportamiento relativamente más estable.

La competencia por el pasivo bancario, que durante los últimos meses se ha centrado en segmentos de productos de rentabilidad media y que favoreció a algunas entidades que consiguieron aumentar su financiación con costes inferiores a los de mercado. En la actualidad, sin embargo, dicha competencia dificulta comercialmente la aplicación de menores tipos de interés pasivos a los saldos de acreedores conseguidos mediante dichas campañas y que, como se ha mostrado con el trasvase de una entidad a otra, son sensibles y móviles en función de la remuneración ofrecida. Con ello, pasivos que podían considerarse 'relativamente baratos' en un entorno de tipos de interés elevados, y que ofrecían un margen significativo si eran invertidos a tipos de mercado, hoy en día encuentran más difícil destino en inversiones que garanticen un margen semejante y frenan la aplicación de reducciones de tipos a los créditos a clientes, por la presión que ejercen sobre los márgenes de intermediación.

Al mismo tiempo, la aplicación de menores tipos de interés a los depósitos de clientes puede reforzar la tendencia de trasvase de saldos bancarios hacia otros productos no bancarios, entre los cuales destacan los fondos de inversión. La presión que esto ejercería sobre la estructura de los balances de las entidades, ya modificada en el pasado más reciente, obligaría a las entidades a lograr nuevas fuentes de financiación. Esta estructura de balance, como ya se sugería más arriba, se verá igualmente modificada por la definición de estrategias ajustadas al nuevo entorno en la gestión de carteras y tesorería. En estas estrategias tendrá importancia la orientación de las inversiones hacia el medio y largo plazo, determinando modificaciones en la estructura de negocio de algunas entidades. Al mismo tiempo, la gestión de la tesorería, que en el pasado reciente ha dado importantes beneficios con la colocación de fondos en el mercado interbancario, perderá parte de su importancia, ya que la menor rentabilidad restará atractivo a la colocación en este mercado, y llevará a la búsqueda de inversiones alternativas. Las entidades que obtenían financiación neta en el interbancario, por el contrario, se verán favorecidas por el abaratamiento de dichos recursos captados.

Así, mientras que la colocación de recursos en el interbancario perderá parte de su atractivo por la menor rentabilidad, habrá entidades que consideren interesante financiar su crecimiento en dicho mercado. La búsqueda por parte del primer grupo de entidades de alternativas más

rentables para su inversión otorga por ello una importancia significativa a la gestión de carteras de valores y, de forma especial, a la gestión de riesgo de crédito en la medida en que las inversiones crediticias se constituyan en alternativa rentable de inversión.

Esta posible orientación de inversiones hacia la concesión de créditos, sin embargo, encuentra un importante factor en su contra, factor que determina igualmente la precaución de bancos y cajas de ahorros a la hora de trasladar los menores tipos de interés a los créditos concedidos a clientes es el problema de la morosidad y el riesgo de crédito. En la medida en que no existen expectativas claras de recuperación económica, la creciente tasa de morosidad de bancos y cajas de ahorros actúa como una limitación tanto en la concesión de créditos como en la fijación de menores tipos de interés. La previsible morosidad que se asocia a la concesión de créditos, elevada por las expectativas de evolución de la actividad económica, encuentra su reflejo en una rigidez a la baja de los tipos de interés -a pesar del posible efecto positivo de los menores tipos sobre el repago de saldos morosos- de tal modo que las reducciones de tipos de interés tan sólo se aplican a segmentos de clientes de elevada calidad crediticia.

CUENTA DE RESULTADOS-PORCENTAJES SOBRE MARGEN ORDINARIO

	TOTAL BANCA PRIVADA			TOTAL CAJAS DE AHORROS		
	Junio 92	Dic. 92	Junio 93	Junio 92	Dic. 92	Junio 93
Margen financiero	76,06	75,40	74,54	88,78	88,33	88,43
Ingresos por comisiones	23,94	24,60	25,46	11,22	11,67	11,57
MARGEN ORDINARIO	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Bo. por oper. financieras (neto)	5,23	6,26	18,83	0,93	-1,17	8,88
Beneficio Extraordinario (neto)	6,56	-15,32	4,91	1,58	3,67	0,35
Beneficio a. de Impuestos	34,89	28,68	32,14	24,04	23,96	27,46

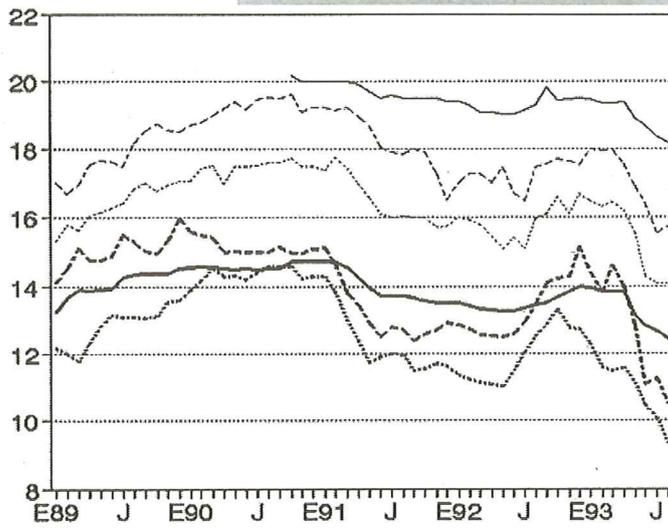
Fuente: CECA y CSB

Si se analiza la evolución de los tipos de interés aplicados a los créditos por bancos y cajas de ahorros, sin embargo, se observa una reducción apreciable en los últimos meses, motivada tanto por la evolución de los tipos de mercado como por la competencia en la concesión de créditos, desatada en el segmento del crédito hipotecario y posteriormente extendida, al menos parcialmente, al conjunto de la actividad crediticia. Estas nuevas operaciones de las entidades de depósito muestran un estrechamiento de los márgenes de intermediación que, como ya se ha mencionado, dificulta una mayor reducción de los tipos activos en la medida en que se mantenga la rigidez a la baja de los tipos de interés pasivos pagados a los clientes.

Intentando colocar dicho estrechamiento de márgenes en el marco global de la cuenta de resultados de bancos y cajas, se observa igualmente la existencia de partidas que podrían determinar un comportamiento diferenciado entre ambos grupos de entidades. La capacidad de las cuentas de resultados de absorber un estrechamiento de márgenes, bien por el reforzamiento de otro tipo de ingresos o por la reducción de partidas de gasto, determinará la estrategia de cada entidad de cara a la reducción de tipos en sus créditos, en función de los objetivos que tenga definidos en cuanto a cuotas de mercado y posicionamiento a medio y largo plazo.

La caída del coste de los depósitos de clientes durante los últimos meses, más acusada para la banca que en el caso de las cajas de ahorros, apenas permite una ligera recuperación del margen en algunos segmentos de crédito de la banca durante el mes de julio, pudiéndose afirmar que durante el conjunto del año la tendencia más acusada ha sido el estrechamiento de los mismos.

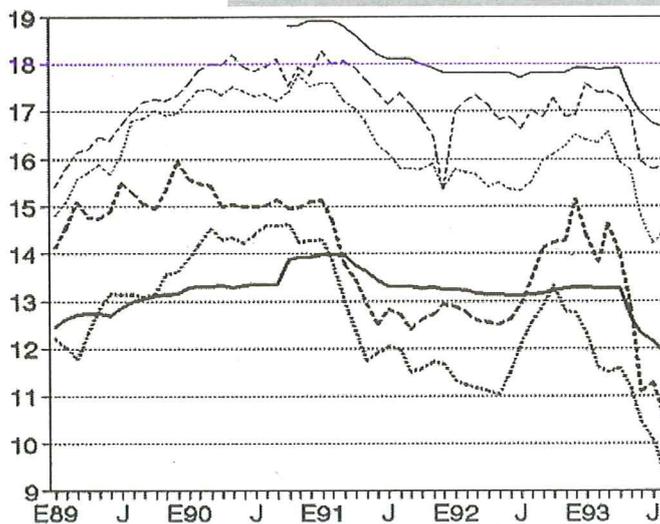
GRAFICO NUM. 1
TIPOS ACTIVOS DE LA BANCA
 Tipos medios mensuales



- Crédito Preferencial
- Crédito 1-3 años
- Crédito más 3 años
- Crédito Consumo
- . - . - TIR Deuda M.Plazo
- MIBOR 3 meses

FUENTE: B.Estadístico B.E.

GRAFICO NUM. 2
TIPOS ACTIVOS DE LAS CAJAS
 Tipos medios mensuales



- Crédito Preferencial
- Crédito 1-3 años
- Crédito más 3 años
- Crédito Consumo
- . - . - TIR Deuda M.Plazo
- MIBOR 3 meses

FUENTE: B.Estadístico B.E.

GRAFICO NUM. 3
POSICION NETA FRENTE A ENTIDADES DE CREDITO
BANCOS Y CAJAS

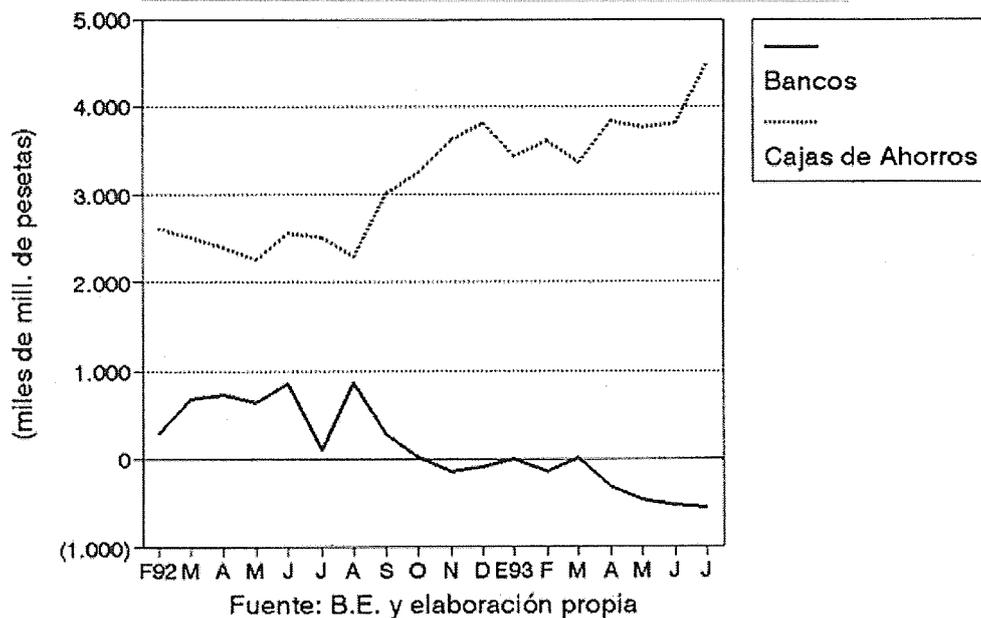
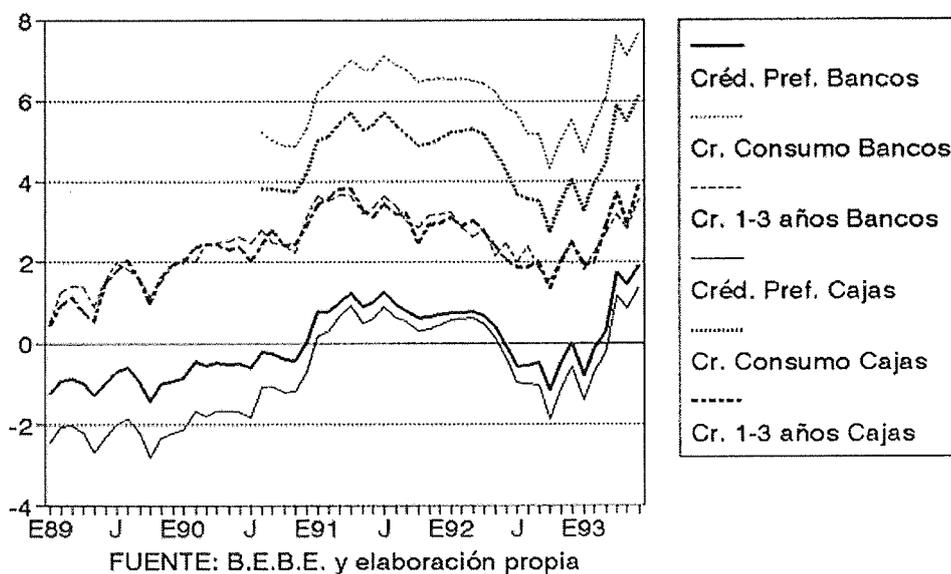


GRAFICO NUM. 4
DIFERENCIALES CON MIBOR A 3 MESES
Tipos medios mensuales



En este sentido, las cajas de ahorros, tal como muestra el mayor estrechamiento experimentado por sus márgenes en los últimos meses, pueden aprovechar las ventajas que muestran sus cuentas de resultados para ganar cuota de mercado, dando mayor importancia al crédito en su balance total. La mayor capacidad de crecimiento de sus ingresos por comisiones y los altos márgenes financieros de partida permiten que en la estrategia de determinadas cajas de ahorros se considere como positivo un sacrificio de rentabilidad en el corto plazo, garantizando con ello un crecimiento de su negocio y un reforzamiento de sus cuotas de mercado.

Al mismo tiempo, como muestran los resultados de los primeros trimestres del ejercicio, las entidades de crédito -principalmente las cajas de ahorros- han conseguido un importante crecimiento del beneficio, que viene, sin embargo, derivado en buena parte por la obtención de beneficios atípicos. La caída de tipos de interés y las importantes carteras de renta fija en el balance de las cajas de ahorros ha permitido que éstas realicen importantes beneficios en operaciones de cartera. Estos resultados, sin embargo, no pueden considerarse como partidas que pudiesen compensar una posible reducción de márgenes derivada de la reducción de los tipos de interés de sus créditos, debido a su carácter no recurrente, y a la imposibilidad de mantenerlos de forma continuada en el futuro, considerando igualmente otros efectos negativos de la caída de tipos de interés que afectan en mayor medida a las cajas de ahorros que a la banca. Las cajas de ahorros, y más concretamente aquellas que tienen una posición colocadora en el interbancario significativa, se verán perjudicadas por la reducción de tipos, que afecta directamente a la rentabilidad de una parte significativa de sus inversiones. Por el contrario, las entidades que se financian habitualmente en este mercado, ya se han favorecido de una financiación más barata que permitirá reforzar sus márgenes -siempre que tengan inversiones a tipo fijo- o mantenerlos -caso de que primen las inversiones a tipo variable-.

4. Conclusiones.

En conjunto, a pesar de que un entorno con menores tipos de interés debería favorecer a las entidades de crédito en diversos factores y permitir que trasladasen esos menores tipos a los créditos concedidos a sus clientes, la fuerza con que actúa otra serie de factores que dificultan la traslación de las reducciones de tipos, determina la lentitud con que las entidades reaccionan trasladando unos menores tipos de interés a sus operaciones de crédito. La mayor competencia y complejidad del sector harán que se puedan observar comportamientos claramente diferenciados frente a este nuevo entorno, no pudiendo generalizarse ningún comportamiento al conjunto del sector. De este modo las entidades que, en términos generales, se vean más favorecidas por la caída de tipos -financiación a tipo variable e inversiones a tipo fijo a largo plazo, importantes carteras de renta fija-, podrán aprovechar esta ventaja competitiva en la definición de estrategias, mientras que otras que se vean principalmente perjudicadas -inversiones a tipos bajos y/o variables y financiación de clientes con dificultades para aplicar menores intereses-, se encontrarán en una situación de desventaja competitiva que hará necesaria una rápida respuesta al entorno de bajos tipos de interés para limitar el efecto negativo sobre sus resultados, y para garantizarse capacidad de respuesta y un mantenimiento de su cuota de mercado en un entorno altamente competitivo.

NOTA SOBRE EVOLUCION DEL AHORRO NACIONAL BRUTO EN 1993

Julio Alcaide Inchausti

La magnitud macroeconómica denominada, en términos de Contabilidad Nacional, Ahorro Nacional Bruto, representa la diferencia entre la Renta Nacional Bruta Disponible y el Consumo Nacional. Es decir, los recursos disponibles que no han sido destinados al consumo corriente. A su vez, la Renta Nacional Bruta Disponible viene dada por el Producto Interior Bruto a los precios de mercado más el saldo neto de las rentas de factores (salarios, intereses y beneficios) cobrados o pagados al exterior, y el saldo neto de la balanza de transferencias (corrientes y de capital) con el exterior. El consumo nacional resulta de agregar el consumo privado nacional, público y privado.

Estimación del Ahorro Nacional Bruto. Años 1986 a 1993.

El Instituto Nacional de Estadística en el pasado mes de septiembre ha publicado las últimas estimaciones anuales de la Contabilidad Nacional de España (CNE) que afectan al período 1986 a 1992, siendo provisionales los datos de 1990 y 1991 y figurando como avance los de 1992. Los datos de los tres últimos años pueden registrar en el futuro alguna alteración como consecuencia de la elaboración de la tabla input-output de cada uno de sus años.

La última estimación, por lo que se refiere a los datos de ahorro, sólo publica el agregado Ahorro Nacional Bruto, sin especificar su distribución por sectores institucionales. La Contabilidad Nacional 1986-1991, sólo incorpora información sectorizada hasta 1990. Por su parte, el Banco de España en su publicación "Cuentas financieras de la economía española" ha calculado la distribución institucional del Ahorro Nacional Bruto para el período 1983-1992. Por último, la Intervención General de la Administración del Estado, en su publicación "Avance de la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas en 1992" ha evaluado para 1992 el Ahorro Bruto de las Administraciones Públicas, estimando en 367.500 millones de pesetas el ahorro consolidado de dichas administraciones, el 0,6% del PIB de dicho año.

La estimación para 1993 se ha realizado a partir de la previsión oficial del cuadro macroeconómico, por lo que se refiere a la formación bruta de capital y la parte del mismo que se estima financiada por el sector exterior. Simultáneamente, con los datos de dicho cuadro macroeconómico previsto oficialmente, se ha evaluado el Producto Interior Bruto y la Renta Nacional Bruta Disponible. Calculado el Ahorro Nacional Bruto previsto para 1993, el cálculo del ahorro de los sectores institucionales se ha realizado a partir de la estimación oficial del Ministerio de Economía y Hacienda que prevé un desahorro de las Administraciones Públicas por 975.300 millones de pesetas. El ahorro familiar bruto estimado en 5.050 miles de millones de pesetas, se ha calculado a partir del dato avanzado por el Banco de España que sitúa el ahorro familiar bruto en 1993 en el 11,6% de la Renta Familiar Bruta Disponible. El ahorro de empresas y sociedades por 6.851,8 miles de millones de pesetas, resulta de la diferencia entre el Ahorro Nacional Bruto y el imputado a las familias y Administraciones Públicas.

COMENTARIO.

A partir de los datos oficiales de la Contabilidad Nacional, la estimación de 1992 y la previsión para 1993 se ha elaborado el cuadro que se acompaña.

El primer hecho que destaca es como a partir de 1988 se ha acusado un progresivo deterioro del ahorro nacional bruto en España, que equivaliendo en 1988 al 22,58% del PIB, ha descendido hasta el 18,02% en 1990. Pérdida relativa de 4,56 puntos porcentuales que ha quedado reflejada en el déficit corriente de la balanza de pagos con el exterior y en la caída de la cuota de formación bruta de capital que muestra la Contabilidad Nacional de España.

Desde la óptica institucional, el ahorro bruto de las Administraciones Públicas que llegó a representar el 2,90% del PIB en 1989, descendió hasta estimarse en un desahorro equivalente al 1,61% del PIB en 1993. Pérdida relativa de 4,51 puntos porcentuales del PIB, que explica con toda la frialdad de los números, como ha sido el crecimiento del gasto corriente público no financiero, la causa de la caída del ahorro nacional bruto en los cinco últimos años.

El ahorro familiar ha tenido un comportamiento errático, con niveles diferentes en cada uno de los años. Para 1993 se estima recuperación del ahorro familiar que podría situarse en el 8,33% del PIB (11,6% de la renta bruta familiar disponible) que es una tasa similar a la de 1986. Este dato confirmará la impresión de que ante una situación de crisis profunda, como la que vive la sociedad española, los hogares se esfuerzan en ahorrar ante el riesgo de un posible descenso de su renta. El ahorro familiar cayó intensamente en 1989 y también en 1987 y 1990. Se situó por encima del 7% del PIB en 1988 y 1991. Superó al 8% en 1986 y sobre todo en 1993. Si se confirman estos datos por el Banco de España, en 1993 se habría repetido la situación de 1982, momento en el que se registraba con mayor énfasis la crisis del ciclo económico.

Desde la óptica institucional lo más significativo en la evolución del ahorro ha sido el deterioro que registra el ahorro bruto de las empresas y sociedades no financieras que situándose en el 10,92% del PIB en 1989, fue cayendo hasta limitarse al 9,21% del PIB en 1992. Aunque no es posible estimar su nivel en 1993, si se tiene en cuenta la caída conjunta del ahorro empresarial respecto a 1992, y la posible mayor dimensión que registrará el ahorro de las instituciones financieras, parece probable que el ahorro de las empresas no financieras se habrá situado en torno al 8,5% del PIB. Teniendo en cuenta que la cuota de amortización (consumo de capital fijo) de las empresas no financieras se elevó en 1992 al 6,4% del PIB, el ahorro neto de las empresas no financieras en 1993, no habrá llegado al 2% del PIB, cuota muy baja para la autofinanciación de las nuevas inversiones empresariales que nuestra sociedad demanda.

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

EVOLUCION DEL AHORRO NACIONAL BRUTO								
Miles de millones de pesetas	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
PIB a los precios de mercado	32.324,0	36.144,0	40.158,7	45.044,1	50.119,9	54.820,6	58.852,0	60.639,6
RENTA NACIONAL BRUTA DISPONIBLE	32.160,0	36.115,6	40.173,1	45.060,4	49.967,6	54.552,1	58.297,8	59.851,1
CONSUMO NACIONAL	25.178,0	28.307,5	31.104,0	35.198,2	39.034,8	43.021,4	47.076,3	48.924,6
AHORRO NACIONAL BRUTO	6.982,1	7.808,1	9.069,1	9.862,2	10.932,8	11.530,7	11.221,5	10.926,5
. Ahorro de las Adm. Públicas	-161,8	599,8	707,9	1.305,2	1.035,2	417,7	367,5	-975,3
. Ahorro familiar	2.653,3	2.208,6	2.838,7	2.563,0	3.477,9	4.333,6	4.067,9	5.050,0
. Ahorro empresarial	4.490,5	4.999,7	5.522,5	5.993,9	6.419,7	6.779,4	6.786,1	6.851,8
- Instituciones financieras	527,8	827,0	773,3	1.074,6	1.196,5	1.181,5	1.366,8	(..)
- Empresas no financieras	3.962,7	4.172,7	4.749,2	4.919,3	5.223,2	5.597,9	5.419,3	(..)
EN PORCENTAJE DEL PIB								
AHORRO NACIONAL BRUTO	21,60	21,60	22,58	21,90	21,81	21,03	19,07	18,02
. Ahorro de las Adm. Públicas	-0,50	1,66	1,76	2,90	2,06	0,76	0,63	-1,61
. Ahorro familiar	8,21	6,11	7,07	5,69	6,94	7,90	6,91	8,33
. Ahorro empresarial	13,89	13,83	13,75	13,31	12,81	12,37	11,53	11,30
- Instituciones financieras	1,63	2,29	1,93	2,39	2,39	2,16	2,32	(..)
- Empresas no financieras	12,26	11,54	11,82	10,92	10,42	10,21	9,21	(..)

Fuentes: Contabilidad Nacional de España (INE). Intervención General de la Administración del Estado y Banco de España.

LA ACTIVIDAD Y LOS RESULTADOS DE BANCOS Y CAJAS DE AHORROS DURANTE EL PRIMER SEMESTRE DE 1993

Juan Antonio Maroto Acín

1. Algunos datos del entorno económico-financiero.

Teniendo en cuenta los antecedentes del ejercicio 92, las expectativas acerca de la actividad de bancos y cajas de ahorros en el ejercicio actual sólo podían plantearse en un ambiente de incertidumbre. Esta era, en efecto, la tónica dominante al comienzo del ejercicio: tanto sobre la eventual persistencia de los diferentes factores negativos, monetarios y financieros, que habían incidido de forma concatenada y desfavorable sobre sus resultados, como acerca del deterioro de la actividad económica, que había penalizado la concesión de créditos y elevado la morosidad hasta máximos históricos, al tiempo que había perjudicado el ya habitual recurso a los resultados extraordinarios, por el desplome de los mercados de activos financieros e inmobiliarios.

Una vez que se encuentran disponibles los datos representativos de bancos y cajas de ahorros durante el primer semestre de 1993, puede decirse que son los factores de índole monetaria, como la primera reducción reciente del coeficiente de caja del 4,5 al 3% de los pasivos computables o la, increíble hasta bien pocos meses, persistente rebaja de los tipos de interés, al igual que los factores de carácter cambiario, como la especulación contra las monedas sospechosas de devaluación, hasta la relativa estabilidad del Sistema Monetario Europeo después del segundo trimestre, con el realineamiento global de paridades y la fijación de la banda de fluctuación del 15% entre las diferentes monedas que lo integran, los que han jugado a favor de la actividad y los resultados de las entidades de depósito; por las vías, de importancia variable, del incremento en la rentabilidad de los recursos antes sometidos a coeficiente, de la reducción del coste de la financiación en el mercado interbancario, y del incremento en el resultado por operaciones financieras, ya sea por la compraventa de divisas, la intermediación en los mercados de deuda pública, o las operaciones en moneda extranjera y futuros.

En cuanto a los restantes factores, vinculados con el deterioro de la situación económica general y de las empresas españolas en particular, se puede afirmar que han continuado perjudicando volúmenes y resultados de la actividad crediticia, al reducirse la demanda de créditos y/o incrementarse el riesgo crediticio de los prestatarios. Todo ello, además, en un ambiente de creciente competencia entre las entidades financieras que, "guerra" tras "guerra", ha diluido las diferencias entre los agregados tradicionales de bancos y cajas y ha fomentado la cultura financiera de los clientes; cuya "fidelización" exige recurrir, cada vez en mayor medida, a indicadores objetivos de rentabilidad, coste y calidad de servicio.

Dentro de ese panorama general debe resaltarse la mencionada reducción de los tipos de interés, tanto por su relevancia respecto de la reactivación de la economía, al permitir la rebaja del coste del capital de las empresas y, con él, de la tasa de rentabilidad requerida para las inversiones productivas, como por el reto de la magnitud y la velocidad del ajuste que va a

suponer para las entidades financieras, habida cuenta de la rigidez a la baja durante los últimos ejercicios de sus costes de explotación y de las elevadas cifras de morosidad que ofrecen sus carteras de inversión crediticia.

El cuadro núm. 1 ilustra sobre la importancia de la evolución de los tipos de interés a corto plazo durante los últimos meses, tomando como indicadores los tipos de intervención del Banco de España en las subastas de CEBES, los tipos preferenciales a corto de operaciones activas y los tipos pasivos de imposiciones y certificados de depósito hasta tres meses, de bancos y cajas de ahorros. Refiriéndonos exclusivamente al primer semestre de 1993, los tipos de intervención del Banco de España se han reducido rápidamente hasta en -2,52 puntos, mientras que bancos y cajas han atemperado el ritmo de reducción de los suyos, tanto en los tipos activos preferenciales a corto, -1,15 puntos los bancos y -0,96 las cajas, como en los pasivos, -0,84 puntos los bancos y -0,04 las cajas.

CUADRO NUM. 1

	TIPOS DE INTERES							
	Dic. 92		Abr. 93			Jun.93		Dic.92-Jun.93
CBE	14,05	13,83	14,34	15,08	14,19	13,85	11,53	-2,52
Bancos (Op. activas)(1)	14,00	13,95	13,85	13,86	13,84	13,16	12,85	-1,15
Bancos (Op. pasivas)(2)	11,42	11,19	11,06	11,32	11,34	11,08	10,58	-0,84
Cajas (Op. activas)(1)	13,28	13,28	13,26	13,26	13,26	12,63	12,32	-0,96
Cajas (Op. pasivas)(2)	10,21	10,34	10,34	10,26	10,25	10,33	10,17	-0,04

(1) Tipos preferencial a corto plazo.

(2) Imposiciones y certificados de depósitos hasta tres meses.

Márgenes operaciones activas respecto operaciones pasivas, a corto			
	Dic. 92	Jun. 93	Dic. 92-Jun 93
Bancos	2,58	2,27	-0,31
Cajas	3,07	2,15	-0,92

Pese a la parcialidad y limitaciones del indicador empleado y a la menor sensibilidad de los tipos pasivos al ajuste, dadas la gran competencia por la captación de depósitos, la tendencia de los depositantes hacia los productos de mayor retribución, y la consideración por ellos de la alternativa de oportunidad de los fondos de inversión (al 30 de junio, el patrimonio de éstos superaba los 7,4 billones de pesetas, y su número de partícipes el de 1,8 millones), es un hecho la reducción de los márgenes entre tipos activos y pasivos; y ello pone de manifiesto la magnitud de la transformación que este proceso va a demandar de las entidades financieras durante los próximos meses, conforme se produzca la paulatina traslación de sus efectos a la totalidad de sus débitos y créditos en balance. En tan sólo un semestre, el margen financiero entre operaciones activas y pasivas a corto se ha reducido en los bancos en -0,31 puntos, y en las cajas en -0,92 puntos; dándose, además, la circunstancia de la tendencia a la equiparación de los tipos pasivos a corto entre unas y otras instituciones (gráfico núm. 1).

2. Cuotas de mercado.

Frente a un entorno cambiante y progresivamente más restrictivo como el descrito, la evolución de bancos, cajas y cooperativas de crédito, en cuanto a la concesión de créditos y la captación de depósitos, ha seguido pautas diferentes respecto de las detectadas durante el

ejercicio 92; y ello ha cambiado las tendencias explicativas de sus cuotas de mercado, lo que puede apreciarse en el cuadro núm. 2 y visualizarse en el gráfico núm. 2.

CUADRO NUM. 2

	Dic. 92	Junio 93	Variación	%
BANCOS				
Inversión crediticia residentes	23.998.346	23.653.400	-344.946	-1,44
Administraciones públicas	1.617.370	1.878.700	261.330	16,16
Otros sectores residentes	22.380.976	21.774.700	-606.276	-2,71
Depósitos residentes	18.920.802	19.974.200	1.053.398	5,57
Administraciones públicas	1.028.466	1.160.700	132.234	12,86
Otros sectores residentes	17.892.336	18.813.500	921.164	5,15
Depósitos en pesetas	17.637.088	18.493.100	856.012	4,85
A la vista	6.565.254	6.355.900	-209.354	-3,19
De ahorro	3.562.924	3.560.500	-2.424	-0,07
A plazo	7.508.913	8.576.600	1.067.687	14,22
Depósitos en moneda extranjera.	255.255	320.400	65.145	25,52
CAJAS DE AHORROS				
Inversión crediticia residentes	14.418.222	15.286.400	868.178	6,02
Administraciones públicas	1.392.535	1.734.400	341.865	24,55
Otros sectores residentes	13.025.687	13.552.000	526.313	4,04
Depósitos residentes	18.226.239	18.859.600	633.361	3,47
Administraciones públicas	687.695	719.200	31.505	4,58
Otros sectores residentes	17.538.544	18.140.400	601.856	3,43
Depósitos en pesetas	17.498.352	18.093.600	595.248	3,40
A la vista	2.656.779	2.672.000	15.221	0,57
De ahorro	5.921.466	5.730.000	-191.466	-3,23
A plazo	8.920.112	9.691.700	777.588	8,65
Depósitos en moneda extranjera.	40.202	46.800	6.598	16,41
COOPERATIVAS DE CREDITO				
Inversión crediticia residentes	1.296.018	1.330.500	34.482	2,66
Administraciones públicas	50.313	70.300	19.987	39,73
Otros sectores residentes	1.245.705	1.260.200	14.495	1,16
Depósitos residentes	1.954.302	2.050.000	95.698	4,90
Administraciones públicas	40.808	34.900	-5.908	-14,48
Otros sectores residentes	1.913.494	2.015.100	101.606	5,31
Depósitos en pesetas	1.913.494	2.015.100	101.606	5,31
A la vista	294.341	306.000	11.659	3,96
De ahorro	573.015	570.500	-2.515	-0,44
A plazo	1.046.138	1.138.600	92.462	8,84
Depósitos en moneda extranjera.				

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España y elaboración propia.

GRAFICO NUM. 1
TIPOS DE INTERES

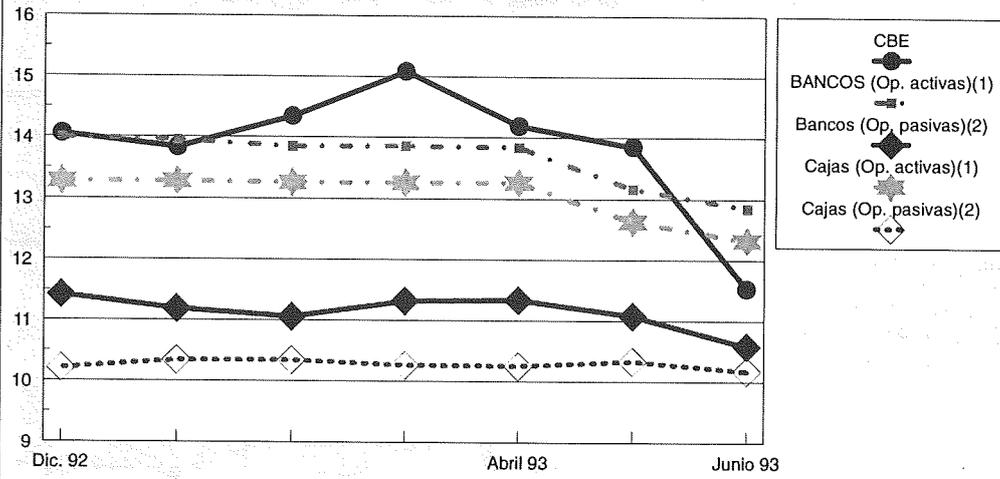
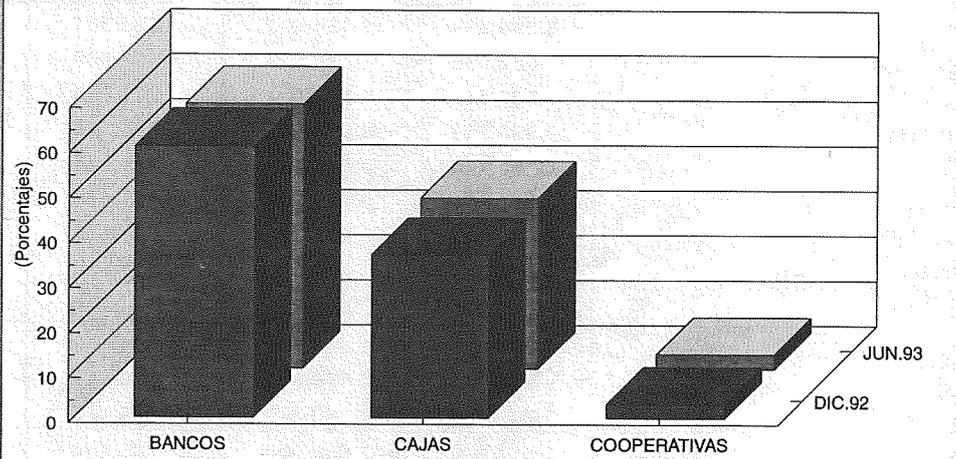
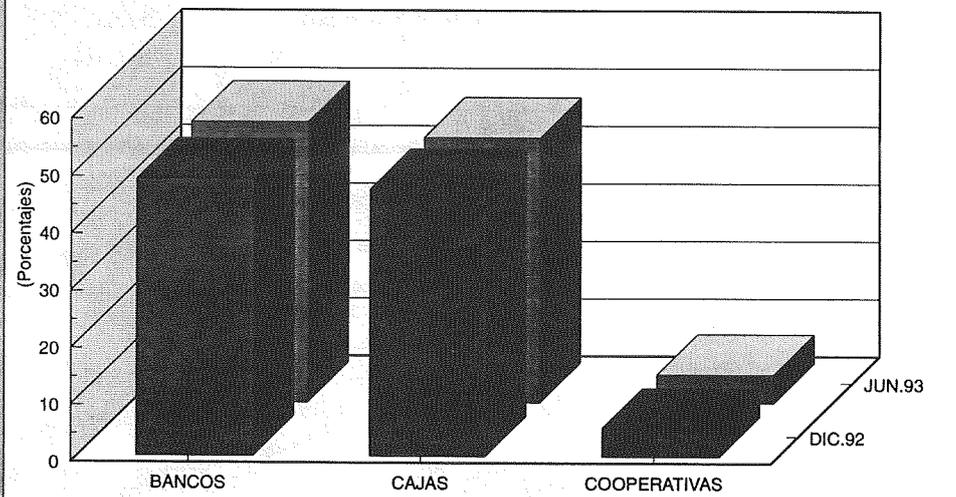


GRAFICO NUM. 2
CUOTA DE MERCADO RESIDENTES
INVERSION CREDITICIA



CUOTA DE MERCADO RESIDENTES
DEPOSITOS



Atendiendo a la inversión crediticia en residentes, las cajas y, en menor medida las cooperativas, han continuado con su política de mayores concesiones, en tanto que los bancos lo han hecho con la suya de reducción. No obstante, es de resaltar el incremento de los créditos a Administraciones Públicas que se ha realizado por todas las entidades, sobre todo teniendo en cuenta la disminución de ese mismo concepto durante el año anterior, porque explica hasta qué punto está afectando la crisis económica a sus habituales posiciones de déficit financiero. Como resultado de estas actuaciones, en las que cabe detectar la cautela de los bancos ante el deterioro de la calidad de los créditos y la simultánea apuesta de las cajas por el fomento de la actividad económica en su entorno inmediato de actuación (que, para no perjudicar su posición de mercado en el próximo futuro, habría de venir acompañado de un riguroso conocimiento y evaluación de los riesgos de los prestatarios, posible por su mayor proximidad a éstos), la cuota de mercado de unas y otras entidades se ha seguido intercambiando a lo largo del semestre, de forma que el incremento de las cajas, hasta el 37,96% del total, corresponde casi exactamente con la pérdida de los bancos, hasta el 58,74%, dado el mantenimiento de las cooperativas en el 3,3% del total de la inversión crediticia a residentes.

Por lo que se refiere a los depósitos de residentes, la incursión de los bancos en las líneas habituales de negocio de las cajas, con el lanzamiento masivo de "superlibretas", ha cambiado la tendencia al mayor incremento relativo que habían mostrado las cajas en este apartado durante el ejercicio 92, al tiempo que la competencia entre unas y otras entidades y la racionalidad de los depositantes han consolidado la traslación de sus colocaciones hacia las opciones de mayor plazo y remuneración. También son de destacar, en este apartado, la paulatina entrada de las cajas en la captación de depósitos en moneda extranjera, por lo que supone de ruptura de sus pautas habituales de comportamiento de años anteriores, y el aumento de depósitos de las Administraciones Públicas; aunque en uno y otro caso, el porcentaje de incremento de las correspondientes partidas de los bancos sigue siendo superior al de las cajas, debido probablemente al peso de la Corporación Bancaria. La cuota de mercado refleja fielmente esas políticas y, ante la permanencia del peso de las cooperativas de crédito en un 5% aproximadamente de los depósitos totales de residentes, la ganancia de los bancos durante el semestre se realiza a costa de la pérdida de las cajas, y conlleva unas cuotas respectivas del 48,86% y del 46,13%; cifras que deben matizarse, no obstante, por la mayor cuantía global de recursos gestionados, a través de los fondos de inversión, que realizan los bancos frente a las cajas.

3. Márgenes y estructura de costes.

El estudio de los márgenes sobre activos totales medios representa la forma habitual de análisis de los diferentes escalones del resultado de las entidades financieras y, a la par, permite sintetizar la incidencia de los diversos componentes del coste entre unos y otros; por lo que, a esos efectos, se ha considerado el avance semestral que de dichos estados resumidos ofrece el Banco de España en el cuadro núm. 3, relacionándolo, en términos comparativos, con igual período semestral del ejercicio 92.

El primer escalón del resultado, margen financiero o margen de intermediación medido sobre balance medio, ha venido siendo durante los últimos años mayor en las cajas que en los bancos por causas diversas, entre las que pueden citarse sus menores costes financieros, que provienen de compensar el mayor coste por depósitos que tienen frente a los bancos con un menor recurso que éstos a la financiación interbancaria. Los datos del primer semestre confirman dicha tendencia, como puede fácilmente apreciarse en la columna de diferencias bancos-cajas: los 0'55 puntos de ventaja en dicho margen que tenían las cajas en el primer semestre de 1992, se han transformado en 0'85; y ello se ha producido a pesar de la ganancia de los bancos en el

diferencial de los productos financieros, por lo que evidencia el gran esfuerzo de las cajas para la contención de los incrementos de los costes financieros. En términos absolutos, el nivel del margen financiero es también suficientemente expresivo, pues frente a la disminución que sufren los bancos semestre sobre semestre, las cajas mantienen claramente el nivel de un año antes, con una leve tendencia al aumento.

CUADRO NUM. 3

AVANCE DE LA CUENTA DE RESULTADOS	BANCOS(*)					
	1º SEM.	1º SEM.				
	1992	1993	1992	1993	1992	1993
	% ATM	% ATM				
1. Productos financieros	11,17	12,15	10,78	11,46	0,39	0,69
2. Costes financieros	-7,73	-8,94	-6,78	-7,40	-0,95	-1,54
3. Margen de intermediación	3,45	3,21	4,00	4,06	-0,55	-0,85
4. Otros productos ordinarios	0,83	0,75	0,42	0,47	0,41	0,28
5. Margen ordinario	4,28	3,96	4,43	4,53	-0,15	-0,57
6. Gastos de explotación	-2,77	-2,48	-2,99	-2,82	0,22	0,34
7. Margen de explotación	1,51	1,48	1,44	1,71	0,07	-0,23
8. Venta de valores e inmuebles	0,21	0,48	0,14	0,17	0,08	0,31
9. Saneamientos e insolvencias	-0,49	-0,65	-0,46	-0,75	-0,03	0,10
10. Otros saneamientos y dotaciones	-0,01	-0,17	-0,06	-0,03	0,05	-0,14
11. Resultados extraordinarios	0,09	0,06	0,08	0,10	0,00	-0,04
12. Otros adeudos y abonos	0,03	-0,01	-0,08	0,01	0,12	-0,02
13. Resultado antes de impuestos	1,34	1,19	1,05	1,20	0,29	-0,01

(*) Sin Corporación Bancaria

Fuente: Banco de España

En este punto del análisis, resulta significativo el pormenor del resultado derivado de las operaciones financieras durante el primer semestre; sobre todo de cara a justificar las afirmaciones formuladas acerca de la relevancia de los factores monetarios y cambiarios en el resultado parcial de bancos y cajas de ahorros durante el presente ejercicio. A ese respecto, el cuadro núm. 4 muestra los efectos de la negociación que realizan las entidades financieras con sus carteras de valores y deuda, así como el que se deduce de sus operaciones en moneda extranjera y futuros. Pese a la heterogeneidad del agregado y a su no comparabilidad estricta con los datos de la cuenta de resultados que ofrece el Banco de España, al provenir en este caso de la Confederación Española de Cajas de Ahorros (CECA) y del Consejo Superior Bancario (CSB) e incluir la totalidad de cajas y bancos, respectivamente, resulta significativo el incremento producido en ambas clases de instituciones respecto del primer semestre de 1992. Las plusvalías inducidas por la caída de los tipos de interés en las operaciones sobre las carteras de deuda, y las generadas por la especulación contra monedas sometidas a presiones devaluadoras, entre otras operaciones de menor incidencia, han hecho que el resultado financiero de las cajas se haya multiplicado por once y el de los bancos por cuatro, respecto de sus respectivas cifras de un año antes.

En la transición hacia el margen ordinario, los otros productos ordinarios muestran la tradicional mayor apelación de los bancos al cobro de servicios no financieros y comisiones. Lo que sigue sucediendo con los datos más recientes, pero con un sensible cambio en las tendencias detectadas respecto del primer semestre de 1992: los bancos reducen las aportaciones al resultado por este concepto, de 0'83 a 0'75 sobre ATM, en tanto que las cajas logran

incrementar su peso, de 0'42 a 0'47, sobre igual referencia de balance medio. A ese respecto, parece haberse alcanzado un techo para los bancos; en unas cotas que, sin embargo, aún ofrecen un elevado potencial de crecimiento para las cajas, una vez se generalice y universalice la repercusión sobre los clientes del coste de las operaciones no estrictamente financieras. La incidencia de estas actuaciones de bancos y cajas sobre sus respectivos márgenes ordinarios atempera sus diferencias de margen financiero, pero no cambia la relación que, de nuevo, vuelve a ser favorable a las cajas y que resulta superior a la producida un año antes.

CUADRO NUM. 4

CAJAS DE AHORROS	JUN. 93 MM	% ATM	JUN. 92 MM	% ATM
3. Pérdidas por operaciones financieras	332	0,0022	5.520	0,0422
4. Beneficios por operaciones financieras	58.890	0,3907	10.845	0,0829
Resultado de operaciones financieras	58.558	0,3885	5.325	0,0407
BANCA TOTAL	JUN. 93 MM	% ATM	JUN. 92 MM	% ATM
3. Pérdidas por operaciones financieras	957	0,0032	6.153	0,0245
4. Beneficios por operaciones financieras	219.451	0,7444	61.117	0,2431
Resultado de operaciones financieras	218.494	0,7412	54.964	0,2187

Fuente: CECA y CSB

CUADRO NUM. 5

CAJAS DE AHORROS	JUN. 93 MM	% ATM	JUN. 92 MM	% ATM
Componentes de gastos de explotación.				
4.1. Gastos de personal	264.894	1,7579	245.622	1,8777
4.2. Otros gastos administrativos	122.841	0,8149	110.600	0,8455
5. Amortiz. y saneamiento de activos mat. e inmat.	41.144	0,2729	39.249	0,3000
6. Otras cargas de explotación	3.938	0,0261	3.661	0,0280
5. Otros productos de explotación	4.112	0,0273	5.588	0,0427
Gastos de explotación	428.795	2,8446	393.544	3,0085
BANCA TOTAL	JUN. 93 MM	% ATM	JUN. 92 MM	% ATM
Componentes de gastos de explotación.				
4.1. Gastos de personal	461.912	1,5669	441.136	1,7550
4.2. Otros gastos administrativos	201.097	0,6822	186.745	0,7429
5. Amortiz. y saneamiento de activos mat. e inmat.	54.223	0,1839	49.845	0,1983
6. Otras cargas de explotación	24.400	0,0828	33.920	0,1349
5. Otros productos de explotación	6.440	0,0218	7.513	0,0299
Gastos de explotación	735.192	2,4940	704.133	2,8013

Fuente: CECA y CSB

La repercusión de los gastos de explotación continúa siendo, no obstante, un punto débil en la cuenta de resultados de las cajas respecto de la de los bancos. Su nivel sobre ATM resulta superior en los dos momentos temporales de referencia y, lo que es peor, su diferencial respecto de los bancos se incrementa hasta 0'34 puntos del balance medio. Lo cual no debe conducir a un juicio apresurado en términos de eficiencia, ya que la índole minorista del negocio de las cajas, sus líneas de atención prioritaria a familias y pequeñas empresas, e incluso la distribución espacial de la demanda de sus clientes, pueden estar en el origen de una red de oficinas más densa y

extensa que la de los bancos y con un tamaño medio por sucursal inferior a la de éstos; aunque esta constatación sí debe inducir una permanente atención de las cajas hacia la racionalización de sus redes de sucursales, en número, dimensión y especialización. Pese a todo, la repercusión de estos costes sobre el margen ordinario mantiene también la ventaja de cajas sobre bancos en el margen de explotación; lo cual es tanto más de destacar por cuanto que, en el primer semestre de 1992, los bancos habían obtenido un mejor resultado sobre ATM en este concepto.

En términos desagregados, y apelando de nuevo a los datos de CECA y CSB, el cuadro núm. 5 pone de manifiesto la evolución de los principales componentes de los gastos de explotación: gastos de personal, gastos de administración, y amortizaciones y saneamiento de activos. En términos de ATM, todos ellos se han reducido con relación a su peso en el balance medio del año anterior, lo que muestra el esfuerzo de racionalización y eficiencia emprendido por todas las entidades, ante la reiterada tendencia a la compresión de los márgenes. Pero es tanto más de destacar el ajuste que han logrado las cajas en el epígrafe de los gastos de personal, ya que consiguen reducir su peso en el total de gastos de explotación (61,79% en 1993, frente a 62,41% en 1992), frente al ligero aumento de los bancos (62,83% en 1993 y 62,64% en 1992). Los gastos de administración, por su parte, incrementan su peso en el total de gastos de explotación en ambos agregados (hasta el 27,35% en bancos y el 28,65% en cajas); y los derivados de la amortización y saneamiento siguen un comportamiento dispar: aumentan su ponderación en el total de los bancos (de 7,08% a 7,37%) y disminuyen en el de las cajas (de 9,97% a 9,59%), aunque mantengan en éstas su tradicional mayor cuantía relativa sobre ATM que en los bancos.

En las restantes partidas hasta el resultado antes de impuestos, las cifras de bancos y cajas ofrecen comportamientos dispares, aunque ajustados a la evolución de la coyuntura económica: La generación de resultados atípicos por venta de valores e inmuebles se recupera ligeramente, en mayor medida en los bancos, como venía siendo habitual durante los últimos ejercicios, conforme se atenúa la recesión de los mercados de activos financieros e inmobiliarios; y los saneamientos, dotaciones e insolvencias se siguen incrementando, sobre todo por el deterioro de la calidad de los créditos y por las políticas de cobertura de las entidades en pro del mantenimiento de su solvencia. Su afectación sobre el escalón final de la cuenta de resultados analítica resulta, de nuevo, favorable a las cajas y evidencia su mejora relativa frente al primer semestre del año anterior, en el que los bancos habían alcanzado una mejor posición sobre ATM, siguiendo una tendencia manifestada a lo largo de los últimos ejercicios.

A efectos de obtener una visión sintética de los comentarios anteriores, puede observarse el gráfico núm. 3, en el que aparecen representados los diferentes márgenes sobre ATM de bancos (excluida la Corporación Bancaria del agregado) y cajas, así como las diferencias entre unas y otras entidades a partir de tales indicadores. Los valores negativos de dichas diferencias que, en todos los casos, se dan durante el primer semestre de 1993, reflejan fielmente la ventaja comparativa que han ostentado las cajas durante los meses más recientes de la actividad de las entidades de crédito.

4. Recursos generados, eficiencia y rentabilidad.

Los recursos generados (resultado antes de impuestos más amortizaciones, saneamientos e insolvencias y otros saneamientos y dotaciones) que se muestran en el cuadro núm. 6, respecto del balance medio de cajas y bancos, amplían la capacidad explicativa de las cifras de resultados con las del saneamiento y el mantenimiento de la funcionalidad de las entidades. También desde esta perspectiva es de resaltar la ventaja comparativa alcanzada por las cajas, que continúan su

tendencia del pasado ejercicio en este mismo sentido, al mejorar su posición frente a los bancos del primer semestre de 1992, y alcanzar prácticamente la misma cifra que éstos sobre balance medio en 1993.

CUADRO NUM. 6

RECURSOS GENERADOS Y EFICIENCIA		
BANCOS (Sin Corporación Bancaria)	1º semestre 1993	1º semestre 1993
Otros productos ordinarios sobre margen ordinario	19,09	19,43
Margen de explotación sobre margen ordinario	62,59	64,64
Recursos generados sobre balance medio	1,00	0,92
BANCOS (Sin Corporación Bancaria)	1º semestre 1993	1º semestre 1993
Otros productos ordinarios sobre margen ordinario	10,40	9,52
Margen de explotación sobre margen ordinario	62,23	67,65
Recursos generados sobre balance medio	0,99	0,78

Fuente: Banco de España

En lo relativo a la eficiencia, entendida tanto en el sentido de control de los costes como en la potenciación de los ingresos no financieros, también el cuadro núm. 6 muestra las "ratios" de "otros productos ordinarios/margen ordinario", para cuantificar la proporción en que dichos productos, derivados del cobro de servicios y comisiones, son responsables del margen ordinario, y de "margen de explotación/margen ordinario", como forma de evaluar la eficiencia alcanzada por las entidades en la racionalización de sus gastos de explotación.

A partir de estos indicadores se comprueba igualmente la progresiva apelación de las cajas al cobro de servicios no financieros y comisiones (que representan el 9,52% de su margen ordinario en 1992 y el 10,4% en 1993), pese al trecho que aún las separa de los bancos en este apartado (19,09% del margen ordinario de los bancos, y 10,4% del de las cajas, en el primer semestre de 1993). Del mismo modo que se aprecia la progresiva equiparación entre bancos y cajas en lo relativo al peso de sus gastos de explotación, ya que en ambas clases de entidades el margen de explotación representa aproximadamente el 62% de su margen ordinario, con una tendencia decreciente respecto del dato de un año antes que muestra, por la medida indirecta que se realiza de ellos, el crecimiento continuado de los gastos de explotación respecto del margen ordinario, y que justifica la necesidad de proseguir las actuaciones emprendidas para su contención y racionalización.

Finalmente, la rentabilidad constituye un complemento imprescindible para evaluar los resultados de las entidades financieras, aunque sea a costa de establecer hipótesis sobre las partidas que integran los recursos propios, que siempre podrán ser objeto de matices o discusión; y pese a que se trate en este caso de un anticipo de los resultados del ejercicio, que estarán sujetos a variaciones durante la segunda mitad del mismo, debido a que los factores especialmente favorables producidos durante el primer semestre oscilarán previsiblemente a la baja, así como a los diversos ajustes e imputaciones derivados de su cierre.

El cuadro núm. 7 sintetiza los componentes de dicha rentabilidad, a partir de los datos ofrecidos por el Consejo Superior Bancario y la Confederación Española de Cajas de Ahorros, y estimando los recursos propios como suma del capital o fondo de dotación y las reservas. Los

indicadores de rentabilidad considerados, sobre activos y sobre recursos propios, se atienen a la presentación habitual, que los relaciona mediante la "ratio" de endeudamiento:

$$\text{ROE (Return On Equity)} = \text{ROA (Return On Assets)} \times \text{Ratio de endeudamiento}$$

CUADRO NUM. 7

RENTABILIDAD Y ENDEUDAMIENTO			
TOTAL CAJAS DE AHORROS	ROA	ROE	ENDEUDAMIENTO
Diciembre 92	0.0098965365	0.1904919815	19.24834838
Junio 93	0.0231912947	0.4247937327	18.316947721
BANCA TOTAL	ROA	ROE	ENDEUDAMIENTO
Diciembre 92	0,0119	0,1746	14,7315
Junio 93	0,0138	0,2034	14,7943

Fuente: Consejo Superior Bancario y CECA

Tomando como referencia los datos del ejercicio 92, el primer semestre de la actividad de bancos y cajas durante el presente ejercicio ofrece una mejora sustancial en la rentabilidad de sus activos (hasta el 0,0231 en las cajas y el 0,0138 en los bancos), que se ve amplificada por el elevado apalancamiento característico del negocio de intermediación financiera (prácticamente invariable en los bancos y con una reducción en las cajas, de 19,24 a 18,31, que es indicativa, sin embargo, de una mayor solvencia), y que desemboca en una rentabilidad de los recursos propios notablemente superior a la del ejercicio previo (hasta el 0,4247 en las cajas y el 0,2034 en los bancos), en la que las cajas ofrecen también una clara ventaja comparativa.

5. Algunas reflexiones finales.

La actividad de bancos y cajas durante el primer semestre de 1993 se ha visto especialmente favorecida, como se ha tenido ocasión de comprobar, por la concatenación de una serie de hechos de índole monetaria y cambiaria que difícilmente podrán volver a repetirse en lo que resta de año. En el caso de las tensiones devaluatorias que afectaron a la peseta y otras monedas dentro del mecanismo de cambios del SME, por la penalización que ahora supone para la especulación la banda ampliada de fluctuación de las monedas y el nivel alcanzado por el tipo de cambio de la peseta, mucho más acorde con los fundamentos de la economía española. En el de la generación de plusvalías por la negociación de las carteras de deuda constituidas, por la progresiva adecuación de éstas a los nuevos tipos de interés, inducida por las nuevas emisiones, cuya estructura de retribuciones según plazos va ajustándose a una curva normal de tipos.

No obstante, otros aspectos, tales como la continuada reducción de los tipos de referencia por el Banco de España y sus requerimientos a las entidades sobre la rápida traslación de su rebaja a las operaciones de activo y pasivo, pueden suponer tensiones de ajuste para aquéllas, debido a la estructura vigente de costes de explotación; a pesar del esfuerzo que se viene realizando por cajas y bancos para su contención y racionalización, y debido sobre todo a la rapidez del proceso.

De igual forma, la persistencia de la recesión que afecta a la economía española va a seguir condicionando la actividad y los resultados de las entidades financieras, tanto por la vía de la reducción de los volúmenes de negocio como por la de la minoración de resultados, ante la

necesidad de dotar las oportunas provisiones por saneamientos e insolvencias para cubrir las elevadas cifras de créditos en mora. A ese particular, pueden observarse, en el cuadro núm. 8, sus efectos negativos: tanto por la persistencia del crecimiento de la morosidad durante el primer semestre de 1993 (19'5% en las cajas y 10'1% en bancos, sobre diciembre de 1992), como por la restricción que ello induce en el otorgamiento de nuevos créditos, o por el elevado nivel que alcanzan los créditos morosos respecto del total de la inversión crediticia en residentes (7'3% aproximadamente, en todas las entidades de crédito). Del mismo modo, puede apreciarse la elevación que experimentan los saneamientos e insolvencias en bancos, cajas y cooperativas de crédito; ya se haga la comparación con base en el balance medio o en porcentaje de variación respecto al final del ejercicio 92.

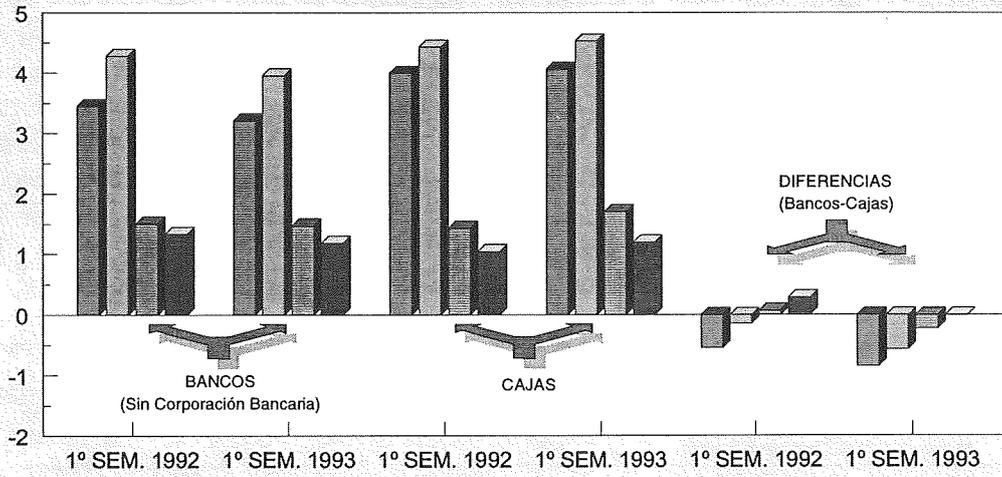
CUADRO NUM. 8

CREDITOS A OTROS SECTORES RESIDENTES. MOROSIDAD				
BANCOS (Miles de millones de pesetas)	DIC. 92	JUN. 93	VARIACION	%
Inversión crediticia residentes	22381,0	21774,7	-606,3	-2,7
Morosos	1437,8	1583,2	145,4	10,1
Indice de morosidad	6,42%	7,27%		
CAJAS DE AHORROS (Miles de millones de pesetas)	DIC. 92	JUN. 93	VARIACION	%
Inversión crediticia residentes	13025,7	13552,0	526,3	4,0
Morosos	830,4	992,4	162,0	19,5
Indice de morosidad	6,38%	7,32%		
COOPERATIVAS DE CREDITO (Miles de millones de pesetas)	DIC. 92	JUN. 93	VARIACION	%
Inversión crediticia residentes	1245,7	1260,2	14,5	1,2
Morosos	73,7	90,7	17,0	23,1
Indice de morosidad	5,92%	7,20%		
SANEAMIENTOS E INSOLVENCIAS SOBRE BALANCE MEDIO (Porcentaje)	1º SEM. 1992	1º SEM. 1993		▲ %
BANCOS (Sin Corporación Bancaria)	0,49	0,65		54,00
CAJAS DE AHORROS	0,46	0,75		85,90
COOPERATIVAS DE CREDITO	0,37	0,75		127,30

Fuente: Boletín Estadístico del Banco de España

En definitiva, un panorama en el que persiste la incertidumbre sobre el resultado final que puedan alcanzar cajas y bancos en el presente ejercicio; pero en el que la incidencia de factores favorables, ya repercutidos en su mayor parte en las cuentas de resultados, y la gestión de las entidades, sobre todo por la vía de controlar los componentes y niveles de sus costes de transformación, permiten suponer una mejora respecto del año anterior. Que, también previsiblemente, ofrecerá ventajas comparativas para las cajas de ahorros, dados sus mayores dinamismo y eficiencia durante los meses transcurridos.

GRAFICO NUM. 3
MARGENES SOBRE BALANCE MEDIO



Margen de intermediación
 Margen ordinario
 Margen de explotación
 Resultado antes de impuestos

RESUMEN DE PRENSA

LA INFORMACION ECONOMICA EN LA PRENSA INTERNACIONAL

INDICE

	Pág.
Introducción	117
La sentencia del Tribunal Constitucional alemán sobre Maastricht	123
El juego de Balladur en el GATT: ¿error o cálculo frío?	132
He ahí de dónde salen los 200.000 m. de dólares del GATT	134
El conflicto de Blair House	136
La caída de los tipos de interés no será a perpetuidad	139
EE.UU.: la reforma del sistema del seguro de enfermedad	141
Una cura para el seguro de enfermedad de Norteamérica	145
Estados Unidos: buenas noticias económicas	148
El papel social del ahorro en una economía de mercado	149
El futuro de la economía USA amenazado por la falta de ahorro	151
Atención a la cumbre sobre el desempleo	153
Sí a la cumbre de los 76 sobre el empleo	155
El predominio de la Universidad de Chicago	157
Nada que temer del ALCAN	158
Tercer mundo: el enigma del distinto ritmo de crecimiento	162
Bundesbank y Bank of England: historia de dos bancos	163
El FMI y el banco Mundial ante su 50 Aniversario	165
El podium de la productividad: 1. Estados Unidos; 2. y 3. (<i>ex sequo</i>) Alemania y Japón	167
La recuperación según George Soros y el colapso del mecanismo de cambios	169

INTRODUCCION

SEIS TEMAS DOMINANTES EN LA ECONOMIA INTERNACIONAL EN EL OTOÑO DE 1993

Seis han sido los temas dominantes en la Economía Internacional en este otoño del 93:

- * La decisión del Tribunal Constitucional de Karlsruhe que elimina los obstáculos para la ratificación del Tratado de Maastricht y la puesta en marcha de la Unión Europea.
- * La polémica que ha acompañado a las negociaciones en la Ronda de Uruguay en el GATT.
- * La reducción sorprendente de los tipos de interés por el Bundesbank.
- * La reforma trascendente y polémica del seguro de enfermedad en Estados Unidos.
- * La influencia de los dos problemas de la economía norteamericana con efectos destacados sobre la economía mundial: la insuficiencia del ahorro interno y la marcha de su proceso de recuperación.
- * La preocupación permanente por el crecimiento del paro en todos los países.

Seis temas a los que se dedican muchos de los comentarios de la prensa económica de este número de "Cuadernos" y sobre cuya orientación se destacarán sus principales perfiles en esta Introducción.

La vía libre hacia el Tratado de la Unión.

El primer tema destacado de las últimas semanas ha sido la decisión del tribunal constitucional de Karlsruhe, según la cual no existe impedimento para que las instancias competentes alemanas ratifiquen el Tratado de Maastricht. Una vez cumplido este trámite se habrá completado el proceso de aprobación definitiva de dicho tratado. Como decía Ian Davidson en **Financial Times** de 18 de Oct., "nadie sabe ya adonde puede conducir el acuerdo, pero por lo menos está claro que ha sido llevado más o menos intacto a la línea de salida".

Parece evidente que la preocupante crisis que se manifiesta actualmente en Europa ha impedido que la culminación del proceso de ratificación de Maastricht haya sido celebrada como lo hubiera sido sin duda en una coyuntura más distendida y más alegre, y el caso es que, estos días, apenas se han oído unas pocas voces, aquí y allá, expresando esperanza e ilusión por el futuro del tratado.

Pero si los partidarios de la unión monetaria y de la moneda única -en definitiva, de la unión europea- no se han sentido animados a festejar la eliminación del último obstáculo legal que se

interponía a la ratificación, no ha ocurrido lo mismo con aquellos medios que se han opuesto sistemáticamente o que se han mostrado normalmente recelosos o cautos ante tal unión.

Así, **Financial Times**, en un editorial de 13 de Oct., subrayaba, tras la sentencia de Karlsruhe, que "la principal incertidumbre entre las muchas ambigüedades del proceso de Maastricht -la de saber si la UEM será realidad a finales de los años 90, o algún día- no ha sido resuelta, como se esperaba". Claro está que nadie podía esperarlo, porque no era de esto de lo que se trataba. Por lo demás, como señalaba el mismo editorial, "cualquier esperanza de que la UEM pudiera ir constituyéndose según el calendario de Maastricht se había esfumado ya como consecuencia de la recesión y de las convulsiones monetarias".

The Economist de 16 Oct. mostraba un escepticismo -y un realismo- oportuno cuando manifestaba que "el malestar económico que prevalece en Europa pone en peligro las ambiciones de la UEM". A lo que añadía: "los criterios para el acceso a la unión son una baja inflación, unos déficit públicos reducidos, un tipo de cambio estable y una deuda pública limitada al 60% del PIB. Ningún país reúne estas condiciones en el presente, y pocos parecen estar en medida de hacerlo dentro del calendario de Maastricht, ni siquiera Alemania, sin la cual no puede haber UEM. Siendo esto así, ¿qué pueden decidir los líderes europeos cuando se reúnan el próximo día 29?".

Con todo, como si **The Economist** sintiera el temor de que, pese a todo, los líderes van a encontrar una salida aceptable a la difícil situación presente, la revista señalaba y comentaba la existencia de otro obstáculo, "en la práctica todavía más importante": cómo acomodar dentro de la CE a los países que han solicitado el acceso a ella.

¿Es realmente tan importante, a corto o medio plazo, el ingreso en la unión de los países escandinavos, de Austria, de los viejos países comunistas de la Europa Oriental? Para empezar, ¿están todos ellos tan interesados en hacerlo? Y, en cualquier caso, ¿no debería la CE fortalecer su integración antes de pensar en la admisión de nuevos socios?

Sea como fuere, el espacio y la atención que **The Economist**, en las graves circunstancias coyunturales presentes, dedica a los cambios que para la CE supondría el acceso de nuevos miembros a la misma confirma la impresión de que la cuestión del ingreso de otros países es a veces utilizada como instrumento que dificulte la cohesión de la Comunidad misma de los Doce.

En cualquier caso, fue **The Wall Street Journal**, entre los grandes diarios, el que más negativamente reaccionó tras la sentencia del tribunal de Karlsruhe. "El tratado de Maastricht ha salido victorioso... y muerto" decía el citado periódico en un editorial de 13 de Oct. "Traigan una corona funeraria a la ceremonia de ratificación", añadía.

WSJ, en dicho editorial, se mostraba realmente severo, e incluso sarcástico, al comentar las perspectivas del proyecto actual de unión europea, lo que, en verdad, no puede sorprender si se tiene en cuenta la línea habitual del periódico. "Naturalmente", decía, "la ambición de los europeístas sigue creciendo. Los líderes de la CE van a reunirse a últimos de este mes para ponerse de acuerdo sobre la sede del Instituto Monetario Europeo, la institución que ha de presidir la unión monetaria. Nuestro consejo es que alquilen el local. No que lo compren".

"Algunos creen que el actual malestar es temporal y que Europa reanudará el proceso integrador en cuanto la situación mejore", decía también **WSJ**. Pero no es así como lo entiende éste. "Los dos últimos años han mostrado que cuando las cosas se ponen difíciles, incluso los

eurófilos sitúan los intereses nacionales delante de los europeos". Por lo demás, "la próxima generación de líderes no se sentirá tan comprometida con la idea de unos Estados Unidos de Europa como la generación precedente". Lo cual puede resultar cierto, pero sin que nadie pueda asegurarlo hoy.

Pero el dictamen pesimista del **Journal** no termina desgraciadamente ahí. "Por otra parte", concluía, "no ha habido señal alguna de que exista una solución europea al problema del estancamiento económico, el cual es estructural, además de cíclico. El reto de los próximos e inmediatos años será la eliminación de las obstrucciones circulatorias que padecen los Estados de Bienestar, así como el restablecimiento de la posición competitiva de los trabajadores europeos". "El viejo sueño de una CE centralizada, tecnocrática, ha muerto", terminaba diciendo el **WSJ**.

The Economist de 23 de Octubre dedicaba al tema su editorial de cobertura. "Pocas veces habrá habido una celebración menos alegre", decía a propósito del fin del proceso de ratificación del Tratado de Maastricht. Así es, en efecto. Ahora bien, a pesar de sus reticencias, la revista no podía dejar de reconocer que "la integración ha contribuido enormemente a la mayor riqueza de Europa" y que los beneficios que ha supuesto "pueden ser más grandes aún". Para que ello sea posible, sin embargo, **The Economist** pedía que la Comunidad ha de dar muestras de una mayor flexibilidad.

Las negociaciones del GATT: un problema trascendente con solución incierta.

Las negociaciones de la Ronda Uruguay continúan ocupando la atención de la prensa, y todo hace prever que la cosa irá en aumento por lo menos hasta el 15 de Diciembre, fecha límite fijada en principio para la conclusión del proceso negociador.

Por el momento, la situación no sólo no se aclara sino que, con la aproximación de tal fecha, las posiciones se endurecen y las actitudes se crispan. Además, los temas controvertidos, que parecían reducirse, fundamentalmente, a uno, el agrícola, se multiplican, como era de prever, y nadie parece estar en condiciones de vislumbrar cual puede ser la solución del conflicto.

Financial Times dedicó al tema un editorial en su número de 18 de Octubre. La impresión era pesimista, pues el diario veía difícil que se pueda evitar el colapso de la Ronda. Desde luego, **FT** excluye la posibilidad de un acuerdo que dejara provisionalmente fuera algunas materias, como, principalmente, la agricultura. "El mérito de esta ronda de negociaciones reside precisamente en la posibilidad que ofrece de alcanzar un acuerdo armónico, equilibrado, que incluya todas las materias contempladas".

Pero el caso es que los sectores conflictivos no se limitan a la agricultura, cuyos representantes franceses podrían mostrarse dispuestos a transigir. El mismo **FT** citaba los transportes marítimos, que Estados Unidos quería seguir protegiendo; o los aranceles de algunos productos manufacturados, sobre los que siguen discutiendo -a pesar, como se recordará, del principio de acuerdo a que se llegó el Tokio el pasado verano- los países industriales; o los servicios financieros, a cuya liberalización siguen resistiéndose los países del Este asiático.

Pero aún puede que haya otro sector más delicado, que ofrece más dificultades y que podría convertirse en el aguafiestas de la Ronda Uruguay. Es el sector "cultura". El tema, como se sabe, es de gran actualidad, y **Le Monde** le dedicaba el editorial de 17/18 de Oct. ("Le nouveau

'défi américain'). "La cultura, en el sentido más amplio del término, es uno de los primeros productos de exportación de Estados Unidos, la fuente principal de su influencia. Se trata de un campo en el que los creadores norteamericanos consiguen, en todos los continentes, un éxito fabuloso. Es, pues, un sector estratégico, que en 1992 representó, según datos del GATT, un volumen global de comercio de 300 m.m. de dólares". Si esto es así, no puede sorprender "que Estados Unidos estime 'inaceptable' que sus productos audiovisuales estén sometidos a restricciones comerciales".

Como subraya también **Le Monde**, es Francia el país que dirige la batalla de los europeos para conseguir una "excepción cultural" que excluiría el cine y la televisión de las reglas librecambistas del GATT. Esta defensa es útil, a juicio del citado periódico, pero puede resultar insuficiente. "Frente a los grupos de comunicación que se están constituyendo en Estados Unidos, no puede haber cupos o reglamentaciones capaces de contener las imágenes llegadas de Estados Unidos... Obstaculizados por sus diferencias lingüísticas y por la debilidad de sus mercados internos, los europeos se encuentran enfrentados, pura y simplemente, a un nuevo 'desafío americano'".

La sorprendente, siempre esperada y al fin llegada, reducción de los tipos de interés del Bundesbank.

La reducción, el 21 de Octubre, por parte del Bundesbank de los tipos directores alemanes, cogió por sorpresa a todo el mundo, o por lo menos esto es lo que se deduce de los comentarios que la prensa ha dedicado al hecho. "El Bundesbank ama las sorpresas", decía **Financial Times** en un editorial titulado precisamente "Bundesbank surprises". Otro tanto manifestaba **Le Monde**: "La Bundesbank est vraiment imprévisible". Y, para no ser menos, **The Wall Street Journal** se expresaba así: El banco central alemán sorprendió a los mercados financieros con la inesperada reducción en medio punto de dos tipos de interés claves".

Los comentarios sobre la medida, por lo demás, han sido muy positivos, al igual que las repercusiones que la misma ha tenido en los tipos de los otros países europeos. "Los tipos de interés a corto plazo reales de la Comunidad Europea evolucionan por fin hacia niveles que hacen concebible una recuperación económica", decía **FT** en el citado editorial. Sin embargo, sus prevenciones quedaban bien explícitas cuando añadía: "Pero para países como Francia, los tipos continuarán elevados en exceso, y lo harán mientras tales países sigan manteniendo sus monedas lo más vinculadas posible al DM, lo que contribuirá a que la recuperación de la economía de la CE sea lenta y débil, probablemente. Esto será una pena, e incluso resultará políticamente peligroso. Pero con las políticas existentes, todo ello es inevitable".

Según **The Wall Street Journal**, sólo los economistas no han celebrado la decisión del Bundesbank de bajar los tipos, y esto porque el hecho no es consecuencia de una mejora apreciable de la situación de la economía alemana. Por otra parte -según comentando **Andrey Choi** en el citado diario- los economistas también temen que la medida puede reflejar una menor independencia por parte del nuevo presidente del banco central alemán.

François Renard le dedicaba al tema un amplio comentario en **Le Monde** de 23 de Oct. "Parece, en efecto, que ha sido la falta de recuperación de la economía alemana la que ha incitado al banco a acelerar el ritmo de flexibilización de su política monetaria". Sea como fuere, decía *Renard*, "la decisión del Bundesbank es pan bendito para Francia... e incluso se puede

pensar que la medida les ha sido inspirada a los alemanes por la conveniencia de permitir que el instituto de emisión francés pueda resistir mejor las presiones que se ejercen sobre él, sobre todo por parte del extranjero, para que cambie su política monetaria".

En cualquier caso -concluía **Le Monde**-, todo eso no significa que la partida la tenga ganada el franco, toda vez que los mercados financieros van a esperar ahora la nueva disminución de los tipos rectores alemanes.

La reforma del seguro de enfermedad en Estados Unidos.

Un tema constantemente agitado por la prensa económica internacional -y muy especialmente por la norteamericana- es la reforma, intentada por los Clinton, en el sistema del seguro de enfermedad de Estados Unidos. Un programa que establece el acceso universal a la asistencia generalizada y que plantea problemas formidables de financiación y coste. Justamente el coste de esta gran aspiración social es el que trata de controlarse por la administración estadounidense mediante la introducción de una competencia activa en la prestación de los servicios médicos que reduzca a su límite mínimo los costes. De este tema se han seleccionado dos trabajos en este número de "Cuadernos" a los que remitimos a los lectores.

Dos problemas de la economía norteamericana con efectos sobre la economía mundial: la insuficiencia del ahorro y la marcha del proceso de recuperación.

Es un hecho bien conocido que la propensión al ahorro de los norteamericanos figura entre las más bajas de las economías occidentales y que esta circunstancia ha incidido sobre las dificultades para abandonar la crisis en Estados Unidos. El endeudamiento de familias y empresas ha hecho que la rebaja de los tipos de interés del sistema de Reserva Federal se haya aprobado, fundamentalmente, para renovar los préstamos pero no para ampliar los gastos y, en cualquier caso, no ha alterado sensiblemente el ahorro de los americanos. A las consecuencias para la economía americana y para el resto del mundo se refieren dos notas de prensa de este número.

Frente a esta preocupación que la insuficiencia del ahorro estadounidense levanta se añade la buena noticia de la marcha de la recuperación económica que lidera, por el momento, casi sin compañía, lo que los pronosticadores económicos confían en que llegue desde hace tiempo: un aumento de las tasas del desarrollo económico que reduzca las preocupantes cifras de desempleo. La recuperación de la economía estadounidense se está realizando pero a unos ritmos quizás un poco inferiores a los esperados y, en cualquier caso, con una orientación de sus gastos, más limitados que en otras recuperaciones, a las fronteras estadounidenses.

El paro: problema mundial.

A principios de 1994 el paro en el mundo industrial alcanzará los 36 millones, una cifra trágica a la que contribuye, fundamentalmente, la Comunidad Europea que situará su tasa de paro en el 12,2% de su población activa. El problema del paro en las ciudades industriales ha traído numerosos comentarios de todo tipo en la prensa económica internacional y, obviamente, ha concitado la atención de los políticos para tratar de buscar soluciones a este gran problema de nuestro tiempo. *Bill Clinton* -en la reunión del Grupo de los 7 en Tokio- propuso convocar una

cumbre de Jefes de Estado sobre los problemas del empleo y es de esperar que ésta, al fin, se celebre para dar al menos una respuesta y una explicación a este gran mal de nuestro tiempo. De la vasta literatura que se refiere al paro y los múltiples comentarios que se recogen en la prensa económica internacional se ofrecen dos noticias en este número de "Cuadernos". La primera destinada a analizar las políticas del desempleo; la segunda tendente a incitar la convocatoria de la cumbre mundial y la demanda de hallar algunas respuestas con las que afrontar un futuro con más ocupación que el presente.

.....

Otros temas son objeto de atención en esta selección de lecturas de la prensa internacional que ofrecemos en "Cuadernos". Figuran entre estos la concesión reciente de los Premios Nobel de Economía a dos profesores de la Universidad de Chicago; las vicisitudes de ALCAN, la gran esperanza de la unión del Mercado Unico para América de Norte; el crecimiento del Tercer Mundo; una nota irónica sobre la vida comparada de dos bancos centrales: el Bundesbank y el Bank of England; las instituciones de Bretton Woods -Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial- ante su 50 aniversario cuyas Asambleas se celebrarán en Madrid el próximo año y un repaso a la productividad en los distintos países industriales, con Estados Unidos, Alemania y Japón en el "podium". *George Soros*, el inquietante especulador en los mercados de cambios en 1992 y 1993, ofrece sus opiniones sobre el momento por el que atraviesan los cambios de las distintas divisas.

LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL ALEMAN SOBRE MAASTRICHT

Con relación a la reciente sentencia del Tribunal Constitucional Alemán de Karlsruhe sobre la Unión Europea recogemos a continuación, en sus líneas esenciales, el comunicado facilitado por el principal diario de Zurich, los primeros comentarios editoriales de la prensa alemana y suiza y finalmente el texto íntegro del comunicado de la oficina de prensa del propio Tribunal.

Comunicado de Prensa.

El Segundo Senado del Tribunal Constitucional Federal de Karlsruhe ha calificado el pasado día 12 de Octubre de compatible con la Ley Fundamental Alemana el Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea, dejando así libre el camino para la adhesión de Bonn. Ha desestimado por considerarla improcedentes y carentes de fundamento en su contenido las querellas presentadas por cuatro parlamentarios comunitarios de los Verdes, así como por *Manfred Brunner*, antiguo jefe del gabinete del Comisario de la CE, Bangemann, y por un funcionario público de Bonn. Al mismo tiempo, la sentencia, que ocupa 85 páginas, contiene una serie de interpretaciones vinculantes, restricciones y condiciones para el futuro rumbo europeo de Bonn que, a primera vista, amenazan con poner obstáculos -recurriendo a criterios nacionalistas- a la libertad de movimientos del Gobierno alemán en el proceso de unión europea en marcha. No obstante, en medios gubernamentales y también en los círculos de la SPD, dominaba un clima de satisfacción con relación al veredicto que no obliga a Bonn a ninguna renegociación, sino que hace posible ahora que se adhiera definitivamente al texto del Tratado. El instrumento de ratificación, que estaba ya firmado por el Presidente Federal *Von Weizsäcker* fue depositado la misma noche en Roma, de modo que el Tratado podrá entrar en vigor el 1 de Noviembre.

Frenos de carácter nacionalista.

El Canciller Federal *Kohl* ha acogido con satisfacción la sentencia, calificándola de hito en el proceso de integración y de confirmación del punto de vista del Gabinete Federal de que Maastricht es compatible con la Ley Fundamental. En cabeza de las disposiciones del Tratado, que deberán entrar en vigor con carácter inmediato, ha situado el objetivo de la política común exterior y de seguridad. Además ha repetido la necesidad de una cooperación más intensa en política interior y en los aspectos jurídicos. El inicio de la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria podría tener lugar, según está previsto, el 1 de Enero del año próximo. En la cumbre extraordinaria de la CE del 29 de Octubre deberá iniciarse la elaboración de un plan de trabajo específico. El Canciller ha recordado, por otra parte, la necesidad de potenciar los elementos federativos de la Unión, así como de profundizar en la cimentación democrática de la Comunidad a través de un mayor número de competencias para el Parlamento comunitario. El Ministro de Asuntos Exteriores *Klinkel* y el Ministro de Finanzas *Waigel*, que han estado presentes en el momento de darse a conocer la sentencia en Karlsruhe y que al mismo tiempo son jefes de los pequeños partidos de la Coalición, el FDP y el CSU, también se han declarado complacidos.

El antecesor de *Klinkel*, *Genscher*, ha hablado incluso de una "victoria para Europa". Habrá que ver todavía si el fallo de los jueces de Karlsruhe permite tal calificativo. Ciertamente es indiscutible que el calendario de Maastricht podrá ponerse finalmente en movimiento después

de toda clase de retrasos, el último justo el obstáculo debido a la justicia alemana. Por otra parte, los magistrados ponen ahora a Alemania, en su política de integración europea, frenos no poco relevantes que podrían constituir un problema para la marcha de la Unión Europea. Si bien se ha rechazado formalmente la demanda basada en el déficit de democracia por parte de la CE, lo cierto es que los jueces comparten muchas de las objeciones formuladas al respecto. De todas formas el Presidente del Grupo Parlamentario del CDU/CSU ha recordado con razón que el condicionamiento de los magistrados en el sentido de que los pasos ulteriores en la transmisión de derechos de soberanía sólo podrán realizarse bajo el control democrático de las instituciones de la CE, está desde hace tiempo cubierto por las reivindicaciones de su partido. El Gobierno de Bonn había insistido una y otra vez en este sentido hasta que se ha llegado a Maastricht, aunque había chocado con la oposición de determinados países miembros, no en último término de Francia. En la sentencia de Karlsruhe también se dice ahora que las facultades del Parlamento Federal no pueden ser eliminadas del todo por el desplazamiento de competencias hacia Europa, porque con ello se lesionaría el principio democrático.

Nada de automatismo.

Según la sentencia, el Tratado de la Unión sirve de base a una unión de estados, no a un estado que se apoye en un pueblo europeo. De acuerdo con el texto del Tratado, la Unión puede procurarse los medios necesarios para alcanzar sus objetivos. El Tribunal establece que esto no lo puede llevar a cabo por impulso propio. Equivale a subrayar, en contraposición al texto del Tratado, la competencia única de los estados nacionales. Es lo que está presente como un hilo rojo, a lo largo de toda la sentencia, al dejarse expresamente constancia de que Alemania con la ratificación del Tratado no se somete a un "automatismo" incontrolable en dirección a la Unión Monetaria. Ciertamente que se pretende una integración escalonada de la comunidad jurisdiccional. Pero cada nuevo paso debe ir precedido de requisitos ya en este momento previsibles para el Parlamento alemán o, en cambio, deberían producirse decisiones nuevas del Gobierno susceptibles de ser modificadas por el Parlamento. El rechazo del automatismo en la Unión Monetaria se asemeja a la confirmación de una reserva parlamentaria de un rigor que el Gobierno no quería en realidad admitir.

Con carácter general, los magistrados de Karlsruhe subrayan con vistas a la imprescindible legitimación democrática, la necesidad de un reacoplamiento de la acción de los órganos europeos a los parlamentos de los estados miembros. La construcción de las bases democráticas de la Unión debe ajustarse al ritmo de la integración. Pero como, conforme a la sentencia del Tribunal, el Parlamento Federal ha de conservar en todo caso facultades sustanciales, queda así trazada una frontera inamovible. Se establece adicionalmente que las modificaciones esenciales posteriores del programa de integración no quedan ya cubiertas por la presente ley de aceptación del Tratado de Maastricht. Las interpretaciones extensivas del Tratado equivaldrían a una ampliación del mismo y no tendrían ningún efecto vinculante para Alemania. En otro pasaje el Tribunal Constitucional Alemán se erige prácticamente en guardián de la legitimidad de la integración europea aunque prevé una cierta cooperación con el Tribunal de Justicia Europeo y naturalmente reivindica su competencia solamente por lo que se refiere a los efectos sobre Alemania. Establece que le corresponde analizar si las acciones de derecho de las instituciones y órganos europeos se mantienen dentro de los límites de los derechos de soberanía que les han sido otorgados, o los rebasan.

Referencia a reparos diversos.

Constituyen el objetivo del Tratado de Maastricht y al mismo tiempo propósito permanente de la política europea del Canciller Federal *Kohl*, la irreversibilidad del proceso de unión europea y de sólida ligazón de Alemania con la Comunidad. El veredicto de Karlsruhe no da margen para ello por lo que respecta a la Unión Monetaria, muy al contrario. De la misma manera que Bonn podría oponerse en cualquier momento a un relajamiento de los criterios de estabilidad, su posterior abandono haría saltar al mismo tiempo por los aires el Tratado y con ello, necesitaría una nueva decisión por parte del Parlamento. Ciertamente que el fallo del Tribunal ha abierto definitivamente la puerta para la puesta en práctica del Tratado, pero al mismo tiempo ha establecido una salida de emergencia general con una serie de reservas ancladas en la idea del estado nacional. Entre los motivos están los temores, las dudas y las segundas intenciones que se albergan, por supuesto no sólo en Alemania, frente a la integración europea. A la satisfacción que ahora se ha puesto de manifiesto casi por doquier por el obstáculo superado, se une sin embargo la preocupación por tantas y tantas reservas jurisdiccionales como se han puesto a los posteriores pasos en pos de la Unión.

Los cimientos del camino hacia Europa.

("Frankfurter Allgemeine Zeitung", edit. de Günther Nonnenmacher)

El veredicto del Tribunal Constitucional Federal ha eliminado la última traba que se oponía a la entrada en vigor del Tratado de Maastricht relativo a la Unión Europea. La CE tiene así, desde el 1 de Noviembre, una nueva base contractual. Ello no dará lugar a una revolución en Bruselas, porque los doce estados miembros habían ido ya desde el Consejo Europeo de Maastricht de Diciembre de 1991 (y después de la firma del Tratado, el 7 de Febrero de 1992), orientando a grandes rasgos su actuación a las nuevas disposiciones.

Desde hacía meses había especulaciones sobre la sentencia que debería emanar de Karlsruhe, especulaciones estimuladas sobre todo por los cuestionarios que el Tribunal había sometido al Gobierno Federal, extremo éste que se había valorado como señal de que los jueces iban a tomar en serio las objeciones formuladas al Tratado. Desde entonces en Bruselas los círculos interesados se habían mentalizado para una sentencia del tipo de "sí, pero..." Los acontecimientos en la CE, después de la Cumbre de Maastricht han quitado mucho viento político a las velas de los querellantes. Sobre todo a lo largo de las negociaciones sobre excepciones para Dinamarca -después del referéndum negativo- se ha amortiguado el patetismo de la partida hacia nuevas costas. Las partes del Tratado que están orientadas hacia la comunitarización han pasado al segundo término, potenciándose, con interpretaciones de carácter político del Tratado, los "pilares" de la cooperación a nivel gubernamental (política interior y jurisdiccional, política exterior y de seguridad).

El Tribunal Constitucional ha tenido en cuenta estas circunstancias: también sigue siendo una "unión de estados" la Unión creada en Maastricht, ella no constituye un estado que pudiera apoyarse en un pueblo europeo; los estados miembros de la CE siguen siendo así "señores de los contratos", lo que comprende la posibilidad de salirse de la integración. Las instituciones europeas reciben la legitimidad de los parlamentos nacionales democráticamente elegidos; deben conservar, por ello, "cometidos y competencias de importancia sustancial". No es más que en segundo lugar que -"de modo creciente en la medida en que vayan fusionándose las naciones europeas- se produce la transmisión de legitimación democrática por el Parlamento Europeo

elegido por los ciudadanos de los países miembros". Esto es un amortiguador para aquéllos que ven el Parlamento Europeo investido ya del papel de legislador europeo y que querían cubrir el "déficit democrático" de la Comunidad atribuyendo mayores competencias a los diputados de Estrasburgo.

El Tribunal Constitucional no ha colocado barreras demasiado altas sobre el camino trazado en Maastricht. Sin embargo, ha forzado al Gobierno Federal a una interpretación y aplicación restrictiva del Tratado. Porque la argumentación "coactiva" de la integración será en el futuro más difícil, las ampliaciones de los plenos poderes para actuar de las instituciones europeas se encuentran bajo la reserva de que "las modificaciones esenciales del programa de integración diseñado en el Tratado de la Unión" requieren de mayorías en el Parlamento que puedan acometer cambios constitucionales; el Tribunal se ha reservado en este caso un derecho de fiscalización de no fácil puesta en práctica.

Queda confirmado ahora que el discutido artículo F del Tratado no justifica ninguna "competencia de competencias" para la Unión; tampoco faculta a la Unión Europea -tema delicado éste- a procurarse por sí misma recursos financieros. En el extranjero causará sensación que el Tribunal respalde al Parlamento en su decisión de proceder de nuevo a votación antes del inicio de la tercera fase de la Unión Monetaria (con moneda común). Con esto se suprime el automatismo contemplado en el Tratado de Maastricht, no sólo para los británicos, que habían previsto un "opt out", sino también para Alemania. Los criterios de convergencia formulados en Maastricht se refuerzan jurídicamente; el "año objetivo" de 1999 es cada vez más un dato quizá deseable políticamente, pero no vinculante desde un punto de vista legal.

Como se dice, el Gobierno Federal puede "vivir bien" con el Fallo del Tribunal Constitucional Federal. La sentencia sobre Maastricht mantiene el equilibrio entre el "judicial restraint", que es adecuado en cuestiones que en esencia deben ser decididas con criterio político, y el esfuerzo por impedir que la Constitución de la República Federal sea socavada por un proceso, que se ha hecho autónomo, de integración supranacional. En cualquier caso, no ha quedado restringida la libertad de decisión y de estructuración para proseguir la política europea que ha constituido desde los años cincuenta el núcleo de la política exterior alemana.

Es una actitud prudente dada la situación política por la que atraviesa Europa y que desde 1989/90 ha estado cambiando constantemente. La vieja formulación, más ideal que políticamente comprensible de los "Estados Unidos de Europa" ha sido sustituida por la noción realista de que una CE -ya sea ésta Comunidad o Unión- que pronto incorporará nuevos miembros será inevitablemente una Europa de naciones que seguirán siendo diferentes. Esto no ha de ser una "renacionalización", pero no está excluida la potenciación y la profundización de elementos supranacionales. Pero ello significa que los gobiernos tendrán en el futuro que explicar y justificar más precisamente por qué motivos y con qué fines desean ceder derechos de soberanía y ejercerlos con carácter supranacional conjuntamente con otros estados.

Contra el centralismo.

("Frankfurter Allgemeine Zeitung")

El Tratado de Maastricht no lesiona el principio democrático de la Ley Fundamental. Esta sentencia del Tribunal Constitucional deja expedito el camino para que siga avanzando la integración de Europa tal y como está contemplada en el Tratado de Maastricht. Quien -como

casi todos los economistas liberales- desee la evolución hacia una sociedad de ciudadanos del mundo, acogerá con satisfacción que no se paralice la integración europea. De todas formas, subsisten las dudas en cuanto al centralismo desbordante en la política económica y social al igual que la preocupación de que la estabilidad del valor del dinero resultará dañada cuando ya no exista la competencia de las monedas.

Y es que el hecho de que el principio de la democracia quede preservado en la transferencia de competencias a la Comunidad, nada quiere decir en cuanto al valor práctico del principio de subsidiariedad proclamado en el Tratado de Maastricht. Este principio proporciona la base de la división del trabajo -orientada hacia la eficiencia de los planos- de la política económica que, por ejemplo, hace converger en las instancias centrales la preocupación por el libre comercio, pero confía en cambio, en caso de enfermedad, el pago de los salarios al respectivo plano nacional. Pero en la práctica de la integración europea la subsidiariedad como competencia de los proyectos políticos no tiene abogados poderosos. Por el contrario, los poderes establecidos -el Consejo, la Comisión, el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia Europeo- interpretarán siempre en caso de duda la subsidiariedad en favor del centralismo.

El Tribunal Constitucional Federal se esfuerza en este caso por hincar por lo menos un par de estacas en beneficio de la competencia de los proyectos de la política y en beneficio de las facultades de control de los parlamentos nacionales. En efecto, la Comunidad no puede alumbrar por sí misma nuevas fuentes de ingresos fiscales, los criterios de convergencia de la Unión Económica y Monetaria no están a disposición de una interpretación políticamente oportuna, el Parlamento Federal ha de dar su conformidad a la incorporación a la tercera fase de la Unión Monetaria y el concepto de "integración dinámica" no es de derecho. El Tribunal Constitucional no puede detener la tendencia al centralismo si la política la fomenta. Sin embargo, el Tribunal puede asumir un papel de guardián que es comparable al que juega el Banco Federal para la estabilidad de la futura euromoneda. En esto está el éxito de los querellantes. Por lo demás, los alemanes seguirán siendo buenos europeos, porque en Bonn se practica la integración y en Frankfurt y Karlsruhe se está pendiente de la estabilidad y de la subsidiariedad. No en todas partes se considera cómoda tal situación, pero la verdad es que sirve a Europa.

"Maastricht", un parto con forceps.

("Neue Zürcher Zeitung", edit.)

Ha terminado el "suspense". El Tratado relativo a la Unión Europea podrá entrar en vigor rápidamente, probablemente ya el 1 de Noviembre.

El Tribunal Constitucional Alemán de Karlsruhe ha desestimado varios recursos constitucionales, declarando al complejo acuerdo, compatible con la Constitución. Los otros once países comunitarios han depositado ya en Roma el instrumento de ratificación. En otra página se plantea naturalmente si la Comunidad será capaz de superar con "Maastricht" su baja forma en lo que toca a la política de integración. Lo único seguro es que la cita de los doce jefes de estado y de gobierno programada para el día 29 de Octubre, tendrá lugar. En esta cumbre extraordinaria de la CE, en Bruselas, se deberá allanar el camino para la puesta en marcha concreta del Tratado de la Unión en base a los dos pilares de la Unión Económica y Monetaria, por un lado, y de la Unión Política, por otro.

Sin duda que la Comunidad de los Doce ha perdido gran parte de su credibilidad y de su popularidad desde que en Diciembre de 1991 se ata el paquete del Tratado en la ciudad fronteriza de Maastricht. El escepticismo y las dudas con respecto a Europa se propagan a lo más tardar a partir del "no" de Dinamarca a "Maastricht" en Junio de 1992, un no que sólo puede ser "corregido" más tarde en una segunda consulta popular previo establecimiento de amplias excepciones para la patria de Hamlet. Al mismo tiempo, la inseguridad sobre la suerte de los planes de la unión no deja de tener consecuencias políticas y económicas. Así, por ejemplo, se ha percibido y se percibe poco, con motivo del conflicto de los Balcanes, de lo que es una coordinación política cada vez más estrecha entre las capitales de la CE. En el campo económico puede decirse que se ha soñado ya el sueño de la consumación de la Unión Monetaria en la década en curso. Porque desde el 2 de Agosto de este año al Sistema Monetario Europeo, de sistema de tipos de cambio fijos sólo le queda el nombre. Los mercados habían encubierto despiadadamente la escasa convergencia económica e impuesto el paso a una flotación de hecho. Si, además, se tiene en cuenta la persistente inoperancia de Bruselas en la lucha contra la crisis económica y el creciente desempleo, así como el conflicto entre Francia y sus socios comunitarios en el tema de la Ronda Uruguay, es perfectamente comprensible el ampliamente extendido desencanto que hay con respecto a una más intensa integración en el sentido de "Maastricht".

¿Cual será el siguiente acto en la política europea? El elemento central del Tratado de la Unión, la Unión Monetaria, no tiene por qué convertirse en papel de deshecho, pero sí el automatismo previsto para alcanzar este objetivo. Esta conclusión es evidente por una parte debido a la sentencia de Karlsruhe y, por otra, la experiencia nos enseña que los Doce, en momentos económicamente difíciles, tienen especiales problemas para llevar hacia adelante la integración. A esto hay que añadir que la convergencia económica es una condición necesaria para el acercamiento monetario. Y los Doce están hoy de nuevo más alejados de ella que nunca. Pero el crecimiento duradero y la convergencia económica no se pueden alcanzar de la noche a la mañana. Por ello, habría que darse por satisfechos si por lo menos se mantuviera mientras tanto operativo -y no resultara perjudicado por los artilugios proteccionistas de determinados países miembros- el Mercado Interior de la CE, que es la conquista más importante de la Comunidad de Bruselas en los últimos años.

Europa bajo el control de Karlsruhe.

("Süddeutsche Zeitung" edit. de Heribert Prantl)

Casi todos dicen que han ganado la partida. Ha ganado el Gobierno Federal, porque el Tratado de Maastricht puede ser por fin ratificado y depositado; han ganado los enemigos del Tratado, porque el Tribunal ha colocado alrededor del Tratado tabloncitos de aviso en los que se dice que se puede llegar hasta un determinado punto, pero no más allá; están satisfechos aquellos querellantes que habían llenado la pared de inscripciones previniendo del ocaso de Alemania, porque los jueces les han confirmado que esto ni es ni puede ser así; también están relativamente contentos los demás recurrentes que habían censurado el déficit democrático de la CE, porque los magistrados insisten en la necesidad de ampliación de los derechos del Parlamento Europeo. Todos descubren consideraciones que les halagan. La sentencia halaga a los euroescépticos, porque explica a lo largo y a lo ancho que todavía tendrá que bajar mucha agua por el Rin hasta que se llegue a la Unión Monetaria y que además el Tratado de Maastricht está todavía muy lejos de la creación de los Estados Unidos de Europa. Pero también intenta el

veredicto halagar a los europeos convencidos, porque subraya que la Ley Fundamental está "abierta a la integración".

El fallo es un rompecabezas. Si se contempla desde un ángulo, se descubre un gran sí en favor de Europa y detrás, un par de condiciones. Si se mira desde el otro ángulo, se ve un sí más débil oculto detrás de enormes síes y peros. Los jueces se comportan como Radio Eriwan. A la pregunta "¿es usted partidario de la Unión Europea?" contestan "en principio, sí, siempre que esta Unión se conduzca como nosotros la concebimos".

Este es el hecho sensacional, éste es el meollo de la sentencia: los jueces alemanes intentan asumir bajo su tutela la futura evolución europea. Quieren controlar paso a paso el posterior desarrollo de la unión europea. Primero interpretan el Tratado de Maastricht de una forma muy cauta, aceptando con ello la lectura oficial que de él hacen el Gobierno Federal y el Parlamento, que habían aparentado considerar el Consejo de Europa como una inofensiva conferencia de los gobiernos nacionales y el Tratado de Maastricht, como una especie de horario de la conferencia. El precio que piden los jueces por esta tranquilizadora interpretación del Tratado es alto: la han declarado vinculante y exigido la insumisión alemana para cualquier paso hacia Europa que verdadera o presuntamente vaya más allá de él. Los jueces han anunciado incluso que van a controlar todos los movimientos europeos sospechosos. Así pues, la política europea de Alemania está sometida a las riendas del Tribunal Constitucional Federal. Habrá que ver cómo lidia este toro la política, pero también la energía con la que realmente pueden los jueces tirar de estas riendas.

No cabe valorar todavía de manera precisa el alcance de la sentencia de Karlsruhe desde el punto de vista del Derecho Internacional. Por supuesto que Alemania puede ahora como último de los doce estados de la CE depositar en Roma los instrumentos de ratificación, entrando así en vigor el Tratado. Pero en realidad Alemania debe poner un clip bien visible en esta sentencia de 86 páginas del Tribunal Constitucional, a modo de una especie de reserva alemana. ¿Cómo van a reaccionar los vecinos europeos ante una aprobación de Alemania castrada de esta forma? Primero esperarán a las repercusiones de la pretensión de intervención por parte de los jueces constitucionales alemanes. Hay una cosa cierta: el veredicto de Karlsruhe no ha hecho avanzar demasiado a Europa. El paso adelante se compra con muchos interrogantes para el futuro. Los benevolentes pueden ensalzarlo como una gota de aceite en el engranaje europeo. Pone en marcha el Tratado de Maastricht - eso es todo. Pero es posible que la sentencia programe ya el futuro retemblar del motor.

Profundización o ampliación, esa es la disyuntiva europea en estos momentos. A esta cuestión litigiosa contribuye de todas formas Karlsruhe en la medida en que hace la profundización más difícil aún de lo que ya de por sí es. Pero un veredicto más lúcido por parte de los jueces, tampoco hubiera podido resolver el verdadero problema que aqueja a Europa. Porque Europa no puede servir ya para calentar a nadie. Y esto no lo cambia ni la desgraciada noción de subsidiariedad con la que el Tratado quiere recuperar la proximidad al ciudadano. La idea europea se ahoga en un farrago de directrices. Europa asusta a los ciudadanos, porque nadie ha explicado por qué Alemania sin Europa no tiene futuro. Así ha sucedido que el Tratado de Maastricht se ha considerado por la opinión pública como el resultado de la conspiración de los burócratas.

El Veredicto de Karlsruhe muestra una cosa: que se ha terminado la posibilidad de hacer avanzar a Europa por el camino de las negociaciones gubernamentales. Europa necesita una base más estable que la que representa el Tratado. Necesita una constitución apoyada en la

aprobación de sus ciudadanos y substraída a la intervención de los jueces de Karlsruhe. El Tratado de Maastricht empieza con la enumeración de los soberanos y de los presidentes que lo han concluido. Una constitución europea tendrá que empezar con las palabras: Nosotros, los pueblos de Europa...

Europa sigue siendo una aventura, mucho más después de la sentencia de Karlsruhe. Mientras tanto: el que no arriesga, pierde.

Comunicado de la oficina de prensa del Tribunal constitucional Federal.

El Segundo Senado del Tribunal Constitucional Federal ha dictado sentencia acerca de los cinco recursos constitucionales presentados contra la Ley de Ratificación del Tratado sobre la Unión Europea y contra la Ley de Modificación de la Ley Fundamental (LF) que habrían de crear los requisitos constitucionales para la ratificación del Tratado sobre la Unión Europea (Tratado de Maastricht). El Tribunal Constitucional ha considerado que sólo uno de los recursos constitucionales es aceptable como tal y, en este sentido, ha estudiado sólo la compatibilidad del Tratado de la Unión con el artículo 38 de la LF. Dicho artículo garantiza a todos los alemanes con derecho a voto el derecho objetivo a participar en la elección de los diputados del Parlamento alemán. Esta garantía se extiende también al contenido democrático fundamental de este derecho: se garantiza igualmente el derecho a participar, mediante el sufragio, en la legitimación del poder estatal por parte del pueblo a nivel federal, e influir en su ejecución. Respecto a la integración europea, el artículo 38 de la LF excluye que la legitimación y el control sobre el ejercicio del poder estatal, realizados mediante el sufragio, se vacíen de contenido mediante la transferencia de las tareas y competencias del Bundestag, de tal modo que el principio democrático, en la medida en que la LF lo declara intangible, resulte violado.

En su sentencia, el Tribunal Constitucional considera el Tratado de la Unión compatible con el principio democrático, pero ha fijado determinadas condiciones previas para la Unión Europea y subrayado determinadas exigencias respecto a su legitimación democrática. El principio de la democracia no impide a la República Federal de Alemania participar en una comunidad interestatal organizada supranacionalmente. Sin embargo, es condición previa para esta participación el que se garantice la legitimación y control que emanan del pueblo, también dentro de aquella unión de estados. Como el Tratado de la Unión sienta las bases de una asociación de estados para la realización de una unión cada vez más estrecha de los pueblos de Europa, organizados en forma de estados, y no de un sólo estado apoyado en un sólo pueblo europeo, son sobre todo los pueblos de los estados miembros los que deberían legitimar democráticamente, a través de los parlamentos nacionales, la asunción de las tareas soberanas por parte de la Unión Europea. A partir del principio democrático se fijan así límites a la extensión de las tareas y competencias de las Comunidades Europeas. El Parlamento alemán ha de conservar tareas y competencias de peso sustancial.

En la fase actual, a la legitimación del Parlamento Europeo le corresponde una función de apoyo que se podría reforzar si en todos los estados miembros se procediese a elecciones en virtud de una misma ley electoral y aumentara su influencia en la política y en la potestad normativa de las Comunidades Europeas. El elemento decisivo es que los fundamentos democráticos de la Unión se amplíen paralelamente a la integración y que en el proceso de integración, se conserve una democracia viva en los estados miembros.

El artículo 38 de la LF también resultaría violado si la Ley que abre el orden jurídico alemán a la validez y aplicación directas del derecho de las Comunidades, no fija con rigor suficiente los derechos de soberanía cedidos para la asunción de tareas y competencias y el programa de integración previsto. Si no se fija el volumen y la dimensión con que el legislador alemán ha aprobado la transferencia del ejercicio de los derechos de soberanía, ello equivaldría a una habilitación general, viniendo a dar así en una enajenación de los derechos de soberanía frente a la cual el artículo 38 de la LF constituye una protección.

El Tratado de la Unión determina, no obstante, las tareas de la Unión Europea, y de las Comunidades a ella pertenecientes, de un modo suficientemente previsible. El Tratado responde al principio de la habilitación singular limitada, permitiendo, por tanto, la actuación de la Unión exclusivamente en base a una habilitación expresa de carácter contractual. El Tratado no faculta a la Unión a procurarse por sí misma los recursos financieros y demás medios de acción que considere necesarios para el cumplimiento de sus fines. Además, el principio de subsidiariedad establece límites a la asunción de competencias. Ante todo, con la ratificación del Tratado de la Unión, la República Federal de Alemania no se somete a un "automatismo" carente de transparencia y descontrolado en su propia inercia hacia la Unión Monetaria; el Tratado abre el camino hacia una integración gradual y continua de la comunidad de derechos europea que en cada paso que dé depende o bien de las condiciones previsibles actualmente por el Parlamento, o bien de una aprobación por parte del Gobierno Federal, controlable a nivel parlamentario. La asunción de nuevas tareas y competencias por parte de la Unión Europea y de las Comunidades Europeas debe depender de ampliaciones y modificaciones del Tratado, reservada, por consiguiente, a la decisión ratificadora de los parlamentos nacionales. En términos globales carece de fundamento la preocupación del recurrente en el sentido de que la Comunidad Europea podrá evolucionar, en función de sus ambiciosos objetivos sin renovados mandatos parlamentarios de aplicación del derecho, hacia una unión política dotada de derechos de soberanía imposibles de predecir.

Las tareas y competencias cedidas contractualmente y la forma así regulada para la formación de la voluntad en el seno de la Unión Europea y en los órganos de las Comunidades Europeas, no están configuradas, por su dimensión y sustancia, de tal modo que las competencias de decisión y control del Parlamento alemán puedan verse vaciadas de contenido de un modo irreconciliable con el principio de democracia, intangible como tal.

El requisito de una normativa suficientemente definida de las competencias de soberanía atribuida a los órganos europeos significa también que posteriores modificaciones esenciales del programa de integración recogido en el Tratado de la Unión, y de habilitaciones para su actuación, no estarán cubiertas por la Ley de ratificación de este Tratado. En el caso, por ejemplo, de que instituciones u órganos europeos utilicen o amplíen el Tratado de la Unión de una forma que no esté cubierta por el Tratado, tal y como éste constituye la base de la Ley de ratificación alemana, los actos jurídicos correspondientes no serían vinculantes en el ámbito de soberanía alemán. Los órganos del Estado alemán se verían impedidos, por razones constitucionales, de aplicar dichos actos jurídicos en Alemania. El Tribunal constitucional examinará, por tanto, si los actos jurídicos de las instituciones u órganos europeos se mantienen dentro de los límites de los derechos de soberanía que les hayan sido cedidos o si sobrepasan dichos límites.

También los actos de soberanía de las Comunidades Europeas conciernen a los sujetos amparados por la Ley Fundamental en Alemania, rozando así las garantías de la LF y las tareas del Tribunal Constitucional que asume la protección de los derechos fundamentales en Alemania y, en esa medida, no sólo frente a órganos del Estado alemán. Ahora bien, el Tribunal

Constitucional ejerce su jurisdicción sobre la aplicabilidad en Alemania del derecho comunitario derivado, en el marco de una "relación de cooperación" con el Tribunal Europeo, de tal forma que éste garantiza la protección de los derechos fundamentales en cada caso concreto en el conjunto del territorio de la Comunidad Europea, pudiendo el Tribunal Constitucional limitarse a una garantía general del carácter irrenunciable de los derechos fundamentales.

El juego de Balladur en el GATT: ¿error o cálculo frío?

(William Pfaff, en "*Herald Tribune*")

Francia está llevando a una confrontación entre Estados Unidos y Europa por cuestiones comerciales. El gobierno Balladur ha endurecido públicamente su posición por lo que a las disputas del GATT se refiere. ¿Por qué actúa así París? La idea, muy generalizada en el extranjero, de que lo que hay en medio de todo ello son los agricultores franceses, no sirve para explicar la situación.

Es absurda la noción de que el cuarto país industrial y comercial del mundo pueda poner en peligro sus exportaciones de aviones, de trenes de alta velocidad, de software informático y de instalaciones nucleares sólo para defender las subvenciones que reciben unos cuantos empresarios agrícolas.

Si las negociaciones del GATT fracasan a causa de Francia, se producirá una crisis europea de gran escala. Gran Bretaña, en la mayor parte de las cuestiones comerciales, se inclina del lado norteamericano. Los pequeños países europeos dependen del comercio exterior y no desean la crisis. Alemania se siente muy alarmada ante la batalla entre sus dos principales aliados.

¿Qué es, por consiguiente, lo que ocurre? Dos son las posibles explicaciones. La primera de ellas es que el primer ministro, *Edouard Balladur*, y el gobierno han calculado mal su propia fuerza y su espacio de maniobra. La segunda es que Balladur tiene una ambición mucho más audaz de lo que han podido imaginar tanto sus aliados europeos como su rival norteamericano.

El error de cálculo es posible. Mis entrevistas con Balladur me permiten pensar que, a pesar de sus buenos modales, es también lo que los franceses llaman un "hexagonal", es decir, un hombre de visión limitada cuando contempla el mundo desde el hexágono que es Francia en el mapa-mundi. Son muchos los representantes de la élite política francesa que a pesar de hablar otros idiomas y de haber viajado por el exterior no entienden a los extranjeros ni sus motivaciones.

Las manifestaciones de Balladur, el pasado verano, según las cuales los ataques especulativos contra el franco francés tenían motivaciones políticas, revelaban un profundo desconocimiento de lo que son los agentes financieros de Nueva York y de Londres. Wall Street y la City, en efecto, se mueven por la codicia, no por la política.

El gobierno de Balladur pretende que la fecha límite del 15 de Diciembre fijada para el término de las negociaciones de la Ronda Uruguay es una fecha inventada por los norteamericanos, que puede ser ignorada. Por otra parte, algunos miembros de dicho gobierno han sugerido que se concluya en tal fecha un acuerdo "parcial", dejando para más adelante las cuestiones no resueltas ahora.

Pero resulta que la fecha del 15 de Diciembre fue inicialmente propuesta por Europa y que los poderes concedidos por el Congreso al presidente *Clinton* para la firma de un acuerdo comercial multilateral vencen entonces. Si se deja la solución para más adelante, lo más probable es que el acuerdo resulte imposible, porque el Congreso no permitirá que los negociadores norteamericanos prosigan su labor. Pero tal vez es esto lo que Balladur desea.

Hoy, los otros gobiernos europeos se sienten incómodos y confusos por la actitud de París, lo mismo que los diplomáticos norteamericanos. La prensa francesa y la clase política de Francia están asustadas.

Por mi parte, creo poder ver hacia donde se dirige Balladur. Francia ha contemplado siempre el GATT como un sistema inclinado persistentemente hacia Estados Unidos, país que, por otra parte, le ha olvidado del Acuerdo General siempre que le ha convenido. Esto ocurrió cuando la administración Nixon puso fin a la convertibilidad en oro del dólar en 1971 y cuando impuso un recargo del 10% a las importaciones, y ocurre aún hoy día con las medidas de orden interno que permiten la adopción unilateral de medidas comerciales contra aquellos países que ponen dificultades a la entrada de productos norteamericanos.

En los años 40, como formando parte integrante de los planes de *Bretton Woods* para la estructuración de la economía mundial, se pensó en la creación de una International Trade Organisation, cosa que nunca tuvo lugar. Sin embargo, sí se iniciaron entonces rondas de negociaciones comerciales multilaterales, celebradas en el marco proporcionado por el secretariado del GATT y de las que la última es la Ronda Uruguay, iniciada en 1986 en ese país.

Estados Unidos ha sido siempre el motor del sistema del GATT. Así, v.g., obligó a Japón a entrar en el Acuerdo General en los años 50, y esto a pesar de la oposición europea, principalmente británica.

Muchos son los que creen que el GATT debería ser sustituido por una auténtica organización internacional del comercio. En principio, las negociaciones del GATT deberían de dar lugar a un sistema de comercio que funcionara bajo el dictado del derecho internacional y no del consenso y del arbitraje. Los europeos han defendido tal idea con el fin de poner término a lo que consideran un hábito por parte de Norteamérica de practicar un proteccionismo selectivo basado en decisiones unilaterales.

Sea como fuere, los franceses temen que si los acuerdos del GATT reciben consideración legal, lo que resulte de ello no supondrá más que la consolidación de la influencia predominante de Estados Unidos en el comercio mundial. Lo que quieren, por consiguiente, los franceses es una World Commerce Organisation que ocupe el lugar del GATT y que, como ha dicho "**Le Monde**", el periódico de París, sea algo "más estructurado, más profesional y -según se espera- más imparcial".

Así pues, es posible que lo que realmente quiera Balladur sea la sustitución del GATT por una organización internacional del comercio en la que Europa tenga un papel tan importante como

el de Estados Unidos, o incluso mayor, dado que la participación de la CE en el comercio mundial es más importante que la de Norteamérica.

Balladur puede pensar que si provoca ahora la crisis del GATT el resultado no será un proteccionismo global, como parecen creer otros. Puede que vea en la situación actual una oportunidad para proponer una nueva estructura para el comercio internacional en la que la influencia de Estados Unidos se vería reducida y en la que Europa -y por consiguiente Francia- representaría un papel más importante. Ahora bien, si este es su objetivo, la verdad es que lo mantiene muy secreto.

He ahí de donde salen los 200.000 m. de dólares del GATT.

(Samuel Brittan, en "Financial Times" de 4 de Octubre)

Tanto los que defienden como los que se oponen a un comercio internacional más libre se han sentido intrigados por la muy repetida cifra de 213 m.m. de dólares que ganaría el mundo anualmente si las negociaciones del GATT llegaran a buen fin.

Dicha cifra es una estimación "bona fide", y más bien subestima los resultados probables. Procede de un estudio conjunto realizado por la OCDE y el Banco Mundial, estudio que ha aparecido en una variedad de formas, culminando en la versión actual. Ni que decir tiene que su elaboración ha resultado compleja y que la utilización del mismo es en cierto modo delicada.

La primera y simple cuestión es ésta: ¿a qué se refiere la cifra citada? La estimación más precisa de 213 m.m. de dólares es la diferencia entre la renta real del mundo en el año 2002 según una proyección de las tendencias actuales, por una parte, y la renta real del mundo en el supuesto de que concluya felizmente la Ronda Uruguay, por otra, todo ello expresado en dólares valorados por su poder de compra en 1992.

¿Es una cifra grande o pequeña? Si se quiere mostrar que es una cifra grande se puede decir que equivale aproximadamente a la mitad de la renta presente de China. Si lo que se pretende es quitarle importancia se dirá que se sitúa alrededor del 0'75 por cien del PNB mundial estimado para el año 2002.

Sea como fuere, un incremento fraccional de esta magnitud no se puede decir que sea pequeño. Pero es completamente erróneo compararlo, como hacen algunos políticos, con un estímulo monetario o fiscal de magnitud comparable. Se trata de una mejora de la eficacia que se acumula gradualmente a lo largo de una década y que, al revés de lo que ocurre con un estímulo a corto plazo, es poco probable que produzca efectos reversibles.

El estudio parte de la base de que el éxito de la Ronda Uruguay equivaldría aproximadamente a una reducción del 30 por ciento de la protección efectiva tanto en la agricultura como en la industria. Ahora bien, dado que las barreras que protegen la agricultura son ahora mucho más

elevadas que los aranceles que gravan las importaciones de productos industriales, la mayor parte de las ganancias se obtendrían de la liberalización de la agricultura.

El análisis contiene algunas sutilezas de interés. Resulta así que las mayores ventajas inmediatas son consecuencia de aumentos, no de reducciones, del precio mundial de los cereales y de otros productos importantes de la zona templada. Esto es así porque las subvenciones y otras distorsiones deprimen artificialmente los precios en los mercados internacionales, aunque frecuentemente los elevan en el propio país. Por ejemplo, el precio interior de las cosechas de cereales en la CE es el 50 por ciento mayor que el internacional. Esta diferencia era del 250 por ciento en Japón, debido principalmente a la elevada protección de los productores de arroz del país.

Muchas de las ganancias iniciales procederán de la eliminación de tales distorsiones de los precios, que desaniman a los consumidores. En último término también obtendrán beneficios los productores, en la medida en que los recursos se trasladan, v.g., de explotaciones no económicas de Europa a productos en los que los países europeos cuentan con una ventaja real.

En la CE, el consumidor medio pagó en 1992 unos 450 dólares por la protección de la agricultura. En Estados Unidos pagó 350 y en Japón 600. Y es porque estas pérdidas son tan grandes por lo que los mayores beneficios se han de obtener precisamente en esas regiones del mundo. Los principales perdedores han de ser unos pocos países en vías de desarrollo que son también grandes países importadores de alimentos, pero el caso es que estos países han dado su apoyo leal a las negociaciones de la Ronda Uruguay.

¿Por qué el estudio se queda corto? Obviamente, porque no incluye los servicios ni los contingentes de importación industriales, los cuales son difíciles de cuantificar, aunque constituyen elementos importantes de la Ronda Uruguay. Además, como ocurre con frecuencia, tal tipo de estudios concentran la atención en los cambios que se producen o se han de producir en la producción y el consumo en determinadas áreas, dejando de cuantificar otros cambios, posiblemente significativos también, que han resultar del incremento de la competencia en países hoy poco activos.

Un beneficio que los autores del estudio sí cuantifican es el efecto positivo que la mayor renta real ha de producir en el empleo. La idea es que si las rentas reales suben como consecuencia de la reducción de las barreras protectoras a un nivel dado de salarios, los trabajadores europeos estarán menos dispuestos a pedir aumentos de retribuciones que se sitúen por encima de las del mercado; y que las economías podrán funcionar con unas menores reservas de paro sin incurrir en pronunciadas inflaciones. Ahora bien, dado que las fuerzas que actúan tras el desempleo son tan controvertidas y tan poco comprendidas, los autores del estudio, sabiamente, dejan tales efectos fuera de sus principales proyecciones.

Mientras tanto, la paralizadora influencia de los grupos de presión políticos y un falso romanticismo rural hacen que sean los países que más ganarían con una agricultura más libre los que más resistencia oponen a las negociaciones comerciales en curso.

El conflicto de "Blair House".

Sobre este tema han publicado en estos días sendos editoriales los diarios "Frankfurter Allgemeine Zeitung" y "Neue Zürcher Zeitung". Ofrecemos a continuación extractos de los mismos.

"Frankfurter Allgemeine Zeitung", edit. de Klaus Peter Krause.

¿Debe fracasar la Ronda de negociaciones del Gatt en curso por culpa de los agricultores europeos? Ciertamente, no. Es escandaloso que un único y para colmo, pequeño grupo, como es el de los campesinos, y un único país, Francia, bloqueen la feliz conclusión de una Conferencia tan importante para el comercio y para la economía mundiales. La oposición de los agricultores se limita además, por lo que ha trascendido a la opinión pública, a las asociaciones del sector en Francia y en Alemania. Allí la atizan esencialmente las explotaciones puramente agrícolas, es decir, una minoría todavía más reducida.

A diferencia de lo que ha ocurrido con el Estado alemán, el francés se ha doblegado totalmente a la violenta presión de esta minoría, intentando arrastrar a toda la Comunidad Europea. La oposición francesa se centra en un acuerdo previo de 1992 (alcanzado en el seno de la Ronda Uruguay) entre la Comisión de la CE y el Gobierno americano. En él se establece que las dos partes procederán a la reducción de sus subvenciones agrarias.

A este acuerdo se llegó en el "Blair House" en Washington. Hasta entonces la inexistencia de un consenso de este tipo había impedido la conclusión de la "Ronda Uruguay del GATT". Las negociaciones habían sido laboriosas y lentas. Con la amenaza de fijar a partir del 5 de Diciembre, derechos arancelarios destinados a penalizar puntualmente los productos franceses, América incita finalmente a los europeos a unirse contra esta actuación. El acuerdo está sujeto a la condición de que en la Ronda del GATT se llegue a un arreglo general.

Francia quiere que el acuerdo se modifique. Los Estados Unidos rechazan nuevas negociaciones. Los demás estados de la CE se habían conformado por último con el texto. Francia ha intentado hacer cambiar de opinión a Alemania y parece haber medio persuadido al Canciller Federal *Helmut Kohl*. En cualquier caso, es lo que parece deducirse del baile del Gobierno alemán en la cuerda floja con declaraciones y desmentidos después de las conversaciones entre Kohl y Balladur del 26 de Agosto. Se dice que no se trata de una nueva negociación ni de una modificación del acuerdo, sino de "interpretaciones". Otros estados de la CE parece que mientras tanto dan muestras de aceptación. En cuanto a la Comisión de la CE, quiere en Washington "sondear los márgenes de maniobra".

La Federación Alemana de Agricultores apoya a la oposición francesa. Le preocupa el que después del acuerdo de Blair-House las semillas oleaginosas y los cereales franceses ya no puedan ser colocados como hasta ahora en el mercado mundial, se canalicen hacia Alemania y, al haberse obtenido a costes más bajos, hagan la vida todavía más difícil a los agricultores alemanes.

Por supuesto que en Francia también se mantiene el punto de vista de que es más razonable adaptar el nivel de precios agrarios de la CE -hasta ahora apoyado oficialmente- al del mercado internacional, que disponer que se dejen superficies sin cultivar y en barbecho. Se cree allí que

los agricultores que podrían resultar afectados por la medida son con sus grandes extensiones cultivables suficientemente competitivos y que podrían subsistir en el caso de caídas de precios. Los campesinos que no se pudieran mantener deberían (de momento) sostenerse a flote con subsidios adicionales. Esto lo manifestó expresamente en 1992 el entonces Ministro de Agricultura *Jean-Pierre Soisson*.

Detrás de ello está la consideración de que si los demás estados comunitarios no quieren que la Ronda del GATT fracase por culpa de la agricultura, deben por lo menos pagar por ello. Y ya si pagan, deben hacerlo sujetándose a un procedimiento que sea mucho menos limitativo de la libertad y mucho menos burocrático que el del acuerdo de Blair House y el de la "reforma agraria de la CE" de 1992. Para el Gobierno francés -así lo ha afirmado recientemente su Ministro para Europa *Alain Lamassoure*- sólo es aceptable la eliminación de las subvenciones, pero no, la reducción de las cantidades exportadas. La Federación Alemana de Agricultores debería poder compartir estos razonamientos que son más sensatos que lo que Francia intenta ahora por vía oficial modificar en el acuerdo.

En realidad, ésta sería la solución más convincente económicamente y por ello la solución obligada. El acuerdo de Blair-House no es otra cosa que un monstruo adicional de la burocracia con más intervención estatal en los intercambios. En realidad, distanciarse de él haría necesarias nuevas negociaciones con América. Sólo se conseguiría que las aceptara si también pudiera obtener de ellas alguna ventaja adicional. Porque América, en la política comercial es cualquier cosa menos un modelo, especialmente cuando se trata de abrir los mercados propios a la concurrencia extranjera.

En Francia, la comprensión de las ventajas del libre comercio para el conjunto de la economía está, de todos modos, en fase de subdesarrollo. Por tradición y por mentalidad, se tiene poco interés en liberalizar realmente el comercio mundial. Pero esto no puede ser motivo para imponer a toda la Comunidad Europea esta forma de pensar, causando con ello de forma continuada un daño inmenso a toda la economía de la CE.

Desde hace ahora ya siete años esperan los 108 países representados en la Ronda del GATT dismantelar los obstáculos al comercio y las barreras arancelarias, facilitando así el paso de los intercambios mundiales a un régimen de mayor libertad económica. El destino de esta Ronda sigue dependiendo del hilo de seda del entendimiento agrícola entre la CE y los Estados Unidos. Si se renuncia a éste, habrá riesgo de bilateralismo -con un número cada vez mayor de "acuerdos de autolimitación"- y una vuelta al dirigismo comercial más exacerbado.

El gran peso que corresponde a la agricultura en las negociaciones del GATT está en evidente desproporción con su importancia económica global y con los catastróficos efectos, tanto políticos como económicos que se producirían si la Comunidad hiciera fracasar toda la Ronda del Gatt en aras de este sector y dado el consiguiente veto de Francia contra un acuerdo agrícola previo con América. Y la Ronda se malograría sin este acuerdo. Por ello no puede seguir manteniéndose por más tiempo esta incongruencia.

"Neue Zürcher Zeitung".

La Ronda Uruguay del GATT, iniciada en Septiembre de 1986, parece haberse estancado de nuevo. El motivo es -no por primera vez- el conflicto relacionado con los intercambios agrícolas surgido entre La CE y los Estados Unidos. No hace tanto se han reunido los jefes de las

delegaciones negociadoras de Bruselas y Washington, una con la pretensión de someter a reconsideración el llamado acuerdo de Blair House de Noviembre de 1992 y la otra con la firme decisión de no ceder a esta exigencia. Así ha quedado la cosa, si bien al final se ha asegurado que seguirían las conversaciones, afirmándose solemnemente que la Ronda Uruguay alcanzaría antes de Navidades su objetivo. Los cínicos añaden que habría que especificar a qué año se referirían estas Navidades, ya que la fecha de Diciembre ha venido siendo mencionada con toda solemnidad año tras año desde 1990, sin ser respetada después.

La Convención de Blair House se refería al contencioso de las semillas oleaginosas entre las dos potencias comerciales del Atlántico Norte, y aparentemente lo zanjaba. La CE se obligaba a limitar sus cultivos y ambas partes se habían puesto de acuerdo a dismantelar de forma vinculante las subvenciones a la exportación agrícola, en especial del trigo. Pero esto no era grato a Francia. Sus proteccionistas agrarios -no sólo los agricultores y sus organizaciones profesionales, sino también la clase política del Gobierno y del Parlamento- adoptan una actitud defensiva. El cambio desde un Gabinete socialista a otro conservador la pasada primavera no ha supuesto una alteración fundamental de tal actitud. El francés que encabeza la Comisión de la CE, *Jacques Delors*, (un posible candidato a la Presidencia de la República después de *Mitterrand*), ha omitido pronunciarse en favor de Blair House. Ya antes había aceptado la renuncia de su Comisario de Agricultura, el irlandés *MacSharry*, que había dimitido en señal de protesta contra la estrategia proteccionista de Bruselas. Ahora confía *Delors* a su colega británico *Sir Leon Brittan*, en su calidad de "Ministro de Comercio de su Administración", la defensa de su posición que lleva como nombre el de Francia. Con toda seguridad que *Brittan* lo hace mucho más para cumplir con el deber del cargo que por propio convencimiento.

Sea como fuere, la Comunidad de Bruselas se expone al riesgo de una crisis de política comercial. Como si su disposición interna no fuera ya poco alentadora. Su Tratado de Maastricht sobre la Unión Europea sigue sin entrar en vigor; su unión monetaria dentro del Sistema Monetario Europeo (SME) se ha quebrado de hecho, no puede con la recesión de la coyuntura y mucho menos con su común política exterior, como lo demuestra su impotencia en el conflicto de Yugoslavia. Su orden institucional -orientado, por el principio de mayoría, hacia una auténtica operatividad- amenaza, en el caso de la Ronda Uruguay, con fracasar por completo debido a las veleidades del veto de Francia.

¿Es el proteccionismo agrario un motivo suficiente para hacer abortar la mayor operación global de liberalización de la economía mundial que es la Ronda Uruguay? ¿Tienen los intereses agrícolas conservadores preferencia sobre todas las demás cuestiones? ¿No hay ninguna posibilidad de compensación o de arreglo? ¿Es sutil buscar la respuesta a esta cuestión en la historia de la CE? Su Mercado Común empezó en 1958 con la creación de una unión aduanera que al principio sirvió a los intereses industriales. Sin embargo, la liberalización de los mercados agrícolas debía constituir un contrapeso. La fórmula, representada por Francia y también por los Países Bajos como países exportadores agrícolas más importantes de la Comunidad de Seis, fue la de que los mercados debían lógicamente abrirse. De ahí surgieron las ordenaciones comunes de mercados agrarios de la CE.

Esto, aunque cuestionable en la práctica, era consecuente políticamente. Pero a nivel mundial, la fórmula esbozada ha carecido largo tiempo de materialización. Los grandes países exportadores agrícolas se han quedado prácticamente con las ganas, a lo largo de siete rondas negociaciones del GATT. La octava -la Ronda Uruguay- debería por fin modificar este estado de cosas, precisamente de acuerdo con el criterio de la estrategia europea de integración que en

su día adoptó Francia. Bajo este punto de mira ¿no podrá reconocer París lo contradictorio de su actitud?

Camino este texto de la imprenta, se conoce la intención de *Leon Brittan* y *Mikey Kantor* de mantener una segunda ronda de negociaciones en torno a este polémico preacuerdo agrícola de "Blair House" que bloquea el paso hacia el pacto global sobre aranceles y comercio (GATT).

La última propuesta-amenaza de París de excluir temporalmente la agricultura del acuerdo de Ginebra ha dramatizado la postura negociadora de la Comisión Europea. La idea lanzada por el Ministro francés de Exteriores, *Alain Juppe*, cubre de negros presagios el encuentro entre Estados Unidos y la Comunidad. El Gobierno Balladur propone retirar completamente el capítulo agrícola de la negociación sobre liberalización del comercio mundial, si Washington no se aviene a reformar lo pactado con Bruselas hace un año en materia de reducción de exportaciones agrícolas subsidiadas.

Parece que todos los interlocutores de la negociación han calificado la propuesta de peregrina. Para el Director General del GATT, *Peter Sutherland*, la retirada del sector agrícola supondría la muerte anticipada de la Ronda Uruguay. Para concluir, nos parece interesante recoger a continuación el reciente comentario del diario alemán "Frankfurter Allgemeine Zeitung" al respecto.

El Gobierno francés pone en exceso a prueba en el GATT, y sobre todo en América, la paciencia de sus socios comerciales de la CE. Su oposición a la conclusión de un acuerdo agrícola entre la CE y Estados Unidos obstaculiza desde hace ya casi un año la finalización de la Ronda del GATT. Los franceses siguen intentando salirse del acuerdo, primero con amenazas de veto que mientras tanto parecen reprimir después con el propósito de arrancar a los americanos modificaciones de lo convenido por la vía de "aclaraciones" e "interpretaciones" y ahora con la propuesta de excluir, de momento, los temas agrícolas conflictivos y finalizar la Ronda del GATT sin los mismos. Los Estados Unidos ven naturalmente en el acuerdo agrícola un elemento esencial de la Ronda de libre comercio. Es Francia quien debería también tener un interés vital en que se pusiera fin a esta negociación. El interés se desprende de la estadística francesa de comercio exterior. Según ella, el acuerdo agrícola afecta sólo a una parte mínima de las exportaciones francesas y también a una parte insignificante de las ventas agrícolas francesas al exterior. Francia es la cuarta nación en importancia en materia de exportaciones. Su interés económico requeriría pues que hiciera todo lo posible para que a sus exportaciones se les abrieran más las puertas del libre comercio en lugar de contribuir al fracaso de la Ronda del GATT por cuestiones agrícolas relativamente secundarias.

La caída de los tipos de interés no será a perpetuidad.

("Frankfurter Allgemeine Zeitung", edit. de Wolfram Weimer)

Todas las cosas aumentan de precio, a excepción del dinero, que semana tras semana puede conseguirse incluso más barato. Los tipos de interés disminuyen y lo hacen con gran celeridad,

desde el verano de 1990 los rendimientos de los títulos de renta fija alemanes han retrocedido en más de un tercio. En el mercado de capitales vuelven a pagarse los precios de los años ochenta. Queda ya atrás el ciclo de tipos de interés de la reunificación.

Pero es que los intereses no sólo se deslizan con rapidez, sino también con energía. Incluso el Bundesbank, de ordinario tan comedido, habla de capitales "asombrosamente" baratos: los recursos ajenos con vínculo de intereses a plazo mayor son en estos momentos claramente más baratos que en el promedio a largo plazo. De hecho, el tipo de interés del mercado de capitales ha estado, en promedio, en los últimos treinta años, más de un punto porcentual por encima del nivel actual.

Así que actualmente los inversores tienen pocos motivos para el alborozo. Para las obligaciones de la Federación a cinco años, por ejemplo, se ha reducido la rentabilidad en la semana última en tres ocasiones, hasta alcanzar el 5,77%. Pero en el caso de los recursos a corto plazo, apenas si pueden conseguirse tipos de interés del 6%. Al mismo tiempo, sin embargo, el dinero se desvaloriza a una tasa anual del 4%. Los inversores en el mercado alemán de capitales deben, por tanto, contentarse con un interés real de un insignificante 2% -tan poco como no había sido el caso desde hacía veinte años. Si se computan los gastos accesorios y los impuestos, un inversor normal apenas si puede evitar pérdidas ciertas de patrimonio. No es de extrañar, por tanto, que muchos ahorradores frustrados se refugien en el mercado de acciones para probar allí suerte.

Lo que para unos es pena, para los otros es alegría. Para todos aquellos que desean obtener créditos, los bajos intereses constituyen una bendición. Así, por ejemplo, para los que quieren construirse una vivienda. Los préstamos de que se benefician, a un interés a diez años, les cuestan un interés efectivo del 7,5% al año únicamente. También en este caso es favorable la comparación a lo largo de varios años. Por ello, parece propicio el momento para la construcción de viviendas financiadas a crédito. Pero también dá la impresión de que es adecuada la coyuntura para las empresas que, a lo largo de los años, han ido retrasando las inversiones a causa de los elevados costes del capital.

Especial satisfacción debe sentir el Ministro Federal de Finanzas. En el período de elevados intereses de 1990 y 1991 todavía le ayudaron a tapar el agujero del presupuesto el "boom" de la economía y los mayores ingresos fiscales. Y ahora, justo en el momento en el que la Federación ha de buscar cobertura en el mercado de capitales con cuantías especialmente elevadas, los intereses han caído hasta niveles históricos. Teniendo en cuenta que el endeudamiento de la Federación es (sin tener en cuenta los presupuestos fantasma) de 677 mil millones de DM, sólo el deslizamiento en los tipos de interés de los últimos doce meses supone un alivio de unos buenos 13 mil millones de DM.

Pero hay una cuestión que se plantean por igual tanto *Waigel*, como los que construyen viviendas, como los empresarios o los inversores y es la de saber cómo seguirán evolucionando los intereses. Los hábiles especuladores del mercado alemán de renta fija tienen una respuesta clara: dicen que bajarán. Afirman que cada vez más recursos nuevos fluyen desde el extranjero al mercado de capitales alemán, presionando sobre el nivel de los intereses. En el parquet de Frankfurt los operadores se manifiestan con alegría, diciendo: "creemos, además, que seguirán bajando en otoño las tasas de inflación y los intereses oficiales del Banco Federal Alemán".

Esta confianza suena obviamente demasiado a razonamiento de una sola dirección. Los expertos advierten y opinan que ya en este momento el descenso de los intereses ha sido

demasiado importante para que pudiera tener continuidad. Se aportan seis argumentos en contra de un ulterior abaratamiento del dinero.

En primer lugar, el endeudamiento público ha alcanzado dimensiones preocupantes con la financiación de las masivas transferencias hacia el Este de Alemania.

En segundo lugar, también la economía privada necesitará pronto más capital. Con el fin de la recesión aumenta normalmente la demanda de crédito de las empresas. Se vuelve a invertir y a consumir más, es decir, se demanda más capital.

En tercer término, la creciente imposición de los rendimientos de capital ya se encarga de que, en tendencia, suban los intereses. Los inversores, que ven desaparecer en forma de impuestos una parte cada vez mayor de sus beneficios o que tienen que soportar costes para eludir dichos impuestos, exigen a la larga, en compensación, una rentabilidad más alta.

En cuarto lugar, desde la reunificación se ha moderado mucho la propensión de los alemanes al ahorro. En el primer semestre de 1993 la cuota de ahorro ha descendido incluso hasta el 12,1 %, el valor más bajo en ocho años. Pero si cada vez se ahorra menos, falta la contrapartida para las demandas cada vez mayores de capital.

En quinto término, tampoco debería exagerarse la esperanza de un retroceso manifiesto de la tasa de inflación. La generosa expansión de la masa monetaria y la gestión financiera del sector público seguirán teniendo por bastante tiempo efectos inflacionistas. No va a conseguirse tan rápidamente una tasa inferior al 3%.

Por último, el flujo de capital extranjero, que ha venido facilitando en los últimos tres años la financiación de la unidad alemana, no constituye un fenómeno de permanencia garantizada. Con una inflación elevada, problemas económicos estructurales e intereses mientras tanto bastante bajos, puede perder rápidamente atractivo Alemania como centro de colocación de capitales. Si, además, con la reforma del Sistema Monetario Europeo terminara la alta valoración del DM, muchos inversores extranjeros retirarían sus ganancias y abandonarían el mercado.

Total que la demanda de capital sigue siendo enorme y, en cambio, la oferta amenaza con disminuir. Según las reglas normales, el precio debería subir por ello. El bajo tipo de interés aparece así como una circunstancia más bien propia de la hora presente. Y esta circunstancia no debería desaprovecharse. El que disponga de dinero no necesita comprometerse ya a largo plazo. Y el que necesite dinero, lo puede conseguir ahora en condiciones comparativamente favorables.

EE.UU.: la reforma del sistema del seguro de enfermedad.

(Michael Prowse, en "Financial Times" de 24 de Septiembre).

El presidente *Clinton* ha pasado el rubicón por lo que al seguro de enfermedad ("healthcare") se refiere. Después de su sobrio discurso de hace pocos días ante el Congreso, apenas puede

dudarse que los Estados Unidos llevarán a buen fin la reforma, que puede quedar completada en el curso del próximo año. Muchos detalles del proyecto de *Clinton* habrán cambiado al término de un proceso legislativo que ha de resultar sometido a todo tipo de presiones, pero Norteamérica se halla en camino de lograr un cambio importante del sistema.

La cosa no habrá resultado fácil en absoluto. Desde principios de los años 70, en que *Richard Nixon* dio a conocer varias propuestas infructuosas de reforma, los sucesivos presidentes han eludido el que se había convertido en el más intratable de los problemas sociales de Estados Unidos. Al revés que sus antecesores, *Clinton* ha querido siempre enfrentarse con las complejidades de una reforma del seguro de enfermedad. Tuvo que ocuparse previamente del problema del déficit presupuestario, pero en realidad era la cuestión de la asistencia sanitaria la que le obsesionaba y la que puede constituir el capítulo esencial de su presidencia, aquel por el que será juzgado al término de su mandato y más allá. Este proyecto, por otra parte, puede situar a *Clinton* en la línea -en la que él quiere estar- de los grandes reformadores sociales demócratas. Por esto, *Clinton* no ha podido dejar de referirse repetidamente a *Franklin Roosevelt*, que estableció los fundamentos del Estado del bienestar de los Estados Unidos en los años 30 con la introducción de la seguridad social (pensiones de vejez) y de los subsidios del paro.

Hoy, dijo *Clinton*, los norteamericanos no pueden concebir un mundo sin pensiones del sector público ("public-sector pensions"). Dentro de 50 años (gracias a las reformas que se acaban de proponer) no podrán imaginar que alguien no tenga acceso a las atenciones cubiertas por el seguro de enfermedad.

Su pensamiento en esta materia, según la exposición que hizo ante el Congreso, se basa en seis grandes principios. La reforma, dijo, debe ofrecer "seguridad, simplicidad, ahorro presupuestario, capacidad de elección, calidad y responsabilidad". La ventaja política de no entrar en los detalles, frecuentemente complejos, es que incluso en el caso de que el Congreso introduzca en el proyecto modificaciones menores, el plan seguirá siendo de *Clinton*, o, si se quiere, de él y de su esposa *Hillary*, que es la que presidió el grupo de trabajo que ha preparado el proyecto. Además, consciente de que ningún cambio fundamental puede llevarse a cabo sin la ayuda de los republicanos, *Clinton* ha hecho una llamada a todo el espectro político para que coopere en la aprobación del plan.

Este ha sido elaborado pensando en los diferentes sectores de población. *Clinton* quiere introducir alguna forma de "competencia dirigida" ("managed competition"), concepto, por cierto, inventado por economistas de tendencia conservadora, como *Alain Enthoven*, de la Universidad de Stanford. La idea básica es que la mayoría de la gente se inscriba en grandes cooperativas regionales de usuarios conocidas con el nombre de "alianzas para atenciones médicas" ("health alliances"). De lo que se trata es de que las alianzas utilicen su fuerza de mercado para obtener de grupos competidores de médicos y de hospitales del sector privado unos cuidados de gran calidad a los menores precios posibles. Compañías con más de 5.000 empleados podrían crear sus propias "alianzas de empresa".

Las alianzas publicarían información sobre el precio y los servicios ofrecidos por los diferentes grupos médicos competidores de cada área. Las empresas ("employers") deberían pagar por lo menos el 80 por ciento de las primas medias de los planes disponibles localmente. Subvenciones oficiales asegurarían que el coste de la asistencia no absorbería más del 8 por ciento del gasto total de la nómina. Para las pequeñas empresas con empleados de bajos salarios, el límite se establecería en el 3'5 por ciento de las nóminas. Los parados, los

trabajadores por cuenta propia ("self-employed") y otra gente de bajas rentas recibirían subsidios directos que les permitieran obtener asistencia a través de una alianza.

Dado que la contribución de la empresa y/o la subvención del gobierno se basaría en el coste medio de las primas del seguro, los individuos tendrían un incentivo para elegir los planes más baratos. Esta característica se vería muy reforzada por las normas propuestas sobre contribuciones directas del paciente. Las personas pertenecientes a las entidades de abono llamadas Health Maintenance Organisations (HMO), que cuentan con "vigilantes" ("gate-keepers") parecidos a los existentes en Gran Bretaña y que permiten que los pacientes visiten sólo un número limitado de especialistas bajo contrato con el plan, pagarían una cantidad fija de 10 dólares por visita. Pero aquellos que elijan planes sin limitaciones, según los cuales los médicos cobran separadamente cada servicio parcial, deberían pagar el 20 por ciento de cada factura, lo que se añadiría, pues, al 20 por ciento de su contribución a las primas del seguro propiamente dicho. El resultado probable de todo ello es que prácticamente todo el mundo, excepto los más ricos, se acogería a HMOs.

Esta versión de competencia dirigida, con todo, debe ser protegida con una serie de reformas destinadas a obtener la aprobación de los demócratas más radicales. Para ello la Administración Clinton establecería un National Health Board compuesto por siete miembros y el cual tendría poderes para regular toda la industria sanitaria, la cual, por cierto, equivale a una séptima parte del total de la economía. El citado consejo supervisaría la creación y la operatividad de las alianzas sanitarias, las cuales serían entidades semipúblicas. El Consejo, además, tendría poderes no sólo para limitar el gasto en programas públicos como Medicare (para los ancianos), sino también para controlar la tasa de crecimiento de las primas exigidas por los planes sanitarios del sector privado. Aunque la Casa Blanca ha rechazado los controles directos de los precios de los medicamentos, al establecer topes para las primas impondría controles presupuestarios sobre el sector privado. Esto constituiría una novedad.

Clinton se esforzará también por mejorar la equidad del seguro de enfermedad y por reorientar el gasto de forma que se dé prioridad a los cuidados primarios y preventivos frente a la medicina de alta tecnología. Incentivos financieros, por ejemplo, estimularían a los estudiantes de medicina para la práctica de la medicina general ("general practitioners"), algo raro, relativamente, en Estados Unidos, y a ejercer en áreas ciudadanas mal servidas y en zonas rurales pobres. Entre las atenciones previstas por el nuevo sistema figuran el servicio domiciliario continuado para los ancianos y para los enfermos crónicos, así como una ampliación de los cuidados a los enfermos mentales, un grupo muy poco favorecido por el sistema actual.

Clinton espera obtener la ayuda de los gobernadores de todo el país ofreciendo a los estados individuales una gran flexibilidad. Aquellos estados a los que no gusta el concepto de competencia dirigida pueden optar por un sistema de "pago individual" ("single paying system"), de inspiración canadiense, según el cual el gobierno del correspondiente estado compraría a grupos competidores de proveedores del sector privado todos los cuidados que los ciudadanos necesiten. También permitirá Clinton que los estados vayan introduciendo las reformas a medida que estén preparados para ello, con una fecha límite final para la creación de alianzas que no vaya más allá de Enero de 1997.

El presidente presentó su plan como un paso adelante evolucionista a partir del sistema presente. En muchos sentidos esto equivale a quitar trascendencia al proyecto. En realidad, éste supone un cambio substancial y controvertido. Se concentra mucha atención en la mayor o menor equidad que representa el hecho de imponer una obligación legal a las empresas de pagar

por lo menos el 80% del coste medio de las primas del seguro. A la objeción de que esto representa una coacción injustificada, la respuesta de *Clinton* es que muchas compañías mejorarán su situación. Bajo el sistema voluntario actual, en efecto, las grandes empresas pagan frecuentemente el 100% de los costes del seguro de enfermedad. Los pequeños negocios que ya se hacen cargo el seguro serán los que más ganen, toda vez que sus costes se situarían bien por debajo de las tasas actuales. Son sólo los que "van por libre" ("free riders") los que resultarán penalizados.

Lo que el debate sobre las obligaciones de la empresa ("employer mandate") tiende a enmascarar es que la creación propuesta de cooperativas regionales de usuarios implica un papel mucho más reducido de las empresas. Según las normas actuales, son ellas las que pagan el seguro de sus empleados, pero son también las que toman las grandes decisiones. Por ejemplo, deciden si inscribir o no a sus empleados en un HMO. De acuerdo con el proyecto de *Clinton*, serán los empleados individuales los que elijan entre los planes competidores ofrecidos por la alianza sanitaria local. Las empresas participan en todo ello sólo como proveedores de recursos: su contribución del 80% es de hecho un impuesto sobre la nómina.

La decisión de Clinton de situar a los individuos en el centro del sistema debería complacer a los conservadores. Ahora bien, si los empresarios han de ser utilizados sólo como una fuente de ingresos se plantea una cuestión grave. ¿Por qué cobrar de ellos? Los impuestos sobre las nóminas son ya elevados y el sistema de subvenciones propuesto para las pequeñas empresas parece complejo. En términos económicos tendría más sentido financiar el seguro de enfermedad a través de un impuesto sobre el consumo. Por ejemplo, un impuesto de ámbito nacional sobre el valor añadido, el cual no supondría un estímulo para la reducción de la demanda de mano de obra. La respuesta de *Clinton* sería que tal cambio no es políticamente factible. El presidente se ve obligado a trabajar en el marco de los actuales arreglos, los cuales sitúan la mayor parte del peso de la financiación sobre las empresas. A largo plazo, con todo, se podría buscar financiación de otras fuentes.

Los propuestos nuevos límites para la tasa de incremento de las primas permitida en el caso de planes sanitarios privados también representan un cambio radical respecto a la situación presente. Una cosa es fijar topes al aumento del seguro de enfermedad financiado con recursos públicos (que es lo que hacen casi todos los países) y otra intentar -como hace *Clinton* con su proyecto- establecer controles en el gasto del sector privado. Muchos conservadores dirán que esto es del todo inaceptable. Ni siquiera Gran Bretaña, con un sistema nacionalizado, ha intentado limitar el incremento de las primas de las atenciones médicas del sector privado.

Pero la más grave crítica del proyecto de la Casa Blanca es tal vez que los números no cuadran. *Clinton* propone hacer llegar la cobertura del seguro a 37 millones de nuevos usuarios (15 por ciento de la población) y ofrecer a todas las familias del país unas atenciones tan buenas, si no mejores, que las que proporcionan las 500 compañías de "Fortune". También propone substanciales subvenciones para las pequeñas empresas y para las familias de rentas bajas. Y todo esto ha de ser financiado -según *Clinton*- sin un incremento substancial de los impuestos sobre el consumo o sobre la renta (los únicos tributos nuevos previstos son unos pequeños gravámenes "anti-pecado" ("sin taxes") que afectarían a los cigarrillos. El gasto adicional de 350 m.m. entre 1994 y 2000 ha de ser financiado reduciendo a la mitad el proyectado crecimiento de los programas federales existentes como son Medicare y Medicaid (éste para los pobres). Pero el caso es que la Casa Blanca pretende que su plan conducirá a un ahorro neto de 91 m. m. de dólares, una suma que podría ser utilizada para reducir el déficit presupuestario.

Se comprende que predomine el escepticismo. Los costes de la mayoría de las reformas sociales anteriores resultaron siempre muy infravalorados. Pero aún así, es importante que quede claro lo que *Clinton* propone en realidad. Según sus propios números, quiere incrementar el gasto en atenciones sanitarias del 14 por ciento del PIB hoy a casi el 17'5 por ciento a últimos de siglo. Esto debería proporcionar suficiente margen para expandir la cobertura del seguro y mejorar las prestaciones. Estados Unidos gastaría alrededor de tres veces más PIB, en atenciones sanitarias, que el Reino Unido. Hablar de "ahorro" es ilusorio (como es normal) porque éste depende de la forma como se calcula, lo que no siempre se hace con la debida corrección.

La gran pregunta es qué proporción del proyecto de *Clinton* superará los trámites parlamentarios. Las perspectivas son estimulantes. La explosión del coste del seguro de enfermedad ha ido acompañada de una creciente ansiedad del público por las posibles dificultades de acceso al mismo. Entre los más inquietos figuran no sólo los no asegurados sino también millones de familias de la clase media que temen la pérdida de la cobertura del seguro en el caso de que el familiar perceptor de renta pierda el empleo o contraiga una enfermedad importante. Muchas familias se han visto adversamente afectadas por decisiones de empresas de poner fin a programas de éstas o de reducir substancialmente las prestaciones.

Lo que está claro es que las encuestas de opinión muestran que una proporción sorprendentemente elevada de la población está a favor de una reforma radical. Según un sondeo realizado por **New York Times/CBS**, el 90 por ciento de la gente (incluyendo el 85 por ciento de los republicanos) manifiesta que el sistema del seguro de enfermedad necesita, bien una transformación completa, bien cambios substanciales, y esto aún teniendo en cuenta que el 70 por ciento se siente personalmente satisfecho de los cuidados que recibe en el presente. Más del 50 por ciento se muestra dispuesto a aceptar reformas que limitarían el acceso a doctores, una propuesta que en algún momento pareció un suicidio político. Esto puede reflejar la revolución ya en curso en el sector privado. A medida que las compañías han buscado poner remedio a la gran subida de los costes, la proporción de gente inscrita en HMOs u otras formas de "atenciones dirigidas" ha subido espectacularmente, pasando de 9 millones en 1980 a 41 millones hoy.

Como se hizo evidente hace un par de días en el Congreso, la actitud de los legisladores ante la reforma es positiva. Después de las frustraciones de los años Reagan/Bush, en los que la rivalidad entre demócratas y republicanos causó una parálisis legislativa, los líderes de ambos partidos están deseando realizar progresos. El riesgo es que las crecientes presiones de los grupos de interés introduzcan elementos conflictivos en el proyecto que obliguen a desnaturalizarlo.

Una cura para el seguro de enfermedad de Norteamérica.

("The Economist", edit.)

Los Clinton merecen ser elogiados por haber iniciado la operación quirúrgica necesaria para enderezar el sistema del seguro de enfermedad de Estados Unidos. Desde que *Truman* fracasó

en su intento de hacer aprobar por el Congreso un sistema de ámbito nacional en 1949, los sucesivos presidentes han abordado el tema con gran timidez (*Johnson, Nixon, Carter*) o no lo han abordado en absoluto (*Reagan, Bush*). Se comprende tal actitud. La salud es un tema que alarma y excita. Se resiste a un análisis racional. Una reforma que merezca la pena costará puestos de trabajo. Docenas de comités del Congreso y centenares de grupos de intereses se hallan dispuestos a triturar cualquier legislación que les estorbe.

Y, sin embargo, el enorme problema político-administrativo que es el sistema de asistencia sanitaria de Estados Unidos clama por una reforma de gran envergadura. Así lo reconoció *Clinton* en un discurso televisado pronunciado en el Congreso el 22 de Septiembre, en el que sometió su futuro político al éxito o al fracaso de la reforma. Esta decisión es admirable, pero no lo es tanto el proyecto de reforma que ha presentado.

El punto de partida de *Clinton*, el resultado de esos años de abandono, es una calamidad. Norteamérica tiene un sistema de asistencia más bien anárquico que deja 37 millones de ciudadanos -una cuarta parte de ellos niños- sin cobertura alguna. Además, el sistema está tan falto de disciplina en cuanto a costes que, a pesar de deficiencias tan graves como la citada, el gasto que ocasiona equivale al 14% del PIB anual del país. (La mayor parte de los otros países ricos gastan por este concepto entre el 7 y el 9 por ciento de su producto interior, manteniendo sus cifras estables. La de Estados Unidos no cesa de aumentar). Los gastos sanitarios constituyen allí la mayor contribución a los déficit presupuestarios, tanto federal como de los estados. Las empresas sufren igualmente por ello: las facturas del seguro de enfermedad anulan, en efecto, los mejores esfuerzos que puedan hacer para mantenerse competitivas.

Los objetivos de *Clinton* son, pues, acertados. Desea el acceso universal a un programa de asistencia generalizado. Para que esto sea posible entiende que el coste debe ser controlado. Por consiguiente, quiere estimular una "competencia dirigida" ("managed competition") en cuyo marco grupos de hospitales y de doctores, incluyendo las organizaciones para la conservación de la salud, competirían para la obtención de contratos de asistencia de cuotas fijas (flat-rate, prepaid contracts"). Esto supondría un cambio respecto al incentivo al consumo que supone para los proveedores de asistencia el sistema de las tarifas por servicios ("fee-for-service"). Como clientes del seguro, *Clinton* propone grandes alianzas regionales de usuarios, a los que deberían pertenecer la mayoría de las empresas. Esto reforzaría la posición de los consumidores frente a los suministradores de asistencia. *Clinton* prohibiría a los aseguradores que admitieran sólo a personas de bajo riesgo. Aunque rechace acertadamente un control detallado de los precios, el proyecto propone un techo para las cuotas del seguro.

A los conservadores todo esto les parecerá horriblemente intervencionista. Pero en los 30 años que Norteamérica, sola entre los países ricos, dejó las atenciones sanitarias en manos principalmente del mercado, vio cómo los costes y el número de los no asegurados se multiplicaban. Muchas cosas pueden ser inciertas, pero la verdad es que esa política resultó un fracaso. La tarea, ahora, no es usurpar la fuerza del mercado, pura y simplemente, sino más bien lo contrario: hacer que operen con mayor efectividad creando incentivos que impongan disciplina en los costes. Esto es lo que la competencia dirigida, entendida correctamente, puede conseguir. Si así fuera, el sistema norteamericano se acercaría a los de los países que han logrado un seguro de enfermedad más competitivo, como es el caso de Holanda. Tal sistema no supondría en absoluto la propiedad estatal de la provisión de servicios y de los aseguradores, y mucho menos el control oficial de los médicos.

Los defectos del plan de *Clinton* están en otras partes. Aunque sus detalles seguirán siendo imprecisos hasta que el texto del proyecto llegue al Congreso en Octubre, se puede señalar ya que el plan tiene tres puntos negros, los cuales están ahí no porque los Clinton sean torpes sino porque intentan evitar la irritación de esos norteamericanos privilegiados (asegurados, por supuesto, a expensas de otros) que creen que el sistema actual funciona perfectamente.

El primer defecto es que el plan exige que las empresas ("employers") proporcionen el seguro a todos sus empleados y paguen por lo menos el 80 por ciento de la factura. Al igual que cualquier otro impuesto adicional sobre la mano de obra, éste amenaza con destruir empleo, en especial en las firmas pequeñas que no han estado en condiciones de facilitar la cobertura del seguro en el pasado (y que han sido el origen de la mayor parte de los puestos de trabajo nuevos de Norteamérica). Esto podría ser mitigado, pero no remediado, por las subvenciones a las pequeñas empresas que la propuesta de Clinton contempla. La relación entre empleo y cobertura del seguro de enfermedad en Norteamérica ha sido perjudicial para la competitividad y para la movilidad de la mano de obra. Clinton debería hacer obligatorio el seguro para los individuos y no para las empresas, como en la mayoría de los países, incluso teniendo en cuenta que, en la práctica, la mayor parte de la gente sigue obteniéndolo a través de la firma en la que trabaja.

El segundo defecto es que el proyecto hace poco por controlar los costes. En el centro del problema del coste en Estados Unidos se halla el seguro privado pagado por la empresa, libre de impuestos ("employer-paid, tax-exempt Insurance") que financia una medicina en la que se paga según el servicio prestado ("fee-for-service medicine"). Nada de éste es alterado directamente por la reforma. Seguirá existiendo el seguro pagado por la empresa, y seguirá la exención fiscal del mismo (que le cuesta al Estado cerca de 50 m.m. de dólares al año). Para complacer a los médicos, todas las alianzas sanitarias ofrecerán programas "fee-for-service" junto con el régimen general ("managed care"), aunque, eso sí, los que elijan programas "fee-for-service" deberán pagar más. Pero incluso esto ha quedado diluido: el precio extra será la diferencia, no sobre el coste de los planes generales sino sobre la media de todos los planes sanitarios. Mejor sería eliminar inmediatamente la exención fiscal. Esto reduciría el incentivo que puede tener la gente para contratar un seguro a través de las empresas y lo incrementaría para que se inclinara a favor de planes más baratos.

Esto sería útil también para corregir de algún modo el tercer gran defecto del proyecto de *Clinton*, cual es la falta de honestidad de las cuentas que incorpora por lo que a su coste para el contribuyente se refiere. *Clinton* pretende hacer creer al Congreso que su propuesta proporcionará un seguro de enfermedad universal, con subvenciones para las empresas pequeñas, con nuevas obligaciones sobre el precio de los medicamentos, con la provisión de cuidados prolongados a los enfermos mentales, y que todo ello se traducirá en una reducción del déficit presupuestario sin necesidad de acudir a nuevos impuestos (excepto por lo que se refiere a un pequeño aumento del gravamen sobre los cigarrillos). *Clinton* espera conseguir todo esto a través de un importante ahorro -aunque no se especifique cómo- en Medicare y Medicaid, así como de un incremento de los ingresos fiscales procedentes de las empresas y de los individuos, sobre la base de que la reforma del seguro se traducirá en un incremento de los beneficios y de las pagas.

Las finanzas son frecuentemente el talón de Aquiles de las actuaciones públicas en Norteamérica, y en ningún lugar se manifiesta esto más que en el campo de las atenciones médicas. En 1989, una expansión apreciable de Medicare destinada a cubrir ciertas enfermedades y ciertos medicamentos fracasó porque los ancianos beneficiarios se negaron a pagarla. La gran mayoría del pueblo norteamericano espera ahora la reforma del seguro, el control de los

costes de éste y la cobertura universal sin tener que pagar por ello, bien sea con nuevos impuestos bien con una reducción de las prestaciones. A largo plazo, la combinación de competencia dirigida y de controles de las primas del seguro debería significar, en efecto, que Norteamérica gastara menos en atenciones sanitarias de lo que es hoy el caso. Sin embargo, en los años inmediatos, lo más probable es que el proyecto de *Clinton* se traduzca en un aumento de los costes y no en una disminución de los mismos.

Por lo demás, los peligros no terminan ahí. El Congreso puede utilizar los supuestos financieros de Clinton como pretexto para aprobar nuevas prestaciones sin el sacrificio de tenerlas que pagar mediante impuestos o con un auténtico ahorro. Si lo hace, la reforma puede muy bien colapsar poco después de haber sido puesta en marcha. Se hace difícil creerlo, pero Norteamérica, en tal caso, podría muy bien terminar con un sistema del seguro de enfermedad todavía peor al actual.

Estados Unidos: buenas noticias económicas.

("The Washington Post"- "Herald Tribune", edit.)

En medio de las muchas cosas que le han ido ruidosamente mal a *Bill Clinton*, hay una -la más importante para el éxito de su presidencia- que va bastante bien. La economía crece, la inflación se mantiene baja y, aunque de manera muy lenta, el desempleo se reduce. No se trata de algo espectacular, pero los indicadores, sin duda, se mueven en la buena dirección. El propio presidente *Clinton* ha contribuido de forma destacada en todo ello con su ataque contra el déficit federal, con las correspondientes repercusiones en la disminución sostenida de los tipos de interés. Estos menores tipos estimulan las ventas de todo lo que la gente compra a plazos.

Uno de los grandes bancos, el Morgan Guaranty Trust de Nueva York, redujo su tipo preferencial en medio punto porcentual hace pocos días. Un cambio del "prime rate" ya no es la gran señal que en otros tiempos fue, toda vez que ahora las grandes empresas acuden con menor frecuencia a los bancos en busca de recursos, pero tal reducción es parte de una tendencia -larga y poderosa- a la baja. Los bonos del Tesoro se venden a los menores tipos de interés de los últimos veinticinco años. Tales tipos, en efecto, no se habían visto desde antes de la gran explosión inflacionista de los años 70. Una de las razones que explican el fenómeno es que la promesa de un menor endeudamiento federal elimina tensiones en los mercados de crédito.

La tasa de paro, que era del 7'2 por ciento de la población activa cuando *Clinton* fue elegido y del 7 por ciento cuando tomó posesión de su cargo, se sitúa ahora en el 6'7 por ciento. No se puede decir que sea una mejora extraordinaria, pero es sin duda significativa, y deberá tenerse en cuenta cuando llegue la hora de valorar la labor de Clinton.

Los menores tipos de interés hacen más para estimular la economía a través de la refinanciación de hipotecas solamente que lo que hubiera hecho el poco atractivo plan

reactivador que quedó abandonado en medio de las guerras presupuestarias de la primavera pasada.

La mayoría de la gente y, por supuesto, los altos cargos de la Administración, desearía ver un paro todavía menor y un crecimiento mayor. Pero el caso es que la economía norteamericana tiene que seguir enfrentándose con dos fuertes vientos de cara. En efecto, el crecimiento de otros países tiene que compensar los efectos depresivos de los recortes que se han debido hacer en los gastos de defensa, y las exportaciones norteamericanas se ven muy limitadas por las recesiones de Europa y de Japón.

Para los políticos, se trata de una etapa de frustración, en la que es poco lo que ellos pueden hacer. Después de décadas de intervención vigorosa por parte del gobierno federal para que la economía creciera más deprisa, los Estados Unidos se han situado en una posición en la que parece existir un gran consenso sobre lo poco que se puede esperar de las actuaciones gubernamentales. La mejor estrategia para el presente es la discreción. Se trata sólo de proporcionar la estabilidad y la confianza políticas susceptibles de animar a los prestamistas a seguir reduciendo los tipos de interés.

El papel social del ahorro en una economía de mercado.

El artículo que se transcribe a continuación, de Michael Prowse, apareció publicado en "Financial Times" de 11 de Octubre.

¿Por qué muchos norteamericanos están a favor de la reforma del seguro de enfermedad propuesta por *Bill Clinton* y no, en cambio, del acuerdo de Libre Comercio de América del Norte? La respuesta es que una garantía de acceso universal al seguro parece prometer una mayor seguridad económica para muchas familias, mientras que el ALCAN es interpretado como una amenaza para el empleo y para el nivel de vida de Estados Unidos.

Lo que el gobierno federal debería o no debería hacer para promover la seguridad económica frente a la creciente competencia global es objeto de acalorados debates en Washington. *Bill Bradley*, el senador demócrata de New Jersey, insiste cerca de *Clinton* para que no se limite a mejorar el acceso al seguro de enfermedad. El restablecimiento de la debilitada confianza de las familias de renta media exige que Estados Unidos cree una amplia "plataforma de seguridad económica". Además de una cobertura de las atenciones sanitarias, tal plataforma incluiría la posibilidad de un acceso vitalicio a la educación y a la formación profesional -esto para posibilitar el reciclaje de los que pierdan el empleo-, así como una regulación severa de los programas de pensiones privados que pusiera fin a la discriminación contra aquellos trabajadores que se ven obligados a cambiar de empleo frecuentemente como consecuencia de las presiones competitivas.

Las observaciones del senador *Bradley* son muy oportunas. El gobierno federal, desde luego, podría hacer mucho más para promover las oportunidades educacionales de los adultos y para asegurar el papel de las pensiones. Ahora bien, el caso es que la inseguridad económica supone

un reto mucho mayor aún para los gobiernos de todas partes. Se trata, en efecto, de conseguir una mayor comprensión por parte del público de las responsabilidades de los individuos en una economía de mercado competitiva.

Con el colapso del comunismo, casi todo el mundo está de acuerdo en que el capitalismo de mercado ofrece una mayor esperanza de mejora de las condiciones de vida que cualquier otro sistema económico alternativo. Sin embargo, resulta que las fuerzas del mercado sólo pueden ejercer su magia si la gente está dispuesta a adaptarse. Ningún grupo de trabajadores puede ser garantizado de que dispondrá indefinidamente de un empleo a un determinado nivel de salario. Una economía de mercado puede proporcionar con continuidad un mayor nivel de vida sólo si todo el mundo acepta una condición implícita: que las circunstancias económicas cambiantes pueden hacer necesario y, en un momento dado, exigir de cada uno un sacrificio temporal. Es la no aceptación de los riesgos propios del capitalismo lo que crea las rigideces que impiden un crecimiento rápido.

¿Pero por qué mucha gente siente horror por el ritmo de cambio impuesto por las fuerzas del mercado global? Una respuesta rápida es que la gente no puede permitirse ser flexible porque carece de un respaldo financiero que le permita defenderse durante los tiempos malos. En pocas palabras, la gente sin ahorros es poco probable que pueda soportar la libertad de mercado.

Desde la antigüedad, los economistas han elogiado las virtudes de la frugalidad. Pero los argumentos de hoy a favor de un mayor ahorro se basan frecuentemente en razones macroeconómicas unidimensionales. El ahorro, se nos dice, hará posible la inversión y, por consiguiente, conducirá a un crecimiento más rápido. A largo plazo, este razonamiento es irrefutable: si la gente no aplaza el consumo, el capital no puede ser acumulado, y si no se acumula el capital la economía no puede expandirse.

Pero el papel crucial del ahorro personal -el de servir de respaldo para que los individuos puedan hacer frente a las vicisitudes de una economía libre- es frecuentemente olvidado o infravalorado. El argumento tiene una fuerza especial en Estados Unidos (y otras economías anglosajonas), donde las tasas de ahorro personal tienden a ser tremendamente bajas. La mejor manera de reducir el sentimiento de inseguridad de la gente y de incrementar su confianza en el capitalismo es persuadirle para que ahorre una proporción mayor de sus ingresos.

Esto lubricará el cambio económico más eficazmente que la ampliación de las prestaciones sociales financiadas públicamente, las cuales tienden a socavar los incentivos individuales para aceptar responsabilidades de cara al futuro económico.

El espíritu ahorrador que se manifiesta en las economías que protagonizan el "milagro" del Este asiático muestra que son posibles niveles muy superiores de ahorro personal incluso en las familias situadas en las categorías baja y media de renta. La primera medida que los gobiernos occidentales deben adoptar es la eliminación de los desincentivos fiscales del ahorro. Norteamérica, que recauda sólo una pequeña proporción de sus ingresos nacionales a través de impuestos al consumo, es uno de los principales violadores a este respecto. El código fiscal de Estados Unidos, en efecto, penaliza directamente el ahorro al gravar las rentas nominales, no reales, procedentes de intereses ("interest income") y de las ganancias de capital. Además proporciona elevadas subvenciones a los créditos personales, como lo demuestra el hecho de que sean deducibles los intereses hipotecarios de hasta un millón de dólares al año.

Una cuestión más controvertida es hasta que punto deberían los gobiernos disponer ("mandate") unas mayores tasas de ahorro personal en vez de limitarse a uniformizar el terreno de juego fiscal. Esto es lo que están haciendo ahora unos cuantos países en vías de desarrollo. A primera vista, unas exigencias de ahorro impuestas por los gobiernos podrían parecer violaciones inaceptables de la libertad personal. Pero esto depende de los fines que se propongan.

Supóngase que se impusiera la obligatoriedad de un ahorro como alternativa a un sistema asistencial financiado con impuestos. Los gobiernos, después de todo, podrían suprimir la mayor parte de las pensiones del sector público y exigir que todo el mundo ahorrara una fracción apreciable de la renta a través de planes de pensiones privados. ¿Dónde estaría la mayor restricción de la libertad? ¿Estaría en un ahorro obligatorio que forzara a la gente a acumular riquezas de forma que pudiera responsabilizarse de sus futuras necesidades? ¿Estaría, por el contrario, en la obligatoriedad de unos impuestos destinados a financiar las prestaciones a otros?

Una política social basada en el aumento del ahorro personal sería muy impopular. Siempre es más agradable que paguen otros. Sin embargo, es tan necesario estimular el crecimiento como hacer frente a la inseguridad económica que constituye la contrapartida del dinamismo del mercado.

El futuro de la economía USA amenazado por la falta de ahorro.

(Henry F. Myers, en "The Wall Street Journal")

En una reciente reunión anual, celebrada en Chicago, de la National Association of Business Economists, dos ponencias importantes pusieron de manifiesto, primero, las dificultades que pueden presentarse si Estados Unidos no mejora su tasa de ahorro y, a continuación, cómo este problema agudiza los efectos negativos de los déficit exteriores del país.

Muchos norteamericanos citan los déficit del comercio exterior en general como la principal prueba de que los Estados Unidos no pueden competir contra muchos rivales extranjeros, razón por la cual deberían evolucionar hacia posiciones más proteccionistas si quieren proteger su industria. ¿En qué medida están acertados?

No lo están, dice *Robert T. Parry*, presidente del Banco de la Reserva Federal de San Francisco. "No creo que el déficit exterior USA sea debido a unos salarios inferiores, o a la superior tecnología, o al comercio 'desleal' de otros países, dijo *Perry* recientemente.

Los niveles salariales comparativos no son el problema -comentó aquél- en especial si se tiene en cuenta el descenso del dólar frente a otras monedas desde mediados de los años 80. "Entre el máximo alcanzado por el dólar en 1985 y 1992, los costes laborales unitarios de Norteamérica se elevaron sólo en un 1% al año, mientras que los mismos costes de Japón, Francia, Alemania, Corea y Taiwan, por ejemplo, subieron alrededor de un 10% anual. Mientras

tanto, la productividad de Estados Unidos ha seguido aumentando paralelamente, o incluso más, que la de la mayor parte del resto del mundo".

Y por lo que a las barreras comerciales de otros países se refiere, *Parry* hizo observar que "entre 1981 y 1987, cuando el déficit exterior alcanzó su máximo, el deterioro de nuestra posición comercial afectó a muchos capítulos arancelarios. En realidad, se manifestó con tanta amplitud que sólo "una improbable conspiración" pudo haber provocado un empeoramiento parecido. A su juicio, "el mercado japonés se ha abierto algo, o, por lo menos, no se ha cerrado más", y "aún en el caso de que las restricciones que otros países imponen a la entrada de algunos productos norteamericanos fueran completamente eliminadas, lo más probable es que nuestro déficit comercial se reduciría sólo muy modestamente".

Pero si los déficits exteriores norteamericanos, que incluyen las corrientes de inversión, no pueden ser atribuidos a una caída de la productividad en Estados Unidos, ¿cómo es que persisten (dejando de lado el hecho de que la economía norteamericana es temporalmente más fuerte, lo que hace que importe más que sus rivales)?

El problema, dijo *Parry*, es que el ahorro nacional -la suma del ahorro personal y de las empresas menos los déficits gubernamentales- es menor que la inversión.

Martin Feldstein, economista de Harvard y presidente del National Bureau of Economic Research, hizo observar que "un déficit comercial no indica que un país tiene una baja productividad o que fabrica productos de calidad inferior. Lo que indica es que la tasa de inversión interna es elevada en relación con la tasa de ahorro". En realidad, "el déficit exterior es igual a la diferencia entre la inversión y el ahorro... Inevitablemente tendremos un déficit exterior si, como país, gastamos más en inversión de lo que ahorramos para financiarla".

Feldstein hizo notar también que el déficit exterior de Méjico, que supera el 6% del PIB, "es una señal de vigor" que refleja "la elevada tasa de inversión de la economía mejicana y la voluntad de los inversores extranjeros de financiar tal inversión". Por el contrario, el déficit comercial de Estados Unidos es debido a una muy baja tasa de ahorro. En años recientes, la tasa de ahorro neta de Norteamérica ha sido sólo del 3% del PIB.

Al observar que "el ahorro neto de un país tiende a permanecer en el país donde se origina", *Feldstein* añadía que "las diferencias de las tasas de ahorro entre países que persisten durante una década o más producen los correspondientes cambios en la inversión interna".

Por consiguiente -concluía *Feldstein*-, el verdadero problema de Norteamérica en los años 90 "no es la posibilidad de que los déficits exteriores actuales vayan a crecer, sino el riesgo de que la combinación de una persistente baja tasa de ahorro y de un pequeño déficit exterior perpetúen una inversión excesivamente baja". Los Estados Unidos pudieron financiar bajas inversiones en los años recientes porque la debilidad del sector inmobiliario redujo la construcción, pero el problema puede aparecer en toda su magnitud cuando ésta se reactive.

Parry elogió los planes actuales para la reducción del déficit presupuestario por lo que significan en el sentido de elevar la tasa de ahorro al reducir el "desahorro" del gobierno. Pero, ¿disminuirán lo suficiente los déficits fiscales, o aumentará lo bastante la tasa del ahorro privado, para hacer frente a las necesidades de inversión de Norteamérica sin tener que acudir a los enormes déficits exteriores?

Mickey D. Levy, primer economista financiero de NationsBank, dijo que el plan presupuestario de *Clinton* "reducirá el déficit fiscal (aunque no tanto como se ha proyectado), pero también se reducirá el ahorro privado como consecuencia de los mayores impuestos". En cualquier caso, según *Levy*, "el impacto de dicho plan sobre la inversión privada será neutral, en el mejor de los casos".

Está claro que la baja tasa de ahorro de Estados Unidos debe aumentar, y que sus grandes déficit presupuestarios deben disminuir. Si ello no es así, tanto las cuentas exteriores como la inversión del país se verán gravemente afectados.

Atención a la cumbre sobre el desempleo.

(*"The Economist"*, editorial)

Si los empleos de los ministros de Trabajo y de los economistas laborales dependieran del éxito de sus políticas y de sus análisis, la mayoría de ellos tendrían que pasar a engrosar las filas de los 35 millones de gentes -el 8'5% de la población activa- que en el conjunto de los países ricos forman las todavía crecientes colas de los parados. En su lugar, muchos de ellos, procedentes de todo el mundo, acudirán satisfechos a Estados Unidos, el próximo mes, para participar en la cumbre sobre el desempleo convocada por *Bill Clinton*. Mucho es lo que tienen que hablar: los expertos de la OCDE estiman que el paro en el mundo industrial alcanzará a principios del año próximo los 36 millones (entre los que se incluye el alarmante 12'2% de la población activa de la Comunidad Europea), antes de que empiece a descender. Ahora bien, las primeras indicaciones disponibles sobre lo que va a ser el orden del día de la reunión hacen prever que los participantes se esforzarán por desarrollar aún más los métodos y las políticas que han llevado a la situación presente.

¿Por qué se ha incrementado tanto el desempleo en el área de la OCDE? Algunos economistas lo atribuyen a lo que creen ha sido un exceso de celo en la lucha contra la inflación. Son estos los que se dirigen a los gobiernos pidiéndoles que estimulen la producción y creen puestos de trabajo reduciendo los tipos de interés y flexibilizando la política fiscal. Pero aunque los elevados tipos de interés de Europa, desde luego, han prolongado la recesión, sólo una parte de la reciente subida del paro puede ser atribuida a la crisis. Después de todo, el paro en la Comunidad Europea ha sido como promedio, del 10%, y nunca bajó del 8% en los últimos diez años. Razón por la cual otra escuela de pensamiento dice creer que la culpable es la competencia -la competencia "ilícita", por supuesto- de los países en vías de desarrollo. Según este punto de vista, la solución obvia sería preservar los puestos de trabajo elevando las barreras comerciales. De hecho, sin embargo, ningún obstáculo al comercio servirá para proteger a las economías frente a los cambios tecnológicos que están revolucionando el trabajo en el mundo desarrollado. Y, por lo demás, una guerra comercial, con toda seguridad, destruiría más empleo del que crearía.

Robert Reich, el Secretario de Trabajo del presidente *Clinton*, asegura que ni la deflación desconsiderada ni el proteccionismo constituyen el remedio adecuado para combatir el creciente

desempleo. Pero el caso es que las autoridades norteamericanas están tratando de utilizar un tercer método que no se puede decir que fuera mejor. Entre las ideas que ganan terreno en la Administración Clinton, en efecto, se halla el incremento del salario mínimo y la mejora de las prestaciones de la seguridad social, así como el establecimiento de medidas que hagan más difícil a las empresas el licenciamiento de mano de obra. Esto podría hacer pensar, pues, Norteamérica desea parecerse más a Europa.

Esto sería malísimo. El desempleo en la Comunidad, como se dijo, es del 12%, frente a menos del 7% en Estados Unidos. Peor aún: casi la mitad de los parados de Europa han estado en esta situación durante más de un año. En Norteamérica, la cifra equivalente es del 11% solamente. Y todavía es más sorprendente el hecho de que mientras en Estados Unidos el número de puestos de trabajo se ha doblado casi desde 1960, el empleo en la CE sólo ha subido en un modestísimo 10%. De lo que resulta que el 77% de los norteamericanos en edad de trabajar están ocupados en la actualidad, frente a un 67% en la CE.

Esas cifras sugieren que Europa tiene más que aprender de Estados Unidos que al revés. Cada día se es más consciente en Europa de que el elevado desempleo es el resultado de unos mercados laborales excesivamente regulados e inflexibles. Las generosas prestaciones de la seguridad social hacen que los parados tengan muy pocos incentivos para buscar empleo. Los salarios mínimos, destinados, en principio, a proteger a los trabajadores con bajas remuneraciones, obstaculizan el acceso de los jóvenes al trabajo. El salario mínimo de Francia fue elevado substancialmente en los años 80, hasta situarse por encima del 50% de la media salarial. En Norteamérica cayó por debajo del 30% de ésta. No es, pues, casualidad que una cuarta parte de los franceses de menos de 25 años esté sin empleo, lo que supone el doble que en Estados Unidos.

Las aportaciones de las empresas a la seguridad social y otros costes no salariales representan, como promedio, un 30% extra de los costes salariales en la CE (casi el 50% en Alemania). Ahora bien, como casi con todo lo demás, unos mayores precios significan una menor demanda; en este caso, la demanda de mano de obra por parte de las empresas. Además, las empresas europeas se sienten asimismo poco incentivadas para contratar personal, y esto como consecuencia de las normas protectoras estrictas que dificultan, cuando no imposibilitan, el despido de los trabajadores una vez que éstos se han incorporado a las nóminas. La lista de las rigideces de los mercados de trabajo europeos es interminable. Y, sin embargo, todas esas lecciones parecen no encontrar ningún eco en *Clinton* y su equipo.

En otros tiempos, los intervencionistas del mercado de trabajo podían citar a Suecia como justificación. A pesar de las generosas prestaciones asistenciales, de los elevados impuestos y de las estrechas diferencias salariales, Suecia tenía una tasa de paro del 2% que era la envidia de Europa. Durante años pudo mantener esta situación a través de unos vigorosos programas de reconversión, subvenciones a la movilidad de la mano de obra y ayudas selectivas al empleo, todo lo cual contribuía a que los parados volvieran pronto al trabajo. Algunas de esas medidas, adoptadas con moderación, pueden resultar razonables. Pero lo que Suecia ha demostrado es que, al final, tales actuaciones no pueden remediar las graves distorsiones que se producen en materia de determinación de los salarios y en el sistema fiscal y asistencial en general, y que, a la larga, los problemas que se crean resultan intratables. Tras una severa recesión, el paro en Suecia se sitúa ahora alrededor del 10% de la población activa.

Por consiguiente, que no se mire a Europa para encontrar soluciones. Mejor es preguntar si no se habrán exagerado las predicciones pesimistas que se han hecho en Norteamérica a

propósito de la evolución, allí, del empleo. Después de todo, cerca de 3 millones de puestos de trabajo han sido creados en Estados Unidos desde principios de 1991. Existe, es verdad, preocupación por la calidad de la mano de obra. También ocurre, según subrayan los portadores de malas noticias, que muchos de los empleos son de media jornada, temporales y mal pagados. Además, los salarios reales de la gente sin cualificar descendieron a lo largo de la pasada década. Con todo, en comparación con Europa, todo ello debería ser contemplado como un éxito -un ejemplo de buen funcionamiento del mercado de trabajo- y no como un fracaso. A medida que la industria ("manufacturing") ha perdido peso, Norteamérica y Europa han debido enfrentarse con una demanda cada vez menor de mano de obra poco cualificada. En Estados Unidos se dejó que la paga relativa de esos trabajadores fuera descendiendo, de forma que fueran menos los empleos perdidos. En Europa, en cambio, los trabajadores han querido resistir lo inevitable, con lo que unas retribuciones elevadas les han hecho perder el empleo.

A largo plazo, la manera de crear más empleos bien pagados, tanto en Norteamérica como Europa, no puede ser otra que una educación y una formación mejores. Pero esto requiere tiempo. A corto plazo no hay alternativa a unos salarios más flexibles. Esta es la razón de que muchos europeos pretendan conseguir unos mercados laborables más flexibles, no al revés. El gobierno francés proyecta reducir el salario mínimo para los trabajadores jóvenes y recortar los impuestos sobre las nóminas. Otros países de la CE flexibilizan la legislación que protege el empleo. ¡Cuan paradójico sería que en el mismo momento en que Europa empieza a liberalizar los mercados de trabajo Norteamérica intentara restringirlos!

Más que invitar a los europeos para que acudan a la cumbre sobre el desempleo que ha de celebrarse en Estados Unidos, lo que debería hacer *Clinton*, tal vez, es darse una vuelta por Europa y ver los resultados que ha dado la "cura" que él y su gente contemplan.

Sí a la cumbre de los 7G sobre el empleo.

(Tim Carrington, en "The Wall Street Journal")

La idea de *Bill Clinton* de que los Siete Grandes dediquen una reunión al problema del empleo ha quedado un poco relegada a un segundo plano debido a las disputas del Congreso en Estados Unidos y a los problemas de la crisis en los otros países del grupo.

Tal idea, propuesta entusiásticamente en la reunión de Tokio, en Julio, ha sido incluso comentada con un cierto sarcasmo, por entender que puede resultar algo sin utilidad alguna, que no ha de conducir a la creación de un solo puesto de trabajo.

Pero el plan no debería ser retirado en modo alguno del orden del día. El problema que se trata de analizar es grave. El club de los países ricos industriales es cada día menos rico y menos industrial. En los próximos años los 7G no ocuparán el primer lugar del crecimiento mundial, ni lo dirigirán. Tal vez no lo hagan en todo lo que queda de década. Esto puede significar que la capacidad para crear puestos de trabajo podría deteriorarse aún más.

Pero la cosa va aún más allá. La principal razón para una cumbre de tal naturaleza es que el mal del paro es frecuentemente el preludio de un virus todavía peor, que es el proteccionismo. Hablar de estos temas en un foro internacional de alto nivel puede ser una buena manera de evitar que los países se recluyan peligrosamente en la busca de posibles soluciones.

Una proporción importante de la fuerza laboral de Estados Unidos cree que la manera más eficaz de asegurar empleos es el rechazo del Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte. De forma parecida, los agricultores franceses esperan superar sus dificultades saboteando las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay. Ninguna cumbre sobre el empleo acabará con estas actitudes cerradas, pero sí puede servir para proclamar a toda voz que las presiones de la tecnología y de la competencia mundial son sentidas en todos los países.

Las dificultades económicas presentes "constituyen un problema compartido por todos, aunque éste adopte formas distintas según los países", dice *Lawrence Katz*, primer economista del departamento de Trabajo de Estados Unidos y uno de los proponentes de la cumbre.

Europa tiene ahora una auténtica nación de parados, constituida por 18 millones de personas, según los últimos datos, y en curso de aumentar. Las tasas de desempleo en Francia se acercan al 12% y han superado el 22% en España. En comparación, Estados Unidos, con una cifra del 6'7%, parece contar con una máquina de creación de puestos de trabajo. Pero lo malo de la situación, en este país, se refleja en los sueldos de los trabajadores. En efecto, contrariamente a lo que ocurre en Europa y en Japón, los trabajadores norteamericanos han visto cómo sus rentas reales disminuían en los pasados 15 años, aparte de que millones de ellos tienen que hacer frente a la amenaza de la ruina total al carecer de la cobertura del seguro de enfermedad.

Japón, el país que parecía estar al margen de este tipo de males, es casi seguro que no podrá evitarlos. Algunos economistas, efectivamente, estiman que el 40% de las empresas de dicho país tienen un exceso de personal, por lo que no tendrán más remedio que licenciar mano de obra.

A lo largo y ancho del grupo 7G las reestructuraciones son el plato de cada día. Las empresas reducen sus efectivos. La industria está pasando por lo que la agricultura vivió en los años 50 y se ve obligada a absorber los cambios tecnológicos que reducen el número de trabajadores para producir más. Mientras tanto, el sector defensa sigue reduciéndose. Morgan Stanley Co. estima que no sólo las empresas norteamericanas han eliminado 500.000 puestos de trabajo del sector armamentista sino que otros 1'8 empleos de éste deberán ser suprimidos en los próximos tres años.

A la vista de tales presiones incesantes, un intercambio de información sobre estos temas puede ser de una gran ayuda para los 7G. Estados Unidos puede mostrar los efectos benéficos de un mercado de trabajo flexible. A cambio, Norteamérica tiene algo que aprender de los esfuerzos de europeos el campo de la educación y de la formación.

Nadie, en fin, puede esperar milagros de la cumbre propuesta, pero su celebración ha de resultar de interés aunque sólo sirva como antídoto al creciente sentimiento proteccionista.

El predominio de la Universidad del Chicago.

El texto que se ofrece a continuación es el editorial de "The Wall Street Journal Europe" de 14 de Octubre.

El éxito intelectual que las ideas pro-mercado han tenido en el antiguo bloque soviético se debe en gran parte a la labor de los economistas de la Universidad de Chicago. Sus trabajos reciben cada día más honores. Desde la caída del muro de Berlín en Noviembre de 1989, todos los premios Nobel de Economía han incluido a algún miembro del claustro de profesores de la citada universidad. Un hecho sin precedentes.

Hace pocos días, el Nobel fue concedido a los historiadores económicos *Robert W. Fogel*, de la Universidad de Chicago, y *Douglas C. North*, de la Universidad de Washington, de St. Louis. Utilizando técnicas propias de la sociología y de la estadística, los dos han contribuido a la revitalización del estudio de la historia económica y la han conectado con los problemas de hoy. Al distinguirles, el comité Nobel reconoció la importancia del estudio del pasado económico para descubrir los principios que pueden ser útiles en el futuro.

Los historiadores económicos intentan explicar el papel de las ideas y de las instituciones en la forma como los humanos actúan y deciden. Concentran su atención en la manera como las instituciones y las normas promueven o retrasan el progreso. Los individuos son determinantes importantes de la prosperidad, pero más importantes son aún las reglas del juego económico bajo las cuales aquéllos operan.

Los poderes públicos, naturalmente, son esenciales en el establecimiento de las reglas, y uno de los grandes puntos débiles de nuestra época es que aquéllas son con frecuencia vagas o equivocadas. Los historiadores económicos, por ejemplo, han descubierto que los controles de precios no han servido jamás para nada útil en los 4.000 años para los que existen datos. "Sus estudios muestran que no importa que los que adopten tales medidas sean personas inteligentes y bien intencionadas. Si, por ejemplo, estableces un precio demasiado bajo para las atenciones sanitarias, se puede garantizar que el servicio será insuficiente", dice *David Henderson*, director de la nueva Fortune Encyclopedia of Economics.

Robert Fogel se ha opuesto al pensamiento tradicional sobre desarrollo económico. Su primer trabajo importante puso en entredicho el punto de vista según el cual los ferrocarriles fueron el principal factor de progreso en la Norteamérica del siglo XIX. *Fogel* descubrió que si se hubiera establecido una red de transporte alternativa -por ejemplo, de canales- el país habría crecido casi otro tanto.

Su trabajo más controvertido, "Time on the Cross", mostró que la esclavitud de Norteamérica no es sólo por razones económicas sino a causa del rechazo político. El sistema era rentable, aunque la condición económica de los esclavos y de los agricultores blancos libres, pero pobres, era comparable en líneas generales. Lo que ocurrió fue que, a pesar de esto, los agricultores libres no quisieron ser esclavos y éstos sí quisieron convertirse en agricultores libres. Este descubrimiento nos dice algo fundamental sobre los principios de la dignidad humana y sugiere que al tratar de ofrecer a sus ciudadanos prosperidad sin libertad política, el actual gobierno chino se enfrentará con unas fuerzas históricas considerables.

El trabajo de *Douglas North* se ha concentrado recientemente en la manera cómo ciertas instituciones, en especial los derechos de propiedad y los contratos obligatorios ("enforceable contracts") crean incentivos que mejoran el crecimiento económico y el bienestar.

North ha contrastado las vigorosas economías comerciales británica-holandesa del siglo XVII con la de España, en la que el poder de las élites privilegiadas y la ausencia de derechos de propiedad garantizados condujeron a un período de prolongado estancamiento. *North* se muestra fascinado al descubrir cómo el dictado de la ley puede evolucionar de manera que permita el buen funcionamiento de los mercados.

Ultimamente, *North* ha trabajado sobre la forma de estructurar los incentivos económicos en los antiguos países de economía centralizada. Ha sido consultado por los gobiernos de Argentina y Perú y ha sido invitado a ir a Moscú para prestar su asesoramiento sobre la reforma. Pasó la mayor parte del pasado verano en la República Checa, estudiando el programa de privatizaciones del primer ministro, el liberal *Vaclav Klaus*. *Richard Rosett*, ex-decano de la Chicago Business School, dice que *North* convenció al gobierno checo para que permitiera una mayor libertad en la gestión de los "vales" (utilizados en las privatizaciones) por parte de los fondos mutuos, con lo que se promovió el funcionamiento de unos mercados financieros viables.

El trabajo de *Robert Fogel* y *Douglas North*, junto con el de otros historiadores económicos, ha demostrado cómo los incentivos económicos, el dictado de la ley y la propiedad privada mejoraron las vidas de la gente ordinaria en muchas culturas a lo largo del tiempo. De maneras diferentes, éstos son precisamente también los principios de política económica defendidos por los otros economistas de la Universidad de Chicago que han recibido premios Nobel todos los años a partir de 1990: *Gary Becker*, *Ronald Coase* y *Merton Miller*.

Poca o nula es la importancia que en todos ellos se dá al papel del Estado en la dirección de la economía. A pesar de la preocupación del actual gobierno norteamericano por ofrecer guías para posibles actuaciones, está claro que el comité Nobel se inclina a favor de la corriente que invade las otras partes del mundo.

Nada que temer del ALCAN.

(Michael Prowse, en "Financial Times" de 4 de Oct.)

No hay nada que ilustre mejor la pérdida de confianza de Estados Unidos en sus propias fuerzas que la oposición histórica al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) (North American Free Trade Agreement-NAFTA). Apenas parece concebible que la mayor potencia económica del planeta -y la fundadora del sistema de comercio mundial liberal- pueda estar recelosa ante un tratado de libre comercio con un país pobre como Méjico, cuya economía representa sólo el 4 por ciento del PIB de Estados Unidos. Sin embargo, los temores son reales e incluso van siendo expandidos por astutos políticos como *Pat Buchanan*, en la derecha republicana, *Ross Perot*, el multimillonario de Tejas, y *Richard Gephardt*, el popular líder demócrata del Congreso.

El presidente *Clinton* apoya ahora el ALCAN, aunque no con la pasión que pone, por ejemplo, en el proyecto de reforma del seguro de enfermedad. Con todo, si el Congreso no consigue ratificar el convenio, el próximo Diciembre, el principal responsable de ello será el presidente, por su pasividad durante la primavera y el verano pasados, en una fase en la que la oposición al acuerdo fue ganando terreno. *Clinton* se equivocó durante la campaña electoral, cuando se negó abiertamente a apoyar esa iniciativa de *Bush*.

Es más, al hablar insistentemente del declive económico de Norteamérica, *Clinton* contribuyó al empeoramiento del clima de inseguridad económica que constituye la base sobre la que se desarrolla la campaña de oposición al tratado. Cada vez que aterrizaba el avión que utilizaba durante la campaña, *Clinton* les decía a los norteamericanos que "trabajaban más por menos", y esto como resultado del fracaso de las políticas de *Reagan* y de *Bush*.

Como estrategia política, la retórica decadentista de *Clinton* dio muy buenos resultados. Pero la verdad es que nunca estuvo plenamente respaldada por la realidad. Entre 1980 y 1992, el PIB de Estados Unidos se elevó un 32% en términos reales, por lo que no puede decirse que la mayor competencia exterior socavara el nivel de vida de Norteamérica. Tal crecimiento no fue sólo debido al incremento de la población: después de descontada la inflación, la renta per cápita disponible se elevó más del 18 por ciento. Es cierto que aumentaron, durante dicha etapa, las diferencias de los ingresos, pero la mayor prosperidad benefició a mucha gente. Fueron sólo los menos preparados -principalmente gente joven que había abandonado los estudios- los que se vieron afectados por un apreciable descenso absoluto de sus salarios.

Como país, los Estados Unidos, pues, no tienen nada que temer. Por el contrario, tienen mucho que ganar como consecuencia de la eliminación de barreras al comercio y a la inversión extranjera. Ni siquiera es del todo cierto que los trabajadores norteamericanos menos capacitados se verían negativamente afectados por el acuerdo. *Jagdísch Bhagwati*, de la Universidad de Columbia, señala que la competencia exterior sólo puede reducir los salarios norteamericanos si primero reduce los precios de los artículos producidos por mano de obra sin cualificar. A su juicio, existen pocas pruebas de una presión a la baja de los precios y, por consiguiente, atribuye la disminución de los salarios reales a otros factores, como los rápidos cambios tecnológicos.

Recuérdese por otra parte que a medida que suben las rentas en los países en vías de desarrollo aumenta en éstos la demanda de productos procedentes de los países más industrializados. El impacto negativo sobre los salarios de una mayor abundancia de mano de obra barata debe ser analizado paralelamente con el efecto renta positivo que se produce como consecuencia de una mayor demanda global de bienes y servicios. Alguno de los análisis econométricos del ALCAN confirman las tesis de *Bhagwati* según las cuales el tratado conduciría a una subida de los salarios en Estados Unidos, incluso los de la mano de obra no cualificada, y esto a causa de los efectos positivos de aquél sobre la demanda.

Pero incluso teniendo en cuenta que la mayor competencia no hace disminuir la presión sobre los salarios de la mano de obra no cualificada de Norteamérica, es extraordinario que tantas figuras de relieve, incluso una mayoría de congresistas demócratas, parezcan creer que la solución se halla en una mayor protección.

Porque tratar de limitar las oportunidades comerciales y las inversiones extranjeras con el argumento de que algunos grupos saldrán perdiendo, es atacar los principios mismos del capitalismo. El equivalente interior de la oposición al ALCAN sería sostener que las empresas no

deberían ser autorizadas a trasladarse de California a Utah ni siquiera en el caso de que, al hacerlo, se produjera una reducción de los costes laborales que hiciera posible un aumento de la eficacia de aquéllas.

Clinton, por supuesto, ha rechazado las formas más manifiestas de proteccionismo. Dice que los Estados Unidos deben estar a favor del cambio y de la creación de los puestos de trabajo del mañana, más que de intentar "preservar las estructuras económicas de ayer". Sin embargo, su compromiso con los principios de la economía de mercado es débil. Toda la gracia del comercio exterior consiste en aprovecharse de las ventajas comparativas de tus vecinos, las cuales, en el caso de Méjico, incluyen unos salarios relativamente más bajos. No obstante, *Clinton* señala con satisfacción que éste es el primer tratado comercial que insiste en que el país más pobre ha de elevar gradualmente sus salarios para aproximarlos a los del país más rico. Con esta cláusula *Clinton* promueve los mismos intereses especiales que los opositores del ALCAN, sólo que su táctica es más sutil.

Y, sin embargo, de una manera extraña, la decisión, en último término, está en manos de Méjico. Salvo en el caso de que el Congreso norteamericano recupere el sentido común, Méjico se enfrenta con un contratiempo político serio. Pero si bien no puede obligar a los Estados Unidos a firmar el tratado, sí puede aprobar unilateralmente muchas de las provisiones del ALCAN, por ejemplo, una mayor reducción de los aranceles y la liberalización de las normas que regulan la inversión directa de Estados Unidos. Méjico disfruta ya de grandes facilidades para el acceso al mercado norteamericano. Esta sería la humillación final para Estados Unidos: ver cómo su económicamente sofisticado vecino puede aprovechar oportunidades que Norteamérica, temerosa, no se atreve a aceptar.

.....

Mientras tanto, en Méjico...

(Damian Fraser, también en "Financial Times", éste de 5 de Octubre)

La recompensa, para Méjico, después de ocho años de una política económica liberal de libro de texto, está resultando insuficiente.

El discreto crecimiento del 2'4 por ciento en 1992 dio paso a una modesta expansión del 1'4 por ciento en la primera mitad del año en curso (aunque sólo del 0'3% en el segundo trimestre, con una contracción del 3'7% y del 1'1%, respectivamente, en la agricultura y en la industria).

Para el partido en el poder en Méjico, que se enfrenta con unas elecciones en Agosto, el bajo crecimiento amenaza con erosionar los apoyos a las reformas hacia una economía de mercado llevadas a cabo en la pasada década. Durante todo el año, empresas, sindicatos y agricultores han estado pidiendo unas políticas fiscal y monetaria más expansionistas.

Algunas de estas demandas fueron satisfechas hace escasos días cuando el presidente *Carlos Salinas* anunció medidas acordadas en el pacto anual entre el gobierno, los sindicatos y el sector privado. Entre las mismas figuraba una reducción del impuesto de sociedades y otros, así como un incremento, el próximo año, de más del 15 por ciento del salario mínimo. Esto supondría un presupuesto equilibrado en 1994, frente a un esperado superávit, este año, de alrededor del 1'1 por ciento del PIB.

A pesar de tal prudencia fiscal, la economía permanece vulnerable, en especial si el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte no ha sido aprobado, como se espera, el 1 de Enero próximo. Si el ALCAN fuera rechazado, el gobierno podría verse obligado a subir los tipos de interés incluso por encima del 8 por ciento a que se ha llegado ya, y esto para proteger el tipo de cambio.

Otro problema, todavía mayor, podría ser la incertidumbre que se produciría en el caso de que la aprobación de dicho acuerdo fuera aplazada de nuevo. La inversión -principal motor del crecimiento en los últimos años- se ha debilitado considerablemente este año, en parte como respuesta a los elevados tipos de interés, pero también como consecuencia del nerviosismo empresarial ante las dudas planteadas por el Acuerdo de Libre Comercio.

Mientras tanto, el sector privado mejicano está experimentando una gran transformación con objeto de poder competir en un régimen de libertad de mercado, tanto en el exterior como en el interior. La mayoría de las empresas han reducido la producción en las líneas menos rentables, han despedido trabajadores y han cerrado fábricas. A corto plazo, tales acciones han contribuido a la ralentización que ha tenido lugar.

Sebastián Edwards, primer economista del Banco Mundial para Iberoamérica, se expresa así: "Las reformas tardan mucho en producir efectos. La gran pregunta es si hay suficiente paciencia en una democracia, o semidemocracia, para esperar lo que haga falta hasta que se vean los resultados". *Edwards* subraya que muchas de las reformas económicas emprendidas por Méjico -tales como las privatizaciones generalizadas, la desregulación y la apertura hacia el exterior del mercado de capitales- sólo se iniciaron después de la llegada al poder del presidente *Salinas*, en 1989. La reforma del sistema agrario conocido en Méjico con el nombre de "ejido" (semi-comunal) no se completó más que a últimos del año pasado; y dada la lentitud con que se lleva a cabo la regularización de los títulos de propiedad lo más probable es que la reforma no produzca impacto positivo alguno durante algún tiempo.

La legislación laboral mejicana, por otra parte, estimula las prácticas rígidas en materia de contratación de mano de obra. Esto ha complicado enormemente la reestructuración de las empresas del país.

Por el momento, con todo, no cabe hablar de una reforma de dicha legislación laboral. Como queda reflejado en el nuevo pacto social, el partido en el poder no quiere en absoluto disgustar a los sindicatos en estos meses previos a la elección presidencial. Y cualquier intento de debilitar a los sindicatos antes de la votación del ALCAN en el Congreso norteamericano daría lugar, casi con toda seguridad, a una excitación considerable en Estados Unidos.

Sea como fuere, el caso es que *Salinas* anunció ayer una reforma radical del sector agrícola mejicano, por el que las ayudas a los precios se sustituyen por subvenciones en efectivo directas a los agricultores. Para más adelante, este mismo año, se espera que el presidente proponga una nueva legislación, más liberal, sobre inversión extranjera, así como nuevas normas que permitan una mayor inversión privada en ferrocarriles y aeropuertos.

Una alto cargo de la Administración ha dicho que el mayor énfasis puesto en la reforma microeconómica, junto con una suave distensión de la política fiscal, conducirá a un crecimiento económico de alrededor del 3'5 por ciento el año próximo.

Si tal objetivo no se ve alcanzado, el "modelo mejicano" puede empezar a perder esplendor.

Tercer Mundo: el enigma del distinto ritmo de crecimiento.

(Tim Carrington, en "The Wall Street Journal")

Los líderes financieros solían angustiarse por el abismo que separaba los países ricos de los subdesarrollados. En la actualidad, la atención se concentra en la diferencia que se manifiesta entre países anteriormente pobres que caminan a pasos agigantados hacia la prosperidad, por una parte, y aquellos otros todavía sumidos en la pobreza, por otra.

La pasada década vio una explosión económica en China, una recuperación sostenida en Méjico y una inversión floreciente en Chile, por citar unos pocos éxitos de relieve. Sin embargo, Rwanda, Filipinas y Zambia sufrieron retrocesos.

El Fondo Monetario Internacional pronostica que en Asia, donde se concentra la mayoría de los éxitos, los países en vías de desarrollo alcanzarán un crecimiento económico del 5'2% anual de 1994 a 1998. En cambio, en Africa, continente en que tanto se han repetido los fracasos, el incremento de la renta anual per cápita oscilará, según se espera, sólo alrededor del 1'5% durante esos cinco años, aunque esto supone una ligera mejora respecto a los cinco años anteriores.

Las disparidades del mundo en vías de desarrollo no se limitan a lo económico. En Vietnam, el 12 por ciento de la población no sabe leer. Ese porcentaje es del 73% en Gambia. Un recién nacido en Martinica puede esperar vivir 76 años. En Guinea-Bissau morirá probablemente antes de los 40.

Pero aún lo más preocupante es que la diferencia entre los que van delante y los últimos se agrandará todavía más. ¿Por qué? Porque la más positiva fuente de recursos para el mundo en vías de desarrollo es la inversión privada, la cual se ve atraída por los países dinámicos mientras elude a los más retrasados.

El pasado año, la inversión exterior directa en los países subdesarrollados alcanzó los 36'1 m.m. de dólares, lo que supone más que la suma de préstamos oficiales otorgados por los gobiernos y por las instituciones multilaterales, según la International Finance Corp., una división del Banco Mundial especializada en inversiones del sector privado. Dicha cifra es muy superior a los 8'9 m.m. de 1985.

Barton Biggs, director de estrategia de Morgan Stanley Co., dice sentirse muy optimista a propósito de la calidad de los activos de los países en vías de desarrollo. Sin embargo, hace importantes distinciones entre éstos. "Africa no ha entrado aún en el círculo virtuoso, y Brasil no consigue echar a andar con decisión". *Biggs* confía, en cambio, en Méjico, Thailandia y Malasia.

Del total invertido por extranjeros en el mundo en vías de desarrollo en el período 1986-91, el 5% fue a sólo seis países: Méjico, China, Malasia, Argentina, Brasil y Thailandia. Los países más pobres, olvidados por las multinacionales y por los inversores, quedan a merced de las ayudas oficiales de los países industriales, los cuales tienen que hacer frente tanto a un aumento de la demanda de todo el mundo como a las restricciones presupuestarias propias.

Una cuestión central que plantea la desigual evolución del mundo en desarrollo es la conclusión que debe sacarse de los éxitos de las activas economías asiáticas. ¿Pueden ser repetidos en otras partes? ¿Se deben tales éxitos industriales a la intervención del Estado, o a los créditos de éste? ¿Tuvieron lugar, por el contrario, a pesar del intervencionismo oficial?

Lo que intriga a los economistas del FMI y del Banco Mundial es que la explosión asiática contradice algunos de los consejos que suelen dar al mundo subdesarrollado: abrir los mercados, limitar el papel del Estado, dar preferencia a la acción de la competencia... Japón y Corea del Sur, dos de los vencedores, protegen las industrias propias, las subvencionan y gestionan lo que se llaman "economías de mercado dirigidas".

Para aclarar las cosas, el Banco Mundial acaba de publicar un informe de 389 páginas titulado "The East Asian Miracle" en el que se sostiene que las ayudas oficiales a determinadas industrias no explican todo el fenómeno. Así, por ejemplo, resulta que los asiáticos invirtieron considerablemente en la formación de la gente. De 1970 a 1989 Corea aumentó su gasto por alumno, en el nivel primario, en un 355%. Kenia lo hizo en un 38%. Las economías asiáticas hicieron asimismo un esfuerzo superior a lo normal por controlar la inflación, limitando los déficit presupuestarios y estimulando el ahorro interno.

Por otra parte, los expertos creen peligroso cualquier intento de exportar a otras partes las subvenciones de estilo asiático. En Africa, la participación activa del Estado en la economía sólo sirve, frecuentemente, para crear oportunidades para el enriquecimiento de los funcionarios. Más importante es equilibrar el marco macroeconómico.

"Es sólo cosa de locos decirle a un país con una inflación del 100% que cree un MITI (el Ministerio de Industria y Comercio Exterior de Japón) y que éste gestione la economía", dice *John Page*, director del estudio del Banco Mundial. Ahora bien, si la economía de estilo asiático no puede ser aplicada a los países más pobres del mundo, tampoco las recuperaciones del mismo estilo podrán ser utilizadas, probablemente, en otras partes.

Bundesbank y Bank of England: historia de dos bancos.

El artículo que se transcribe a continuación, de Peter Norman, apareció publicado en "Financial Times" de 11 de Octubre.

Dos países, dos bancos centrales, y cada uno de éstos con gente nueva en la dirección.

Hace unos días, *Hans Tietmeyer* tomó posesión como presidente del Bundesbank en un acto que resultó lo más parecido a una coronación de todo lo que pueda ofrecer la República Federal. El traspaso de poderes en el banco central alemán, en efecto, fue motivo para una ceremonia a la que asistieron 800 invitados, entre los que figuraban gobernadores de otros bancos centrales europeos y altos cargos de la política, de las finanzas y de las empresas de la República Federal. Entre los siete discursos pronunciados (interrumpidos sólo por fragmentos de Schumann y de Beethoven interpretados por un quinteto de pianos y un trío de clarinete, cello

y piano, respectivamente), figura uno del canciller *Helmut Kohl* en el que éste manifestó su apoyo a la independencia del Bundesbank.

Tres meses antes, el 1 de Julio, *Eddie George* había ocupado el puesto de nuevo gobernador del Banco de Inglaterra, al tiempo que *Rupert Pennant-Rea*, hasta entonces director de "The Economist", se hacía cargo del puesto de subgobernador. Todo lo que ocurrió entonces fue que *Eddie George* se desplazó de su casa de Dulwich a Threadneedle Street como lo habría hecho en cualquier otro día de trabajo, y que *Rupert Pennant-Rea* cambió de señas al pasar a ocupar su nuevo despacho. Por lo demás, nada alteró la vieja rutina de la casa.

A primera vista, la forma de realizar el cambio en el banco de Inglaterra, con la mayor discreción posible, fue la adecuada. Se trató de expresar el hecho de que las cosas continuaban con la mayor normalidad. Ahora bien, el caso es que la pompa que acompañó la elevación de *Tietmeyer* a la presidencia del Bundesbank fue algo más que aparatosidad teutónica. El acto celebrado en el elegante Palmengarten de Frankfurt señaló a *Tietmeyer* como uno de los hombres más poderosos de Europa. También constituyó un acto de homenaje por parte de la clase política alemana al Bundesbank como institución, así como un recordatorio de que la persona que temporalmente va a ocupar la cúspide del mismo era un simple administrador.

En un mundo de cambios sociales, económicos y políticos rápidos, se manifiesta un creciente interés por parte de los dirigentes políticos de erigir y fortalecer instituciones que respalden los objetivos de la política económica. La ausencia de instituciones económicas rectoras se nota de una forma muy aguda en Rusia. La existencia, en este país, de un banco central que hubiera estado en condiciones de controlar la inflación y las condiciones monetarias habría representado una gran diferencia en el proceso de transformación de una economía centralizado en una economía de mercado.

Las autoridades de Israel son conscientes de que Gaza y el área de Jericó necesitarán algo más que dinero si han de tener un gobierno autónomo eficaz. En una conversación reciente con el gobernador del Banco Central de Israel, *Jacob Frenkel*, éste subrayaba la necesidad vital que tienen los palestinos de crear instituciones eficaces que controlen el gasto público y administren los impuestos en los territorios que ellos gobiernen. Si no lo hacen, tales territorios podrían convertirse en totalmente dependientes de la ayuda exterior.

En Gran Bretaña, instituciones tales como el Banco de Inglaterra, la Bolsa de Valores y el Tesoro han visto cómo su influencia disminuía a lo largo de la pasada década frente al papel creciente de los mercados financieros. Tal vez a causa de la confusión que ha reinado en Gran Bretaña por lo que se refiere en la gestión, por parte del "establishment", de la economía a lo largo de los últimos 40 años, no se ha producido aún el movimiento pendular a favor de la revivificación de las citadas instituciones.

Sea como fuere, merece la pena analizar el estado actual y los objetivos del Banco de Inglaterra. La situación presente del banco es el resultado de un confuso compromiso típicamente británico. Desde la salida del país del SME, el banco ha asumido una más explícita responsabilidad en el control de la inflación. Pero aunque tanto *George* como *Pennant-Rea* querrían más autonomía, en modo alguno puede pensarse que el banco vaya a tener pronto la independencia que le haría responsable de la estabilidad de los precios.

Cuando *Eddie George* fue nombrado gobernador, en Enero, recibió el mandato de "ayudar al gobierno en su determinación de conseguir una reducción duradera de las tasas de inflación".

Poco antes, el gobierno había establecido el objetivo de un margen del 1 al 4 por ciento para la tasa de inflación subyacente (inflación de los precios al por menor menos los pagos de los intereses hipotecarios) durante la vida de la actual legislatura.

Desde que se produjo el cambio en la dirección del banco, éste parece determinado a conseguir el mayor grado de independencia posible. Da la impresión de que ha ganado una batalla al impedir que el Tesoro se interfiere en la elaboración de su informe trimestral sobre la inflación. Este documento, que empezó a publicarse en Febrero, intenta proporcionar una señal independiente si la inflación amenaza sobrepasar el máximo previsto.

La semana pasada, Pennant-Rea, de forma unilateral, redefinió el objetivo del gobierno en materia de inflación, situándolo en el 1-2'5 por ciento para 1996 ó 1997.

El actual ministro de Hacienda, *Kenneth Clarke*, parece aceptar gustosamente que el banco refuerce su posición. Por otra parte, no hace mucho prometió no utilizar la política monetaria con fines políticos. "Es importante" -dijo- "emplear criterios objetivos en el manejo de la política monetaria y, por supuesto, en ningún caso debe resultar ésta influida por consideraciones políticas a corto plazo destinadas a favorecer al partido en el poder".

Ahora bien, aunque el ministro se muestre razonablemente abierto a propósito de la independencia del banco, nada permite pensar que vaya a ceder su capacidad de decisión por lo que se refiere tanto al mismo banco como a la política monetaria. *Clarke* cree firmemente en el sistema parlamentario de Westminster.

Pero la decisión definitiva sobre lo que vaya a ser el Banco de Inglaterra no corresponderá al ministro. El Treasury and Civil Service Committee de la Cámara de los Comunes está celebrando sesiones informativas para tratar del futuro del banco. Su informe, previsto para últimos de año o principios de 1994, podría significar un elemento de presión a favor de una mayor independencia del banco central británico.

El banco celebrará su trescientos aniversario el próximo verano y ha encargado una ópera para la ocasión. Es poco probable que ésta simbolice el poder de la institución de la misma manera que el acto celebrado recientemente en Frankfurt reflejó la fuerza del Bundesbank.

El FMI y el Banco Mundial ante su 50 aniversario.

(Reginald Dale en "Herald Tribune")

Un poco después del 50 aniversario, el año próximo, del desembarco de Normandía, habrá llegado la hora de conmemorar un episodio algo más refinado de los que tuvieron lugar en las fases finales de la Segunda Guerra Mundial. En Julio de 1944, en efecto, hará medio siglo que autoridades económicas y monetarias de los aliados occidentales se reunieron en Bretton Woods, New Hampshire, para diseñar unas instituciones financieras internacionales que presidieran la recuperación de la postguerra y el desarrollo futuro.

La mayoría de la gente estima que la conferencia de Bretton Woods hizo una labor admirable. Tienen razón. El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial (las llamadas instituciones de Bretton Woods) han representado un gran papel en la tarea de asegurar una prosperidad y una estabilidad mayores en todo el mundo.

Pero después de 50 años son también muchos los que entienden que conviene verificar si tales instituciones continúan siendo las adecuadas para esta etapa posterior a la Guerra Fría. También en esto están acertados.

En el momento en que se celebra la reunión de este año del Fondo y del Banco, los comentarios sobre una posible reforma de éstos se van multiplicando, y lo harán todavía con mayor intensidad a medida que la fecha del aniversario se aproxime aún más.

Si bien los primeros 25 años del sistema de Bretton Woods se caracterizaron por la buena marcha de la economía mundial, los 25 accidentados años siguientes han producido enormes frustraciones. Estas, por supuesto, no han sido necesariamente debidas al Fondo o al Banco. En realidad, en los años más inmediatos, la culpa debe atribuirse más bien al Grupo de los Siete.

Sea como fuere, es obvio que la economía mundial ha cambiado por completo después de Bretton Woods. Entre otros grandes eventos, la pasada media centuria contempló la descolonización, las convulsiones petrolíferas, las crisis de la deuda, la flotación de las monedas, el ascenso de Asia, la explosión tecnológica y la aparición del mercado global.

Pero tal vez más importante aún -por lo menos para el Fondo y para el Banco- ha sido el crecimiento espectacular del mercado internacional de capitales. Ahora que pueden conseguir fácilmente dinero sin necesidad de someterse a las condiciones del FMI, los países industriales han dejado hace tiempo de acudir al Fondo en busca de recursos.

La inesperada novedad de los años 90 es la magnitud de las corrientes de dinero privado que van a los países en vías de desarrollo -o a los nuevos mercados, como ahora se les suele llamar-, y esto en la medida en que la libre empresa y las privatizaciones invaden el mundo entero.

Mientras tanto, el Fondo y el Banco han abandonado sus funciones tradicionales para dedicarse preferentemente a los préstamos para reajustes estructurales ("structural adjustment lending") destinados a la transformación de las economías de los países en vías de desarrollo y ex-comunistas. También se les pide a Fondo y Banco la realización de misiones para el Grupo de los Siete, desde la prestación de ayuda a Rusia hasta -más recientemente- la cooperación en el desarrollo económico de Palestina.

Con todo, no todo es positivo, por lo que los críticos no están faltos de argumentos. Según éstos, el Banco ha llegado a ser demasiado grande y burocratizado. Por otra parte, las funciones del Banco y del Fondo se solapan con frecuencia. El Banco parece estar perdiendo el sentido de la orientación al añadir a su misión a favor del desarrollo una creciente preocupación por el medio ambiente. El Fondo ha sido incapaz o impotente para imponer disciplina en materia de tipos de cambio; y, finalmente, tanto una institución como la otra, se insinúa, podrían hacer más para promover los movimientos de capital privado.

¿Qué es, pues, lo que debe hacerse? Fundir Fondo y Banco o suprimir uno de ellos, dicen los reformadores más radicales. Unir el Banco con el GATT, sugieren otros. Crear una nueva

institución, un Consejo de Seguridad Económica a imagen de las Naciones Unidas, pide *Jacques Delors*, presidente de la Comisión Europea.

No está nada claro lo que podría conseguirse con una fusión. Las dos instituciones tienen aún funciones distintas y distintos tipos de expertos. Una sola organización sería una pesadilla burocrática. Una unión con el GATT apenas es viable, por ahora, lo que no quita que debiera aplaudirse una mayor cooperación entre ambas instituciones. La propuesta de *Delors*, en fin, no parece que haya encontrado eco alguno.

Mejor, y más probable, sería una serie de cambios prácticos como los propuestos hace pocos días por el Institute for International Finance, que representa a la comunidad bancaria internacional. Entre tales posibles cambios figuran la mejora de las técnicas de las dos instituciones para la movilización de dinero privado y una mejor cobertura del riesgo político en zonas tales como la antigua Unión Soviética.

Y si los principales países occidentales quieren realmente hacer frente a los problemas de la economía mundial, podrían probar de convertir sus propias reuniones del 7G en una entidad gestora más eficaz. Son sólo los gobiernos, y no las instituciones internacionales, los principales responsables de la mayor parte de los males que aquejan al mundo.

El podium de la productividad: 1- EU; 2 y 3 (ex-equ) - Alemania y Japón.

(Sylvia Nasar, en "The New York Times" - "Herald Tribune")

Contrariamente a lo que suele creerse en el sentido de que Estados Unidos ha dejado de ostentar la primacía industrial, superado por otros países, un nuevo estudio que acaba de ver la luz llega a la conclusión de que, por lo que a la industria en general se refiere, Norteamérica todavía dispone de una apreciable ventaja sobre Alemania y Japón.

El amplio estudio, realizado por el McKinsey Global Institute, una división, con sede en Washington, de la firma consultora McKinsey & Co., combinó sus investigaciones propias en nueve sectores industriales con una cantidad considerable de estadísticas de diversa procedencia. Si bien otros estudios han desvelado ya que Estados Unidos dispone de diversos puntos fuertes industriales en comparación con Alemania y Japón, el que acaba de publicar McKinsey proporciona una visión más detallada de lo que ocurre en diferentes sectores individuales.

Las informaciones posiblemente más provocativas del trabajo -y las que más interesarán a las autoridades y a los dirigentes empresariales- se refieren a las posibles causas de las diferencias de productividad que se manifiestan por sectores. Según el informe, en aquellos en los que Norteamérica ha quedado retrasada, el hecho se ha debido más a la forma cómo los artículos se producen que a la capacidad de los trabajadores o a la calidad de la correspondiente tecnología.

"Si Estados Unidos va detrás de Japón en ciertas industrias, no parece que ello sea debido al fracaso de nuestras escuelas o de nuestra tecnología", dice *Martin Neil Baily*, un profesor de la Universidad de Maryland que contribuyó a la elaboración del estudio. "Lo que ocurre en tales casos es que no hemos hecho el esfuerzo suficiente para organizar los centros de producción y para diseñar los productos de forma que sean fabricados fácilmente". A lo que *Baily* añade: "Si preguntas a la gente de la Administración te hablarán de la baja cualificación de los operarios o de la falta de inversión. Pero, en general, ni una cosa ni otra explican por qué Estados Unidos va detrás en algunos sectores".

El estudio contradice la opinión de algunos economistas influyentes, entre los que se incluyen *Lester Thurow*, del MIT, y *Laura Tyson*, presidente del Consejo de Asesores Económicos de *Clinton*, según los cuales la industria norteamericana ha sido superada por las de Alemania y Japón.

"Hay muchos lugares comunes a propósito de todas estas materias, y no pocos de ellos carecen de "fundamento" , dice *Bill Lewis*, director del Instituto McKinsey y secretario adjunto de Energía bajo la presidencia de *Carter*.

La recomendación que se desprende del estudio es ésta: Estados Unidos, -en lo que difiere de Alemania y Japón- debe hacer lo que ha estado haciendo, es decir, lo siguiente: en lo que no eres el mejor, abrir las fronteras, no sólo a las importaciones sino también a los trasplantes. En lo que seas el primero, establecer fábricas dentro de las fronteras de los que van detrás.

"Se puede teorizar a propósito del comercio dirigido, pero la realidad que hemos encontrado -y esto por primera vez- es que cuanto más abierto estás más productivo llegas a ser", dice *Lewis*. "Una prueba de ello, en Estados Unidos, es el renacimiento en este país de la industria del automóvil".

Baily, por su parte, se expresa así: "Hemos demostrado que la competencia lleva a los directivos a elegir los métodos más productivos".

Por lo que se refiere a sectores específicos, el informe muestra que Norteamérica no es en absoluto el país más eficaz en la producción de toda clase de artículos industriales. La producción horaria de Japón es entre el 15 y el 50 por ciento más elevada que la de Estados Unidos en los sectores automóvil (incluidas las partes y piezas), trabajos metálicos ("metalworking"), electrónica de consumo y, sobre todo, acero.

Alemania se encuentra detrás de Estados Unidos -y, por consiguiente, de Japón- en la mayoría de los sectores citados, pero su productividad general es aproximadamente la misma que la de Japón.

Ahora bien, Alemania y Japón están tan detrás en algunos sectores -industria alimentaria en Japón; cerveza y automóviles en Alemania- que, en ellos, medido en dólares de poder de compra comparable, el trabajador industrial medio de Japón o de Alemania produce sólo mercancías por valor de 8 dólares en el tiempo que un trabajador norteamericano produce por valor de 10. Las comparaciones están hechas con base a estudios específicos de nueve industrias que representan alrededor de una quinta parte de la producción industrial de Estados Unidos.

En Japón, por ejemplo, un trabajador del muy protegido y fragmentado sector alimenticio -que emplea más trabajadores que el automovilístico, el informático, el de electrónica y el de

máquinas herramientas juntos- produce bienes por valor de 39 dólares cada hora, mientras que en Estados Unidos esta cifra es de 119 dólares.

El estudio sugiere que la falta de tecnología es menos importante de lo que suele creerse. Los fabricantes de cerveza alemanes, por ejemplo, son mucho menos productivos que los japoneses o que los norteamericanos. Pero la razón de ello no es que la tecnología alemana del sector sea inferior a la de Japón o a la de Estados Unidos. Japoneses y norteamericanos utilizan maquinaria importada de Alemania.

Lo mismo podría decirse respecto a los automóviles. General Motors invirtió miles de millones en robots y otra tecnología mientras Toyota y otros fabricantes japoneses concentraban su atención en cómo organizar su fuerza laboral.

"Según nuestra opinión", dice *Baily*, "la experiencia, particularmente la que ofrece Alemania -país que no ha permitido ese tipo de competencia-, sugiere que debe dejarse que vencedores y perdedores emerjan ("emerge")".

La recuperación según George Soros y el colapso del mecanismo de cambios.

(Samuel Brittan, en "Financial Times" de 21 de Oct.)

Algunas recesiones están hechas en casa. Ahora bien, si hay una característica cierta de la reciente interrupción del proceso de recuperación de la economía del Reino Unido es que ha sido debido a lo ocurrido en el exterior. Los factores determinantes, en efecto, han sido el continuado declive de las economías continentales -que constituyen los principales mercados para la exportación británica- y la lenta y dubitativa naturaleza de cualquier recuperación que pueda estar teniendo ahora lugar en otras partes del mundo.

Nada de lo que pueda hacerse con las políticas fiscal y monetaria, por inteligente que ello sea, le permitirá a Gran Bretaña desentenderse de lo que ocurra en Europa -o en el ancho mundo-, les guste o no a los euroescépticos. Mientras tanto, he ahí que acaba de presentarse un sencillo programa⁽¹⁾ para la reactivación de Europa, programa que ha sido ofrecido nada menos que por el financiero internacional *George Soros*. El éxito que consiguió éste especulando contra la libra no debería obligar a calificarlo de profeta, pero tampoco ha de conducir a no prestarle ninguna atención. Lo que diga ha de valorarse por sus propios méritos.

Su primera sugerencia es que las autoridades francesas deberían aprovechar la desaparición de las bandas estrechas del mecanismo de cambios del SME para reducir los tipos de interés a largo plazo en unos 3 puntos porcentuales. Además, esto debería ser llevado preferentemente a cabo conjuntamente con otros miembros del sistema y con la negociación de una prórroga de

⁽¹⁾"Prospect for European Desintegration". Soros Foundation, New York.

dos años de la deuda contraída por Francia con el Bundesbank a raíz de las operaciones de soporte del pasado verano.

La reducción de los tipos de interés franceses es algo que se ha propuesto repetidamente en los últimos tiempos. Lo que es nuevo esta vez es la segunda proposición que hace *Soros* en el sentido de que la apreciación del DM y el subsiguiente debilitamiento de la economía alemana que de ello iba a resultar acelerarían la reducción de los tipos de interés alemanes. El resultado neto de esta operación sería, por una parte, una recuperación europea de la que también llegaría a participar Alemania, y, por otra, y en último término, una parrilla de tipos de cambio no muy diferente de la que existía hace unos meses, antes del colapso de las bandas estrechas del SME.

Con todo, es la tercera propuesta del financiero la que distingue su esquema de los otros que se han formulado aquí y allá. Según ésta, después de un par de años, aproximadamente, algunos países estarían en condiciones de adoptar una moneda común directamente, es decir, sin necesidad de reinstaurar las bandas estrechas. De esta forma, el presente círculo vicioso de la desintegración europea podría convertirse en un círculo virtuoso de signo completamente inverso.

Lo que no es muy conocido es que a principios de este año estuvo a punto de producirse algo similar a las primeras fases del esquema de *Soros*. El caso es, en efecto, que en las reuniones del Comité de Gobernadores de los Bancos Centrales de la CE convocadas para examinar la situación del SME después de la salida de Gran Bretaña del mismo, el Bundesbank propuso un ensanchamiento temporal de las bandas. Ahora bien, puesto que tal propuesta fue rechazada por los otros miembros del Sistema, los representantes del Bundesbank nunca llegaron a sugerir unos límites nuevos concretos. Pero lo que tenían en mente era algo próximo a un margen del 6 al 10 por ciento a ambos lados de la paridad central. Esto habría bastado para darles a Francia y a otros países un mayor espacio de maniobra para los tipos de interés, con lo que se habría evitado la destrucción de la credibilidad a medio plazo del Sistema Monetario Europeo.

Y fue a causa del rechazo de esta propuesta por lo que el Comité de Gobernadores, de acuerdo con el Comité Monetario, publicó un breve informe sugiriendo sólo unos cambios mínimos en el sistema de cambios y señalando que todo habría ido bien si el Reino Unido se hubiera incorporado al Sistema con un tipo de cambio adecuado y hubiera respetado las reglas del juego.

Los representantes alemanes tuvieron otra iniciativa en el curso de la histórica reunión del fin de semana de los días 31 de Julio y 1 de Agosto, convocada como respuesta a la marea especulativa que había afectado al franco francés. Como es sabido, los alemanes, en dicha ocasión, propusieron la flotación temporal del DM, dejando que el resto del mecanismo de cambio continuara como hasta entonces. Holanda hizo saber que seguiría al lado del DM y Bélgica amenazó con hacer lo mismo después de objetar la propuesta alemana. Lo que no es tan conocido es que casi todos los otros miembros del SME, incluidos países como Dinamarca e Irlanda, amenazaron con permanecer sujetos al DM. De ser así, el franco francés habría sido el único en depreciarse, y esto era justo lo que el primer ministro, *Edouard Balladur*, estaba decidido a evitar, a causa del compromiso que había adquirido de no devaluar.

ARTICULO DEL MES

LA EVOLUCION DE LA DISCIPLINA FISCAL EN EL SISTEMA POSTSOCIALISTA

János Kornai

LA EVOLUCION DE LA DISCIPLINA FISCAL EN EL SISTEMA POSTSOCIALISTA^(*)

János Kornai

János Kornai es profesor en la Universidad de Harvard y miembro del "Institute for Advanced Study", del Collegium Budapest en Hungría, especializado en la transición hacia la economía del mercado, a la que ha dedicado un libro "El camino hacia una economía libre", cuya crítica apareció en "Cuadernos" en Marzo 1991. El artículo que sigue apareció en la revista "Kiklos", vol. 46, 1993, fascículos 3.315-336. Las observaciones del traductor al texto van entre corchetes y en cuerpo menor. Se añade un comentario final.

I. INTRODUCCION.

En mi opinión la disciplina financiera comporta la aplicación de cuatro simples reglas, a saber:

1. Para compradores: paga lo que compres.
2. Para deudores: cumple tu contrato de préstamo; paga tus deudas.
3. Para contribuyentes: Paga tus impuestos.
4. Para empresas: cubre tus gastos con tus ingresos.

Aunque esas reglas son evidentes en las economías de mercado no lo son ni mucho menos en las socialistas, basadas en una disciplina completamente diferente, que consiste esencialmente en la aplicación de una planificación autoritaria, sobre todo mediante el cumplimiento de objetivos cuantificados de producción y de cuotas de imputs para conseguirlos. Este ensayo expone como una economía postsocialista debe aprender a aplicar el nuevo tipo de disciplina.

El análisis se basa en la experiencia húngara y sólo se refiere a los demás países en escasas ocasiones. En mi opinión, los problemas planteados en este artículo son generales y surgen indefectiblemente en los demás países postsocialistas. A final de ensayo trato de sacar algunas conclusiones generales.

^(*) Título original: "The evolution of financial discipline under the postsocialist system". Publicado en *Kylos*, Vol. 46, 1993. Fasc. 3, 315-336.
Traducción y comentario de Ricardo Cortes.

II. UN NUEVO CONTRATO ENTRE EL ESTADO Y LAS EMPRESAS.

El análisis de este problema exige un marco conceptual. Examinemos la relación entre el estado y la empresa como si fuera un contrato a largo plazo entre los dos. (Este artículo no se ocupa de otras áreas donde evidentemente existe una disciplina financiera, por ejemplo dentro de la burocracia o de la empresa). Esta relación entre el estado y la empresa de hecho puede interpretarse como una clase especial de contrato de seguro.

Bajo el viejo contrato que existía en el sistema socialista anterior a la reforma la compañía aseguradora es decir el estado cubría las pérdidas de la empresa. Si una empresa se encontraba en dificultades financieras el estado la sacaba del apuro sin condiciones ningunas. Para ello se empleaban varios métodos, a saber concesión de subsidios financieros, exención o aplazamiento del pago de impuestos, reciclaje con aplazamiento de pago de deudas y concesión de nuevos créditos blandos. De este modo el estado garantizaba la supervivencia de empresas con déficit crónicos. Estos métodos suponían infringir constantemente las reglas 2, 3 y 4 de disciplina financiera expuestas más arriba (disciplina de créditos, fiscal y de cubrir costes). Constituyen el grupo de fenómenos que yo he llamado en obras anteriores blandura del constreñimiento presupuestario *utilizo el neologismo "constreñimiento", derivado del verbo constreñir, para indicar que el que lo sufre ve limitada su libertad de acción por la existencia de un factor determinado, el presupuesto en este caso.* Era también inevitable que apareciese algo bien conocido en la teoría del seguro: la despreocupación por el resultado de la gestión. Si los tenedores del seguro saben que de todos modos el asegurador pagará los daños, llegarán a la conclusión de que no merece la pena esforzarse en evitarlos, lo que en el contexto de las empresas significa que desaparece el incentivo de aumentar la eficiencia para evitar pérdidas.

Las economías de mercado maduras se caracterizan por un contrato de seguro entre las empresas y el estado completamente diferente. La póliza sólo cubre una parte del daño y el asegurado responde de la mayor parte. Se niega la posibilidad de que las pérdidas sean cubiertas automáticamente y sin condiciones. Sólo en ciertos sectores privilegiados, como la banca, asume el estado una parte importante de las pérdidas. Con independencia de que el papel del estado como asegurador se extienda a sólo esos sectores privilegiados o a otros también, la indemnización de las pérdidas sólo tendrá lugar si se dan ciertas condiciones excepcionales, rigurosamente determinadas. En consecuencia no está garantizada la supervivencia de la empresa: más pronto o más tarde una empresa con déficit crónicos tendrá que desaparecer. Las reglas 2, 3 y 4 se aplican con rigor. Usando la terminología antes mencionada diremos que se da un constreñimiento presupuestario riguroso.

Hay señales de que Hungría se está aproximando hacia el contrato de seguro a largo plazo característico de las economías de mercado. Parece confirmarlo el cuadro núm. 1 que muestra una reducción sustancial de los subsidios a las empresas, del 12 a menos del 3% del PIB. Además los cuadros núm. 2 y 3 muestran un fuerte aumento de las quiebras y procesos de liquidación, lo que prueba que ha bajado el número de operaciones de salvamento a cargo del estado. Permítaseme recordar que una media de 26 empresas al año cesaron sus actividades entre 1976 y 1982⁽¹⁾ e incluso siendo tan pocas en la mayoría de los casos no se debieron a dificultades financieras sino a otras causas. Recurriendo a otra comparación diremos que en un solo mes de 1992 comenzaron más procesos de liquidación que en un año entero cualquiera del período 1986-88.

(1) Ver Kornai y Matitis. 1987 p. 100.

CUADRO NUM. 1

FLUJOS ENTRE EL PRESUPUESTO EL GOBIERNO Y EL SECTOR EMPRESAS			
	Del sector empresas al presupuesto	Del presupuesto al sector empresas	Flujos netos hacia el presupuesto
	Como porcentaje del PNB		
1987	29,6	12,3	17,3
1988	21,0	10,2	10,8
1989	15,4	6,7	8,7
1990	16,2	4,7	11,5
1991	12,1	2,7	9,4
1992	12,3	2,3	10,7

Fuentes: Compiladas por Murakózy, basadas en las siguientes publicaciones oficiales: Központi Statisztikai Hivatal (Central Statistical Office) [1989a, pp. 57 and 330; 1989b, p. 72; 1991, pp. 56 y 319], Magyar Köztársaság Kormánya (Gobierno de la República Húngara) [1992, pp. 213-219].

Notas: Las cifras para 1992 son pronósticos oficiales. La primera columna muestra los beneficios netos entregados por las empresas estatales al presupuesto, y el impuesto sobre los beneficios pagados por empresas privadas y estatales. La segunda columna no comprende los subsidios al consumidor.

Por supuesto de hecho no se da un contrato escrito entre el gobierno y la empresa. Pero la prometedorá rama de la economía teórica llamada teoría de los contratos ha identificado innumerables casos en los que se da un contrato tácito: la costumbre y la conducta habitual inducen a las partes a observar los términos de ese contrato tácito⁽²⁾.

CUADRO NUM. 2

NUMERO DE PROCEDIMIENTOS DE QUIEBRA EN 1992		
	Número de aperturas de procedimiento	Número de declaraciones de quiebra decididos por los tribunales
Enero a Marzo	786	285
Abril	2.259	205
Mayo	201	465
Junio	145	482
Julio	154	300
Agosto	113	69
Septiembre	151	104
Octubre	150	190
Noviembre	118	225
Diciembre	154	175
Total en 1992	4.231	2.500

Fuente: Pénzügyminisztérium (Ministerio de Finanzas) [1992b, pp. 4 y 7] y SZALAI [1993, p. 79].

Nota: Las cifras de la primera columna recogen los procedimientos de quiebra iniciados. Las de la segunda columna se refieren a los anuncios públicos referidos al juicio de procedimientos de quiebra. Es responsabilidad de los tribunales públicos el anuncio en la gaceta oficial.

(2) BECKER (1992, P.338) en su estudio del comportamiento habitual y de las tradiciones dice lo siguiente: "hábitos, adicciones, tradiciones y otras preferencias directamente dependientes de elecciones pasadas controlan en parte y por ello determinan el comportamiento futuro de modo predecible. En realidad los hábitos y factores semejantes pueden ser un sustitutivo muy bueno de contratos a largo plazo y de otros medios de obligarse explícitamente.

Cada parte contando con que la otra seguirá comportándose del modo habitual obra de acuerdo con los términos del contrato tácito de modo que las relaciones sociales se fundan en expectativas firmes y duraderas⁽³⁾.

CUADRO NUM. 3

NUMERO DE PROCEDIMIENTOS DE LIQUIDACION		
	Número de aperturas de procedimiento	Número de declaraciones de liquidación decididos por los tribunales
1986 a 1988	n.a.	159
1989	n.a.	141
1990	n.a.	233
1991	n.a.	526
1992		
Enero a Marzo	2.617	120
Abril	1.281	161
Mayo	837	202
Junio	927	166
Julio	699	219
Agosto	701	210
Septiembre	797	482
Octubre	782	211
Noviembre	751	233
Diciembre	692	223
Total en 1992	10.084	2.227

Fuente: Cifras del período. 1986-1991 de MORA [1992, pp. 18-23] Cifras para 1992 de Pénzügyminisztérium (Ministerio de Finanzas) [1992b, pp. 5 y 9] y SZALAI [1993, p. 79].

Notas: El período cubierto por las primera cifra empezó el 1 Sept y acabó el 31 Dic 88. -Las cifras de la primera columna muestran el número de iniciaciones de procedimientos de liquidación. Las de la segunda el número de declaraciones públicas de la liquidación; lo mismo que en procedimientos de quiebra, corresponde al tribunal publicarlas en la gaceta oficial.

III. CONDUCTA DEL GOBIERNO.

1. Objetivos contradictorios.

El primer requisito para que el gobierno cambie el contrato a largo plazo vigente es que tenga la voluntad política de hacerlo, lo cual es función de sus objetivos políticos.

Cuando un gobierno decide sus objetivos políticos respecto a disciplina financiera tiene que sopesar los beneficios y costes que de ella se derivan. Examinemos en primer lugar los beneficios:

(3) Para analizar un contrato tácito a largo plazo, en otras palabras una relación social que se renueva constantemente basada en las "reglas del juego", los modelos matemáticos usados generalmente son los de "juegos repetidos". Para su descripción teórica ver por ejemplo Fudenberg and Tirole (1991 pp. 147-206). Schelling (1978 pp.115-133) y Binmore (1992 pp:345-381) exponen en forma más popular la interpretación de esos modelos teóricos.

- Un sistema crediticio que funcione satisfactoriamente es esencial en una economía de mercado moderna, pero no puede aparecer sin que exista la seguridad de que los contratos de crédito van a ser respetados.
- Durante la transición postsocialista el equilibrio del presupuesto presenta problemas muy graves. Requisito indispensable para resolverlos es mejorar la recaudación de los impuestos.
- Los precios relativos están distorsionados por un sistema de impuestos y subsidios diferenciales y no uniformes. Al abolirlos los precios se constituirán señales más fiables a los productores respecto al volumen de su producción.
- Una disciplina financiera más rigurosa eliminará los productores con pérdidas crónicas, algo muy oportuno una vez que el sistema de precios relativos muestre de un modo suficientemente exacto los costes y escaseces relativas. Además la disciplina financiera impulsa a las antiguas empresas que han sobrevivido y a las nuevas que aparecen a reducir sus costes y a ajustarse mejor a la demanda.

En suma, una disciplina financiera más rigurosa supone un fuerte incentivo a ser más eficiente. La experiencia húngara muestra que algunos de sus beneficios aparecen casi inmediatamente pero otros sólo después de algún tiempo.

El resultado más espectacular ha sido el rápido ajuste de la producción húngara a la desaparición del Comecón. El peligro que ello suponía para las empresas húngaras se expresó en el estudio de dos economistas del Banco Mundial en un trabajo publicado en 1993 mediante la frase "o exportar o morir". El cuadro núm. 4 muestra los resultados: el porcentaje de exportaciones dirigida hacia la Comunidad Europea (CE) se duplicó un muy poco tiempo.

Menos aparente pero muy importante es el efecto de la imposición de una disciplina financiera rigurosa en la organización de la producción, un proceso llamado reestructuración y reorganización. El comienzo de un proceso judicial *que puede acabar siendo bien de quiebra bien de suspensión de pagos* no significa necesariamente el principio del fin, ya que inicialmente ofrece medios legales de aplazar el pago de las deudas. Durante ese período la empresa debe sanear su situación siempre que sea posible. El procedimiento suele ser acompañado por un cambio parcial o total de la dirección y por el nombramiento de nuevos y mejores gerentes. Desde luego la liquidación no supone la destrucción irresponsable del equipo industrial e intelectual de la empresa. Supone la venta de lo necesario para satisfacer lo más posible a los acreedores. A menudo durante la liquidación se divide una gran empresa en varias unidades menores y se venden algunos de sus activos. Tanto el procedimiento de quiebra como el de liquidación pueden facilitar la privatización de la empresa en cuestión o sus empresas sucesoras.

Por último el efecto menos aparente que aparece más tarde pero sin duda el más importante de la imposición de una disciplina financiera rigurosa es la modificación del modo de pensar de los interesados. Más adelante me ocuparé de ello.

Volvamos al otro lado del balance, los costes. Una disciplina financiera más rigurosa que supone una oleada de quiebras y liquidaciones contribuye a la baja de la producción. No es la única causa de la recesión que ha aparecido en todas las economías postsocialistas sin excepción pero es sin duda uno de los factores de esta contracción de la economía.

CUADRO NUM. 4

	DESTINO DE LAS EXPORTACIONES		
	CE	Comecón (Extinguido)	Otros
	Porcentaje de exportaciones totales		
1987	19,8	50,2	30,0
1988	22,5	44,8	32,7
1989	24,7	40,8	34,5
1990	33,5	30,2	36,3
1991	40,3	25,7	34,0

Fuente: DAVIS y CONDON [1992, p. 11]. Los datos se basan en las estadísticas de comercio del FMI.

Nota: Las cifras para 1991 sólo cubren hasta el tercer trimestre inclusive. Según los datos de exportación del the Hungarian National Bank [1992, p. 53] calculados en forints (la moneda húngara) el porcentaje hacia la CE en el total de exportaciones húngaras fue un 50,5 % en Enero-October 1992.

El cierre de fábricas enteras sin duda causa la destrucción de puestos de trabajo. Además las empresas que han sobrevivido tratan de reducir sus costes muchas veces mediante suspensiones temporales de empleo (lay-offs). El cuadro núm. 5 muestra los cambios en el mercado de trabajo. Antes de Mayo 1990 el número de vacantes aún excedía el de buscadores de empleo. Desde entonces se da la situación contraria y el paro continúa aumentando cada mes, lo que supone un trauma especialmente grave en un país donde la gente estaba acostumbrada a décadas de pleno empleo, más aún a escasez de trabajadores. La aparición y el aumento del paro constituyen una gran aflicción que el seguro de paro sólo alivia en parte. De todos modos hay que tener en cuenta no sólo la pérdida financiera causada por el paro sino también el efecto psicológico de la pérdida de la seguridad de empleo.

CUADRO NUM. 5

	PUESTOS DE TRABAJO VACANTES Y PARO		
	Número de vacantes registradas	Número de parados registrados	Porcentaje de parados
03/1990	34.048	33.682	0,7
06	37.859	43.506	0,9
12	16.815	79.521	1,7
03/1991	13.583	144.840	3,0
06	14.860	185.554	3,9
09	15.351	292.756	6,1
12	11.529	406.124	8,5
03/1992	15.124	477.987	8,9
06	25.346	546.676	10,1
09	25.634	616.782	11,4
12	24.097	663.027	12,3
01/1993	26.471	693.983	13,3
02	32.432	705.032	13,6

Fuente: Informes del Centro de Trabajo Nacional, Budapest. 1991-93.

Nota: La definición estadística de paro ha sido ajustada desde Enero 1992 a la usada en las estadísticas occidentales. Los datos para 1990 y 91 están calculados de acuerdo con la antigua definición. Con la nueva definición el paro sería menor.

Además las empresas en los países socialistas, especialmente antes de la reforma, no eran simplemente proveedoras de trabajo. Suministraban además muchos servicios del estado de bienestar: apartamentos o residencias de solteros, comidas en las cantina, tratamiento médico y jardines de la infancia. Cuando el objetivo primordial de la empresa es conseguir beneficios va abandonando esos servicios benéficos, de modo que el trabajador no sólo pierde la seguridad de empleo sino también esos servicios, en todo o en parte.

La comparación de los beneficios con los costes plantea una difícil elección entre objetivos contrapuestos. La teoría macroeconómica consagra gran atención a la necesidad de elegir entre inflación o paro. Normalmente la reducción de la inflación, que requiere una política monetaria restrictiva, viene acompañada por un aumento del paro, y por el contrario las medidas para reducirlo aumentan el peligro de que la inflación suba. Esta contraposición inflación-paro se aplica también a las economías postsocialistas para las que supone una carga muy pesada. La inflación anual en Hungría ha bajado algo, pero en 1992 aún era del 23% mientras que el paro ya ha subido hasta más del 12%. Pero en un nivel más básico existe otra contraposición aún más seria porque tiene un efecto más profundo: la contraposición entre eficiencia y seguridad de empleo. Tanto a corto como a medio y largo plazo las mejoras en la eficiencia se ven acompañadas por el abandono del pleno empleo y de la seguridad de empleo y por la erosión de la seguridad social antes a cargo de los servicios sociales suministrados por la empresa.

Las comparaciones internacionales muestran que Hungría es el país que ha avanzado más en la imposición de disciplina financiera y del constreñimiento presupuestario riguroso. Polonia, la República Checa y Eslovaquia han tomado medidas en esa dirección pero hasta ahora vacilan, por ejemplo en promulgar una ley de quiebra moderna y aplicarla debidamente. Para dar el máximo contraejemplo, el banco central ruso durante la segunda mitad de 1992 concedió sumas enormes de crédito para sostener empresas estatales al borde de la quiebra, o por lo menos para asegurar que pagasen a sus trabajadores y que no tuviesen que despedirlos.

2. Credibilidad y propósito firme de reforma.

Volvamos a un nivel más general de discusión. Supongamos que llega un momento en que el gobierno decide que en adelante va a imponer una estricta disciplina financiera y a obligar a las empresas a respetar rigurosamente el constreñimiento presupuestario. La cuestión es ¿va a perseverar lo suficiente para que esa política continúe durante el tiempo necesario? E incluso si lo promete ¿le creerán las empresas? Una condición para aplicar el nuevo contrato mencionado al principio de este artículo es que el gobierno tenga credibilidad tanto en general como respecto al objeto de esta discusión, credibilidad de que cumplirá su resolución de no salvar de la quiebra a las empresas insolventes. La teoría de conflictos y contratos hace hincapié enfáticamente en la credibilidad, en especial en la enorme importancia de la credibilidad de la resolución de no intervenir para salvar la empresa. A este respecto la situación en Hungría no es nada clara, al contrario se da una curiosa ambivalencia.

Permítaseme recordar aquí la historia de Ulises y las sirenas. Sus voces cautivadoras seducían a los marinos llevándoles al naufragio y a la destrucción. Cuando su barco empezó a acercarse a la isla de las sirenas Ulises ordenó a sus marineros que se tapasen los oídos con cera y que le amarrasen al mástil para que no pudiese caer en la tentación. Cuanto más os pida que me soltéis -les dijo- más fuerte me amarráis al mástil.

Aplicando la metáfora de la tentación y del propósito de resistirla a la situación real en Hungría examinemos primero las tentaciones. *Existen muchísimas influencias en el gobierno que*

le tientan a que afloje la disciplina financiera y el constreñimiento presupuestario. Las fuerzas políticas que apoyan al gobierno pueden emplear la ayuda financiera para evitar quiebras para hacerse amigos jugando el papel de Mecenas generoso. Pueden ceder a presiones políticas y a las exigencias de grupos de presión industriales y regionales. Evidentemente tendrán presentes las próximas elecciones parlamentarias, regionales y locales de modo que su ayuda para evitar quiebras *le proporcione una popularidad barata.*

Esto constituye una tentación política demasiado real cuyos efectos pueden observarse en los hechos. Desde que empezó la disciplina financiera rigurosa en varios casos se han seguido procedimientos excepcionales, y en muchos de ellos después de discusiones más o menos duras se ha llegado a acuerdos que suponen un aflojamiento de la disciplina. Perviven y están a la vista restos del sistema anterior. *El peligro es que excepciones demasiado frecuentes acaben con la credibilidad del propósito del gobierno de mantener una disciplina presupuestaria rigurosa.*

La función de la ataduras de Ulises la desempeñan esencialmente los constreñimientos y el propósito firme del gobierno de mantener la disciplina. La aplicación absoluta y doctrinaria del principio de no ayudar a empresas en dificultades es de hecho imposible por consideraciones macroeconómicas *demasiadas quiebras arruinarían la economía* y por la necesidad de no exacerbar las tensiones políticas *consecuencia inevitable del aumento del paro*, pero de todos modos el gobierno debe asegurarse de que las operaciones de salvamento de empresas en apuros son poco frecuentes, es decir se emprenden sólo en raras ocasiones. Los criterios y procedimientos para conceder ayudas para salvar de la quiebra deben ser fijados por ley, en vez de decidirlos en cada caso concreto mediante negociaciones con la empresa en cuestión. Sólo se deben conceder ayudas financieras temporales y cualquiera que sea la forma concreta de la ayuda (aplazamiento del pago de impuestos, reciclaje de deuda, subsidios a cargo del presupuesto, etc.) esta debe ajustarse a un calendario claro y preciso que fije la fecha de su terminación, que no debe ser demasiado lejana. En vez de acuerdos confidenciales fijados en secreto debe existir plena publicidad para cada decisión de ayuda, de modo que se conceda bajo el examen público del comité parlamentario correspondiente con acceso de la prensa.

Desgraciadamente los políticos en general actúan de modo muy diferente del de Ulises. Jamás pedirían a sus marineros que les aten al mástil. Al revés, hacen todo lo que pueden para mantener las manos libres, creyendo que lo necesitan para poder maniobrar e improvisar. *"Impredecibilidad es poder". como decía Hirschman (1977, p.50). A los políticos les conviene la oscuridad mucho más que la claridad.*

La solución depende sobre todo de que el público, en especial los economistas de profesión, pueda conseguir del gobierno que haga promesas firmes de mantener la disciplina y asegurarse de que serán respetadas. La credibilidad de esas promesas dependerá de lo que haga los años a venir.

3. Mecanismos para imponer disciplina.

Partamos de la base de que existe la voluntad política del gobierno de mantener la disciplina financiera de un modo continuo y firme. Queda por resolver el problema de si los medios de que dispone son suficientes.

En el sistema económico socialista la burocracia misma impone esa disciplina, con frecuencia de un modo arbitrario y brutal. Por el contrario la sociedad postsocialista debe ser un estado constitucional, lo que se aplica también a la disciplina financiera.

Comencemos con la *legislación*. Hungría ha hecho importantes progresos: ya ha puesto en vigor una contabilidad moderna y leyes regulando el sistema bancario y la quiebra que se ajustan a los requisitos de la economía de mercado. El propio procedimiento legislativo es también un proceso de instrucción y de experimentación. Puede ser que una ley concreta esté llena de errores y necesite ser enmendada tarde o temprano, lo que hará que los agentes económicos tarden en incorporarla plenamente en su modo de pensar al tomar decisiones⁽⁴⁾.

Sin embargo aunque se hayan aprobado ya las leyes correspondientes falta por resolver el problema de como aplicarlas. El número de procesos económicos ha crecido desmesuradamente y los tribunales no pueden dar abasto. Faltan profesionales competentes, no sólo jueces, sino también agentes judiciales, contables jurados, abogados especializados, analistas económicos y administradores de negocios con experiencia suficiente para ocuparse de quiebras, liquidaciones, subastas, fusiones, desmembraciones y reorganizaciones.

Expongamos otro ejemplo. Una empresa no ha observado la regla 1 de disciplina financiera: no ha pagado lo que ha comprado. El vendedor acude al tribunal para que este ordene al deudor que pague. Si no paga, el tribunal ordena una subasta judicial de los bienes del deudor suficientes para el pago. El cuadro núm. 6 muestra que el número de estos procesos se ha multiplicado por 6 en cuatro años. Puede que pasen de 3 a 4 meses hasta que tenga lugar la subasta.

CUADRO NUM. 6

SUBASTAS JUDICIALES DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE BUDAPEST EN 1992		
	Número de casas	Sumas totales demandadas (en miles de millones de forints)
1988	11.000	6
1989	31.000	19
1990	64.000	45
1991	61.645	43
1992	31.470	38

Fuente: Comunicación de Piskolti, antiguo presidente de la sala de lo económico en el tribunal de Budapest.

No hay que asombrarse pues de que algunos empresarios creen que no tienen más remedio de tomarse la justicia por su mano. Según ciertas informaciones de prensa existen una o dos empresas oscuras que se especializan en cobrar deudas por medios más bien curiosos: unos cuantos jóvenes forzudos con apariencia de boxeadores se presentan en el domicilio del deudor para recordarle con palabras amenazadoras que debe pagar. En algunos casos se refuerza el mensaje apaleando al deudor o avisándole que su propiedad sufriría daños o sus empleados serían atacados si no pagaba. Esos son los medios de la mafia para imponer disciplina financiera. Esos procedimientos son alarmantes e intolerables, pero desgraciadamente aparecerán al faltar la infraestructura legal necesaria para imponer la disciplina financiera y pasará algún tiempo hasta que aquélla esté suficientemente desarrollada.

(4) En la reglamentación de quiebras y liquidaciones merece la pena fijarse en la llamada irónicamente "cláusula harakiri". El gerente de una empresa estaba obligado a pedir la quiebra en cuanto constatase que la firma no podía cumplir sus obligaciones de pago. Si no lo hacía y se probaba ante el tribunal que su inacción había causado pérdidas se le podía demandar por daños y perjuicios ante los tribunales civiles, lo que suponía un incentivo muy fuerte para pedir la quiebra en cuanto la empresa tuviese dificultades financieras *aunque con suerte e inteligencia hubiesen podido ser vencidas*. La cláusula harakiri aumentó tanto el número de quiebras que hubo que suprimirla recientemente junto con otras modificaciones a la ley. Ahora se verá si la supresión en cuestión ha debilitado seriamente la ley.

Aunque la sanción legal de la disciplina financiera es necesaria sin embargo no es suficiente. Tiene que ir acompañada por un cambio en la actitud moral del público respecto a las transacciones financieras⁽⁵⁾.

Esto nos lleva a la segunda parte de este artículo, que se refiere a la conducta de las empresas.

IV. CONDUCTA DE LAS EMPRESAS.

1. Un ejemplo: créditos forzosos entre empresas.

El nuevo contrato entre el gobierno y las empresas según el espíritu de la economía del mercado requiere un cambio no sólo en la conducta del gobierno sino también en la de las empresas. Para ver como ese segundo cambio aún no se ha realizado suficientemente en las empresas húngaras examinemos el fenómeno de los créditos forzosos entre ellas. La empresa B entrega bienes de producción (inputs) a la empresa A, que los recibe pero no los paga. Esto puede interpretarse del modo siguiente: la empresa A obliga a la empresa B a extenderla un crédito sin acuerdo previo y no paga su deuda. Al hacer esto la empresa A comete una grave infracción de las reglas 1 y 2 de disciplina financiera. Del mismo modo la empresa B no paga a la empresa C los bienes que ha recibido de esta última, alegando que no puede hacerlo porque la empresa A no le ha pagado lo que debe. La falta de pago se extiende de unas empresas a otras formándose una "cadena de créditos forzosos" que crecía cada vez más hasta abril de 1992, como muestra el cuadro núm. 7.

En la segunda mitad de 1992 el volumen de crédito forzoso disminuyó sustancialmente, lo que parece indicar que la oleada de quiebras ya ha tenido el efecto favorable de robustecer la disciplina financiera. Además se han hecho varios intentos de resolver el problema con la cooperación del sector bancario. Sería posible por ejemplo compensar algunas de las deudas recíprocas aunque fuesen de cadenas forzosas diferentes mediante un sistema de compensación (clearing). Parte del crédito entre empresas podrá convertirse en crédito bancario.

Aunque el volumen del crédito forzoso disminuyese considerablemente, podría volver a aumentar de nuevo si no tiene lugar un cambio fundamental y duradero en la observancia de la disciplina financiera. Para asegurar que un crédito forzoso es algo excepcional, esporádico y no habitual, las empresa deben acatar dos prohibiciones:

Comprador: Nunca retrases el pago lo recibido sin consentimiento del vendedor. Si continúas sin pagar puedes tener problemas legales: el vendedor puede acudir a los tribunales y embargarte. Aparte de esos problemas legales ello supondrá

(5) La historia económica nos muestra que los contratos privados basados en la honradez y en el respeto mutuo entre las partes existían mucho antes de la reglamentación legal y de la sanción judicial de los mismos. Las leyes comerciales más antiguas trataban con gran dureza a los que no pagaban sus deudas. En Inglaterra la "Lex Mercatoria" promulgada en el siglo XIII disponía que si un deudor no pagaba su deuda el acreedor podía apoderarse de sus bienes muebles "Y si el deudor no dispone de bienes muebles sobre cuales pueda ejecutarse su deuda, permítase al acreedor apoderarse de la persona del deudor doquiera se encuentre y mantenerlo en prisión hasta que llegue a un acuerdo con el deudor, él o sus amigos." (Cita de Mitchell, 1969). Es decir ya desde la Edad Media existían leyes estrictas para inducir el respeto de los contratos privados y la disciplina financiera entre los agentes del mundo comercial. Sólo siglos más tarde, cuando la necesidad de disciplina financiera estaba ya grabada en la mente de los agentes, se hicieron más suaves las sanciones a los infractores.

una pérdida de reputación y buena fama para tu empresa y tu fiabilidad como deudor ante los bancos bajará.

Vendedor: No entregues los bienes vendidos sin estar convencido de que el comprador va a pagar y es realmente digno de crédito.

CUADRO NUM. 7

CREDITO COMERCIAL INVOLUNTARIO		
	Número de empresas acreedoras involuntarias	Total de créditos involuntarios
1979	52	7,9
1980	25	3,8
1981	27	4,7
1982	85	15,2
1983	167	33,8
1984	159	38,4
1985	127	28,3
1986	82	14,0
1987	82	14,0
1988	208	45,5
1989	314	72,8
1990	432	90,5
1991	1.017	159,8
Apr. 1992	1.143	197,0
Dec. 1992	642	104,0

Fuente: VARHEGYT y SANDOR [1992, p. 25]. Las cifras se basan en datos del Banco Nacional Húngaro.

Nota: Las cifras para 1991 cubren sólo hasta el 30 de Noviembre; las demás cubren todo el año en cuestión. Todas cubren sólo créditos de más de 25 millones de forints; el volumen total, incluyendo los créditos menores probablemente será mucho mayor. A efectos de comparación consideremos el volumen de crédito vivo total a todas las empresas en miles de millones de forints: 144,3 en 1990 y 121,4 en 1991: la ratio de crédito involuntario a crédito total era pues 63 % en 1990 y 132% en 1991, un aumento de más del doble.

En especial hay que hacer hincapié en la segunda regla. Los que conceden créditos forzosos son considerados con frecuencia como víctimas inocentes que piden justicia. Se creen con derecho a pedir al estado que acuda en su ayuda como si fuesen víctimas de desastres naturales. Yo creo que esa argumentación no es válida. Hay que aceptar que el mercado no es "justo". Los empresarios, como sugiere su propio nombre, son gente que inherentemente se arriesga. Si el negocio sale bien pueden ganar mucho dinero, pero si sale mal sufren pérdidas. Si resulta que el comprador no paga deben de tratar de cobrar acudiendo a medios legales. Si no tienen éxito en su intento ese es su problema. Si no se han desanimado y abandonado el negocio, la próxima vez serán más cautos antes de decidir hacer la entrega.

También a este respecto es preciso acostumbrarse al cambio que supone el paso a una economía de mercado. En una economía socialista lo que cuenta es cuanto puede producir la empresa. Una vez que la producción se la realizado se comunica a la oficina estatal de estadística que toma nota de la cantidad producida constatando así la contribución de la empresa al cumplimiento del Plan. Recordemos que estamos en una economía de planificación central autoritaria. Lo que luego ocurra con los bienes no interesa pues a la empresa. Por el contrario en una economía de mercado lo único que cuenta es si la empresa puede vender y cuanto dinero consigue vendiendo sus productos.

Después de considerar este ejemplo tan instructivo pasemos a analizar la conducta de las empresas en un plano más general. Aquí merece la pena examinar separadamente los dos segmentos de la economía: las nuevas empresas privadas u las antiguas empresas estatales.

2. El nuevo sector privado: la "grabación indeleble".

Para clarificar la conducta de las nuevas empresas privadas surgidas durante el período de reforma socialista y en la transición postsocialista utilizaré un concepto tomado de la biología evolucionista: la "grabación indeleble en la memoria" ("imprinting") (ver Hess, 1973 y Slucken, 1973).

Observaciones en animales prueban que los hábitos adquiridos en la etapa inicial especialmente sensible de sus vidas tienen una influencia enorme. Se graban profundamente y casi irreversiblemente en la memoria y obligan al animal a repetir la experiencia⁽⁶⁾.

Es sumamente importante que las nuevas empresas privadas aprendan desde un principio que deben observar rigurosamente las reglas de disciplina financiera. Algunas se resistirán. Los empresarios privados argumentarán que si el estado saca de apuros a las empresas estatales cuando son insolventes ¿porqué no hace lo mismo con ellos? Yo creo que sería un grave error hacerlo. Aparte de algunas raras excepciones plenamente justificadas (ya mencionadas) las empresas privadas no deben ser salvadas de la quiebra con ayuda estatal. Que luchen para sobrevivir. No hay que alarmarse si incluso un 10-15% de las nuevas empresas, especialmente si se trata de empresas pequeñas y medias, desaparecen cada año. Un proceso natural y sano de selección y evolución requiere muchas entradas y salidas en la actividad empresarial.

3. El antiguo sector estatal: Educación mediante traumas.

La misma argumentación hace que la gente se muestre escéptica sobre lo que se puede esperar de las empresas estatales si no se privatizan. El convencimiento de que la disciplina financiera va a ser blanda y de que el constreñimiento presupuestario no va a ser riguroso está grabado profundamente en la mente de los gerentes de las empresas estatales y de la mayoría de los que allí trabajan. ¿Es posible alterar ese grabado?

Puede que sea posible cambiarlo, por lo menos hasta cierto punto sí, (y sólo si) la otra parte del contrato tácito, el estado como compañía aseguradora, es estricto y firme en su propósito de cumplir los términos el nuevo contrato de economía de mercado.

Las empresas estatales se han hecho dependientes de la providencia paternalista del estado y de contar con su ayuda si amenaza quiebra lo mismo que muchas personas débiles de carácter no pueden prescindir de fumar, alcohol o drogas. Merece la pena detenerse sobre esta analogía. ¿Como consiguen algunos librarse del hábito de fumar, beber o consumir drogas?

El primero y más importante paso es reconocer que el hábito es perjudicial y peligroso. En la mayoría de los casos eso se consigue gracias a la influencia de lecturas o conferencias explicativas, pero en muchos de ellos el impulso final y definitivo lo da una experiencia

(6) Las crías de gansa siguen a la madre en fila india cuando pasea. Konrad Lorenz observó que los gansitos nacidos en uná incubadora y habituados a su presencia (de Lorenz) durante las primeras horas de sus vidas le seguían en fila india cuando se iba de paseo y no a la gansa madre aunque esta estuviese presente. Esta conducta de los gansitos continuaba aunque más tarde viviesen con su madre.

impresionante, por ejemplo si el hábito ha causado la muerte de alguien que el adicto conoce bien, o una grave enfermedad en el adicto mismo⁽⁷⁾.

Los cuadros núm. 2 y 3 muestran que las pérdidas crónicas e insolvencias graves son un peligro mortal para la supervivencia de las empresas en Hungría. Si se hacen permanentes los empresarios acabarían convenciéndose pronto o tarde de que observar la disciplina financiera es una cuestión de vida o muerte.

Eso es lo que puede ocurrir, pero no es seguro que ocurra. La observación de hábitos adictivos nos muestra lo fácil que es que haya recaídas. Si el estado vuelve a su conducta anterior -tolerando infracciones de la disciplina fiscal, suavizando la limitación presupuestaria- los gerentes de empresas estatales pueden muy bien llegar a la conclusión de que después de todo no hay que tomar las cosas tan en serio, y volverán a su conducta anterior.

En suma es posible que un cambio en sus expectativas hagan que las empresas estatales cambien de conducta pero no es seguro ni mucho menos. Esto puede ser un argumento adicional, además de los ya indicados, en favor de la privatización, ya que en realidad un nuevo modelo de conducta sólo puede esperarse en empresas basadas en la propiedad privada acostumbradas desde el principio a una disciplina financiera.

V. CONCLUSIONES GENERALES.

Del análisis de la situación en Hungría se deducen las siguientes conclusiones:

Es necesaria una fase preparatoria larga antes de que el gobierno y la judicatura puedan imponer con firmeza la disciplina financiera. Para ello ha de darse una serie de condiciones, a saber: Es preciso que el sector privado aumente hasta llegar a una "masa crítica" *expresión tomada de la física nuclear: para que se produzca la reacción en cadena se precisa un mínimo de plutonio, la "masa crítica"* de modo que pueda asumir la función de suministrador de bienes y servicios y de proveedor de puestos de trabajo, reemplazando, al menos en parte, las empresas estatales si muchas de estas han cerrado. Es preciso también que las instituciones y la infraestructura legal necesarias para el funcionamiento de la economía de mercado alcancen su "masa crítica". También se necesita un aparato administrativo que se ocupe del paro, en especial organismos que distribuyan el subsidio de paro y actúen como oficinas de empleo.

Incluso más tarde, cuando la disciplina financiera se aplique con fuerza, tiene que pasar un largo período de tiempo hasta que los agentes económicos se convenzan de que la conducta del estado a este respecto ha cambiado de modo permanente y no se va a volver al sistema anterior. Las expectativas de los gerentes se basan sobre todo en la experiencia propia, no en las declaraciones del gobierno. Una vez que constaten durante varios años que el nuevo sistema de disciplina financiera está establecido de un modo permanente, sólo entonces cambiará la conducta de las empresas. En suma, el establecimiento de la disciplina financiera es un largo proceso de evolución que dura varios años.

(7) Un estudio por Swenson y Dalton (1983) de los factores que hacen que se deje de fumar contiene los siguientes datos: 67,9% de la muestra de antiguos fumadores dijeron que habían dejado de fumar al conocer las estadísticas mostrando el peligro mortal que supone; un 57,6% lo dejó por daños al propio aparato respiratorio; y un 29,2% por la muerte de un familiar o amigo causada por el tabaco. Curry, Wagner y Grothaus (1990) llegaron a resultados semejantes:

Es un proceso penoso, imposible de realizar suavemente y sin serios costes sociales, principalmente a causa de sus penosos efectos secundarios como bajas en la producción y paro, pero también porque los trastornos y traumas que causa son en sí mismos parte del proceso de educación necesario para adaptarse a las nuevas condiciones.

La imposición de una disciplina financiera estricta inevitablemente se convierte en una cuestión política. Sólo puede realizarse con un apoyo político suficientemente amplio. Supone la existencia de un cierto consenso, aunque sólo sea pasivo e implícito. Dicho de otro modo el requisito necesario para realizarla es que no haya una fuerza política de importancia que la ataque por la espalda.

La última conclusión a sacar es que el actuar con la energía necesaria imponiendo una disciplina financiera entraña un riesgo de importancia. Sus efectos secundarios negativos, a saber la baja en la producción, el paro, la debilitación de la seguridad social, no pueden menos de causar tensiones. Si estas tensiones aumentan demasiado pueden desestabilizar la sociedad y poner en peligro las instituciones democráticas, todavía frágiles después del derrumbe del sistema anterior. En Europa Oriental están surgiendo voces que avisan del peligro de llegar a una situación como la de la república de Weimar, en la Alemania derrotada en la Primera Guerra Mundial, en la que la respuesta a una situación económica catastrófica fue demagogia populista, nacionalismo extremado y odio racial.

Al acabar este artículo desearía aclarar mi posición respecto a esta última cuestión. Si se trata sólo de un conflicto entre varios objetivos económicos y sociales, por mi parte recalco la necesidad de aumentar la eficacia del aparato productivo y de imponer la disciplina financiera necesaria para conseguirlo. Pero si tras de un análisis político serio y objetivo se llega a la conclusión de que si se toman medidas económicas drásticas se pone en peligro la democracia, yo por mi parte aceptaría avanzar más lentamente hacia la imposición de la disciplina financiera para evitar ese peligro. Si nos encontramos ante un conflicto entre eficiencia y democracia, estoy plenamente convencido que la defensa de las instituciones democráticas debe ser la tarea primordial.

BIBLIOGRAFIA.

(Como es sumamente improbable que los lectores de "Cuadernos" sepan húngaro, se omiten de la bibliografía las fuentes *numerosas* en ese idioma).

Becker, Gary S.: "Habits, Addictions and Traditions", *Kiklos*, vol.45 (1992), pp. 327-346.

El mismo y Stiegler, George J.: "Law Enforcement, Malfeasance and Compensation of Enforcers", *The Journal of Legal Studies*, vol. 3 (1974), pp. 1-18.

Binmore, Ken: "Fun and Games, a Text on Game Theory", Lexington D.C., Heath and Co., 1992.

Curry, Susan, Wagner, Edward H. y Grothaus, Louis C.: "Intrinsic and Extrinsic Motivation for Smoking Cessation", *Journal of Consulting and Clinical Psychology*, vol. 58 (1990), pp. 310-316.

Dervis, Kemal y Condon, Timothy: "Hungary: an Emerging Gradualist "Success" Story? in Blanchard, O.J., Froot, K.A. y Sachs, J.D. (editores): "The Transition in Eastern Europe", Cambridge, NBER.

Elster, Jon: "Ulysses and the Sirens, Studies in Rationality and Irrationality". Cambridge University Press, 1979.

Fudenberg, Drew y Tirole, Jean: "Game Theory", Cambridge, MIT Press, 1991.

Hess, Eckhard H.: "Imprinting, Early Experience and the Developmental Psychobiology of Attachment", New York, D. van Nostrand Co. 1973.

Hirschman, Albert O.: "The Passions and the Interests, Political Arguments for Capitalism Before its Triumph", Princeton University Press, 1977.

Mitchell, W.: "Essay on the Early Story of the Law Merchant", New York: Burt Franklin 1969.

National Bank of Hungary: Monthly Report, December 1992.

Schelling, Thomas C.: "Micromotives and Microbehaviour", New York, Norton and Co., 1978.

Slukin, W.: "Imprinting and Early Learning", Chicago, Aldine Publishing Co., 1973.

Swenson, Ingrid and Dalton, Jo Ann: "Reasons for Smoking Cessation Among a Random Sample of North Carolina Nurses", *Women and Health*, vol.8 (1983).

Trakman, Leon E.: "The Law Merchant: The Evolution of Merchant Law", Littleton, Colorado: Rothman and Co., 1983.

RESUMEN.

El artículo examina cómo una sociedad postcomunista, acostumbrada a un constreñimiento blando e ineficaz puede aprender a someterse a la disciplina financiera mucho más estricta característica de la economía de mercado. Para ello es necesario que entre en vigor un nuevo "contrato de seguro a largo plazo" entre el estado y las empresas, característico de la economía de mercado. Prerrequisito para ello es la credibilidad y propósito firme del estado, de modo que éste juegue el papel de asegurador sólo en ocasiones excepcionales y bajo condiciones claramente definidas. Desde el momento de su fundación, las nuevas firmas privadas deben estar convencidas de que están sometidas a la nueva disciplina financiera. Un cambio en el comportamiento de las empresas estatales es también posible, aunque no seguro. Hungría ha avanzado hacia este nuevo contrato de seguro, pero la experiencia sugiere que pasará mucho tiempo antes de que la observancia de la disciplina financiera sea un elemento determinante del comportamiento de las empresas. Tanto el estado como las empresas están sometidas a fuertes tentaciones de volver a su laxa conducta anterior. Entretanto la imposición de la disciplina financiera plantea el difícil problema de compaginar en lo posible la eficiencia con la seguridad de supervivencia de la empresa y del mantenimiento de puestos de trabajo. Si las consecuencias perjudiciales de una disciplina financiera dura (recesión económica, paro) ponen en peligro las instituciones democráticas, el autor recomendaría mayor lentitud y cautela en la implantación de la misma.

COMENTARIO.

El mensaje fundamental del artículo de Kornai es que la transición de la economía comunista a la de mercado es imposible si no se cumple una simple regla: las empresas deben evitar déficit duraderos, y si no lo hacen el estado debe (con algunas excepciones muy justificadas) dejar que quiebren. Kornai tiene toda la razón, pero hay que añadir que la disciplina financiera que preconiza es una condición necesaria pero no suficiente. No sería justo censurarle por ello: su artículo sólo se propone estudiar ese aspecto concreto de la transición, no hacer una exposición total de lo necesario para que tenga éxito.

Prácticamente todos los especialistas en la transición postcomunista (son bastantes, es una industria hasta hace poco próspera con fuerte crecimiento aunque últimamente se haya estancado) están de acuerdo sobre ciertos puntos:

- 1. La transición supone esencialmente 3 procesos, que son privatización de la inmensa mayoría de la industria y de la tierra, hoy propiedad del estado, liberalización de los precios para que reflejen las escaseces relativas, y estabilización macroeconómica, es decir no aumentar enormemente la cantidad de dinero para cubrir los déficit de la administración y de las empresas.*
- 2. Hágase lo que se haga el coste de la transición será muy elevado, tanto en términos de baja en la producción como en paro. Según el informe anual publicado el 21 de Septiembre pasado del Banco Europeo para Reconstrucción y Desarrollo (BERD) que se ocupa exclusivamente de financiar la transición, el PIB ruso ha caído un 20% acumulativo entre 1989 y 92; incluso en Polonia y Hungría, que están realizando la transición con relativo éxito, ha caído un 13,5%. En todos los países excomunistas el paro continuará aumentando durante algunos años. La planificación central autoritaria suponía una estructura de la producción muy diferente de la que desean los consumidores expresada en los precios relativos. Además la*

desaparición del Comecón y la disminución drástica de las industrias de armamento, que según algunos cálculos representaba en Rusia más del 30% del PIB han hecho que muchas fábricas, cuya producción se exportaba a otros países del Comecón, no puedan dar salida a sus productos. El ajuste a las nuevas condiciones de demanda tiene que ser muy costoso.

3. Inevitablemente el coste de la transición recaerá sobre los más pobres, los parados, cada vez más numerosos, y los jubilados cuyos ingresos se ven minimizados por una inflación galopante. Para evitar bajas drásticas en el nivel de vida de la población se necesitará establecer una red de seguridad social necesariamente muy costosa. Su financiamiento, dados los enormes déficit presupuestarios de casi todos esos países, vá a ser muy difícil.

4. Por todo ello, para disminuir los costes de la transición, de todos modos muy considerables, se necesitará una ayuda extranjera considerable y la apertura de los mercados comunitarios a los productos de los países excomunistas, que por desgracia no se han dado: a pesar de lo acuerdos de asociación de la Comunidad Europea (CE) con muchos de los (no con el más importante, Rusia) las barreras aduaneras contra sus productos siguen siendo elevadas. La ayuda financiera tampoco es demasiado generosa, sobre todo si se compara la con la que EE.UU dio a Europa con el Plan Marshall.

5. Incluso si esa ayuda financiera se hubiese dado en muchos de esos países y en especial en Rusia no hubiese resuelto el problema, porque allí no existen ni la infraestructura legal y judicial necesaria para que la empresa privada funcione (por ejemplo en muchos de esos países no existe una ley de quiebra) y ni otro mecanismo esencial para la economía de mercado, un sistema bancario que canalice el ahorro de las familias a las empresas. Esta infraestructura jurídica y bancaria no se crea de la noche a la mañana; al contrario, necesita varios años para que llegue a funcionar con un rendimiento si no elevado al menos aceptable. El empezar la creación de la misma es probablemente la tarea más urgente.

6. La ingente dificultad de las tareas a realizar y los sacrificios inevitables que suponen exigen un estado fuerte y una administración eficaz. La falta de tradición democrática en muchos de esos estados, sobre todo en Rusia y en los Balcanes, hace muy difícil compatibilizar un estado fuerte con un sistema democrático. Por desgracia en Rusia la consecuencia ha sido la debilidad e ineficacia de la administración y la proliferación de una pseudoadministración paralela criminal y mafiosa, que ya existía bajo el comunismo para evitar las carencias de la planificación central. El suprimir esas redes mafiosas y restaurar la credibilidad de la administración es tarea urgente e imprescindible.

Ante ese panorama hay que concluir que las dificultades son ingentes y por ello inclinan a pensar que el nivel de vida de los países excomunistas va a permanecer largo tiempo muy por debajo del de los occidentales. John Fleming, el economista jefe del BERD, al presentar su informe (probablemente el estudio más profundo, detallado y objetivo del proceso de transición y sus perspectivas) calcula que pasarán al menos 35 años hasta que los países excomunistas alcancen una renta per cápita semejante a la media de la CE, y que la baja en la renta que empezó en esos países con el derrumbe del sistema comunista no acabará hasta 1994, año en que se registrará una moderada alza en algunos de ellos. Para Fleming sólo en Polonia, el país que empezó primero la transición y en Albania (actualmente en un nivel tan bajo que si desciende más se llegaría a una hambruna medieval) se registrará un ligero aumento de la renta per cápita en 1993. En Hungría y en la República checa la renta per cápita empezará a crecer en 1994.

De todos modos quizá sería equivocado conceder demasiada credibilidad a estos lúgubres pronósticos. Como prueba la experiencia las previsiones económicas a más de un año y no digamos a más de cinco, son muy poco fiables. Un economista que en 1969 hubiese pronosticado el enorme desarrollo económico de Corea del Sur hubiese sido tomado por loco. Los pronósticos del BERD se fundan en los datos de la evolución económica de esos países hasta la fecha y por lo tanto asumen implícitamente que no van a ocurrir cambios radicales en los factores de desarrollo. Un optimista puede alegar que con gran frecuencia, (para algunos casi siempre) aparecen factores nuevos o hechos imprevistos que cambian radicalmente la tendencia, tanto en sentido favorable como desfavorable. ¿Por qué no podemos ser optimistas -dicen algunos- y creer que pasada la presente recesión en los países capitalistas el tirón de demanda que ello supondrá y la baja o supresión de barreras aduaneras consiguiente, harán que el ritmo de incremento del nivel de vida de esos países comience a crecer mucho más deprisa? La sibila Casandra también se equivoca.

GRAFICO DEL MES

EL GRAFICO DEL MES

RELACIONES DE DEPENDENCIA ENTRE POBLACION TOTAL Y EMPLEO Y ENTRE PERCEPTORES Y COTIZANTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL^(*)

A. Relación de dependencia entre población total y empleo.

La relación de dependencia entre población y empleo evalúa al número de personas que cada individuo ocupado debe sostener, además de su propia persona. En 1973, según mostraba el gráfico publicado en PAPELES, cada ocupado sostenía además de a su persona, a 1,63 inactivos (niños, mujeres no activas, estudiantes, jubilados, ancianos e impedidos). Hasta 1981 dicha relación fue creciendo hasta situarse en 2,27 personas dependientes en dicho año.

En el período 1982 a 1993 la relación de dependencia tendió a crecer hasta 1985, en cuyo año pasó de 2,29 en 1982 a 2,39 en 1985. A partir de 1985 se inició un progresivo descenso hasta situarse en 1989 y 1990 en una relación de 1,98. En 1992 y 1993, dicha relación volvió a crecer, estimándose para 1993 en 2,18. Cada persona ocupada en 1993 sostiene además de a su propia persona, a 2,18 inactivos.

Las causas que explican tal comportamiento hasta 1991 son, por un lado, el descenso en el ritmo de crecimiento de la población vegetativa que frente a tasa anual del 0,51% en 1983, se ha reducido al 0,14% en 1993, con tendencia al crecimiento cero. Todo ello como consecuencia del descenso de la natalidad ya que la población inactiva, mayor de 65 años, acelera su crecimiento.

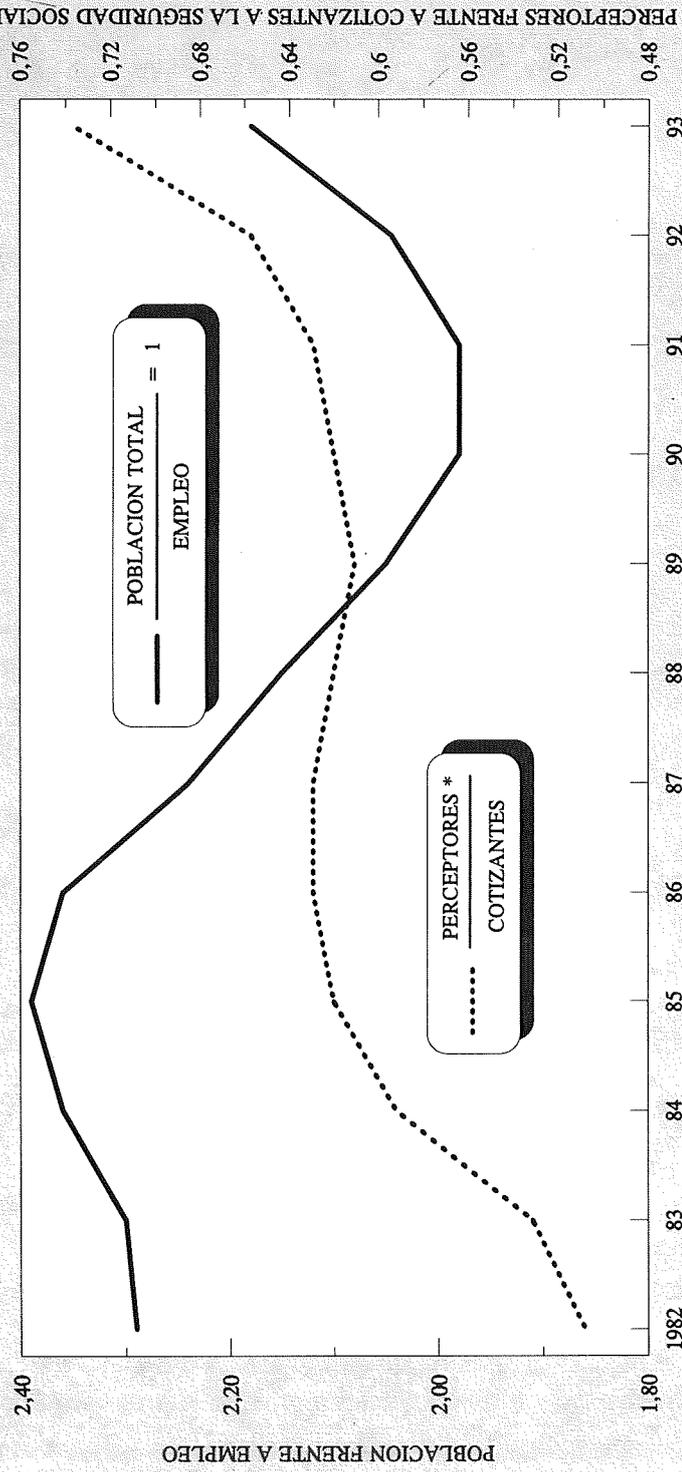
El aumento de la relación de dependencia entre población ocupada y población total en 1992 y 1993 se debe a la caída del empleo, estimada en el 1,83% en 1992 y en el 4,30% en 1993.

Referido a 1990, frente a una relación de dependencia española de 1,98, la media comunitaria se limitaba a 1,48, hecho que explica básicamente la menor dimensión relativa del PIB por habitante español respecto al comunitario. Dinamarca, con una relación de dependencia de 0,95, seguida de Luxemburgo (1,02), el Reino Unido (1,16), Portugal (1,20) y Alemania (1,26), son los países comunitarios con una menor relación de dependencia entre población total y ocupada. Solamente Irlanda, con una relación de dependencia de 2,15, superaba a España, lo que se explica por su mayor tasa de natalidad.

(*) PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA en su número 12/13 (año 1982) dedicado a la Seguridad Social publicó dos gráficos sobre las relaciones de dependencia entre población total y empleo, por un lado, y otro, sobre la relación entre perceptores (pensionistas y parados subsidiados), frente al número de cotizantes de la Seguridad Social. Dichos gráficos estaban referidos al período 1974-1981. Siguiendo igual metodología se publican ahora el mismo gráfico referido al período 1982-1993.

RELACIONES DE DEPENDENCIA

(ENTRE POBLACION TOTAL Y EMPLEO, Y ENTRE PERCEPTORES Y COTIZANTES)



* PENSIONISTAS MAS PERCEPTORES DEL SEGURO DE DESEMPEÑO

RELACIONES DE DEPENDENCIA ENTRE POBLACION Y EMPLEO,
Y ENTRE PERCEPTORES Y COTIZANTES A LA SEGURIDAD SOCIAL

	Población total (a)	Empleo (b)	Relación de dependencia				Total perceptores (1)	Cotizantes (2)	Relación de dependencia (1:2)
			(a:b)-1	Pensionistas	Parados	Paro agrícola			
1982 ..	37.980	11.537	2,29	4.716,3	674,8	-	5.391,1	10.657,1	0,51
1983 ..	38.172	11.561	2,30	4.937,0	633,5	-	5.570,5	10.532,8	0,53
1984 ..	38.329	11.394	2,36	5.155,0	902,7	192,3	6.250,0	10.556,0	0,59
1985 ..	38.474	11.341	2,39	5.311,9	1.087,7	184,4	6.584,0	10.546,9	0,62
1986 ..	38.604	11.499	2,36	5.456,1	1.122,9	232,1	6.811,1	10.807,2	0,63
1987 ..	38.716	11.956	2,24	5.615,6	1.113,0	251,9	6.980,5	11.130,6	0,63
1988 ..	38.809	12.324	2,15	5.785,6	1.116,4	282,4	7.184,4	11.609,5	0,62
1989 ..	38.888	12.747	2,05	5.942,8	1.172,9	296,6	7.412,3	12.128,1	0,61
1990 ..	38.959	13.084	1,98	6.102,1	1.306,9	294,7	7.703,7	12.513,9	0,62
1991 ..	39.025	13.115	1,98	6.253,4	1.428,0	236,3	7.917,7	12.648,3	0,63
1992 ..	39.085	12.875	2,04	6.495,1	1.632,8	201,4	8.329,3	12.535,5	0,66
1993 ..	39.140	12.322	2,18	6.647,8	2.014,2	231,9	8.893,9	12.064,4	0,74

El futuro de esta relación población total/empleo, depende del comportamiento de las dos variables de la fracción. La población total tenderá a estabilizarse en los próximos años por las fuerzas que condicionan el crecimiento demográfico del país. La variable empleo vendrá condicionada por el comportamiento de la economía y la recuperación de la recesión actual. Si la recuperación económica se logra, podrá generarse empleo neto, con lo que la relación de dependencia población total/empleo tenderá a estabilizarse. Sin embargo, el crecimiento económico preciso para generar ocupación se sitúa atendiendo a la experiencia española, en una tasa anual de desarrollo del PIB del orden del 3%, de la que hoy está muy distante nuestra economía. Todo ello hace que el futuro inmediato de esta relación no sea favorable, aunque quizás en un plazo medio, la economía española podrá alcanzar su tasa de desarrollo potencial (3%) lo que permitirá estabilizar la relación de dependencia.

B. Relación de dependencia entre perceptores y cotizantes a la Seguridad Social.

Dicha relación resulta del cociente entre el número de perceptores de pensiones y subsidios de paro, a cargo de la Seguridad Social y el INEM y el de cotizantes a la Seguridad Social. En 1974 cada tres cotizantes sostenían a un jubilado o parado. En 1981 esta relación aumentó de forma que dos cotizantes sostenían a un pensionista o parado.

Según el gráfico elaborado en 1982, 1,98 cotizantes sostenían a un pensionista o parado y en 1993 dicha relación se situó en 1,36, es decir, mientras que en 1982 cada cotizante soportaba a 0,51 perceptores, en 1993 esta dependencia se elevaba a 0,74 perceptores.

La relación de dependencia entre perceptores de pensiones y subsidios de paro, frente al número de cotizantes a la Seguridad Social, fue aumentando en los diez últimos años, salvo en el período 1985-1991 en el que permaneció estabilizada en una relación 0,62/0,63, es decir, que 1,6 cotizantes debían sostener a un pensionista o parado. Comportamiento que se debió al crecimiento del número de cotizantes en tasa anual acumulativa del 3,1%, mientras que el número de perceptores crecía en igual proporción (2,8% el número de pensionistas y 4,6% el de parados subsidiados, incluidos los agricultores subsidiados por el PER).

En 1992 y 1993 empeoró la situación, como consecuencia del descenso del número de cotizantes y aumento del número de parados subsidiados. En 1992 1,50 cotizantes sostenían a un perceptor de pensión o subsidio de paro, evaluándose en 1,36 para 1993.

En los próximos años el crecimiento del número de pensionistas irá aumentando con ritmo anual menos creciente que en años anteriores. Como contrapartida y a consecuencia de la caída de la natalidad a partir de 1975, el ritmo de crecimiento de la población activa será menor, a menos que se acelere el proceso de integración de la mujer al mercado de trabajo. La población ocupada puede crecer más que la población activa si se reduce la tasa de paro. En cualquier caso, parece difícil que en los próximos años el aumento del número de cotizantes a la Seguridad Social alcance un crecimiento del 2,4% anual, lo que promoverá algún empeoramiento en la relación de dependencia. En cualquier caso, no parece probable que dicha relación se deteriore significativamente en la medida que a partir de 1996 comenzará a disminuir el ritmo de crecimiento del número de pensionistas. A partir del 2005, año en que se jubilarán, si se mantiene la edad de 65 años, los nacidos en 1940, el crecimiento del número de pensionistas será especialmente intenso, creando problemas graves en la financiación de las pensiones a partir de dicho año.

INSTANTANEA ECONOMICA

INSTANTANEA ECONOMICA
PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA
Cuadernos de Información Económica Núm. 79; Octubre 1993

COMENTARIO:

Una cuestión importante reiteradamente planteada en los últimos años, es la solidaridad económica existente entre las Comunidades Autónomas que integran el Estado español. Una solidaridad económica que se manifiesta en el nivel alcanzado por las transferencias entre las diferentes Comunidades Autónomas promovidas por la actuación de las Administraciones Públicas.

Ofrecer una respuesta cifrada a esta cuestión que permita conocer sus dimensiones, constituye una oferta con intensa demanda. Sin embargo, y pese al interés de esa demanda, es lo cierto que esa cuestión no dispone de una respuesta oficial que evalúe los flujos de transferencias públicas entre los distintos espacios territoriales conformados por las Comunidades Autónomas actuales.

Desde 1967 el Servicio de Estudios del Banco Bilbao, ahora Banco Bilbao Vizcaya, ha venido estimando la renta familiar disponible de las provincias españolas, información que permitía establecer comparaciones entre los niveles relativos de PIB y Renta Provincial con la Renta Familiar Disponible, de cuyo análisis resultaba implícito el considerable flujo de transferencia de renta familiar entre las provincias desarrolladas y deprimidas, fundamentalmente como consecuencia de las prestaciones económicas de la Seguridad Social, en relación a las cuotas satisfechas en cada una de las provincias. Dicho Servicio ha evaluado también las transferencias derivadas de la ubicación de los factores productivos (trabajo y capital).

Pero la cuantificación de los flujos de transferencia total entre Comunidades Autónomas o provincias, no ha sido abordado, hasta el momento, ni oficialmente, ni desde los centros privados de investigación. Para lograrlo sería necesario incorporar a las magnitudes económicas regionales los ingresos y gastos consolidados de las Administraciones Públicas que deberían cerrar la evaluación de los recursos generados en un determinado territorio (Producto Interior Bruto a los precios de mercado) y los empleos (Gasto Regional Bruto) que resulten de incorporar el saldo neto de transferencias privadas y públicas, al margen de las operaciones con el exterior.

Para obviar esta laguna de la Contabilidad Regional española y contribuir al esclarecimiento de hecho tan trascendental, se ha procedido a realizar la estimación cuyos resultados figuran en el cuadro precedente. Estimación que debería perfeccionarse si la Administración proporcionara los datos consolidados y regionalizados de las Administraciones Públicas.

ESTIMACION DE LOS RECURSOS Y EMPLEOS POR COMUNIDADES AUTONOMAS.

El primer problema que se plantea a consecuencia del retraso en la disponibilidad de datos actualizados de la Contabilidad Regional de España (INE) y Renta Nacional de España y su distribución provincial (BBV) es que el último año para el que puede abordarse esta estimación es 1989.

La base de información utilizada es la figurada en la última publicación de Renta Nacional de España del BBV, estimación en la que se apoyan los cálculos de producto por Comunidades Autónomas que anualmente se elabora en esta FUNDACION FIES de las Cajas de Ahorros Confederadas.

Para evaluar los recursos y empleos de cada comunidad, se ha partido de los siguientes agregados, algunos de los cuales hemos estimado con todas las reservas que se señalan:

Recursos. Producto Interior Bruto a los precios de mercado: Producto interior bruto, al coste de factores (BBV) (+) Impuestos indirectos (estimación) (-) Subvenciones de explotación (Contabilidad Regional INE).

Empleos. Renta Interior Bruta Disponible (equivalente a Gasto Interior Bruto, a los precios de mercado).
Renta Familiar Disponible (BBV)
Ahorro Empresarial (BBV)
Amortizaciones (BBV)
Consumo público (estimación)
Inversión pública (estimación)

Saldo. Flujo de transferencia entre Comunidades Autónomas autónomas. Transferencias de factores (empresas y familias) (BBV). Transferencias de Administraciones Públicas (diferencia neta implícita).

La estimación del agregado de imposición indirecta ha de referirse a los impuestos soportados por cada Comunidad Autónoma. No deben computarse los impuestos indirectos recaudados en cada comunidad, en la medida que éstos son trasladados al consumidor que es quien, en definitiva, los paga. Para su estimación, que sólo puede tener un valor aproximativo, se ha procedido a su reparto teniendo en cuenta el consumo privado y la actividad empresarial. Una estimación discutible, pero sabiendo que representa el 9,8% de los recursos totales, los posibles errores de estimación no tendrán efectos considerables en los resultados finales del cálculo realizado.

Para la estimación del consumo público se ha partido de los datos calculados por el BBV en la producción de bienes públicos que figuran en el capítulo 24 del lado de la Producción. Por lo que se refiere a la inversión pública que representa el 3,9% del Gasto Interior Bruto en 1989, se ha realizado su estimación a partir de los datos parciales publicados por el Ministerio de Economía y Hacienda e Intervención General del Estado (Cuentas Regionales). Se trata también de una aproximación en la medida que la Administración Pública no elabora un cuadro consolidado por Comunidades Autónomas o provincias del gasto público (corriente e inversiones).

El balance de recursos y empleos resultante para 1989, después de estas estimaciones, ha sido el siguiente:

	RECURSOS	(%)		EMPLEOS	(%)
PIB al coste de factores	46.267.286	92,48	Renta familiar disponible	34.571.840	69,10
Impuestos indirectos	4.897.546	9,79	Ahorro empresarial neto	1.764.012	3,53
Subvenciones explotación	-1.134.632	-2,27	Consumo capital fijo	4.887.858	9,77
			Consumo público	6.831.277	13,65
			Inversión pública	6.831.277	13,65
PIB A PRECIOS DE MERCADO	50.030.200	100,00	GASTO INTERIOR BRUTO	50.030.200	100,00

FLUJO DE TRANSFERENCIAS REGIONALES.

Los resultados de nuestra estimación muestran en términos absolutos el volumen de transferencias netas de cada Comunidad Autónoma, dentro del ámbito español. Transferencias que incorporan conjuntamente las transferencias privadas y las derivadas de la función redistributiva de las Administraciones Públicas. Según la estimación del BBV, el volumen de transferencias privadas entre Comunidades Autónomas en 1989 se elevó a 733.888 millones de pesetas. Las transferencias netas totales (públicas y privadas) que resultan en nuestra estimación, se elevan a 1.775.700 millones de pesetas. El cálculo de transferencias netas de las Administraciones Públicas para cada comunidad, resulta de la diferencia entre la transferencia neta total y la derivada de la ubicación de los factores de producción (trabajo y empresas) publicado en el estudio del BBV. Al agregar los saldos correspondientes se concluye que las transferencias netas de las Administraciones Públicas entre Comunidades Autónomas se elevaron a 2.027.067 millones de pesetas equivalente al 4,05% del PIB a los precios de mercado.

Los resultados de nuestra estimación muestran como todas las Comunidades Autónomas con un PIB por habitante inferior a la media española, con la excepción de Canarias, fueron receptoras netas de transferencias (públicas y privadas), mientras que todas las comunidades con un PIB superior a la media fueron aportadoras netas en la forma que se detalla a continuación:

COMUNIDADES CONTRIBUYENTES NETAS			COMUNIDADES RECEPTORAS NETAS		
% de transferencia s/PIB	Ptas. por habitante		% de transferencia s/PIB	Ptas. por habitante	
Baleares	-11,58	203.643	Ceuta y Melilla	25,83	246.777
Navarra	-9,69	147.072	Extremadura	17,42	147.072
Cataluña	-7,37	122.634	Andalucía	13,82	126.342
País Vasco	-5,69	81.138	Asturias	9,60	107.939
Madrid	-5,25	85.782	Galicia	7,61	81.539
Aragón	-2,44	34.133	Castilla-La Mancha	7,36	76.280
C. Valenciana	-2,36	32.127	Cantabria	6,83	81.824
La Rioja	-2,31	33.095	Murcia	9,19	66.055
Canarias	-1,81	22.912	Castilla y León	4,30	49.847

EFFECTO REDISTRIBUTIVO DERIVADO DEL FLUJO DE TRANSFERENCIAS.

Como consecuencia del flujo de transferencias entre Comunidades Autónomas, las diferencias relativas entre nivel de PIB (Producto Bruto generado en la comunidad) y GIB (Ingresos Brutos en la comunidad) por habitante se reducen significativamente, de tal forma que las diferencias de PIB entre la comunidad más desarrollada (Baleares) y la más deprimida (Extremadura), que desde la óptica del PIB por habitante equivalía en 1989 al 112,3%, por el efecto redistributivo de las transferencias públicas y privadas, se reduce al 59,7% (ver cuadro siguiente).

EFFECTO REDISTRIBUTIVO DE LAS ADMISTRACIONES PUBLICAS (SOLIDARIDAD REGIONAL).

En el cómputo global de transferencias entre Comunidades Autónomas (Producto Interior Bruto/Gasto Interior Bruto) es evidente la importancia que tienen las transferencias promovidas por el factor trabajo (personas no residentes que trabajan temporalmente en otras Comunidades Autónomas, como ocurre con el trabajo temporal en Baleares en la campaña turística) y por la ubicación de las sociedades y empresas (empresas con sede central en una determinada región, pero que tienen establecimientos en todo o gran parte del territorio nacional, como ocurre en todas las grandes empresas que residen en Madrid y Barcelona, o en el caso concreto del Banco de Santander). Por este motivo resulta fundamental -lo que constituye el fin de esta estimación- detectar el flujo de transferencias entre Comunidades Autónomas promovido por la actuación de las Administraciones Públicas, tanto desde la vertiente del ingreso como del gasto público no financiero.

SITUACION RELATIVA EN TERMINOS DE PIB Y GASTO DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1.989							
COMUNIDADES MAS DESARROLLADAS				COMUNIDADES DEPRIMIDAS			
	Producto por habitante	Gasto por habitante	% ajuste		Producto por habitante	Gasto por habitante	% ajuste
Baleares	139,5	120,1	-11,6	Extremadura	64,0	75,2	17,4
Cataluña	128,6	119,1	-7,4	Andalucía	70,6	80,4	13,8
Madrid	126,2	119,6	-5,2	Ceuta y Melilla	73,8	92,9	25,8
Navarra	117,2	105,9	-9,7	Castilla-La Mancha	80,0	85,9	7,4
La Rioja	110,5	107,9	-2,3	Murcia	82,4	87,5	6,2
País Vasco	110,1	103,8	-5,7	Galicia	82,8	89,1	7,6
Aragón	108,2	105,6	-2,6	Asturias	86,9	95,2	9,6
Comunidad Valenciana	105,3	102,8	-2,4	Castilla y León	89,6	93,4	4,3
				Cantabria	92,6	98,9	6,8
				Canarias	97,9	96,1	-1,8

Según nuestra estimación el flujo neto de transferencias públicas entre Comunidades Autónomas en 1989, se elevó a 2.027.067 millones de pesetas. Las Comunidades Autónomas tributarias de este hipotético fondo habrán aportado recursos por dicho volumen, que son los mismos, que recibieron las Comunidades Autónomas receptoras. Su distribución, según nuestros resultados, fue la siguiente en 1989:

FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL

FLUJO DE TRANSFERENCIA ENTRE COMUNIDADES AUTONOMAS EN 1989, PROMOVIDO POR LA ACTUACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS							
COMUNIDADES TRIBUTARIAS				COMUNIDADES RECEPTORAS			
	Millones de pesetas	(%)	Ptas. por habitante		Millones de pesetas	(%)	Ptas. por habitante
Madrid	1.011.679	49,42	204.250	Andalucía	870.987	42,97	126.856
Cataluña	674.766	33,29	112.026	Galicia	238.736	11,78	87.349
País Vasco	235.702	11,63	112.389	Castilla y León	200.856	9,91	78.902
Baleares	65.444	3,23	92.801	Extremadura	184.937	9,12	175.075
Navarra	36.820	1,82	71.102	Castilla-La Mancha	180.857	8,92	109.663
Cantabria	12.656	0,62	24.038	Canarias	119.682	5,90	81.110
				Murcia	92.832	4,58	89.873
Media	2.027.067	100,00	137.203	Asturias	92.557	4,57	84.286
				Ceuta y Melilla	24.674	1,22	200.811
				C. Valenciana	12.695	0,63	3.308
				La Rioja	4.479	0,22	17.029
				Aragón	3.775	0,19	3.173
				Media	2.207.067	100,00	84.920

Dos Comunidades Autónomas, Aragón y Comunidad Valenciana, tienen un comportamiento neutral en la medida que las transferencias netas recibidas de las Administraciones Públicas supusieron en 1989 sólo 3.173 y 3.308 pesetas por habitante (el 0,23 y 0,24% respectivamente).

Seis Comunidades Autónomas son las que transfieren fondos a través de la actuación de las Administraciones Públicas. Madrid, que contribuyó con el 49,42%, seguida de Cataluña y el País Vasco. En términos por habitante, la mayor contribución (el 148,9% de la media) correspondió a Madrid, seguida del País Vasco, Cataluña y Baleares que tienen una contribución por habitante bastante similar.

En cuanto a las Comunidades Autónomas receptoras destacan (por su dimensión) Andalucía que absorbió el 43% de las transferencias netas, seguida de Galicia, Castilla y León, Extremadura y Castilla-La Mancha, que recibieron entre el 11,8 y 8,9% del total de transferencias netas. En términos relativos por habitante figuran, en primer lugar, Ceuta y Melilla con 200.811 pesetas, seguida de Extremadura (175.075 pesetas por habitante), Andalucía (126.856 pesetas) y Castilla-La Mancha (109.663 pesetas). También reciben aportación superior a la media Murcia y Galicia, seguidas de Asturias, Canarias y Castilla y León. Cinco Comunidades que recibieron transferencias netas por habitante en 1989 comprendidas entre las 89.873 y 78.902 pesetas.

COMENTARIO FINAL.

El resultado de la investigación elaborada por esta FUNDACION FIES, prueba como, a pesar del cúmulo de opiniones vertidas con motivo de la negociación del 15% del IRPF, para su administración por las Comunidades Autónomas, lo cierto es que hasta 1989 y probablemente hasta 1993, ha existido un flujo de transferencia notable entre las Comunidades Autónomas más

desarrolladas y las más deprimidas, como consecuencia de la actuación de las Administraciones Públicas.

Que ello ha supuesto la redistribución de algo más del 4% del PIB a precios de mercado al que han contribuido fundamentalmente Madrid, Cataluña, País Vasco, Baleares y Navarra y del que se han beneficiado mayoritariamente Ceuta y Melilla, Extremadura, Andalucía y Castilla-La Mancha, seguidas de Murcia, Galicia, Asturias, Canarias y Castilla y León, las Comunidades Autónomas españolas menos desarrolladas.

En buena medida tal flujo de transferencias proceden de la redistribución de la renta personal que promueve la Seguridad Social, pero también por la incidencia del consumo público y de la inversión promovida por las Administraciones Públicas (Centrales y Territoriales). La solidaridad interregional española parece evidente. Extremadura que sólo produjo en 1989 el 1,75% del PIB del conjunto español, recibió rentas por el 2,06%. Andalucía que aportó el 12,54% del PIB, recibió rentas por el 14,28%. Por el contrario, Baleares que aportó el 2,48% del PIB recibió rentas por el 2,19%. Madrid que aportó el 16,02% del PIB, participó sólo en el 15,18%. Cataluña que aportó el 20,04% del PIB español, percibió rentas por el 18,57%.

LOS LIBROS DEL MES

LA FORMACION DE LA ECONOMETRIA. ALGUNAS REFLEXIONES A PROPOSITO DEL LIBRO "THE FORMATION OF ECONOMETRICS", de Quin Duo.- José Luis Raymond

LA FINANCIACION DE LAS UNIVERSIDADES VALENCIANAS, de Mora, J.G.; Palafox, J. y Pérez García, F.- Juan Antonio Maroto

NOTICIAS DE LIBROS

La formación de la econometría desde una perspectiva histórica. Algunas reflexiones a propósito del libro de Quin Duo "The formation of econometrics", Clarendon Press, Oxford 1993.

I. Introducción.

Desde la aparición del libro de Epstein a finales de los ochenta (Epstein 1987), los estudios relativos a la historia de la econometría han proliferado. Al respecto cabe destacar los trabajos de Morgan (1990), de Bodkin, Klein y Marwah (1991), el número extraordinario de Oxford Economic Papers (1989) y, recientemente, el sugerente y provocativo libro de Quin Duo que motiva este comentario. Una pregunta inmediata que al lector se le plantea son los motivos de esta proliferación. En muchos casos, no se trata únicamente de satisfacer una mera curiosidad, sino que el interés por cuestiones históricas y metodológicas pueden ser, en parte, el subproducto de una cierta insatisfacción con el estado actual de la econometría desde la óptica de los logros alcanzados.

La econometría nació con el firme propósito de tender un puente entre los hechos y las teorías. Su consolidación progresiva se produjo a raíz de la creación en la década de los treinta de la Comisión Cowles para la investigación en economía por Alfred Cowles, asesor de inversiones y miembro de una rica familia, que pretendía la aplicación de los métodos estadísticos y matemáticos para la mejora de las predicciones bursátiles. Estos objetivos no se cumplieron, pero la Comisión prosiguió su existencia y Alfred Cowles se convirtió en un patrocinador de la investigación económica en general. Los impulsores de la econometría depositaron en ella grandes esperanzas, en el sentido de que la nueva disciplina emergente permitiese alcanzar un progresivo consenso sobre las leyes de funcionamiento de la economía. Estas expectativas resultan patentes en el prólogo del trabajo de Klein titulado "Las fluctuaciones económicas en los Estados Unidos 1921-1941" (Klein 1950). El autor señala que "deseamos descubrir la mejor teoría o teorías que expliquen las fluctuaciones observadas... En el curso de la investigación de modelos adecuados para los objetivos de predecir y de recomendación de políticas, nos veremos inevitablemente obligados a considerar varias teorías económicas alternativas como hipótesis admisibles. La aceptación o rechazo de estas hipótesis constituirá nuestra contribución al problema del contraste de las teorías del ciclo económico".

Transcurrido medio siglo, la econometría no ha permitido alcanzar el deseado consenso. Las razones pueden ser varias. Quin Duo señala que la revolución probabilística impulsada por Haavelmo en su manifiesto de 1944 titulado "El enfoque probabilístico en econometría" (Haavelmo 1944), obra por la que se le concedió el premio Nobel de economía en 1989 y que se identifica con la madurez de la econometría, fue una revolución incompleta. Quizás el objetivo de lograr consenso en ciencias sociales sea una quimera. En cualquier caso, cabe pensar que la econometría, aunque nunca logre el deseado consenso, y al decir de Klein, la emergencia de las teorías válidas, puede desempeñar el más modesto papel de formar mejores economistas. Desde esta perspectiva está escrita esta crónica histórica de medio siglo que se apoya en los libros citados. Impulsar una nueva idea requiere entusiasmo y este entusiasmo caracterizó a los propulsores de la econometría. El hecho de que los logros quedasen por debajo de las expectativas es una circunstancia que suele caracterizar a todos los asuntos humanos. En este

sentido, los resultados de la revolución probabilística en economía quizás no se aparten mucho de los resultados de otras revoluciones en distintos campos del conocimiento científico.

En la exposición que sigue, en primer lugar, se describen los primeros análisis que motivaron el nacimiento de la econometría. Seguidamente, se pasa revista a la consolidación de la econometría que se identifica con la revolución probabilística de Haavelmo y con los trabajos de la década de los cuarenta de la Comisión Cowles. Se resalta la dispar evolución de la econometría teórica y de la aplicada a consecuencia, según Quin Duo, del carácter incompleto del marco conceptual. Unas consideraciones finales cierran la exposición.

II. Los pilares del nacimiento de la econometría.

Como se recoge con mayor extensión en Raymond (1992), los dos motores del nacimiento de la econometría estuvieron constituidos por el estudio de la función de demanda y por el análisis del ciclo económico.

En los años veinte y treinta, los trabajos de Henry Moore, Mordecai Ezequiel, Henry Schulz, Holdbrook Working o Fred Waugh, constituyen los primeros esfuerzos serios encaminados a estimar funciones de demanda. Un estudio de referencia obligada es la obra de Schulz de 1938 titulada "Teoría y medición de la demanda" (véase Schulz 1938). Muchos de estos trabajos, según reseña Fox (1989), estaban referidos a la función de demanda de productos agrícolas. La estimación de la función de demanda, y la perplejidad que en algunos casos despertó hallar elasticidades precio positivas, actuó como detonante del descubrimiento de un problema básico de la econometría. Es el denominado problema de la identificación, expuesto en el trabajo de Working de finales de la década de los veinte titulado "¿Qué significan las curvas estimadas de demanda?" (Working 1927). Diversos autores abordaron este problema, como Frisch o Tinbergen, que no halló una respuesta plenamente satisfactoria hasta los trabajos de la Comisión Cowles, y de Koopmans en particular, de finales de la década de los cuarenta.

Junto al análisis de la demanda, el otro pilar del nacimiento de la econometría estuvo constituido por el estudio del ciclo económico. Es a partir del siglo XIX cuando el fenómeno del ciclo económico recibe atención en economía, destacando el nombre de Clement Juglar como el primer estudioso del problema, efectuando un análisis sistemático de las series económicas disponibles, y descubriendo el ciclo de inversión de duración situada entre los siete y los once años. Esta línea de investigación fue seguida por Kitchin, Kuznets y Kondratieff. El punto básico de estos trabajos era la morfología del ciclo económico y la identificación de fases, si bien escasa atención recibía la cuantificación de las relaciones entre variables económicas que podían originar estos movimientos cíclicos. Esta línea de investigación descriptiva presidió los primeros trabajos del National Bureau of Economic Research bajo la dirección de Mitchell, y fue continuada por Warren M. Pearson en los años veinte.

El enfoque econométrico nació con el deseo, no de "describir" el ciclo, sino de "explicar" el ciclo. Es decir, ahondar en las razones conceptuales que motivaban que las variables económicas mostrasen en su evolución un comportamiento cíclico, y en las vías para contrarrestar este comportamiento. A este respecto, en 1936 Tinbergen ofreció el primer intento estructural de analizar el problema del ciclo (véase Tinbergen 1937), especificando un modelo para la economía holandesa que, a través de un conjunto de ecuaciones, ligaba las distintas variables económicas. El modelo se elaboró a petición de la Asociación Económica Holandesa con objeto de diseñar políticas que permitiesen la superación de la fase recesiva en que este país se hallaba inmerso. Esta petición fue aprovechada por Tinbergen para cambiar su actividad profesional del campo de

la física, que era su especialización inicial, al campo de la economía. A diferencia de los planteamientos precedentes, el trabajo de Tinbergen sobre el ciclo permitía simular el probable impacto de políticas económicas alternativas, punto en el que radica la diferencia básica entre el enfoque estadístico o descriptivo del ciclo y el enfoque econométrico o estructural.

En 1936 Tinbergen recibió el encargo de la Liga de las Naciones de contrastar de forma estadística las teorías del ciclo económico presentadas en el libro de Haberler "Prosperidad y depresión" (Haberler 1937). Utilizando datos de los Estados Unidos, Tinbergen trabajó en el tema durante dos años y ofreció los resultados obtenidos en dos volúmenes titulados "Contraste estadístico de las teorías del ciclo" (Tinbergen 1939).

La concepción de Tinbergen de la econometría se encuadra dentro de una línea que posteriormente parece haber ganado una cierta dosis de consenso. Es, concretamente, la concepción popperiana o falsacionista, en el sentido de que el contraste estadístico permite el rechazo o no rechazo de las teorías, si bien sus posibilidades verificacionistas resultan más limitadas.

Un aspecto a destacar de estos trabajos de Tinbergen es que se desarrollaron antes de que el paradigma de la econometría estuviese definido. Para ello fue preciso que transcurriesen algunos años hasta la publicación del "Enfoque probabilístico en economía" de Haavelmo en 1944 y las Monografías de la Comisión Cowles, fundamentalmente la 10 y 14, editadas por Koopmans (1950) y por Koopmans y Hood (1953) respectivamente.

La recepción por parte de los economistas del trabajo de Tinbergen se caracterizó por la controversia. La crítica más conocida es la de Keynes (1939), posiblemente por su fuerza retórica, si bien, Morgan (1990, pág. 121) señala que el contenido de la crítica revela que Keynes no había leído con detenimiento el trabajo de Tinbergen, a la vez que evidencia la ignorancia de Keynes acerca de los modelos económicos dinámicos. Keynes no entendía que un sistema de ecuaciones lineal y dinámico era capaz por sí mismo de generar oscilaciones cíclicas, y consideraba que Tinbergen había simplemente desplazado la explicación del ciclo de las variables endógenas a las exógenas.

Una crítica menos conocida pero de mayor calado y que hoy día sigue teniendo validez por lo que respecta a casi todos los intentos de modelización, fue la ofrecida por Friedman (1940). Milton Friedman señaló que las ecuaciones estimadas eran el resultado de la "caza" de correlaciones, con lo cual, no podían utilizarse para contrastar teoría. En otras palabras, la única forma de contrastar teoría en el contexto de un modelo inducido por los datos, es analizar el comportamiento del modelo al utilizar otras muestras distintas de la empleada para su derivación, de forma que ello permita separar las regularidades estadísticas espurias de las poblaciones o subyacentes al proceso hipotético de generación de los datos.

Esta es una disyuntiva metodológica permanente. Si se desea ser purista, hay que partir de una teoría y contrastarla con los datos. El veredicto es el rechazo o el no rechazo de la teoría. No obstante, si se considera que de los datos se puede aprender, se cae en el problema metodológico señalado por Friedman. La forma más adecuada de proceder todavía no ha hallado una respuesta plenamente satisfactoria ni desde una óptica aplicada ni conceptual. Así, Quin Duo califica la revolución probabilística de Haavelmo de incompleta porque confía en una teoría previa que contrapone a los datos, y no contempla la forma de utilizar los datos para aprender y reformular teorías. No obstante, tratar de derivar teorías de los datos indefectiblemente se enfrenta ante el problema de la posibilidad de detectar relaciones estadísticas espurias,

circunstancia cuya probabilidad de ocurrencia es directamente proporcional a la persistencia del investigador. En este caso, los contrastes estadísticos resultantes pueden quedar completamente distorsionados, y la sugerencia de Leamer (1978) a través de la metodología que el autor denomina "análisis de valores extremos", ha recibido escasa atención en los estudios de tipo aplicado.

El estudio del ciclo y la estimación de funciones de demanda, estuvieron en estos primeros trabajos de modelización ligados al método de estimación de los Mínimos Cuadrados Ordinarios. Las aplicaciones empíricas precedieron al desarrollo de un marco conceptual adecuado. Este se fue progresivamente asentando impulsado por el trabajo de Haavelmo ya citado, así como por la serie de investigaciones realizadas en el seno de la Comisión Cowles en la década de los cuarenta. En efecto, la Comisión Cowles, bajo la dirección de Jacob Marschak, aglutinó a su alrededor un conjunto de jóvenes y brillantes economistas entre los que cabe citar los nombres de H. Rubin, T. Haavelmo, T. Koopmans, T.W. Anderson, L. R. Klein o A. Wald. Otros economistas que posteriormente se distanciaron del campo de la econometría pero que inicialmente mantuvieron vínculos con la Comisión, fueron L. Hurwicz, P. A. Samuelson, K. Arrow o H. Simons. A la vez, la Comisión Cowles mantuvo un estrecho vínculo con la Sociedad de Econometría fundada en 1930 y editora de la revista *Econométrica*, cuyo primer número apareció publicado en 1933.

En síntesis, en los años treinta y cuarenta la econometría centró la atención de los economista más capacitados. En ella se depositaron grandes expectativas que no quedaron plenamente confirmadas por los resultados de los modelos econométricos emergentes. En cualquier caso, había ganado la batalla un nueva forma de aproximarse a la realidad económica y de efectuar estudios de economía aplicada. El análisis del ciclo a través de la acumulación de evidencia con objeto de detectar regularidades estadísticas quedó relegado, en palabras de Koopmans, a la categoría de medición sin teoría. (Véase Koopmans, 1947).

III. La revolución probabilística de Haavelmo v el paradigma de la econometría clásica.

Haavelmo, alumno destacado de Ragnar Frisch, ofreció el marco conceptual de la econometría, la nueva disciplina emergente, en su "Enfoque probabilístico en econometría" (Haavelmo 1944). Un aspecto polémico de la aplicación de la estadística teórica a la economía, que es la esencia de los métodos econométricos, con objeto de contrastar hipótesis (en palabras de Haavelmo, de tender un puente entre los hechos y las teorías), era la adecuación de tal forma de proceder en un contexto en el que no resulta factible la realización de experimentos controlados. En ciencias experimentales cabe repetir varias veces un experimento, controlando ciertas variables cuyos efectos se desea medir, y la aplicación de los conceptos de estadística teórica surge de forma natural. A diferencia, en economía, no se puede observar una nueva serie de renta de los últimos cincuenta años distinta de la disponible. En series temporales la muestra aparece como única y coincide con los datos observados. Si los experimentos controlados no son factibles y la muestra es irrepitable, ¿Cabe interpretar las variables económicas como aleatorias o estocásticas? La respuesta de Haavelmo al respecto, contenida en su manifiesto de 1944, es puramente pragmática. "La cuestión no es si las probabilidades existen o no, sino más bien determinar en qué medida, si se procede como si existiesen, ello permite efectuar afirmaciones adecuadas desde un punto de vista aplicado ... Las nociones rigurosas de probabilidad y de distribuciones probabilísticas existen "sólo" en nuestra mente racional, siendo únicamente un vehículo para derivar afirmaciones útiles" (Literalmente, "serving us only as a tool for deriving practical statements").

En este sentido, Haavelmo define el concepto estadístico de "población" referido a series económicas como "el conjunto de decisiones económicas posibles", mientras que la "muestra" estaría constituida por una "realización observada". La idea es que a partir de un modelo teórico de naturaleza estocástica postulado "a priori" (o proceso de generación de los datos), cabe conceptualizar la población como una enteleguía constituida por el conjunto de realizaciones posibles de este proceso, mientras que la muestra es una realización concreta del proceso a la que el economista tiene acceso. Atendiendo a esta construcción mental sugerida por Haavelmo, adoptada por la Comisión Cowles, y que constituye una parte esencial del paradigma de la econometría, es posible justificar el empleo de la inferencia estadística clásica para el análisis de los problemas económicos.

A este respecto, es interesante la interpretación de Mirowski (1989). El autor señala la analogía existente entre las propuestas de Haavelmo relativas a "muestra" y "población", avanzadas en parte por Koopmans en un artículo ya publicado en 1937 (véase Koopmans 1937), y la física cuántica por aquel entonces emergente. En particular, el concepto de superposición de los estados de la física cuántica hace más plausible la interpretación de la muestra como una realización concreta de un determinado proceso de generación de los datos. No es causal que Koopmans fuese discípulo de un eminente físico cuántico, y que la primera publicación académica de Koopmans, fechada en 1939, fuese relativa a física cuántica.

El punto de partida del enfoque econométrico es un modelo teórico previo postulado por la teoría económica. Formulado el modelo en términos estocásticos, el método de estimación defendido por Haavelmo, y desarrollado posteriormente con amplitud en las Monografías 10 y 14 de la Comisión Cowles, editadas por Koopmans (1950) y por Koopmans y Hood (1954), es la maximización de la función de verosimilitud. No obstante, un paso previo a la estimación del modelo, es el estudio de la identificación: Si a cada valor de la función de verosimilitud le corresponde un único conjunto de coeficientes estructurales, el modelo es indefendible y, por tanto, estimable económicamente. Las condiciones de identificación que debe satisfacer un modelo para ser estimable fueron desarrollados por Koopmans en 1950 en el trabajo citado.

En este contexto de un modelo simultáneo especificado por la teoría económica, el contraste de hipótesis fue adaptado de los desarrollados de Neyman-Persons en el campo de la estadística teórica. Las hipótesis a contrastar eran de naturaleza en parte secundaria a la propia especificación del modelo teórico previo general de partida, que se suponía correcto. Podían hacer referencia, por ejemplo, a la igualdad de ciertos coeficientes, pero no se cuestionaba, como señala Quin Duo, la validez del modelo general que actuaba como hipótesis "alternativa". El desarrollo de la econometría adoptó pues un papel subordinado a la teoría económica, bajo el supuesto de que ésta era capaz de aportar el marco conceptual adecuado. Poca atención se dedicó al problema de la selección de modelos, y este campo de la econometría, a pesar de los recientes esfuerzos en tal sentido, sigue estando poco desarrollado al carecer de un marco conceptual plenamente aceptado. Salvo excepciones, la mayor parte de los desarrollos de la econometría de los años cincuenta y sesenta profundizaron en el problema de la estimación y de la distribución de los estimadores resultantes, así como en el diseño de estimadores de similares propiedades a los máximos verosímiles pero que comportasen una menor dificultad de cálculo.

No obstante, en la práctica, la teoría económica no suele proporcionar de forma inequívoca el correspondiente modelo teórico. Ello en parte quizás explique, como sugiere Quin Duo, que en la década de los cincuenta, una apreciable porción de los esfuerzos de la Comisión Cowles se reorientasen al campo de la teoría económica, como vía para suministrar mejores modelos teóricos que los disponibles hasta el momento a efectos de su estimación econométrica.

El carácter penetrante y crítico de los trabajos iniciales de la Comisión Cowles y de los primeros econométricos queda puesto de manifiesto por el hecho de que, con el correr de los años, han sido redescubiertos planteamientos previamente sugeridos en los albores de la econometría.

Así, como señala Epstein (1987), la revolución de las expectativas racionales en economía, que generalmente se identifica con la década de los setenta y con el trabajo seminal de Muth de 1961 (Muth 1961), ya había sido vislumbrado por Marschak en 1946 en una carta dirigida a Schumpeter en esta fecha:

"La mayor dificultad en derivar sistemas macrodinámicos de los postulados del comportamiento racional individual reside en el hecho de que las ecuaciones de comportamiento racional relacionan valores óptimos de ciertas variables medibles con otras variables que son meras expectativas de los individuos. Cabe recurrir al principio del comportamiento racional en los siguientes términos: suponer que los individuos procesan su experiencia pasada de la misma forma que el investigador racional inductivo. Pero esta completa sustitución del comportamiento tradicional por el racional posiblemente vaya demasiado lejos. De hecho, existe una enorme variedad de ecuaciones de expectativas igualmente elegibles ...".

En cuanto a la esencia de la crítica de Lucas (1976) a la simulación de políticas con modelos econométricos, queda sintetizada en la siguiente cita de Haavelmo correspondiente también a 1946 y tomada del ya citado libro de Epstein:

"Antes de utilizar las viejas ecuaciones estructurales para evaluar un nuevo tipo de política, es importante especificar previamente las condiciones de maximización bajo la nueva política y comparar estas condiciones con las prevalecientes antes de la introducción del cambio".

Sirvan estas citas para resaltar el injustificado olvido de muchos conceptos inicialmente aportados en el seno de la Comisión Cowles, que posteriormente han sido redescubiertos, alimentando una abundante literatura que de nuevo se plantea el problema.

IV. De la teoría a la práctica: El carácter incompleto de una revolución.

La econometría nació, como se ha indicado, adoptando un papel subordinado a la teoría económica. Esta debía proporcionar el modelo teórico que posteriormente sería objeto de estimación por los métodos econométricos. No obstante, en la práctica no era así. A título ilustrativo, el libro de Epstein (1987) recoge las discusiones y dudas en el seno de la Comisión Cowles sobre la especificación de las ecuaciones a raíz de los primeros modelos econométricos propuestos por Klein. El problema radicaba, y radica, en la inexistencia de un marco conceptual plenamente aceptado para la selección entre hipótesis alternativas, cuando éstas comportan concepciones distintas sobre el funcionamiento de la economía.

Como señala Quin Duo, el carácter incompleto de la revolución probabilística se manifiesta en el difícil problema no resuelto de cómo formular y reformular modelos teóricos con respecto a la información muestral, lo que se traduce en las continuas controversias sobre las estrategias de modelización y el desfase creciente entre la práctica econométrica, de naturaleza "ad hoc" y problemática, y la investigación en econometría teórica que generalmente profundiza en aspectos concretos y parciales del proceso de modelización.

La econometría no está diseñada para inferir teoría de los datos y si se procede de esta forma se están distorsionando los distintos contrastes estadísticos, independiente de que en ocasiones esta vía de actuación puede sugerir hipótesis de interés.

Pero hasta incluso, adoptando una posición de tipo falsacionista, como se señala en Raymond (1992), el falsacionismo econométrico no está exento de dificultades. En efecto, el contraste de hipótesis en economía no se efectúa en el "vacío". Para contrastar una hipótesis "básica" es preciso el recurso a una serie de hipótesis "auxiliares" (véase Darnell y Evans 1990). A partir de la información muestral, se procede a la estimación del correspondiente modelo que integra en su formulación de forma conjunta las hipótesis básicas y las hipótesis auxiliares. Caso de que las hipótesis auxiliares no resulten rechazadas, puede pasarse al contraste de las hipótesis básicas con el resultado de rechazo o de no rechazo. Ello obedece pues a una lógica falsacionista.

No obstante, es posible que las hipótesis auxiliares se rechacen. Este rechazo de las hipótesis auxiliares puede también interpretarse como evidencia en contra del modelo propuesto y, por tanto, como evidencia en contra tanto de las hipótesis básicas como de las auxiliares. El tal caso, el modelo (o hipótesis básicas) sería rechazado.

Alternativamente, el rechazo de las hipótesis auxiliares puede llevar a replantearse la formulación del modelo sin alterar las hipótesis básicas. Este es el proceso que usualmente se sigue, y que puede originar un problema de similar naturaleza al conocido con el nombre de "agotamiento de los datos". Es decir, mediante la modificación de las hipótesis auxiliares, en terminología de Popper, puede establecerse una especie de cinturón protector que preserve las hipótesis básicas. Al seguir esta alternativa, el planteamiento econométrico adopta un carácter verificacionista, no falsacionista. En este caso, si el investigador es persistente, pocas hipótesis básicas resultarán rechazadas y el enfoque econométrico perderá capacidad para discriminar entre hipótesis alternativas.

Por otro lado, la lógica del contraste de hipótesis, tomada de la estadística teórica, adolece de una limitación adicional. Es el tratamiento asimétrico que se da a los errores tipo I y tipo II. La probabilidad de error tipo I (la probabilidad de rechazo incorrecto de la hipótesis) se mantiene estable, mientras que la probabilidad de error tipo II (la probabilidad de aceptación errónea de la hipótesis) tiende a cero con el tamaño muestral si el contraste es consistente. De esta forma, una determinada hipótesis, tendrá mayor probabilidad de ser rechazada dependiendo del tamaño muestral. Con tamaños muestrales muy grandes, casi todas las hipótesis resultarán rechazadas, dado que todos los modelos o teorías son falsos, al constituir representaciones simplificadas de la realidad que sólo aspiran a ser útiles. Por contra, con muestras reducidas, podrán coexistir hipótesis alternativas no rechazadas por los datos (véase Leamer 1978).

Estas características confieren al contraste de hipótesis un carácter en parte subjetivo, y contribuyen a explicar por qué la revolución probabilística de Haavelmo no ha logrado un consenso entre los economistas acerca de los mecanismos causales que subyacen en economía. Por qué, en definitiva, el optimismo de Klein en el prólogo a su obra de 1950 "Las fluctuaciones económicas en los Estados Unidos" no se ha visto plenamente refrendado por la historia, a pesar de los múltiples modelos estimados para la economía americana por el propio Klein, o por los seguidores de su orientación metodológica.

No obstante, es indudable que la econometría, a pesar de sus limitaciones, es una de las pocas alternativas de que disponen los economistas para confrontar hechos y teorías. Los distintos test proporcionan una información útil para determinar el grado de compatibilidad entre

el modelo teórico y la información muestral, si bien la decisión de rechazo o no rechazo se convierte en parte en subjetiva por las razones aducidas. Por ello, como señalaba Keynes en su crítica al trabajo de Tinbergen (Keynes 1939), empleando un lenguaje más retórico que el utilizado en este texto, dos economistas con los mismos datos y distintas "priors", probablemente también lleguen a distintas conclusiones. Puede que, en definitiva, la economía en su conjunto sea un ejercicio de persuasión. En este sentido, los tests econométricos probablemente cumplan una función no muy alejada de otras vías alternativas de persuadir, en un contexto en el que no resulta factible la realización de experimentos controlados.

V. Consideraciones finales.

Los modelos econométricos nacieron como un intento de ligar datos y teorías. El enfoque contó con la oposición inicial de algunos economistas, como Keynes, que desconfiaban de la adecuación de la estadística aplicada a los fenómenos sociales. No obstante, en las décadas de los cincuenta y, sobre todo, sesenta, el paradigma de la econometría resultó plenamente aceptado. Son los años sesenta la década dorada del enfoque estructural. El modelo de la Brookings Institution de mediados de los sesenta (véase Duesenberry, Fromm, Klein y Kuh 1965) es expresivo de este punto de máxima confianza en la econometría.

Esquematizando al máximo la presentación de la evolución histórica posterior (véase Raymond 1992 y la bibliografía citada en la sección primera para un mayor detalle), la década de los setenta está marcada por la desconfianza hacia la adecuación de los macromodelos. La irrupción de las expectativas racionales, la crítica de Lucas a la simulación de políticas con modelos econométricos y, sobre todo, los fracasos predictivos de estos modelos en un contexto marcado por los efectos del primer shock del petróleo y la dificultad de hallar políticas macroeconómicas adecuadas para la superación de la crisis, llevaron a cuestionar su validez. Cabe recordar, no obstante, que ni las expectativas racionales son nuevas ni tampoco lo es la crítica de Lucas a la simulación de políticas con macromodelos. Como se recoge en la sección tercera de este trabajo, en la temprana fecha de 1946, ambos conceptos y sus implicaciones fueron definidos con claridad por Marschack y Haavelmo. Marschack no recomendó la adopción generalizada de las expectativas racionales porque "esta completa sustitución del comportamiento tradicional por el racional posiblemente vaya demasiado lejos".

A partir de la década de los ochenta se inicia una nueva corriente que trata de subrayar los aspectos relacionados con el contraste de modelos y que se manifiesta en la proliferación de tests de especificación defectuosa. Cabe recordar, en cualquier caso, el problema conceptual que plantea la aplicación de estos tests para la reformulación del modelo inicial: se puede producir un "agotamiento de los datos" que conduzca a la especificación de modelos inspirados en la "muestra" y que, por tanto, en un planteamiento purista, deberían ser contrastados utilizando una muestra distinta de la utilizada para su derivación. A título ilustrativo, dos observaciones atípicas separadas tres períodos pueden originar en la especificación dinámica del modelo inspirada en los datos un desfase de este orden significativo. Alternativamente, la especificación dinámica siguiendo el enfoque "de lo general a lo particular" puede actuar como "proxy" de la omisión de variables relevantes y restar potencia a los tests de autocorrelación de las perturbaciones como indicativos de una especificación defectuosa.

En cualquier caso, el economista cuando abandona la torre de marfil de la economía matemática y se enfrenta ante el prosaico problema de interpretar la realidad, precisa de un instrumento para efectuar esta tarea y, a pesar de sus limitaciones, indefectiblemente se ve abocado a la utilización de métodos econométricos. A este respecto, la apreciación de Quin Duo

puede ser relevante. La autora señala que "el progreso en econometría en principio comporta la integración del pensamiento económico con la estadística matemática, inspirada y dirigida por los requerimientos de tipo aplicado. La utilización de herramientas de análisis poco sofisticadas es necesaria pero no suficiente para el progreso. Una combinación consistente de pensamiento económico y estadística matemática resulta esencial. Si embargo, las combinaciones más fructíferas probablemente reciban impulso del interés en la profundización de estudios de tipo aplicado".

Fue precisamente el interés por los trabajos aplicados la motivación de la Comisión Cowles y del manifiesto de Haavelmo de principios de los cuarenta. Transcurridos cincuenta años desde su publicación, los modelos econométricos han madurado y, hasta incluso, envejecido. Al igual que la vejez, tienen grandes limitaciones, pero suelen ser preferibles a la alternativa. El repaso de los aspectos históricos y metodológicos, recogidos en la bibliografía citada en la primera sección de este trabajo, puede resultar de indudable utilidad para comprender este proceso.

IV. Referencias.

- Bodking, R.; Klein, L.R. y Marwah, K. (1991): "A history of macroeconomic model building", Edward Elgar Publishing Company.
- Darnell, A.C., y Evans, J.L. (1990): "The limits of Econometrics", Edward Elgar Publishing Limited.
- Duesenberry, J.S., Fromm, G., Klein, L.R., y Kuh, E. (1965): "The Brookings quarterly econometric model of the United States", North Holland.
- Epstein, R.J. (1987): "A history of econometrics", North Holland.
- Fox, K.A. (1989), "Some contributions of U.S. agricultural economists and their close associates to statistical and econometrics, 1917-1933", Oxford Economic Papers 41, págs. 53-70.
- Friedman, M. (1940): "Review of business cycles in United States", American Economic Review, 30, págs. 657-660.
- Haavelmo, T. (1944): "The probability approach in econometrics", Econometrica, 12, suplemento, págs. 1-118.
- Haberler, G. (1937): "Prosperity and depression", Ginebra, Liga de Naciones.
- Hodd, W.C. y Koopmans, T.C. (1953): "Studies in econometric method", Monografía 14 de la Comisión Cowles, Wiley.
- Keynes, J.M. (1939): "Professor Tinbergen's method", Economic Journal, 40, págs. 558-568.
- Klein, L.R. (1950): "Economic fluctuations in the United States, 1921-1941", Monografía 11 de la Comisión Cowles, Wiley.
- Koopmans, T.C. (1937): "Linear regression analysis of economics time series", Netherland Economic Institute. Publicación nº 20 Haarlem: F. Bohn.
- Koopmans, T.C. (1947): "Measurement without theory", The Review of Economics and Statistics", 20, págs. 161-172.
- Koopmans, T.C. (1950): "Statistical inference in dynamic economic models", Monografía 10 de la Comisión Cowles, Wiley.
- Lucas, R. (1976): "Econometric policy analysis: A critique", en The Phillips curve and labour markets, editado por K. Brunner y A. Meltzer, North Holland.
- Mirowsky, P. (1989): "The probabilistic counter revolution, or how stochastic concepts came to neoclassical economic theory", Oxford Economic Papers, 41, págs. 217-235.

- Morgan, M.S. (1990): "The history of econometric ideas", Cambridge University Press.
- Muth, J.F. (1961), "Rational expectations and the theory of price movements", *Econometrica*, 29, págs. 315-335.
- Quin Duo (1993), "The formation of econometrics", Clarendon Press, Oxford.
- Raymond, J.L., "Análisis coyuntural y modelos macroeconómicos", Documento de Trabajo nº 88, Fundación FIES. Trabajo posteriormente publicado en *Información Comercial Española*, Enero 1993, págs. 101-123.
- Schulz, M. (1938): "The theory and measurement of demand", University of Chicago Press.
- Tinbergen, J. (1937): "An econometric approach to bussiness cycle problems", Hermann and Cie.
- Tinbergen, J. (1939): "Statistical testing of business cycle theories, vol I: A method and its applications to investment activity; vol II: Business cycles in the United States of America, 1919-1932", Ginebra, Liga de Naciones.
- Working, E.J. (1927): "What do statistical demand curves show?", *Quarterly Journal of Economics*, 41, págs. 212-235.

José L. Raymond

MORA, J.G., PALAFOX, J., y PEREZ GARCIA, F. (1993): La financiación de las universidades valencianas. Edicions Alfons el Magnànim, IVEI, Valencia.

Resulta paradójico que haya de destacarse el rigor científico que adorna el trabajo de referencia cuando, aparentemente, todos los estudios generados desde, por y para las Universidades deberían, por la propia naturaleza de estas venerables Instituciones, estar dotados del mismo. Ello no es, sin embargo, frecuente, por lo que hay que saludar con alborozo la aparición de este Informe, patrocinado por la Dirección General de Enseñanza Universitaria e Investigación de la Generalitat Valenciana y fruto de las investigaciones del Institut Valencia d'Investigacions Econòmiques (IVIE), que muestra así otra vertiente de aplicación de su contrastada eficiencia interna y externa, que redundan, respectivamente, en la calidad de sus trabajos y en la proyección social de los mismos.

El Informe atiende al objetivo básico de detectar y caracterizar los problemas inherentes al diseño de un modelo de financiación para las universidades valencianas, inserto en el marco legal que configuran la Constitución Española, la Ley Orgánica Reguladora del Derecho a la Educación (LODE) y la Ley Orgánica de Reforma Universitaria (LRU), y acorde con los principios vigentes en dicho marco legal de equidad, autonomía, eficiencia en el uso de los recursos y suficiencia financiera.

Su enfoque y estructura se atienen a esa finalidad y se materializan así en un primer bloque de carácter normativo, sobre "lo que debería ser" el modelo, habida cuenta del precitado marco legal existente y de los principios económicos que habrían de salvaguardarse con su funcionamiento. Se continúa luego con un segundo bloque de ámbito positivo, dedicado al análisis de "lo que es" en la experiencia comparada, histórica e internacional, el modelo de financiación de las universidades españolas y, en particular, de las valencianas. Y se concluye con un tercer apartado en el que se prefiguran los elementos básicos de un sistema de financiación, posible y deseable, para las universidades valencianas, y se describen los instrumentos fundamentales que los autores sugieren para su implantación efectiva: la programación a medio plazo del sistema universitario valenciano y la instrumentación de sus previsiones mediante contratos-programa signados con todas y cada una de sus universidades.

En cuanto a las conclusiones del Informe, y sin dejar de recomendar al lector interesado que profundice en la rigurosa y detallada fundamentación de las mismas que se hace en el cuerpo del trabajo, queremos destacar la dilación e insuficiencia en la información que han encontrado los autores al caracterizar el "estado de la cuestión" de las universidades españolas; su impresión de que existen motivos para preocuparse seriamente por el desfase acumulado entre la oferta existente y la demanda actual de estudios universitarios; y su apelación a que debe actuarse ya, en una programación de objetivos a medio plazo, global y concertada, que supere el paradigma compartido actualmente por la comunidad universitaria española, basado en el particularismo de cada Universidad en la reivindicación de mayores recursos financieros y en la carencia de cualquier visión de conjunto.

Por lo que se refiere a algunas de las propuestas concretas del Informe sobre el modelo de funcionamiento y financiación a implantar en las universidades valencianas, y que es, casi punto por punto, extrapolable al resto de las universidades españolas, citaremos, con el mayor énfasis

posible: el aumento de la competencia, la flexibilización de la oferta, y su motivación hacia las titulaciones de ciclo corto y demanda fuerte; el incentivo hacia la eficiencia, en la generación de titulados, el desarrollo de programas de innovación educativa, o la misma programación conjunta de la dotación en infraestructuras; el desarrollo de una política de tasas que incremente la participación de los beneficiarios directos de la educación universitaria en su financiación, en concordancia con otra política de becas y préstamos que garantice y mejore el principio de igualdad de oportunidades; y, en fin, un programa constante de evaluación de la calidad del servicio público prestado. Todas ellas, sin lugar a dudas, imprescindibles para que universitarios y sociedad podamos entonar conjuntamente, y con fundamentación, el "Gaudeamus igitur".

Juan Antonio Maroto Acín

NOTICIAS DE LIBROS

Cuadernos de Gestión. McKinsey & Co.

Varios autores.

Madrid, 1993, McKinsey & Co., 93 págs.

La Alta Dirección de las empresas se enfrenta continuamente con acuciantes problemas de gestión, provocados por la aparición de nuevos conflictos y situaciones. La empresa de servicios McKinsey & Co. trata en el presente Cuadernos de Gestión en cinco capítulos, aspectos puntuales de las organizaciones, ofreciendo unas pautas concretas de actuación. El capítulo 1, "El equipo, piedra angular de las organizaciones ganadoras", pretende que se alcance el máximo rendimiento de todos los miembros de la compañía. A este fin presenta los resultados del estudio de cincuenta grupo de trabajos e intenta descubrir la diferencia entre un auténtico equipo y un simple grupo. De la forma en la que trabajan los equipos de rallys se pueden extraer ideas de enorme interés por cualquier organización empresarial. Esta es la tesis que se sostiene en el capítulo: "La mecánica de un equipo ganador". McKinsey ha desarrollado una metodología denominada TOP (Total operational performance) para conseguir una mejora de costes y calidad a corto plazo, así se expone en "La mejora de los resultados operativos mediante la metodología TOP". La función de la informática dentro de la empresa ha sido objeto de cuantiosas inversiones desde que se reveló como un arma de gestión. El capítulo "Gestión de la Informática: implicaciones para la alta dirección" apunta los criterios que se deben utilizar para sacar el máximo partido de las inversiones realizadas. Dada la actual situación de morosidad con que se enfrentan las entidades financieras, merece una mención especial el capítulo: "La gestión del riesgo crediticio en banca se enfrenta a los nuevos desafíos", donde se aboga por un nuevo enfoque de gestión del riesgo crediticio basado en mejores soluciones técnicas para medirlo y controlarlo y en una reestructuración de los procesos organizativos, los incentivos y las capacidades de la entidad financiera.

Economía.

Joseph E. Stiglitz

Barcelona, 1993, Editorial Ariel, 1260 págs.

La presentación de nuevos manuales suele coincidir con el inicio del curso académico. Entre ellos, este año cabe destacar el de Economía de Stiglitz. En principio es un libro introductorio sobre economía, sin embargo, es un libro muy moderno en su contenido. No sólo se sitúa en el momento actual, es decir, recoge las experiencias del pasado más reciente, sino que es un libro diferente a los tradicionales manuales de economía. La primera impresión es que no se divide entre macroeconomía y microeconomía. Según el autor esta división está en entredicho, ya que no se acepta que existan dos conjuntos de principios económicos sino uno. Entre los aspectos más sobresalientes e innovadores cabe destacar el tratamiento de algunos temas económicos

como el modelo competitivo básico, los incentivos, la innovación, la incertidumbre, la contaminación, la regulación, la revisión de las fronteras entre la economía y la administración de empresas, y entre la financiación y la dirección empresarial, la integración de la teoría económica y la teoría financiera. Además son especialmente novedosos el análisis macroeconómico basado en los principios microeconómicos, la teoría financiera tratada como una parte importante de la economía, el tratamiento conjunto de los problemas del crecimiento y competitividad internacional con los del cambio tecnológico, el estudio del papel del comercio y de las finanzas internacionales, el problema de los incentivos referidos tanto a directivos como a trabajadores, los problemas de la información incompleta, y el análisis del equilibrio entre sector público y privado. En resumen, un libro novedoso en el que se describen los principios básicos que debe saber todo estudiante y sus aplicaciones más importantes.

Manual de Sistema Financiero Español.

*A. Calvo Bernardino, A. Cuervo García, J.A. Parejo Gámiz, L. Rodríguez Saiz
Barcelona, 1993, Editorial Ariel, 6ª Edición, 558 págs.*

Acaba de publicarse la 6ª Edición de este manual, cuya actualización se han venido produciendo periódicamente. Su objetivo es realizar un análisis en profundidad y lo más actualizado posible del sistema financiero en España. El contenido se centra en las instituciones o intermediarios financieros, los mercados monetarios y de capitales, y los medios. El libro se divide en diecisiete capítulos. En el primer capítulo se estudia el sistema financiero en nuestro país, después se analizan los flujos financieros que se producen a través del sistema, especialmente los de financiación del sector público y privado, se estudia la organización y funciones del Banco de España, el sistema bancario español, en particular el de los Bancos, Cajas de Ahorro y Cooperativas de Crédito. Además, se estudian otras entidades de crédito como la banca pública, entidades de ámbito operativo limitado, compañías de seguros y fondo de pensiones, y otros intermediarios y auxiliares financieros. Por último se dedica un capítulo al sistema financiero internacional. Esta nueva edición, aunque se ha mantenido su estructura, ha supuesto la modificación total o sustancial de una tercera parte del contenido de cada edición anterior, lo que permitirá no sólo introducir en este tema a quien quiera conocer el sistema financiero español, sino mantener al día en los aspectos fundamentales a quienes ya lo conocen.

International and intertemporal comparisons of real product in the OECD: 1960-1990.

Teresa Dabán y Rafael Domenech. Documento de Trabajo 93008. Dirección General de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda.

Es un hecho conocido que la comparación internacional de los niveles de PIB per cápita utilizando tipos de cambio adolece de graves limitaciones. Por tal razón, se ha impuesto la utilización de "paridades de poder de compra" para efectuar estas comparaciones, lo que permite tener en cuenta las diferencias de niveles de precios entre países. El documento de trabajo que se comenta constituye un "survey" de la literatura sobre los métodos de estimación de "paridades de poder de compra" y los problemas que tales métodos comportan. Adicionalmente, se comprueba que según el criterio de cálculo utilizado, las diferencias resultantes pueden ser

apreciables. Se trata, en definitiva, de un interesante trabajo que profundiza a nivel técnico en esta problemática. Este documento constituye el cuarto publicado de una serie de estudios de la Dirección General de Planificación que tienen como objetivo ahondar en los problemas de la convergencia real. Los tres precedentes tienen por título "Spains's gross domestic product, 1850-1990: A new series", L. Prados de la Escosura, D.T. 93002; "Growth, convergence and macroeconomic performance in the OECD Countries: A closer look", J. Andrés, R. Doménech y C. Molinas, D.T. 93003 y "Technological differences and convergence in the OECD", J. Andrés y J.E. Boscá, D.T. 93005.

ROBERT W. FOGEL Y DOUGLASS C. NORTH.

PREMIOS NOBEL DE ECONOMIA 1993

LA CONCESION DEL PREMIO NOBEL DE ECONOMIA A DOS HISTORIADORES: FOGEL Y NORTH

No por esperada por los especialistas desde hace años ha dejado de sorprender a muchos la concesión del Nobel de Economía a dos veteranos historiadores económicos norteamericanos, Robert W. Fogel y Douglas C. North. No es, desde luego, la primera vez que recibían la máxima distinción académica del mundo economista con interés hacia la historia y que realizaron aportaciones decisivas a la interpretación del pasado y a la renovación de sus métodos cuantitativos. Este es el caso de Simon Kuznets y de J. Arthur Lewis. Pero ahora los receptores del premio son historiadores profesionales, es decir, economistas que dedican sus esfuerzos a estudiar los problemas del pasado. En realidad ahí terminan las diferencias entre Fogel y North (y la ya casi legión de sus discípulos) y el resto de los agraciados por el Nobel de Economía. En todo lo demás forma de análisis, métodos técnicos, planteamientos teóricos -no se aprecian distancias con el resto de los comunistas, los "cliómetros"- así se denominan los seguidores de North y Fogel, en alusión a la musa de la Historia, Clío, y al afán por la medición de los nuevos historiadores -son, simplemente, economistas que se ocupan de los mismos problemas de los que ocupan los demás economistas (inflación, crecimiento, comercio exterior, política económica) y lo hacen con el mismo arsenal de instrumentos y desde los mismos planteamientos intelectuales-. La diferencia, como se ha dicho más arriba, reside en que la inflación estudiada es la del siglo XVI, el crecimiento que se analiza es el de Inglaterra entre 1780 y 1830 y la política económica sometida a examen es la del período de entreguerras en Estados Unidos o Europa. Por supuesto, la lejanía temporal de los problemas estudiados plantea dificultades específicas, como la escasez de información estadística o la interpretación de contenidos institucionales no actuales (por ejemplo, cuando se recogen datos de precios o salarios de hace dos o tres siglos hay que precaverse de que estuviesen o no sujetos a tasa). Para la primera de las dificultades señaladas, la escasez de información estadística, los cliómetros han desarrollado una refinada habilidad en reconstruir las cifras económicas del pasado a partir de información colateral. Por ejemplo, en Estados Unidos, y en otros países, se han utilizado -por el propio Fogel, entre otros- datos sobre consumo de alimentos, estatura de los jóvenes, esperanza de vida, etc., para estimar la renta disponible o la productividad del trabajo en períodos carentes de estadísticas económicas. La utilización habitual de modelos económicos y de métodos econométricos por parte de los nuevos historiadores facilita esa labor de reconstrucción retrospectiva.

La definición de las hipótesis explicativas de los problemas en ecuaciones y su contrastación por medio de la información cuantitativa disponible son tareas características de la historia económica que hacen los seguidores de Fogel y North, especialmente los del primero. Fogel, en uno de sus libros más conocidos (*Los ferrocarriles y el crecimiento económico de los Estados Unidos*), publicado inicialmente en 1964, se lamentaba de que, todavía en aquella época, las exposiciones y debates sobre historia económica se desarrollaran en términos cualitativos, empleándose los datos estadísticos fundamentalmente como ilustraciones. Fogel se lamentaba de ello porque la exposición en términos cuantitativos frecuentemente esconde afirmaciones cuantitativas, con el inconveniente de que en ese caso no pueden ser contrastadas. Según sus propias palabras:

La tarea central de los historiadores económicos concierne a fenómenos que no pueden describirse sin medición y al análisis de las repercusiones de los cambios de las instituciones y procesos sobre las magnitudes medibles de estos fenómenos.

No es extraño, entonces, que el mismo Fogel advirtiera, en un artículo publicado en 1966, que "los caracteres metodológicos principales de la Nueva Historia Económica son su énfasis en la medida y su reconocimiento de las relaciones íntimas entre medida y teoría".

La fusión entre medida y teoría ha dado lugar, en la obra de Fogel, a modelos de gran originalidad forma y a la vez, de profundo rigor conceptual. Aunque, tal vez, los rasgos más llamativos de las empresas intelectuales de Fogel sean la provocación iconoclasta hacia las afirmaciones establecidas y una clara predisposición hacia la formulación de conclusiones llamativas y, en algún caso, escandalosas.

En su estudio sobre la contribución de los ferrocarriles al crecimiento de la economía norteamericana del siglo XIX, Fogel cuestiona la tesis -en su día generalmente aceptada- de W.W. Rostow, según la cual fue dicho medio de transporte un sector punta de la modernización de los Estados Unidos, gracias, sobre todo, a las numerosas relaciones hacia adelante y hacia atrás. Según Rostow, la magnitud de dichas relaciones o conexiones del ferrocarril con el resto de la economía norteamericana, como oferente de servicios de transporte y como demandante de diferentes productos en grandes volúmenes, explicarían el despegue del Producto Interior en el siglo XIX. Fogel, a poco de establecerse esta tesis, publicó *Los ferrocarriles y el crecimiento económico de los Estados Unidos*, que tuvo sobre ella un efecto demoledor. Fogel afirma, que no se dio el postulado de indispensabilidad, y también que no fue el ferrocarril protagonista de la modernización económica de los Estados Unidos.

Para rentar su tesis contestataria, Fogel calcula el efecto sobre la economía norteamericana -en términos de renta- de la ausencia hipotética de ferrocarril, y en segundo lugar, siempre en términos de renta, evalúa el efecto de un sistema, igualmente hipotético, de transporte alternativo, como la creación de una red fluvial de carreteras. Esta confrontación de la realidad histórica con una realidad posible pero ficticia, medida a partir de datos estadísticos verdaderos, es a lo que se denomina, en la jerga de los nuevos historiadores, "modelo contractual". Se trata de un modelo hipotético-deductivo que, en el caso de Fogel y el ferrocarril, se dirige a calcular las diferencias entre el coste del transporte ferroviario de mercancías en un año -1890- y el coste de un transporte alternativo, en el mismo año, de las mismas mercancías. Dicha referencia, según Fogel, oscilaba entre el 1,8 y el 3,1 por 100 del producto Interior Bruto, lo que, obviamente, relegaba al ferrocarril a una posición no más destacada que la de otros sectores de la economía norteamericana.

Otra cuestión polémica abordada por Fogel, esta vez en colaboración con Stanley Engerman, es el de la esclavitud en los Estados del Sur, antes de la guerra civil norteamericana. Se trata éste de un tema profusamente tratado por los historiadores estadounidenses, y hacia él se dirigió la atención de quienes deben ser considerados los pioneros de la cliometría: Alfred H. Conrad y John R. Meyer. Estos autores, ya que 1958, llegaron a la conclusión de que la esclavitud en las plantaciones de algodón representaba un sistema viable, desde el punto de vista económico, y además rentable, en comparación con otras inversiones alternativas. Aquél trabajo supuso el desencadenamiento de una larga serie de estudios, a lo largo de los años sesenta y setenta, que trataban el tema de la esclavitud desde diferentes ángulos. En 1974, Fogel y Engerman publicaron *Tiempo en la cruz. La economía de la esclavitud negra americana*. En este libro, sus autores

defienden la idea de que, no sólo la esclavitud era rentable para sus beneficiarios, sino que además era un sistema eficiente y permitía unos niveles de vida en la población esclava sureña bastante próximos, y a veces superiores, a las de los trabajadores del mundo occidental a mediados del siglo XIX. El libro está planteado como una defensa de la población negra esclava, refutándose la opinión de que el esclavismo entrañaba la perversión ética, la anulación cultural y la degradación humana. Otra deducción del libro de Fogel y Engerman es que la abolición de la esclavitud significó una pérdida de bienestar material para los negros libertos. Como es fácil imaginar, la publicación de *Tiempo en la cruz* supuso una avalancha de críticas y comentarios escandalizados que todavía llegan en oleadas hasta sus autores. Fogel y Engerman, sin embargo, se defienden con el argumento de que el esclavismo era absolutamente reprobable desde el punto de vista moral, por lo que debió ser abolido, como en efecto ocurrió por una decisión política, no habiendo razones económicas que hicieran, por sí mismas, prever su declive. Como dato anecdótico adicional, hay que decir que el tema atañía personalmente al propio Fogel, cuya esposa es descendiente de esclavos negros.

En los últimos diez años, Fogel viene dedicándose a problemas que relacionan la historia económica con la demografía, como la relación entre los niveles de vida y la superación de las altas tasas de mortalidad o del hambre en el siglo XIX, o la existente entre trabajo y esperanza de vida. Fogel ha sido profesor en Harvard y actualmente enseña en la Universidad de Chicago.

Por su parte, Douglas C. North debe ser destacado, en primer lugar, por su fructífera labor pedagógica. En el Seminario de Historia Económica de la Universidad de Washington, en San Luis, donde es profesor desde hace muchos años, North ha formado un nutrido grupo de economistas dedicados a la investigación histórica. Sus primeras aportaciones a la historia económica norteamericana trataron sobre la división tripartita, desde el punto de vista económico, de los Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX. Según esta división -el Norte, que comprendía Nueva Inglaterra y los puertos del Atlántico septentrional, el Sur esclavista y la frontera hacia el Oeste se llegó, gracias al desarrollo de los transportes, a una progresiva complementariedad y progreso económico, especializándose cada región en productos y servicios que intercambiaba con las otras dos regiones y con el resto del mundo. En otras palabras, el crecimiento económico de los Estados Unidos, antes de la guerra de Secesión, no fue consecuencia de la industrialización de los estados del Norte, que habría compensado las rémoras de un Sur anacrónico, sino de la intercomunicación entre tres grandes regiones, compitiendo al Sur esclavista un papel importante en dicha interrelación.

Desde el punto de vista divulgativo, no cabe duda que North fue el primer representante y cabeza del grupo de la Nueva Historia Económica -como así se conoció, al principio, lo que ahora se llama Cliometría- una vez que se celebró la Conferencia de la Asociación de Historia Económica norteamericana Williamstown, Massachusetts, en 1957. Se considera a la conferencia de Williamstown el punto de arranque de la Nueva Historia Económica. En ella los ya citados Conrad y Meyer presentaron su trabajo sobre la esclavitud, y otros futuros cliómetras aportaron estudios de carácter histórico-estadísticos, generalmente. Aquella reunión fue también el antecedente del libro, publicado en 1961, *The Economic Growth of the United States*, por Douglass C. North, quien había llevado a Williamstown una ponencia sobre la balanza de pagos norteamericana entre 1790 y 1860. El mencionado libro es la primera monografía que difundió las ideas, los enfoques y procedimientos de la nueva escuela. En 1966, North publicó *Crowbh and Welfare in the American Past. A New Economic History*, que tuvo la virtud de servir de caja de resonancia de los nuevos historiadores económicos norteamericanos en todo el mundo, traducándose a numerosos idiomas, entre otros el español en 1969. Este libro de North parte de la época colonial, recoge el capítulo de expansión económica e incipiente industrialización durante las

guerras napoleónicas, sintetiza los primeros estudios sobre la viabilidad y rentabilidad de la esclavitud y también los trabajos sobre el pretendido carácter indispensable de los transportes en el desarrollo económico, continúa por el papel desempeñado por el movimiento hacia el Oeste y llega a las grandes cuestiones del siglo XX: Gigantismo industrial, depresión en los años treinta y la reorganización económica después de 1945. La base del libro, obviamente, no sólo está constituida por los trabajos del propios North, sino que recogía lo más brillante de la producción científica de sus jóvenes colegas.

A partir de los años setenta, North enfocó su actividad hacia un campo antes no transitado por los nuevos historiadores económicos. Se trata de las relaciones existentes entre la economía y las instituciones. Curiosamente, el premio Noble ha recaído en los últimos años en economistas que han investigado en la misma cuestión, como Buchanam, Coase o Becker. Es, sin duda, North quien más esfuerzos ha aportado al tratamiento histórico de problemas como la influencia de la definición de los derechos de propiedad sobre el crecimiento económico, la formación de los Estados y las posibilidades de innovación económica o los costes de transacción como condicionantes del progreso material a lo largo del tiempo. Sus libros *El nacimiento del mundo occidental* y *Estructura y cambio en la historia económica* (y también el más reciente, aún no traducido al español, *Instituciones, institutional change and economic performance*) se ocupan de estas cuestiones.

BIBLIOGRAFIA BASICA.

Robert W. Fogel:

- *Railroads and American Economic Growth: Essays in the Econometric History*, The John Hopkins Press, Baltimore, 1964 (Hay traducción española: *Los ferrocarriles y el crecimiento económico de los Estados Unidos*, Tecnus, Madrid, 1970).
- y Stanley Engerman, *The Reinterpretation of American Economic History*, Harper and Row, New York, 1971.
- y W.O. Aydelotte y A.G. Bogue (eds.), *The Dimensions of Quantitative Research in History*, Oxford University Press, London, 1972.
- y Stanley Engerman, *Time on the Cross. The economics of American negro salvery*, little, Brown and Co., Boston, 1974 (Hay traducción española del primer volumen, *Tiempo en la cruz*, Siglo XXI, Madrid, 1980).
- *Some Notes on the Scientific Methods of Simon Kuznets*, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), 1987.
- *The Conquest of high Mortality and Hunger in Europe and America: timing and mechanisms*, National Bureau of Economic Research, Cambridge (Mass.), 10990.

Douglass C. North:

- *The Economic Growth of the United States, 1790-1860*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1961
- *Growth and Welfare in the American Past. A New Economic History*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, N. J., 1966. (Hay traducción española, *Una nueva Historia Económica. Crecimiento y bienestar en el pasado de los Estados Unidos*, Tecnos, Madrid, 1969).
- Lance Davis, *Institutional Change and American Economic Growth*, Cambridge University Press, London, 1971.
- y Roger Le Roy Miller, *The Economics of Public issues*, Harper and Row, New York, 1971.
- y Robert Paul Thomas, *The Rise of Western World. A. New Economic History*, Cambridge University Press, London, 1973 (hay traducción española: *El nacimiento del mundo occidental. Una nueva historia económica (900-1700)*, Siglo XXI, Madrid, 1978).
- *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton and Company, New York, 1981. (Hay traducción española, *Estructura y cambio en Historia Económica*, Alianza, Madrid, 1984).

- *Institutions, Institutional change and Economic Performance*, Cambridge, University Press, London, 1990.

Publicaciones de carácter general sobre Nueva Historia Económica en español:

- Peter Termin (comp.), *La nueva historia económica. Lecturas seleccionadas*, con prólogo de Gabriel Torbella (versión original, *New Economic History*, Penguin Books, Harmondsworth, 1973), Alianza, Madrid, 1984.
- Pablo Martín Aceña y Leandro Prados de la Escosura, *La Nueva Historia Económica en España*, Tecnos, Madrid, 1985.

Pedro Tedde de Lorca

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

Ultimos números publicados:

N.º 55. Comunidades Autónomas. Situación económica actual
 N.º 56. La competitividad de la industria española

PERSPECTIVAS DEL SISTEMA FINANCIERO

Ultimos números publicados:

N.º 42. Instituciones y mercados financieros. Modelos de gestión
 N.º 43. El riesgo en las entidades de crédito

ECONOMIA DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS

Ultimos números publicados:

N.º 11. Arco Mediterráneo.
 N.º 12. La Rioja.

ESTUDIOS DE LA FUNDACION

Ultimo número publicado:

N.º 6. Las áreas deprimidas de España.



FUNDACION FONDO PARA LA INVESTIGACION ECONOMICA Y SOCIAL
 Juan Hurtado de Mendoza, 14. 28036 Madrid. Tfno. 2504400

AÑO 1993

- | | | |
|--------------------------|--|-------------|
| <input type="checkbox"/> | <i>Papeles de Economía Española</i> (suscripción) | 6.800 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos | 2.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | <i>Perspectivas del Sistema Financiero</i> (suscripción) | 6.900 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | <i>Cuadernos de Información Económica</i> , un año | 12.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Números sueltos | 1.600 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | <i>Documentos de Trabajo</i> (números sueltos)..... | 1.000 Pts. |
| <input type="checkbox"/> | Microfichas de | 1.200 Pts. |

El pago lo efectuaré:

- Contra reembolso del primer envío Giro postal Núm..... Cheque bancario.
 Domicialización bancaria (facilítenos sus datos y autorización en hoja aparte)

Nombre o razón social

Actividad o Departamento

Domicilio

Ciudad C.P. Provincia o país

Fecha

Firma o sello,

Precio de este ejemplar de Cuadernos.- 1.600 pts.

ISSN 8411329386



9 778411 329386