

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA

**CONFIDENCIAL
RESERVADO**

1990: EL PRESUPUESTO COMO
PROBLEMA FUNDAMENTAL.

Cuaderno n° 34 Enero 1990



Fundación Fondo
para la
Investigación
Económica y Social

Obra Social
de la Confederación
Española
de Cajas de Ahorros

Ejemplar núm.

1990: EL PRESUPUESTO COMO
PROBLEMA FUNDAMENTAL.

Cuaderno n° 34 Enero 1990

S U M A R I O

PRESENTACION

ECONOMIA ESPAÑOLA

- . La regulación de la prórroga de los presupuestos mediante Decreto-Ley
Ramón Falcón y Tella
- . Medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y Tributaria
- . Los sindicatos agrarios españoles
Gloria de la Fuente Blanco

SISTEMA FINANCIERO

- . Las Letras del Tesoro y la política de Deuda Pública
Analistas Financieros Internacionales, S.A.
- . Las Cajas de Ahorros en Europa
- . Nuevas directivas comunitarias
José Antonio Antón Pérez
- . XVI Jornadas sobre: "Perspectivas financieras y tipos de interés"
- . El sistema financiero ante el cambio tecnológico

RESUMEN DE PRENSA

La información económica en la prensa internacional

ARTICULO DEL MES

- . La vida política y los ciclos económicos en las democracias industriales
Alberto Alesina

EL GRAFICO DEL MES

- . La brecha de la demanda nacional

INSTANTANEA ECONOMICA

- . Indices de divergencia española y comunitaria

EL LIBRO DEL MES

- . España. Autonomías.
Juan Pablo Fusi (Espasa Calpe, 1989).

PRESENTACION

El Presupuesto, tema del año.

El tema del año que acaba de iniciarse para la economía española debe ser, si se atiende a las preocupaciones manifestadas por quienes analizan técnicamente sus problemas o para los agentes económicos que los padecen, el de la política presupuestaria. Hemos comenzado el año sin presupuesto y la forma en que se ha prorrogado el presupuesto del ejercicio anterior plantea ya problemas jurídicos importantes no bien resueltos.

A esa situación jurídica se añade el clamor levantado por la ausencia de una política presupuestaria suficiente capaz de colaborar con la política monetaria en el logro de los perdidos equilibrios de la economía. Se ha afirmado por todos los informes técnicos de la economía española de 1989 (desde la OCDE al Banco de España, desde el Fondo Monetario Internacional a la CEE) que la soledad de la política monetaria en la empresa de reducir el exceso de gasto de la economía española se manifiesta en una elevación de los tipos de interés. Esos mayores tipos de interés provocan una cascada de efectos negativos: encarecen las inversiones privadas, dificultando su realización; atraen capitales extranjeros presionando al alza el tipo de cambio de la peseta ahogando así las posibilidades exportadoras nacionales; aumentan los pagos por intereses de la deuda pública, dando una gran rigidez al gasto público, lo que impide un aumento de otras partidas más urgentes y deseables de gasto o bien -alternativamente- una futura y conveniente reducción de la factura impositiva de los contribuyentes españoles.

Esta sonora cascada de los efectos negativos de los tipos de interés es la que ha presidido y se ha hecho escuchar en el país entero por empresarios de lujo en la cumbre de la industria española organizada por la CEOE y celebrada recientemente en Zaragoza.

La crítica a los elevados tipos de interés españoles no es una crítica abstracta al encarecimiento de los precios del dinero, sino una crítica concreta a quien produce esa elevación. Y aquí las cosas están claras: la soledad de la política monetaria y la insatisfactoria contribución de la política presupuestaria a la moderación del gasto nacional se convierten de hecho en las fuerzas causantes del aumento de los precios del dinero. Por ello se ha repetido con tanta insistencia como verdad que, sin un presupuesto restrictivo para 1990, la situación actual no mejorará y seguiremos con precios alcistas y tipos de interés elevados.

Es este planteamiento el que justifica la expectación con la que se aguarda el presupuesto para 1990. ¿Responderá su nivel y su estructura a las necesidades y demandas de la sociedad española?. Esa es la pregunta económica más importante del año actual. Lo que no cabe duda es que en esta oportunidad, las cosas están difíciles como nunca para dar una respuesta positiva que confirme las expectativas de un cambio favorable de la política presupuestaria.

Las cosas están difíciles, en primer lugar, porque existen obligaciones pendientes de 1989 que el Gobierno acaba de reconocer a través del importante compromiso de pago de la llamada deuda social, que ha indiciado además las retribuciones públicas de salarios y pensiones para el futuro. Por otra parte, y en segundo lugar, hay anticipos de ingresos cobrados en 1989 y que no lo serán ya en 1990 (im-

puesto sobre beneficio de sociedades) y existen asimismo las devoluciones pendientes del impuesto sobre la renta de 1988, que se pagarán a principios de este ejercicio. Ello prueba que las facturas aplazadas del gasto o los ingresos anticipados por impuestos pueden trasladarse de uno a otro ejercicio presupuestario para presentar un mejor escaparate -escaparate ficticio- que no engaña a nadie más que al gobierno que lo realiza y a la credibilidad de las cifras que ofrece como liquidación de sus cuentas. Presumir que el gasto ha aumentado menos de lo que lo ha hecho, que los ingresos por impuestos crecen más de lo que en verdad son sus recaudaciones cronológicamente bien imputadas y que el déficit público ha caído sustancialmente, cuando no ha ocurrido así, constituye un comportamiento que tiene su coste en el ejercicio presupuestario siguiente, en este caso en el de 1990. Porque es evidente que ese presupuesto restrictivo del 90 que necesitamos lo dificultan los atrasos de pagos y anticipos de ingresos de 1989. Sin embargo, y pese a esas dificultades, es una política presupuestaria restrictiva la compañía que reclama la política monetaria para conseguir la disminución del gasto interno de la economía que empuja a la inflación, al déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente y a los tipos de interés.

Pero en 1990 las cosas van a estar difíciles para la política presupuestaria, no solamente por los poderosos motivos anteriores, sino porque la política monetaria del país va a pasar al Presupuesto -a consecuencia de los compromisos asumidos con el Sistema Monetario Europeo-, dos facturas de enorme importancia que constituyen dos viejas corruptelas de la política presupuestaria española.

La primera de las corruptelas se refiere al fin de la ayuda con la que el Tesoro español ha contado secularmente

y, en virtud de la cual, el Banco de España se ha convertido en un medio de financiación permanente de su déficit. La cuenta del Tesoro del Banco de España ha constituido y por ahora constituye un alivio tan importante como irregular en la liquidación del presupuesto español. Esa corruptela que revela la vieja sumisión de la política monetaria española a las necesidades de la política presupuestaria se ha condenado desde antiguo por todos los economistas españoles que la han considerado una fuente permanente de inestabilidad económica. Cegar esa fuente de financiación del Tesoro constituye una exigencia de la política de control de la inflación en España.

Pues bien, la Unión Monetaria Europea ha incluido en su fase inmediata la propuesta de prohibir el uso de esa corruptela inflacionista. En la segunda mitad de 1990 se adoptará, con toda probabilidad, ese acuerdo entre los países que integran el Sistema Monetario Europeo que tendrá una resonancia importante para la política presupuestaria española. Por de pronto, parece que el Tesoro programa cubrir totalmente sus necesidades de financiación para 1990, mediante el acceso a los mercados financieros, renunciando al recurso al Banco de España. Una actitud correcta que el tiempo probará hasta qué punto es realizable y en qué medida esa presión de la deuda sobre los mercados financieros consiente o no la deseada disminución de los tipos de interés. El posible crecimiento del gasto público, de la imposición y del déficit público, atraerán así en 1990 la atención de la sociedad española porque en esas variables económicas se juega buena parte del destino económico del año.

La segunda factura que la política monetaria pasará a la política presupuestaria es la que proviene de la homologación de los coeficientes de las instituciones financieras

respecto de los criterios de armonización establecidos por la CEE. La armonización de los coeficientes bancarios se manifiesta a través de dos problemas diferentes en la economía española: el de la competitividad de las instituciones financieras españolas respecto de las comunitarias, toda vez que nuestros coeficientes más elevados aumentan los costes de intermediación y dificultan la competencia de nuestras entidades de depósito. Por otra parte, el presupuesto español también se verá afectado por la homologación de coeficientes, toda vez que los más elevados coeficientes bancarios españoles permiten obtener una financiación muy favorable del déficit público que se vería encarecida si esos coeficientes se homologasen con los europeos. Este último efecto tiene más importancia presupuestaria de la que inicialmente podría pensarse. Las estimaciones realizadas sobre la pérdida total de ingresos para las Administraciones Públicas que se seguirían de la armonización de los coeficientes españoles con los europeos se sitúa en torno a 1 punto porcentual del PIB, lo cual lleva a que el déficit público español se sitúe hoy, en realidad, por encima del 3% del PIB si el mismo se calculara correctamente (es decir, si computara la pérdida de ingresos que provendría de la armonización de los coeficientes bancarios).

Pues bien, esa eliminación de las ayudas atípicas que son los coeficientes bancarios para cubrir el déficit público y que provienen en última instancia del uso distorsionador de los coeficientes de caja e inversión, está también prevista en la primera etapa de la Unión Monetaria, lo que planteará dificultades presupuestarias adicionales ya en el actual ejercicio.

Ese ajuste de los coeficientes bancarios en el caso español va a comportar, además, en los meses inmediatos un

conjunto de alteraciones y cambios importantes para la política monetaria que, sin perder el control monetario, deberán realizarse de la forma menos costosa y más eficiente para el desempeño de las funciones de las entidades de depósito. Y esos cambios de los coeficientes van a plantear también problemas importantes a la situación de liquidación del presupuesto de 1990.

Por ahora todas esas cuestiones decisivas para definir una política presupuestaria eficiente para 1990, no han encontrado respuesta por parte de nuestras autoridades financieras. Lo único que sabemos de la política presupuestaria para 1990 es la forma en la que el presupuesto de 1989 ha sido prorrogado y el contenido del Decreto-Ley 7, 1989, de 29 de diciembre. Por el comentario de ese Decreto-Ley de prórroga del presupuesto del 89, se inicia el contenido de este número de "Cuadernos" a través de dos trabajos: el excelente artículo del Profesor Falcón Tella y una nota descriptiva que le sigue y que pretenden ofrecer una discusión de la técnica jurídica utilizada y una visión general del contenido del Real Decreto-Ley.

El Real Decreto Ley 7/1989 de diciembre, más allá de su confesada pretensión de regular la prórroga de los Presupuestos de 1989, incluye novedades normativas de muy distinto alcance que afectan a aspectos de retribuciones y pensiones públicas, a las operaciones financieras, a la financiación de los entes territoriales y a cuestiones relevantes en materia tributaria.

El Profesor Falcón califica de técnica abusiva regular mediante Decreto Ley cuestiones que no tienen carácter de urgente necesidad, y al mismo tiempo suscita el problema de la dudosa constitucionalidad del referido Decreto Ley. Un

tema que ya se planteó en análogas circunstancias en 1982 y sobre el que aún no existe una clara doctrina del Tribunal Constitucional. Es posible que, dada la estructura parlamentaria española, el tema sea esencialmente formal, sin excesiva trascendencia real, pero conviene dejar constancia de la peligrosa proclividad del gobierno a incumplir la normativa presupuestaria alterando profundamente la habitual distribución de competencias entre gobierno y Parlamento, con daño para el Estado de derecho.

Los Sindicatos Agrarios españoles.

Un segundo tema integra el apartado de Economía Española en este número de Cuadernos. Se trata de la extensa nota que bajo el título "Los Sindicatos Agrarios Españoles" sintetiza las conclusiones de la tesis doctoral elaborada por Gloria de la Fuente Blanco sobre este aspecto poco conocido de nuestra realidad social. Gloria de la Fuente ofrece una perspectiva de los movimientos sindicales agrarios en España en el contexto de las organizaciones agrarias europeas. Destaca cómo los sindicatos agrarios españoles se han ido configurando como agentes de servicios y de profesionalización del medio agrario en forma similar a los italianos y franceses. Muestra la convergencia en las actividades básicas de las diferentes organizaciones españolas y aporta reflexiones de interés sobre las funciones sociales y políticas en el proceso de transformación de la actividad agraria.

Sistema financiero: cinco cuestiones.

La sección sobre el Sistema Financiero aborda cinco temas diferentes de distinto calado y con diversas pretensiones informativas.

En su periódica colaboración, Analistas Financieros Internacionales se plantean el papel de las Letras del Tesoro en el marco de la política global de Deuda Pública. Junto al crecimiento global de la deuda pública en 1989 respecto al año anterior, los datos aportados destacan el creciente papel de las Letras del Tesoro, la progresiva reducción de los Pagarés y el avance de Bonos y obligaciones del Estado.

Pero tal vez el hecho más significativo de la política de deuda pública que se señala, es la estabilidad de los tipos marginales en la emisión de Letras del Tesoro y el aumento de rentabilidad de los Bonos y Obligaciones. Esta tendencia, se señala, puede deberse al doble objetivo de propiciar un alineamiento entre las rentabilidades de los diferentes pasivos públicos y a la política consciente de penalizar el tipo de rentabilidad de las Letras del Tesoro para trasladar financiación pública a plazos mayores, generando así una estructura de plazos más coherente en los pasivos financieros públicos.

Bajo el título general "Las Cajas de Ahorros en Europa" se recoge una amplia síntesis de los reportajes que sobre las Cajas en los diferentes países de Europa -comunitarios y no comunitarios- han aparecido en los dos últimos números de la revista The Banker. Se trata de notas esencialmente periodísticas que en ocasiones recogen opiniones e impresiones no excesivamente contrastadas pero cuya actualidad evidente. Su amplia cobertura y la avidez de información existente en nuestro país sobre este fenómeno financiero universal y heterogéneo de las Cajas de Ahorros, hacían aconsejable e interesante ofrecerlas a los lectores de Cuadernos de Información Económica.

La nota titulada "Nuevas directivas comunitarias" atiende a una misión esencialmente informativa, como es la

de dar cuenta de la final publicación de dos directivas comunitarias básicas para el sector financiero: la denominada segunda Directiva de Coordinación Bancaria y la directiva relativa al coeficiente de solvencia de las entidades de crédito. Tras el consenso básico alcanzado en julio de 1989 en Madrid, los medios financieros han esperado largamente la aparición de la Segunda Directiva de Coordinación Bancaria, en la que como novedad esencial se consagra el principio de licencia o autorización única de las entidades crediticias, decisivo para la futura construcción del mercado único en el aspecto financiero.

La Directiva sobre el coeficiente de solvencia, cuyas versiones provisionales ya habían sido ampliamente difundidas, complementa a la Directiva de 17 de abril de 1989 sobre recursos propios de las entidades de crédito, que establece los criterios de determinación y ponderación de los activos de riesgo de las entidades de crédito a efectos de cálculo del coeficiente de recursos propios.

Finalmente, se incluyen dos breves notas para dar cuenta a los lectores de "Cuadernos" de otros tantos actos públicos de interés sobre temas con contenido financiero. La primera recoge los principales aspectos tratados en las XVI Jornadas del Instituto Español de Analistas en Inversiones celebradas en Madrid los días 16, 17 y 18 de enero. La segunda se remonta al III Congreso Nacional de Economía celebrado en La Coruña el pasado mes de diciembre, pero en este caso, la nota se limita a ofrecer, por su interés para el sector financiero, una síntesis de las principales ideas contenidas en la excelente ponencia que a dicho Congreso presentó el Profesor Juan R. Quintás, Director General Adjunto de la Caja de Galicia, sobre el tema de la influencia del cambio tecnológico en el sistema financiero. La impor-

tancia del tema y la rigurosidad de su tratamiento, pretenden convertir a esta nota en una encarecida invitación a nuestros lectores para que realicen una lectura completa, detallada y reflexiva del trabajo original del Profesor Quintás.

El ciclo político: artículo del mes.

El artículo del mes, que complementa al resumen de la prensa económica internacional, es de Alberto Alesina, aparecido en las páginas de la Revista Economic Policy. El interesante trabajo de Alesina ahonda en la teoría de los ciclos políticos-económicos popularizada por Nordhans en 1975, según la cual los políticos tratan de crear el clima económico más conveniente para su mantenimiento en el poder en el período inmediatamente anterior a las elecciones políticas. La necesidad de posteriores ajustes hace que el ciclo político genere ciclos económicos costosos e innecesarios. Alesina señala, de una parte, la posible combinación de dos objetivos distintos y no excluyentes en el comportamiento de los políticos generadores de ciclos: su deseo de ser reelegidos y la tendencia a satisfacer sus prejuicios ideológicos. En ese marco de referencia, y es un dato relevante desde el punto de vista financiero, demuestra que la independencia del Banco Central tiene una decisiva influencia en los resultados económicos reales del comportamiento político. Así, analizando la experiencia de 17 países de la OCDE, identifica una clara correlación entre la independencia de los bancos emisores y la tasa de inflación en el período 1973-86. Italia y España encabezan la relación de países con mayores tasas inflacionistas y menor independencia de la autoridad monetaria respecto al ejecutivo. En el otro extremo, Suiza y Alemania Federal son las economías con menores tasas de inflación y con una correlativa mayor independencia de

sus bancos centrales respecto al gobierno. Una experiencia de la que conviene extraer la conveniente enseñanza para el futuro diseño de nuestras instituciones monetarias en el marco del Sistema Monetario Europeo.

La convergencia España-CEE y la brecha demanda interna PIB.

La instantánea económica ofrece, para nueve magnitudes económicas básicas y para el período 1981-1989, los principales indicadores de divergencia entre España y el conjunto de los países de la CEE. Aunque la actividad económica española tiende a evolucionar en forma parecida a la registrada por la Comunidad, existen ritmos de evolución diferenciados, y en los desequilibrios básicos como la tasa de inflación, el saldo de la balanza por cuenta corriente o la tasa de paro, las divergencias son aún muy acusadas.

El gráfico del mes ilustra en esta ocasión la brecha entre la evolución del PIB y la demanda nacional española. El gráfico, que se extiende desde 1975 a 1989, destaca con claridad que a partir de 1985 el proceso de recuperación de la economía española se ha producido con fuertes crecimientos de la demanda, que alcanzaron tasas anuales en torno al 8% frente a tasas de crecimiento anuales del PIB cuyo valor máximo en 1987 se situó en el 5,5%. La presencia continuada de esta brecha entre producción y demanda constituye un hecho clave que se sitúa en la base de los dos desequilibrios fundamentales de la economía española: inflación y déficit exterior.

Las Autonomías: el libro del mes.

El libro del mes cuya lectura se sugiere a nuestros lectores es la obra colectiva España: Autonomías, dirigido

por Juan Pablo Fusi y editado por Espasa Calpe, y que aporta un repaso completo de aspectos diversos de las diferentes Comunidades Autónomas españolas. Un tema de general interés y de particular atractivo para las Cajas de Ahorros por su tradicional vocación regional.

ECONOMIA ESPAÑOLA

**LA REGULACION DE LA PRORROGA DE LOS PRESUPUESTOS
MEDIANTE DECRETO-LEY**

Ramón Falcón y Tella

Profesor titular de Derecho financiero y tributario

I

La no aprobación de la Ley de Presupuestos para 1990 antes del primer día del ejercicio económico ha determinado, en aplicación del art. 134.4 de la Constitución, la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior. Esta prórroga ha ido acompañada de la publicación en el B.O.E. de 30 de diciembre de 1989 del Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, sobre medidas urgentes en materia presupuestaria, financiera y tributaria, cuya finalidad confesada es la de regular dicha prórroga, extendiéndola a determinadas normas que carecen de vigencia indefinida y no han quedado automáticamente prorrogadas en aplicación de la previsión constitucional. Se aprovecha la ocasión, además, para aprobar "las disposiciones que ajustan anualmente el marco individual de los distintos tributos a las circunstancias sociales y económicas concurrentes con la política fiscal", para adaptar el régimen fiscal de las fusiones de empresas a la legislación mercantil dictada en ejecución de las directivas comunitarias en materia de Sociedades, y para introducir otras modificaciones, de diverso contenido, en nuestro ordenamiento jurídico.

Esta peculiar técnica normativa -consistente en aprobar mediante Decreto-Ley la dosis de innovaciones normativas que habitualmente se incluyen en la Ley anual de Presupuestos- cuenta con el precedente del Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982 (B.O.E. de 31 de diciembre), dictado con ocasión de la prórroga de la Ley de Presupuestos para 1982 al ejercicio siguiente. Dicho Decreto-Ley se dictó -según su preámbulo- para "incorporar a norma permanente determinados preceptos fiscales que en los últimos ejercicios se

venían incluyendo en la Ley presupuestaria", así como para mejorar y coordinar otras disposiciones de muy diversa índole.

El Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982 suscitó numerosas críticas y el examen de la constitucionalidad de varios de sus preceptos ha sido formalmente residenciado ante el Tribunal Constitucional. Pese a ello, todavía no existe una doctrina clara del intérprete supremo de la Constitución sobre la utilización del Decreto-Ley como "sustituto" de la Ley de Presupuestos. Por esta razón, creemos de interés efectuar algunas reflexiones que pongan de relieve la incorrección técnica y la posible inconstitucionalidad del Decreto-Ley 7/1989, así como las soluciones técnicas que hubieran evitado el recurso al Decreto-Ley.

II

En primer lugar, la utilización del Decreto-Ley para suplir el papel -ya excesivo- que normalmente juega la Ley anual de Presupuestos como fuente del ordenamiento, plantea el problema de la existencia de una circunstancia de extraordinaria y urgente necesidad que justifique el recurso a este instrumento normativo excepcional. El preámbulo del Decreto-Ley 7/1989 se limita en este punto a afirmar que "la imposibilidad de tramitar un Proyecto de Ley... por consecuencia del breve período de tiempo existente entre la constitución de las Cortes y el final del ejercicio obligan a la utilización del mecanismo del Decreto-Ley, *entendiendo concurrente en este supuesto la exigencia de una situación de extraordinaria y urgente necesidad que prevé el art. 86 de la Constitución española*".

Sin embargo, difícilmente tantas y tan heterogéneas medidas como las contenidas en el Decreto-Ley 7/1989, en materia financiera, tributaria y presupuestaria, muchas de ellas de detalle, pueden considerarse de extraordinaria y urgente necesidad. Aunque el requisito del presupuesto habilitante para emanar Decretos-Leyes se aprecia en la práctica con muy escaso rigor, no hay que olvidar que el Decreto-Ley se configura como una excepción al procedimiento ordinario de elaboración de las Leyes, y en consecuencia su utilización sólo está justificada para afrontar situaciones

concretas "que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las Leyes" (STC de 4 de febrero de 1983).

Desde esta perspectiva, resulta difícilmente admisible que el Decreto-Ley se aproveche para incluir medidas que no guardan relación alguna con la situación que se trata de afrontar -la no aprobación de los Presupuestos al inicio del ejercicio-, y cuyo establecimiento a través del procedimiento de urgencia o incluso del procedimiento legislativo ordinario hubiera sido perfectamente posible, aunque ello hubiera supuesto retrasar la entrada en vigor de dichas medidas a una fecha posterior al uno de enero de 1990. Esto ocurre con varias de las modificaciones tributarias que introduce el Decreto-Ley que comentamos. Téngase en cuenta, además, que dentro de los límites impuestos por los principios de capacidad contributiva y de seguridad jurídica, es posible la aplicación retroactiva de las normas financieras y tributarias. Aunque tampoco la utilización sistemática de leyes retroactivas resulta deseable, entendemos que es preferible a la aprobación de una norma "provisional", como es el Decreto-Ley, sujeta siempre a la necesidad de convalidación por las Cortes, y cuya eficacia cesa si esa convalidación no se produce dentro del plazo de treinta días previsto al efecto, o si se produce acuerdo negativo. Téngase en cuenta, además, que la homologación respecto a la necesidad justificadora de la iniciativa legislativa encauzada por Decreto-Ley que la convalidación supone no es óbice para el ulterior pronunciamiento del Tribunal Constitucional. La promulgación de un Decreto-Ley genera así -como de hecho ha generado la promulgación del Decreto-ley 7/1989- una situación de incertidumbre sobre la validez y vigencia de su contenido, que se prolongará durante varios años.

En esta ocasión, parece que va a seguirse la práctica parlamentaria creada al margen del artículo 86 de la Constitución, consistente en la convalidación del Decreto-Ley, ya producida, y su posterior tramitación como proyecto de Ley por el procedimiento de urgencia. Aunque la convalidación o derogación del Decreto-Ley, previo debate y votación de totalidad en torno al mismo, no es previa ni condicionante de la tramitación por el

procedimiento de urgencia, por problemas de plazos ambos procedimientos (convalidación y tramitación por el procedimiento de urgencia), que en la Constitución se configuran como alternativos, han venido a decantarse en la práctica como sucesivos. De esta forma, la posibilidad de presentar enmiendas en el procedimiento legislativo de urgencia, puede dar lugar a un texto definitivo que no coincida con el del Decreto-Ley convalidado, e incluso a la modificación de éste con carácter retroactivo, con la consiguiente incertidumbre adicional. Estimamos, en consecuencia, que es preferible la aprobación de una Ley de Cortes, aunque alguna de sus disposiciones hubiese estado dotada de eficacia retroactiva, aprovechando incluso -cuando ello es posible- el proyecto de Ley de Presupuestos, y evitando así la utilización del Decreto-Ley, o al menos dejando su contenido reducido a lo estrictamente necesario, que es lo que exige la Constitución cuando se refiere a la extraordinaria y urgente necesidad.

Por otro lado, en muchos de los supuestos contemplados en el Decreto-Ley 7/1989 hubiera sido posible la iniciación de un procedimiento legislativo, ordinario o de urgencia, con la suficiente antelación para que las correspondientes medidas hubieran entrado en vigor al iniciarse el ejercicio 1990. El hábito adquirido por los titulares de la iniciativa legislativa de utilizar la Ley anual de Presupuestos como cajón de sastre para incluir la mayoría de las reformas que cada año se desean introducir en las más diversas parcelas de nuestro ordenamiento lleva, cuando la aprobación de la Ley de Presupuestos no se produce en los plazos normales, a la utilización del Decreto-Ley para incrustar en él todas las medidas proyectadas que estaban aguardando el vehículo presupuestario. Fácilmente se comprende que una mínima preocupación por el respeto de las exigencias de la técnica legislativa hubiera aconsejado preparar y remitir con anterioridad a las Cortes los correspondientes proyectos de Ley, sin esperar la circunstancia anual del voto de los Presupuestos, en la que, en el mejor de los casos -si la Ley de Presupuestos se aprueba antes del inicio del ejercicio-, la presión financiera y de urgencia que siempre acompaña a la tramitación de los Presupuestos impide un detenido examen del articulado por el órgano legislativo. Si se hubiera hecho así, varias de las medidas tributarias que contiene el Decreto-Ley 7/1989 podrían haber estado aprobadas antes de la disolución de las Cámaras.

III

Mayor gravedad, desde el punto de vista constitucional, presenta la posible extralimitación en su contenido del Decreto-Ley 7/1989.

Respecto a la materia presupuestaria, es decir al al conjunto de normas relativas a la autorización de gastos y a la previsión de ingresos, entendemos que -como indica el preámbulo del Decreto-Ley- dichas normas deben considerarse automáticamente prorrogadas junto con los Presupuestos a que se refieren. Por ello precisamente resulta anómalo que mediante Decreto-Ley se modifiquen algunas de dichas normas, incrementando determinadas cifras e incluso habilitando créditos presupuestarios para atender compromisos de gasto previamente contraídos con cargo a ejercicios futuros (Título I, Disposición Final Tercera y Anexo II). Teóricamente al menos, en los supuestos de prórroga, los compromisos adquiridos con cargo a ejercicios futuros deberían atenderse provisionalmente con cargo a los créditos prorrogados, sin perjuicio de la aplicación posterior de los gastos a los créditos autorizados en la nueva Ley de Presupuestos, ya que si el Gobierno puede mediante Decreto-Ley habilitar créditos presupuestarios para atender los gastos inaplazables ¿qué necesidad hay del instituto de la prórroga, tradicional en nuestro ordenamiento, y de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito?

No se nos ocultan las razones que han llevado a incluir en el Decreto-Ley 7/1989 las normas presupuestarias mencionadas, así como la necesidad de regular la prórroga de los Presupuestos con una flexibilidad mayor de la que actualmente existe. Y no sólo la prórroga de los Presupuestos sino también otras materias dentro del ámbito presupuestario, como por ejemplo los suplementos de crédito y los créditos extraordinarios, que a menudo son aprobados por Decreto-Ley. Pero no por ello deja de ser criticable el abuso que en todas estas materias se está haciendo del Decreto-Ley. Sería preferible introducir las modificaciones necesarias en la Ley General Presupuestaria, regulando de una manera más precisa y flexible los supuestos de prórroga, los créditos extraordinarios y los suplementos de crédito, para evitar así intervenciones normativas del ejecutivo en una

materia -la presupuestaria- en la que no sólo existe una reserva constitucional de Ley, sino una reserva de competencia en favor de las Cortes, a quienes corresponde la "aprobación" de los Presupuestos (art. 66.2), o más exactamente su "examen, enmienda y aprobación" (art. 134.1).

Ciertamente, el retraso en la aprobación de los Presupuestos crea una situación de urgencia a la que hay que atender, para evitar la paralización de la Administración. Pero ello no justifica la utilización del Decreto-Ley, que burla la atribución de competencia a las Cortes, sobre todo habida cuenta de que la Constitución ha establecido un mecanismo distinto, y suficiente, para este tipo de situaciones: la prórroga automática de los Presupuestos del ejercicio anterior, prórroga que naturalmente puede regularse con la flexibilidad que se estime imprescindible mediante Ley de Cortes.

También plantean problemas las autorizaciones para emitir Deuda pública contenidas en el Decreto-Ley 7/1989. Las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo en este ámbito hacen difícilmente explicable la existencia de autorizaciones concedidas a sí mismo por el Gobierno, como la contenida en el artículo 10 del Decreto-Ley que comentamos. Obsérvese que el art. 111 de la Ley General presupuestaria, al que remite dicho precepto, distingue entre operaciones para las que basta autorización del Consejo de Ministros y operaciones para las que se requiere autorización por Ley, requisito éste último que difícilmente puede entenderse cumplido cuando la "ley" emana del propio Gobierno. Del contexto del propio precepto deriva con claridad que la exigencia de Ley precisamente lo que trata de excluir es la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice este tipo de operaciones.

Con todo, también en el ámbito de las operaciones financieras resulta evidente la necesidad de una cierta flexibilidad, de manera que en los supuestos de prórroga de los Presupuestos del ejercicio anterior quede garantizada la financiación de los créditos prorrogados. Entendemos, en este sentido, que la prórroga automática alcanza también a las autorizaciones para emitir deuda pública, lo que hace innecesaria la prórroga expresa que se contiene en los artículos 6 a 9 del Decreto-Ley 7/1989. Obsérvese que la extensión de los efectos de la prórroga al ámbito de las operaciones

financieras permite atender los créditos prorrogados, pero no incrementar el límite de las autorizaciones contenidas en la Ley presupuestaria anterior. En cambio, si se entiende que el Gobierno es competente para efectuar por sí mismo la prórroga, mediante Decreto-Ley, nada impediría que a través de éste instrumento normativo excepcional se concedieran nuevas autorizaciones.

IV

En cuanto a las normas tributarias contenidas en el Decreto-Ley 7/1989, destaca la prórroga y modificación de los capítulos primero y segundo y de la disposición adicional cuarta de la 20/1989, de 28 de julio, que procedió a la adaptación del Impuesto sobre la Renta y del Impuesto Extraordinario sobre el Patrimonio a la STC de 20 de febrero de 1989, en relación con el régimen de unidad familiar, así como la prórroga de determinadas normas de la Ley de Presupuestos para 1989 -entre ellas la relativa al interés de demora- y otras medidas que afectan a la mayor parte de los tributos integrantes del sistema.

Conviene señalar que muchas de estas normas se aprueban "con vigencia exclusiva para el ejercicio de 1990", de acuerdo con una viciosa práctica que origina la necesidad de prorrogar o reiterar año tras año disposiciones semejantes, con la consiguiente inflación del articulado de la Ley de Presupuestos, y si ésta no llega a aprobarse, como ahora ha ocurrido, a utilizar el Decreto-Ley.

En este ámbito se ha producido -preciso es reconocerlo- un importante avance desde el Decreto-Ley de 29 de diciembre de 1982, si bien dista mucho de haberse llegado al grado de perfección técnica que sería de desear. En aquella ocasión, ante la inminente prórroga de la Ley de Presupuestos para 1982, una defectuosa comprensión del principio de anualidad presupuestaria llevó a entender que los preceptos tributarios incluidos en la Ley de Presupuestos que se prorrogaba, muchos de ellos arrastrados de ejercicios anteriores, perdían su vigencia el 31 de diciembre. El Decreto-Ley de 29 de diciembre procedió, en consecuencia, a "incorporar a norma permanente"

dichos preceptos. En esta ocasión, en cambio, el Decreto-Ley 7/1989 únicamente prorroga determinadas normas, aquellas que no estaban dotadas de vigencia indefinida, lo que ha permitido aligerar notablemente su contenido. Aunque, como veremos, incluso esas prórrogas hubieran podido y debido evitarse, si se hubiera hecho adecuadamente uso de la posibilidad de incluir normas permanentes en la Ley de Presupuestos.

La tesis de la vigencia anual del articulado de la Ley de Presupuestos se ha ido, en efecto, abandonando progresivamente. Primero -en los ejercicios 1986 y 1987- a través de lo que A. Rodríguez Bereijo ha calificado, con razón, como un mero ardid de técnica verbal, consistente en llevar a las Disposiciones Adicionales de las correspondientes Leyes de Presupuestos aquellas normas a las que se quería dotar de vigencia indefinida, reservando en cambio el articulado para las estrictamente presupuestarias referidas a la gestión y ejecución del Presupuesto anual y para las restantes normas cuya vigencia se quería limitar al ejercicio.

La solución resultaba aparentemente ingeniosa, pero obviamente no es el nombre o la ubicación sistemática de una norma, sino su contenido, esto es su fin jurídico o propósito organizador, lo que determina su eficacia en el tiempo. Las denominaciones de "articulado", "Disposiciones finales", "Disposiciones transitorias" y "Disposiciones adicionales", no significan otra cosa que partes de una ordenación sistemática del contenido de la Ley, pero por sí solas nada nos dicen sobre su grado de eficacia, que únicamente puede venir determinado por el tenor de la propia norma y una adecuada interpretación de la misma.

Esta convicción llevó finalmente al legislador a aceptar la vigencia indefinida del articulado de la Ley de Presupuestos, en el Prámbulo de la Ley de Presupuestos para 1988, que destaca la "importante novedad sistemática" que supone entender, a partir de dicha Ley, "que todos los artículos... en los que no se incluya, por razón de su naturaleza, una mención expresa acerca del carácter anual de su vigencia, están dotados de vigencia indefnida".

A partir de 1988, la norma general pasa a ser, por tanto, la vigencia indefinida de la Ley de Presupuestos, lo que resulta plenamente congruente con el carácter de Ley plena, en sentido material y formal, de dicha Ley, y con el artículo 134.2 de la Constitución, que predica la "anualidad" de los Presupuestos, y no de la totalidad de la Ley aprobatoria de los mismos. Siendo esto así, el problema de la pérdida de la vigencia de las normas incluidas en la parte dispositiva de la Ley de Presupuestos únicamente se plantea en supuestos excepcionales, en los que no es aplicable la regla general de vigencia indefinida.

Una primera excepción al principio general de vigencia indefinida está constituida por los preceptos del articulado que explican o completan los estados de previsión precisando el sentido de las relaciones de cantidades contenidas en los mismos (créditos iniciales y financiación de los mismos, créditos de transgferencias, normas de modificación de créditos y de ejecución presupuestaria tales como transferencias de crédito, generación de créditos, incorporación o ampliación de créditos, etc.). Como hemos visto anteriormente, dichos preceptos limitan su vigencia a la del Presupuestos, y se entienden, en su caso, automáticamente prorrogados junto con éste. Por tanto, respecto a ellos no es necesaria intervención normativa alguna en caso de no aprobación del Presupuesto antes del inicio del ejercicio.

La segunda excepción a la vigencia indefinida del articulado de la Ley de Presupuestos se produce cuando expresamente se limite la vigencia de algún precepto concreto al ejercicio presupuestario. Aunque conviene observar que lo lógico sería, como señala la citada Exposición de Motivos de la Ley de Presupuestos para 1988, hacer uso de esta posibilidad únicamente cuando la "naturaleza" de la medida lo aconseje.

No se ha hecho así, sin embargo, ni en las Leyes de Presupuestos para 1988 y 1989, ni en la Ley 20/1989, ni en el Decreto-Ley que comentamos. En todos estos textos abundan, sin justificación alguna, limitaciones a la vigencia de las modificaciones tributarias que en ellos se contienen, lo que sobrecarga el articulado de las Leyes de Presupuestos, y da lugar a un uso abusivo del Decreto-Ley para paliar las consecuencias del vencimiento de unos plazos anuales que el propio legislador, innecesariamente, ha

establecido. La importante novedad sistemática que anunciaba el legislador de 1988 ha quedado así, en gran medida, desvirtuada, ante la proliferación de medidas "con vigencia exclusiva para el ejercicio".

Y esta proliferación de normas temporalmente limitadas se ha extendido incluso más allá del ámbito de la Ley de Presupuestos. Un ejemplo paradigmático lo constituye la Ley 20/1989, que adapta los impuestos sobre la renta y el patrimonio de las personas físicas a la jurisprudencia constitucional en materia de unidad familiar. La limitación de los efectos de la adaptación al ejercicio 1989 se debe única y exclusivamente al deseo anunciado de aprobar una reforma definitiva del impuesto para el ejercicio siguiente. Pero a nadie puede ocultarse que no es de buena técnica legislativa el trasladar las intenciones futuras de los titulares de la iniciativa legislativa al texto de las Leyes, estableciendo fugaces plazos de vigencia de éstas en la confianza de que antes de su vencimiento se habrá procedido a una regulación definitiva. Y cuando esto no ocurre, se utiliza el Decreto-Ley -como se ha hecho en este caso- para prorrogar unas medidas que desde el primer momento debieron haberse adoptado con carácter indefinido, cualesquiera que fueran las intenciones de reforma existentes.

El Decreto-Ley que comentamos contiene también numerosos ejemplos de normas cuya vigencia se limita al ejercicio 1990 (arts. 12, 14, 15, 16, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25 etc.), lo que obligará a la Ley de Presupuestos para 1991 a pronunciarse de nuevo sobre los mismos extremos. En muchos supuestos se trata de meras actualizaciones monetarias, que lógicamente deberían haberse introducido con carácter indefinido, sin perjuicio de que en la Ley de Presupuestos para el ejercicio siguiente se procediese a una nueva actualización.

Téngase en cuenta que, cuando se introducen modificaciones cuya vigencia se limita al ejercicio, no queda derogada la legislación anterior, sino únicamente suspendida, por lo que transcurrido el plazo previsto, recobra automáticamente su vigencia. Siendo esto así, las adaptaciones monetarias, incluso aquellas que normalmente se producen con periodicidad anual, deberían introducirse con carácter indefinido. Ello no limita en modo alguno las posibilidades de modificación del legislador futuro, y evita el

riesgo de que la no aprobación de los Presupuestos o una omisión en dicha ley provoque la reaparición de criterios mucho más desfasados, y que sea necesario acudir a la figura del Decreto-Ley para evitar esta circunstancia.

V

Aparte de su mayor o menor corrección técnica, la normativa tributaria incluida en el Decreto-Ley 7/1989 plantea serios problemas de constitucionalidad. En efecto, aparte de la dudosa concurrencia del presupuesto habilitante para emanar Decretos-Leyes, parece razonable pensar que para prorrogar un determinado régimen tributario hace falta utilizar un instrumento normativo idóneo para regular dicho régimen, es decir, que sólo el tipo de norma que puede aprobar un determinado tipo de medidas tributarias puede prorrogar las mismas medidas cuando inicialmente se han establecido con carácter temporal.

En otras palabras, si el Decreto-Ley no podía establecer un determinado régimen del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas para el ejercicio 1989, tampoco puede establecerlo para 1990, aunque se trate de una mera prórroga. Y es muy dudoso que mediante Decreto-Ley se hubiera podido proceder a una reforma en profundidad del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas como la operada por la Ley 20/1989. Según la STC 6/1983, de 4 de febrero, si bien la prohibición de que el Decreto-Ley afecte al deber de contribuir, contenida en el art. 86 de la Constitución, no cierra el paso a cualquier regulación tributaria, sin embargo este instrumento normativo queda excluido en el ámbito de la reserva de ley, que hay que entender referida "a los criterios o principios, con arreglo a los cuales se ha de regir la materia tributaria: la creación *ex novo* de un tributo y la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo, que pertenecen siempre al plano o nivel de la Ley".

Es cierto que un importante sector doctrinal se ha inclinado por una interpretación más matizada del ámbito de exclusión del Decreto-Ley en materia tributaria, proponiendo que sólo se considere prohibida la utilización de este mecanismo cuando afecte al "contenido esencial" del

sistema tributario (Palao) o a la "regulación sustantiva" del deber de contribuir (Pérez Royo). Pero incluso desde esta perspectiva, y desde luego desde la adoptada por el Tribunal Constitucional en la sentencia antes citada, ninguna urgencia puede justificar una reforma profunda mediante Decreto-Ley de un tributo básico del sistema como el Impuesto sobre la Renta.

Entendemos, por tanto, que si el Decreto-ley no era un instrumento normativo idóneo para proceder a una reforma como la operada por la Ley 20/1989, no puede tampoco prorrogar la vigencia de dicha norma. Aunque las gravísimas consecuencias prácticas a que conduciría esta argumentación -la imposibilidad, de nuevo, de exigir el tributo- sin duda pesarán enormemente en los encargados de analizar la constitucionalidad del Decreto-Ley 7/1989.

V

Hasta ahora nos hemos referido a la incorrección técnica y a la posible inconstitucionalidad de una regulación de la prórroga de los Presupuestos como la operada por el Decreto-Ley 7/1989. Interesa, para cerrar estas reflexiones, poner de relieve que el ordenamiento jurídico ofrece técnicas alternativas cuya correcta utilización, en caso de no aprobación del Presupuesto, hubiera hecho innecesaria la promulgación del Decreto-Ley. Si se critica la utilización abusiva que se viene haciendo de esta técnica no es, en efecto, desde un planteamiento formalista a ultranza, sino desde el convencimiento de que un mayor respeto a las técnicas jurídicas, una preocupación por extraer de éstas todas sus posibilidades, sin violentarlas, permite perfectamente hacer frente a situaciones como la no aprobación de los Presupuestos antes del inicio del ejercicio.

a) La primera de estas técnicas es, claro está, la aprobación de normas con vigencia indefnida. Como hemos visto, a partir de 1988 el propio legislador ha entendido que este tipo de normas se pueden incluir incluso en la Ley de Presupuestos. Hora es ya de hacer plenamente uso de esta posibilidad, aunque se trate de materias en las que existe el propósito de proceder a revisiones anuales o a una inmediata reforma. Tales propósitos

pueden expresarse en el preámbulo de las leyes, pero no deben conducir a cláusulas de vigencia anual, ni en la Ley de Presupuestos ni en otras Leyes, como ha ocurrido hasta ahora y vuelve a ocurrir en el Decreto-Ley que comentamos.

b) Respecto a las normas que no estén dotadas de vigencia indefinida -que, insistimos, deben ser mucho más excepcionales que en la actualidad-, la solución básica está constituida por la prórroga de los Presupuestos. Y a nuestro juicio dicha prórroga afecta tanto a los estados de previsión y a las normas estrictamente presupuestarias como a las normas tributarias y demás preceptos del articulado no dotados de vigencia indefinida. Pese a algunas opiniones doctrinales en contrario -que se reflejan en la STS de 30 de junio de 1986- entendemos que lo mismo que la Ley de Presupuestos puede contener normas tributarias de vigencia indefinida, también puede contener normas cuya eficacia se prolongue durante el periodo de aplicación de los Presupuestos, periodo que, en el caso de la prórroga, es superior al año. El único obstáculo viene representado, en la actualidad, por la ya criticada cláusula de vigencia exclusivamente anual.

En muchos de los preceptos en que se utiliza la cláusula de "vigencia exclusiva durante el año" debería, en consecuencia, eliminarse dicha cláusula, y cuando ello no responda a los deseos del legislador, sustituirla por la de "vigencia durante el periodo de aplicación de los Presupuestos", incluyendo así el periodo de prórroga.

c) Finalmente, en los casos de vigencia temporal limitada -anual o durante el periodo de aplicación de los Presupuestos- son aplicables las técnicas de la suspensión de las leyes y de la legislación supletoria. A la primera de ellas ya hemos hecho referencia. Aunque nuestro Derecho positivo no regula la suspensión de las leyes, y la doctrina suele reservar esta expresión para los actos administrativos, es evidente que las normas cuya vigencia se limita al ejercicio tienen -salvo que de su interpretación se deduzca otra cosa- una eficacia meramente suspensiva o de "derogación temporal" respecto a la legislación anterior. Una alternativa, de funcionamiento muy similar, es la legislación supletoria, de la que constituye un significativo ejemplo el art. 58.2.b) de la Ley General

Tributaria, el cual fija el interés de demora en el interés legal del dinero incrementado en un 25 por ciento "salvo que la Ley de Presupuestos Generales establezca uno diferente". Nada se opone, además, a que la Ley de Presupuestos fije el interés de demora para todo su período de aplicación, incluido en su caso el período de prórroga, e incluso ésta solución podría entenderse implícita en el art. 58.2.b) de la ley General Tributaria, de no ser por la insistencia del legislador presupuestario de incluir la cláusula de vigencia exclusiva durante el año.

Un adecuado uso de las técnicas que acaban de mencionarse, entre otras, evitaría una utilización abusiva del Decreto-ley como la que se ha producido, que altera profundamente la normal distribución de competencias entre el Gobierno y las Cortes, y plantea, en consecuencia, serios problemas de constitucionalidad. Aunque, en casos como el presente, a lo más que podrá llegarse es a una declaración de mera inconstitucionalidad, sin que los efectos de la eventual sentencia puedan retrotraerse al pasado, dadas las consecuencias extremadas que ello provocaría.

MEDIDAS URGENTES EN MATERIA PRESUPUESTARIA, FINANCIERA Y
TRIBUTARIA.

La disolución de las Cortes Generales, debida a la convocatoria de elecciones generales para el 29 de octubre de 1989, ha determinado la aplicación de la previsión contenida en el artículo 134.4 de la Constitución Española y el 56 del Texto Refundido de la Ley General Presupuestaria, relativa a la prórroga de los Presupuestos Generales del Estado para 1989 durante el ejercicio de 1990. A este fin, el gobierno aprobó el Real Decreto-Ley 7/1989, de 29 de diciembre, convalidado por las Cortes por Resolución de 10 de enero de 1990. El período de prórroga de las disposiciones y artículos de la Ley 37/1988, de Presupuestos Generales del Estado para 1989, se extiende desde la entrada en vigor del Decreto-Ley (1 enero de 1990) hasta la publicación en el "Boletín Oficial del Estado" de la Ley de presupuestos para 1990. El articulado del Real Decreto-Ley se refiere, asimismo con carácter transitorio, a cuestiones de carácter financiero y tributario previamente reguladas por normas sin vigencia indefinida y no automáticamente prorrogadas por aplicación de la previsión constitucional.

A pesar del carácter provisional de la normativa de prórroga, ésta será la que habrá de regular la actividad financiera del sector público en los primeros meses del año, predeterminando de alguna forma la orientación de la futura Ley de Presupuestos Generales del Estado para 1990. De aquí el interés de repasar sintéticamente los principales aspectos del contenido específico del Real Decreto-Ley 7/1989, entre los que cabe destacar los siguientes:

- Retribuciones y pensiones públicas
- Operaciones financieras
- Financiación de los Entes territoriales
- Tributación

En materia de retribuciones del personal en activo del sector público, excepto el sometido a legislación laboral, se prevé un incremento del 5 por 100 sobre las presupuestadas para 1989, a cuenta del que se fije en la Ley de Presupuestos para 1990. El citado incremento a cuenta se calculará sobre las retribuciones mensuales de carácter fijo y periódico. La cuantía de las pensiones individuales percibidas a 31 de diciembre de 1989 se incrementa, asimismo, en un 5 por 100, con carácter de a cuenta. La base del incremento toma en cuenta las modificaciones producidas, en su caso, por la aplicación del Real Decreto-Ley 3/1989, de 3 de marzo, de Medidas Adicionales de Carácter Social.

Por lo que se refiere a las operaciones financieras, la normativa provisional trata de atender a la necesidad de arbitrar las autorizaciones pertinentes para emitir Deuda Pública, de manera que quede garantizada la financiación de los créditos prorrogables, así como para prestar los avales del Tesoro precisos para el desarrollo de la gestión financiera de los Entes que las han de disfrutar por razones de interés público. En este sentido, se prorrogan los límites e importes a los que se refieren las autorizaciones de la Ley de Presupuestos Generales para 1989 en materia de Deuda Pública, operaciones de crédito realizadas por los Organismos Autónomos y avales que puedan prestarse por el Estado, el Instituto Nacional de Industria y el Instituto Nacional de Hidrocarburos. Se autorizan, asimismo, aumentos en los saldos vivos de los préstamos del Estado al Instituto de Crédito Oficial y al Fondo de Ayuda al Desarrollo.

Con respecto a la financiación de los Entes territoriales con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, el Real Decreto Ley 7/1989 prorroga los artículos 108, 109 y 111-115 de la Ley de Presupuestos para 1989 con ligeras modificaciones. Con vigencia transitoria, por tanto, se mantiene el mismo sistema de financiación de los Entes territoriales y del Fondo de Compensación Interterritorial consagrado en la Ley 37/1988, con el carácter de

a cuenta de lo que definitivamente se apruebe para el ejercicio 1990.

Las tres cuartas parte del articulado del Decreto de medidas urgentes están dedicadas a cuestiones tributarias, que afectan singularmente al Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Las normas tributarias que se refieren a la fiscalidad de la renta y el patrimonio de las personas físicas quedan prorrogadas en su mayor parte, manteniéndose la vigencia de los capítulos I y II y la disposición adicional cuarta de la Ley 20/1989, de 28 de julio, de adaptación de los impuestos sobre la renta y el patrimonio a la sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de febrero de 1989 acerca de la acumulación de rentas en la unidad familiar. Las principales modificaciones con respecto al articulado de la Ley de Presupuestos de 1989 y la Ley 20/1989 son las siguientes:

- Tipos de gravamen para personas físicas no residentes sin establecimiento permanente. Se eleva al 25 por 100 el tipo de gravamen sobre los rendimientos íntegros devengados, los imputados en régimen de transparencia y los rendimientos netos obtenidos en los casos de prestaciones de servicios, asistencia técnica, instalación y montaje derivados de contratos de ingeniería y, en general, de explotaciones económicas.
- Gastos deducibles. Se eleva al 10 por 100 el porcentaje aplicable a los ingresos íntegros del trabajo para el cálculo de la deducción en concepto de gastos de difícil justificaci6n en el caso de sujetos pasivos minusválidos, con un límite máximo de 200.000 pesetas. Asimismo, se fija el límite de deducibilidad de retribuciones al c6nyuge e hijos menores para la determinaci6n del rendimiento de las actividades empresariales, profesionales y artísticas en el valor de mercado de las remuneraciones que corresponden a su calificaci6n profesional y al trabajo realizado.

- Corrección monetaria de valores. Se modifica la tabla de coeficientes aplicables a la actualización de valores de adquisición de los bienes transmitidos a efectos del cálculo de variaciones patrimoniales. Con el fin de atenuar los efectos de la inflación sobre la estructura del impuesto, se actualizan en porcentajes que oscilan en torno al 5 por 100 los valores de los tramos de la base imponible de la tarifa y las deducciones en la cuota de cuantía monetaria fija (tributación conjunta, hijos, ascendientes, edad superior a 70 años e invalidez, invidencia y mutilación).
- Obligación de declarar. Se eleva la cuantía del límite en que se sitúa la obligación de declarar a 900.000 pesetas.
- Deducciones. Se suprime la deducción por inversión en segunda vivienda, aunque se mantiene en el 10 por 100 el porcentaje de deducción de las segundas viviendas adquiridas antes de 1990.

Las modificaciones que afectan a las restantes figuras de la imposición directa son, esencialmente, las siguientes:

- Impuesto sobre Sociedades. Se modifican los porcentajes de los pagos a cuenta, estableciéndose en tres pagos del 20 por 100 de la cuota a ingresar por el último ejercicio cerrado. Se eleva a 600.000 pesetas la deducción aplicable por creación de empleo en el caso de trabajadores minusválidos contratados. Se da nueva redacción a diferentes artículos de la Ley 76/1980, de 26 de diciembre, sobre régimen fiscal de fusiones y escisiones de empresas, como consecuencia de la necesidad de adaptación de la legislación mercantil a las Directivas de la Comunidad Económica Europea.

- Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones. Se actualizan en un 5 por 100 las deducciones aplicables en la base imponible de las adquisiciones "mortis causa", los valores de los tramos de base liquidable de la tarifa y, en un porcentaje ligeramente inferior, las cuantías del patrimonio preexistente del contribuyente a efectos de la aplicación de índices correctores.

La normativa contenida en el Real Decreto-Ley 7/1989 regula, asimismo, otros aspectos del sistema tributario. Entre las principales modificaciones, cabe destacar las siguientes:

- Impuestos locales. Se actualizan en un 5 por 100 los valores catastrales del Impuesto sobre Bienes Inmuebles y en un 7 por 100 las cuotas de las Licencias Fiscales de Actividades Comerciales e Industriales y de Profesionales y Artistas y la escala de coeficientes correctores del Impuesto Municipal sobre la Radicación.
- Impuesto sobre el Valor Añadido. Se modifican los tipos impositivos aplicables a las entregas de vehículos adquiridos por minusválidos, embarcaciones olímpicas a remo y ciertas joyas.
- Impuestos especiales. Se modifican las tarifas del Impuesto sobre Hidrocarburos y se eleva al 42% el tipo impositivo "ad valorem" aplicable a los cigarrillos negros.
- Tasas. Se actualizan en un 5 por 100 los tipos de cuantía fija de la Hacienda estatal, modificándose los tipos y cuotas sobre juegos y apuestas.

LOS SINDICATOS AGRARIOS ESPAÑOLES

El trabajo que presentamos a continuación es el capítulo de conclusiones de una tesis doctoral recientemente defendida por Gloria de la Fuente Blanco en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense. La tesis mereció la calificación de "Sobresaliente cum laude" del tribunal formado por los profesores Enrique Fuentes Quintana, Juan Díez Nicolás, José P. Vilariño, Eduardo Moyano y Benjamín García Sanz.

El interés de este trabajo reside en que describe un aspecto de nuestra realidad social bastante desconocido: el mundo de los sindicatos agrarios. Un tema sobre el que la bibliografía existente en nuestro país es escasa, prácticamente nula.

El mundo campesino siempre ha tenido un comportamiento especial por referencia al resto de los grupos socio-económicos. La realidad sindical, y su implantación, en este mundo ha sido siempre bastante desconocida. La tesis cuyas conclusiones presentamos es un intento serio de estudiar el comportamiento asociativo reciente de nuestros campesinos y las actitudes de sus líderes y aparatos sindicales, así como de comparar este comportamiento y estas actitudes con los de los campesinos y organizaciones agrarias europeos.

LOS SINDICATOS AGRARIOS ESPAÑOLES

1. Los sindicatos españoles en el contexto de las organizaciones agrarias europeas.

Hasta ahora se han estudiado los sindicatos agrarios españoles en sí mismos, sin ningún punto de referencia o comparación con otras organizaciones europeas. Para evaluar y definir de una forma más precisa a los sindicatos españoles será necesario hacer una revisión global del panorama asociativo europeo, de cuáles son sus características más constantes y cuáles las diversidades más notables. No se pretende hacer un análisis exhaustivo o la deducción de reglas o "leyes" en el desarrollo del sindicalismo agrario, aunque sí pueden señalarse como ya he dicho lógicas o procesos comunes.

Dentro del continente europeo y especialmente dentro de la Europa comunitaria es previo distinguir entre la Europa del Norte (con colectivos agrarios supuestamente homogéneos, de buen nivel de renta y con organizaciones unitarias) y la Europa del Sur o mediterránea. No hay apenas estudios o investigaciones realizadas (o al menos publicadas en lengua inglesa), sobre las organizaciones de los agricultores norteeuropeos (1). En este área, solo puedo contar con un informe sobre las relaciones entre organizaciones agrarias y estado en Dinamarca, durante la última centuria (Flemming, 1988). En lo que respecta a la Europa del Sur, se han considerado diversos estudios sobre el caso italiano, portugués y francés (2). Hasta la fecha no existe información disponible sobre Grecia. Aunque es preciso tener como referencia de contraste el caso danés, la Europa del Sur será el contexto central para analizar el caso español, por razones obvias.

En conjunto la experiencia de los últimos cien años en los países analizados, nos muestra que, independientemente del grado de desarrollo del aparato estatal de la administración agraria

(1) En este sentido mi información proviene directamente de los investigadores europeos pertenecientes al R - EUROPA (Réseau Européen de Recherche sur les Organisations Professionnelles Agricoles), grupo del que soy miembro.

(2) Por razones geográficas y económicas, Francia puede considerarse como un país mixto entre Norte y Sur, pero nos parece más correcto incluirle en este contexto por razones sociales y culturales. La relación de obras analizadas es muy amplia y puede consultarse en el anexo bibliográfico.

(mucho mayor en Francia que en países como Italia y Dinamarca), la tendencia general ha sido la delegación en los sindicatos agrarios de diversas funciones en la implementación de la política agraria y en el proceso de transformación del colectivo de agricultores. Estas funciones han sido y son ejercidas de forma "autónoma", como administraciones paralelas, por las organizaciones agrarias (caso italiano) o en forma concertada y de cogestión con los poderes públicos (casos danés y francés).

En el caso de los sindicatos italianos, su protagonismo social tiene origen en dos rasgos básicos del sistema político de la nación italiana. De un lado, la fragilidad del equilibrio político entre la izquierda y la derecha, que se produce desde la postguerra y que otorga al voto de colectivos como el rural, una gran importancia. Ello provoca un gran interés de los partidos políticos por el asociacionismo, como captador del voto rural y potencia lógicamente su desarrollo. De otro lado, la reciente formación histórica del estado italiano sobre la base de regiones autónomamente organizadas durante siglos, ha impedido el desarrollo de un gran aparato estatal, lo que ha fomentado que instituciones sociales como los sindicatos, canalicen numerosas competencias, que en otros países corresponden a las administraciones públicas (Moyano, 1988).

Los dos grandes sindicatos agrarios italianos, CULTIVATORI DIRETTI y CONFCOLTIVATORI tienen bases sociales semejantes, pero difieren en sus orientaciones ideológicas como brazo agrario que son de formaciones políticas diversas, la Democracia Cristiana y los partidos socialista y comunista, respectivamente. Además de trasladar al medio agrario las contiendas y debates de la vida política italiana, han puesto en marcha asociaciones e institutos destinados a la prestación de servicios y actividades de toda índole (formación profesional, fomento de la agricultura de grupo, del turismo rural, investigación y estudios sobre el medio ambiente) y a la tramitación y gestión de los diversos programas asistenciales del estado (pensiones, subsidios, etc.) (3).

Sobre el caso francés, que ha constituido punto de referencia y debate para un sector de los sindicatos agrarios españoles, se han escrito innumerables trabajos. Brevemente y a los efectos

(3) Además de estas dos organizaciones existe una tercera, la CONFAGRICULTURA, integrada por los grandes empresarios agrarios italianos y cuyo discurso modernizante aboga por la reducción de las explotaciones agrarias y su conversión en empresas rentables y tecnificadas. No tiene un lugar importante en el panorama sindical, debido a lo limitado de su base social y sobre todo a la política agraria aplicada en Italia, tendente a la conservación de la explotación familiar agraria y a su asistencia desde el estado. Véase Moyano, 1988, págs. 315-334.

de este apartado comparativo se pueden destacar sus principales características de los últimos treinta años.

El escenario agrario francés durante este período se encuentra dominado por una organización de jóvenes agricultores de origen modesto, formados en torno a una asociación católica. Esta asociación va a ser una de las principales fuentes de inspiración del discurso moral y cultural sobre la construcción de un nuevo agricultor, que acompañará de forma decisiva el período de expansión y reforma del sector agrario francés en los años 60.

El CNJA constituye la "tercera vía" para la modernización de la agricultura francesa, una solución intermedia entre los planes estatales de reducción drástica de las explotaciones agrarias y las demandas tradicionales de protección y conservación del sector agrario. La política de estructuras inspirada por el CNJA y cogestionada por sindicato y administración, ha sido una política de selección que ha reducido a la mitad la población activa agraria en pocos años, ha aumentado la producción y la calidad y ha posibilitado a muchos agricultores franceses la lucha por convertirse en nuevos profesionales de la agricultura (Gervais et al, 1976, Barres, 1984).

La cogestión del diseño y de la implementación de la política agraria francesa desde los años 60, a través de toda una red de instituciones estatales y paraestatales, cuya dirección es compartida por la profesión agraria y por los representantes de la administración, ha sido la dimensión fundamental del sindicalismo agrario francés. De esta manera se ha desarrollado una organización dominante entre los agricultores y un único interlocutor válido para el estado: el FNSEA/CNJA.

Otras organizaciones agrarias (la mayoría escisiones del sindicato dominante), han surgido como reacción a las grietas en este sistema de cogestión. Ante el endeudamiento y las negras perspectivas para muchas pequeñas explotaciones surgieron sindicatos como Paysans Travailleurs, MODEF, por la nostalgia de un sector agrario aislado y protegido, apareció la FFA. En un momento favorable para su desarrollo como fue el primer período socialista de 1981, no lograron sin embargo, aumentar su grado de implantación e influencia. La hegemonía de la FNSEA/CNJA se ha mantenido casi inalterable durante estos años, alentada y fomentada desde los poderes públicos.

Concluyendo, en estos países, estas organizaciones se han convertido en interlocutores de los gobiernos y en instituciones con peso en la sociedad rural. En este contexto, los sindicatos españoles y también los portugueses constituyen los casos de mayor debilidad, menor implantación y de casi total ausencia de funciones político-sociales.

En el caso de España como en el de Portugal, esta debilidad estructural de los sindicatos agrarios tiene relación directa con las largas dictaduras que han sufrido ambos países y con la implantación de organizaciones únicas corporativas, que han sustituido a las asociaciones libres y democráticas. Los episodios o experiencias democráticas han sido minoritarios en los últimos cien años, de modo que el sindicalismo agrario no tiene tradición histórica y no han existido hábitos de concertación o delegación de poderes. En los últimos quince años los procesos que han conducido a regímenes democráticos en las dos naciones han permitido el nacimiento o renacimiento de estas asociaciones profesionales, pero la forma en que esta transición política se ha concretado en el medio agrario ha influido decisivamente en su conformación y trayectoria.

En Portugal este proceso ha venido marcado por dos hechos. La reconversión democrática de la organización corporativa portuguesa, los "gremios da lavoura" y las vicisitudes de la aplicación del proyecto de Reforma Agraria, iniciada con la revolución de los claveles (Lucena, 1987).

Los gremios portugueses tenían funciones económicas desarrolladas principalmente, a través de cooperativas generales de insumos. En el proceso de reforma democrática de las instituciones agrarias, los gremios han sido progresivamente abolidos y sus bienes han sido heredados por cooperativas mixtas de insumo y comercialización, que aunque teóricamente, deben dirigirse a todos los agricultores, a veces están especializadas en productos determinados (4). El extraordinario impulso y crecimiento de las cooperativas portuguesas en los últimos años, se debe en gran medida a este proceso de transferencias. El movimiento cooperativo es el gran beneficiario de la extinción de los gremios. Los sindicatos son los gandes perjudicados, ya que pierden toda posibilidad de prestar servicios (que son suministrados exclusivamente por las cooperativas).

El principal sindicato agrario portugués, la CAP (Confederación Agraria Portuguesa) se ha desarrollado en torno al rechazo de la Reforma Agraria y de las colectivizaciones de tierra, a las que ésta ha dado lugar. Su principal actividad ha sido la de actuar como intermediario en los procesos de "recuperación" de las tierras requisadas a los agricultores durante la Revolución (5).

(4) Véase Lucena, 1987. A propósito del proceso de transferencia entre gremios y cooperativas se explica como éstas últimas reciben: "...leurs biens et leurs fonctionnaires, c'est à dire leurs moyens matériels et humains de subsistance, d'influence et d'enracinement au sein des milieux ruraux", pág. 89.

(5) "...sa légitimité, sa représentativité et ses moyens étaient essentiellement politiques issues de sa participation au combat anticollectiviste de 1975" pág. 68 informe Lucena.

Esta actividad le ha comprometido políticamente, -lo que ha limitado su radio de influencia- y ha producido divisiones en su seno, por divergencias sobre la readjudicación de los terrenos expropiados. La CAP, por otra parte, es la representante del sindicalismo agrario en el Consejo Permanente de la Concertación Social y en los comités consultivos de la CE, junto con la organización de las Cooperativas, CONFAGRI (6).

A pesar de ello, se puede decir que el sindicalismo agrario portugués no tiene un papel relevante. Respecto a la sociedad agraria, porque no prestan servicios ni intervienen en la Negociación Colectiva (apenas existente en Portugal). Tampoco tienen atribuciones políticas específicas, ni siquiera después de la integración en la CE, factor que ha aumentado la transferencia de competencias estatales. Estas transferencias en materia de asesoramiento técnico, divulgación y formación profesional se están orientando hacia las cooperativas y nuevas asociaciones sectoriales surgidas recientemente, en lugar de a los sindicatos (Henriques, 1988).

En el caso español, la debilidad y escaso protagonismo del sindicalismo agrario guarda relación con distintas circunstancias a las producidas en Portugal, pero tiene que ver también con la forma de transición del sindicalismo vertical al sistema democrático en el campo y con las decisiones en materia de política agraria de los gobiernos españoles desde 1977. Como señalan los expertos que han seguido de cerca esta transición, la instauración de la democracia, en lo que se refiere al sector agrario:

"...no implicó la plena disolución de la variada gama de instituciones corporativas existentes -hermandades, entes sectoriales, uniones de cooperativas, etc.-, sino que muchas de ellas, con más o menos cambios en sus estructuras organizativas, continuaron desempeñando un importante papel como lugares privilegiados de referencia para los agricultores" (Moyano 1989, 4).

La cuestión clave ha sido y es que, exceptuando las organizaciones sectoriales y las cooperativas cuyas misiones permanecieron intactas, no se han clarificado aún las funciones sociales

(6) Junto al CAP, que es una organización de medianos y grandes agricultores, existen otras dirigidas a los pequeños cultivadores como la CNA (Confederación Nacional de la Agricultura), en la que juegan un importante papel los funcionarios e intelectuales de izquierda. Con buenas relaciones con el partido comunista, su estrategia ha girado en torno al rechazo a la entrada en la CE. Su situación es relativamente marginal puesto que no se encuentra representada ni en el Congreso Permanente de la Concertación, ni dentro de la Comunidad.

de los sindicatos democráticos que surgieron en la transición, ni la de las cámaras agrarias, que surgieron de la reforma democrática de la antigua organización corporativa.

En lo que se refiere a las Hermandades se dictó la democratización de sus estructuras que pasaron a ser elegidas por sufragio universal de los agricultores, pero los primeros gobiernos democráticos no delimitaron con precisión su ámbito de actuación, en relación con los sindicatos agrarios. Las cámaras con dirigentes más o menos renovados -alrededor de un 60% de las vocalías permanecieron en manos de los antiguos dirigentes (Moyano 1984)-, continuaron desempeñando similares funciones y ejerciendo casi en la mayoría de las regiones españolas, idéntica influencia. Los dirigentes sindicales no salieron beneficiados de esta situación, en cuanto el protagonismo práctico correspondía al personal funcionario (secretarios), que permaneció en su puesto (7).

En la decisión política de conservar intacto el funcionamiento de estas antiguas instituciones debió influir sin duda, su fuerte arraigamiento entre la población agraria y los conflictos con los notables tradicionales, que habría suscitado un cambio más radical. Apostar por los sindicatos agrarios en detrimento de las Cámaras hubiera sido una decisión mucho más arriesgada (aún cuando es posible que sus efectos hubieran sido beneficiosos), porque aquellos eran entonces embriones organizativos, y en muchos casos tanto por la izquierda (COAG), como por la derecha (-CNAG) enfrentados a la política agraria de la UCD (8).

La administración socialista debía ser la encargada, en principio, de clarificar este estado de cosas. Su proyecto era la desaparición de las Cámaras locales y de la Confederación Nacional de Cámaras Agrarias (CNCA), y la conversión de las Cámaras comarcales o provinciales en organismos exclusivamente consultivos. Pero la ley que regularía esta transformación tardó cuatro años en ser promulgada (diciembre de 1986) y aún no ha podido ser puesta en práctica, por los conflictos de competencias que ha provocado entre la Administración Central y las Comunidades

(7) A ello hay que añadir, la falta de funciones de su organismo rector, la CNCA.

(8) Solo en algunas provincias y regiones aisladas las nuevas élites surgidas en el sindicalismo agrario lograron apropiarse del entramado organizativo franquista, y o bien desplazaron a las Cámaras o bien las utilizaron en beneficio de las nuevas organizaciones. Me estoy refiriendo a los casos conocidos de León, Navarra, Ciudad Real y Valencia.

Autónomas(9). La paralización de esta ley ha retrasado aún más la celebración de nuevas elecciones (las primeras y únicas se celebraron en 1977, hace hoy 12 años) y otra de las grandes cuestiones pendientes del sector agrario: la devolución del Patrimonio Sindical, relativamente cuantioso, que permanece en manos del estado.

Debido a esta ausencia de decisiones políticas y a la congelación de los temas conflictivos en los doce años de democracia, el entramado organizativo de la agricultura española, sus funciones y sus relaciones con la sociedad rural y con la Administración, se ha desarrollado sin plan general alguno. Su desenvolvimiento ha respondido a las políticas coyunturales de cada gobierno -por ejemplo, al diseño de los planes concertadores instaurados por los Pactos de la Moncloa-, o a las necesidades concretas e inmediatas de cada momento -las que resultan por ejemplo de la integración en la Comunidad Europea, en el período socialista.

No se han institucionalizado ni definido las funciones de las distintas organizaciones agrarias, ni los cauces de relación con las instituciones públicas. Ello ha permitido a los gobiernos mantener en sus manos toda la iniciativa y gozar de toda la flexibilidad que requiere la subordinación en cada momento de lo agrario a la política económica del país. Esta lógica política puede explicar en parte estos comportamientos, pero solo en parte. Porque en los países europeos analizados, esta jerarquización de los sectores económicos no ha impedido la normalización democrática del sector agrario -en España sin culminar-, y el "aprovechamiento" de las funciones sociales beneficiosas que los sindicatos agrarios pueden realizar.

En la práctica, las Cámaras Agrarias han ido perdiendo progresivamente protagonismo. La Confederación Nacional no ha tenido ninguna actividad notable en todos estos años y en cuanto a las locales, han dejado de ser objeto de polémica por parte de los agricultores y asociaciones. A veces han perdido sus competencias en favor de los ayuntamientos o de los sindicatos (por ejemplo, en la contratación de seguros agrarios). Como ni la Administración ni los sindicatos han tenido interés en potenciarlas, mantienen sus actividades por rutina.

En lo que respecta a los sindicatos agrarios, después de un breve período en el que se les concedió protagonismo en Negociaciones de precios y medidas complementarias (1978 a 1981), se han

(9) La última sentencia del Tribunal Constitucional de Julio del presente año, establece la no obligatoriedad de afiliación a las Cámaras Agrarias, pero deja abierto el problema de la necesidad de entendimiento entre las distintas administraciones que tienen atribuciones sobre el tema. Es de prever que pase algún tiempo hasta que sea posible llegar a un acuerdo.

visto "relegadas" a una relación ambigua caracterizada por una serie de encuentros "privados" (en cuanto a que la mayoría no trascienden a la opinión pública), y puramente informativa. Paralelamente y de forma circunstancial han ido asumiendo funciones sociales como "colaboradores" de la Administración Central, impartiendo cursos de formación profesional, difundiendo semillas de calidad, fomentando el consumo de determinados productos, divulgando técnicas sanitarias, etc. Estas actividades formalizadas como Convenios con instituciones públicas, son para los sindicatos medios de financiación y fórmulas para incentivar el interés asociativo de los agricultores.

La falta de competencias estables atribuidas por el estado, así como la escasez de recursos que reciben ha empujado a estas organizaciones hacia las actividades socio-económicas en la sociedad rural (servicios, cooperativas, seguros, etc.). En parte como medio de implantación y respondiendo a una demanda potencial nueva (el caso más claro es la asesoría fiscal, dadas las "nuevas" obligaciones ciudadanas), y en parte como forma de financiación.

En definitiva y en comparación con los otros sindicatos europeos, podemos decir que los sindicatos agrarios españoles se han ido configurando de una manera similar a los italianos y franceses, como agentes de servicios y de modernización o profesionalización del medio agrario y a diferencia de los portugueses, cuyas actividades tienen un ámbito preferencial político. Como los franceses y a diferencia de los italianos, tratan de mantener una relativa independencia política y actuar exclusivamente como organizaciones profesionales. A diferencia de los países europeos con democracias históricas (incluidos los del Norte, como Dinamarca), los sindicatos españoles no han recibido competencias destacables en la implementación de las medidas agrarias, no han influido en su elaboración, ni han concertado o cogestionado su puesta en práctica (10).

Una vez situados los sindicatos agrarios españoles, en el contexto europeo, pasaremos a revisar con más detalle las principales conclusiones que se extraen de esta investigación.

(10) Para E. Moyano no ha existido concertación entre los poderes públicos y las organizaciones agrarias, debido fundamentalmente a la ausencia de: "un programa global que contemplase los distintos problemas del sector agrario español y estableciese las correspondientes prioridades", cfr. Moyano 1989, pág. 13.

2. Dos modelos sindicales diferentes: Unidad Profesional y Defensa de la Pequeña Explotación.

Con más de cuarenta años de interregno, las organizaciones agrarias actuales son, en parte, las herederas o continuadoras de las organizaciones del primer tercio de nuestro siglo, pero son también, una expresión de los cambios producidos en el seno de la sociedad rural, de ahí que han aparecido nuevas formas organizativas y nuevas élites dirigentes.

En el primer y corto primer período de vida de sindicatos democráticos se desarrollaron dos modelos sindicales. Uno inspirado e impulsado por la Iglesia Católica, basado en la unidad de todos los sectores rurales y de fines socio-morales (La Confederación Católico Agraria en su primera época, más tarde la Liga Nacional Agraria); otro más puramente patronal (el representado por la propia CNCA en el período en que es dirigida por los terratenientes andaluces).

Los sindicatos agrarios que nacen en la España en los años setenta reflejan en parte estos dos modelos. Hay una organización preferentemente orientada a la representación patronal (CNAG), y otra u otras (CNJA y UFADE) que mezclan ese mensaje de unidad moral con rasgos más innovadores sobre la profesionalización de la actividad agraria. Aparecen también nuevas formas organizativas, sin apenas precedente histórico (11) como son los sindicatos exclusivos de pequeños y medianos agricultores, de ideología "socialista y mensaje modernizador" (COAG y UPA).

En la primera etapa de la transición las diferentes opciones sindicales se solapaban con diferentes alternativas en torno al modelo de sociedad a construir (defensa de la libre empresa vs formulas estatistas), o en torno al marco organizativo del sector agrario (mantenimiento de corporaciones unitarias como las Cámaras vs su total desaparición). Con el paso del tiempo estas cuestiones han quedado relegadas, vía estabilización democrática, vía congelación del tema (como en el caso Cámaras Agrarias), y han hecho irrupción nuevos factores, como la entrada en la Comunidad Europea, lo que ha reducido al máximo las diferencias entre los sindicatos españoles. Por todo ello se ha producido, recientemente, un proceso de fusión entre algunas de estas organizaciones. Fusionadas o divididas, todas las organizaciones sindicales pueden encuadrarse en sólo dos opciones sindicales diferentes:

(11) Salvo si se considera organizaciones como La Unió de Rabassaires en Cataluña. No obstante, el sustrato social de esta organización y de su heredera la Unió de Pagesos son, lógicamente, muy diferentes.

- El modelo de UNIDAD PROFESIONAL, representado por ASAJA (Asociación Agraria de Jóvenes Agricultores), organización resultante de la fusión de CNAG, CNJA Y UFADE. Su elemento diferenciador reside en su concepción unitaria sobre el colectivo agrario. Los pilares tradicionales de la unidad del campo, como son los factores socio-morales (lo agrario como comunidad moral), pierden peso en su mensaje actual, en el que pasan a ocupar un lugar relevante, los intereses y beneficios económicos de las fórmulas asociativas unitarias.

La explotación familiar agraria (lo que incluye todo tipo y tamaño, siempre que haya una implicación personal en ella y constituya la principal fuente de ingresos), se ha convertido en el símbolo de la identidad de intereses entre todos los agricultores, sea cual sea su ideología o posición social (12).

- Las organizaciones para LA DEFENSA DE LOS PEQUEÑOS Y MEDIANOS AGRICULTORES. En este caso se encuentran la COAG, UPA y CODEFF (que no es sino una escisión de la propia COAG). Estas organizaciones comparten una concepción clasista de la sociedad agraria en la que existirían dos colectivos con diferentes intereses económicos y problemática social: las explotaciones familiares y los grandes agricultores o empresarios agrarios. Los intereses de estos dos grupos pueden coincidir coyunturalmente, pero estas OPAS reclaman la desviación y concentración de los recursos estatales hacia los agricultores familiares, que son el grupo más desfavorecido tanto en recursos económicos como sociales.

Aún cuando el concepto de explotación familiar es, obviamente, más restringido que el de las organizaciones unitarias, los límites son difíciles de señalar. La ambigüedad en su definición permanecerá mientras no se apliquen medidas selectivas o de modernización de estructuras y haya que limitar por arriba y por abajo su aplicación.

3. Las convergencias de los sindicatos actuales. Un territorio común.

Fuera de estos dos grandes modelos, que pueden incidir en el discurso y en las reivindicaciones como después veremos, hay

(12) La evolución de la CNAG desde posiciones "empresariales" no ha sido difícil, teniendo en cuenta que su discurso y reivindicaciones nunca fueron, consecuentemente, empresariales. Es interesante comparar la patronal española con la homóloga italiana, CONFAGRICOLTURA, que defiende "una verdadera revolución en el dominio de las estructuras agrarias... aumentando su dimensión y racionalizando al máximo las actividades productivas..." Citado por Moyano 1988a, pág. 319.

grandes similitudes entre todas las organizaciones españolas. Estas pueden analizarse conjuntamente en lo que se refiere a su estrategia y actividades básicas, su base social y dirigentes, a las dimensiones relevantes de sus discursos y a las líneas generales de sus programas reivindicativos. En los doce años de existencia legal, los sindicatos agrarios españoles se han ido configurando como, lo que se podría denominar, sindicatos mixtos, reivindicativos y de servicios.

Reivindicativos en cuanto son organizaciones encaminadas a obtener el estado nacional o supranacional, el máximo de recursos y ventajas para el colectivo que dicen representar, en lucha y en competencia con otros grupos sociales o de nacionales. Es una característica común a todos ellos, la aspiración a colaborar en el diseño y en la gestión de la política agraria. El ideal no es actuar como un simple grupo de presión, sino como un partenaire del estado, para garantizar la correcta aplicación de las medidas agrarias, lo cual al mismo tiempo, acrecienta el status social y político del colectivo agrario.

La segunda dimensión de gestores o prestadores de servicios constituye el eje de sus actividades cara a la sociedad civil. Fomentados por las administraciones y/o alentados por la búsqueda de implantación en el medio rural, los sindicatos han comenzado a desarrollar servicios que facilitan la adaptación de los agricultores a nuevas demandas sociales y políticas (contabilidad de las explotaciones, declaraciones de impuestos, asesoramiento sobre líneas de ayudas o subvenciones), a potenciar cooperativas y agrupaciones de productores, a colaborar con instituciones públicas en la difusión de mejoras técnicas o en la formación profesional. En este aspecto cabe decir, sin lugar a dudas, que los sindicatos agrarios actúan como **agentes modernizadores** de la sociedad agraria española.

Aunque aún no se ha hecho un estudio en profundidad, por lo investigado en este trabajo y en otros (Moyano, González, López Novo), hay serios indicios de que las bases sociales de estos sindicatos son heterogéneas (en tamaños y producciones) e intercambiables. En los primeros años de vida de estos sindicatos durante la transición democrática, hubo una afiliación más electa y más militante en la que influían poderosamente las opciones ideológicas o las vinculaciones políticas de cada sindicato. En los últimos tiempos esto ha cambiado. Primero porque las diferencias ideológicas y estratégicas entre unos y otros se han reducido, segundo porque la afiliación es ahora más instrumental, está más motivada por los servicios y prestaciones, que por la identificación con unos lemas o un programa (aunque éstos puedan seguir teniendo su importancia, sobre todo en las capas más selectas de militancia).

De la revisión efectuada sobre las organizaciones locales (13), se deduce una hipótesis que habrá de ser contrastada y cualificada en posteriores investigaciones: la base social de estos sindicatos reside en mucho mayor grado, en la agricultura próspera del llano, en explotaciones medianas y grandes modernizadas, que en la agricultura o ganadería pobre, de pequeñas explotaciones, escasamente tecnificadas y que prevalecen en zonas de montaña.

En cuanto a los dirigentes agrarios, según los resultados de este trabajo, parece que hay dos grupos diferenciados, 1) los grandes o muy grandes propietarios, herederos de los terratenientes tradicionales, pero hoy convertidos en empresarios agrarios, y 2) los medianos y modernizados agricultores, con un buen nivel cultural.

Esta élite de medianos y cultos agricultores está presente en la dirección de todas las organizaciones agrarias. En los sindicatos unitarios comparte la dirección con los grandes agricultores antes mencionados. A diferencia de experiencias históricas anteriores, como las organizaciones católicas de los años 30, las capas de medianos agricultores ya no ocupan un lugar subordinado y pasivo en estas organizaciones. La equiparación de los niveles culturales y las nuevas concepciones democráticas permiten una relación mucho más igualitaria.

En todos los países europeos estudiados se ha producido al igual que en España, lo que parece ser una constante en los sindicatos agrarios contemporáneos. Ha habido un relevo de dirigentes agrarios, las capas de medianos agricultores han desplazado a los notables tradicionales, rentistas o profesionales, y ostentan la cabeza de estas organizaciones o la comparten con los modernos grandes agricultores.

Independientemente de las diferencias de fondo sobre la concepción unitaria o clasista de la sociedad rural, en los últimos años se ha producido un proceso de homogeneización de los discursos y de los programas reivindicativos. El principal factor que ha inducido este proceso es la integración en la CE, aunque no es el único.

Progresivamente, los sindicatos agrarios han empezado a moverse y a trabajar en un territorio común. Los discursos se han hecho cada día más técnicos y profesionales. Antiguamente o incluso en los primeros momentos de la transición, los sindicatos

(13) Véase especialmente, los casos de COAG (capítulo 4), UPA (capítulo 5), CODEF (capítulo 6) y CNJA (capítulo 8).

se diferenciaban por los modelos de estado y de relaciones entre estado y sociedad civil o por los partidos políticos considerados como idóneos para defender sus propuestas. Las experiencias de los últimos años han llevado a los sindicatos a no apoyar una opción política determinada, sino un paquete de medidas y propuestas. Por otra parte, la concertación es un modelo común de relaciones, que todos defienden sean cual sea el tipo de gobierno.

Las propuestas globales y sectoriales se formulan sobre la base de alianzas e intereses comunes, algunas antiguas otras más recientes. Todos los sindicatos agrarios (desde la UPA hasta la CNAG), declaran defender los intereses de los productores frente a los comerciantes, los intermediarios, las industrias de input y agroalimentarias, las multinacionales. Es significativa, la lucha pública y documentada contra las tesis económicas del gobierno, según las cuales los productos alimentarios son los responsables de la inflación. Los sindicatos insisten y aportan pruebas de que tales subidas se producen en el estamento comercial y transformador y no llegan jamás a los agricultores. Más aún, cuando se producen las importaciones de choque, los sindicatos aseguran que las bajadas de precios afectan sobre todo a los productores y no a los consumidores.

El contexto europeo proporciona la base para nuevas alianzas. Una de ellas es la de todas las organizaciones agrarias y el estado para la defensa de los intereses españoles en Bruselas. Otra es la de los países "pobres" del Sur frente a los del Norte.

Además de estas alianzas estratégicas o estructurales hay que decir que existen fundamentos económicos para la definición de intereses comunes entre grandes y pequeños agricultores. Me refiero a la idea que sustentan todas las organizaciones, de que una de las principales formas de mejorar la renta y el estatus social de los agricultores reside en las asociaciones cooperativas, en la concentración de la oferta y en el control de la comercialización e incluso de parte de la transformación.

Para las organizaciones "unitarias" es una idea clave. En el caso de las organizaciones clasistas, esto debilita en cierto modo su identidad, porque su discurso tradicional propone la agrupación exclusiva de los pequeños agricultores. Pero esta selección, además de las dificultades que supone hoy en día una delimitación, choca con la evidencia en la práctica diaria, de que la unión es más beneficiosa económicamente, cuando más agricultores haya (y en las cooperativas y contratos colectivos interesa incluir a los medianos y grandes que aportan más producción). Ello es independiente de que los beneficios obtenidos sean desiguales.

Aunque históricamente estas fórmulas asociativas unitarias han sido siempre importantes, ahora lo son más porque la intervención del estado en la agricultura tiende a ser menor. No existe ya el recurso de la antigua izquierda al estado revolucionario o progresista y el recurso principal de la antigua derecha (los precios y la regulación del mercado), disminuye con la reforma de la PAC.

Todos estos procesos que refuerzan la homogeneidad en los planteamientos y en las prácticas, se reflejan también en la filosofía reivindicativa. Se puede apreciar en todas las organizaciones, unos planteamientos generales idénticos, que están inspirados en las proposiciones de la Comisión Europea. Como compensación a los recortes en la intervención, se solicita una política estructural para las explotaciones viables y una política social, para los colectivos agrarios marginales (14). En cuanto a las principales reivindicaciones que los sindicatos han expuesto y defendido, coinciden en los siguientes puntos:

- la demanda de un tratamiento diferencial para los productos españoles en Bruselas, que tenga en cuenta su no contribución a los excedentes, su particular etapa de desarrollo, etc. Y concretamente, una mejora de las condiciones que se establecieron en el Tratado de Adhesión (Organización Común de Mercado para algunas producciones, mejores condiciones para la exportación...).

- el fomento de las fórmulas asociativas para el abaratamiento de los inputs y para la mejor comercialización, como vía para aumentar la renta.

- para la consecución de estos fines, la coordinación con la Administración agraria española y su apoyo a las OPAS (dado su carácter de eslabón débil de la cadena), en la relación con las industrias y multinacionales (15).

(14) Estos principios coinciden con los expuestos por la Comisión, por ejemplo en el Documento sobre "El futuro del mundo rural".

(15) Recientes estudios sobre un sector tan complejo como el porcino, coinciden en señalar cómo la dinámica de la CE fomenta la articulación de programas globales, a nivel nacional. Ello no significa que los distintos intereses o problemáticas desaparezcan, pero parece que los conflictos solo se manifiestan a nivel local. Véase Langreo 1988a, págs. 381 y ss.

En todos los países estudiados se ha observado un fenómeno similar al descrito en España. La interacción en la Comunidad ha potenciado la coordinación de las organizaciones agrarias, de los sindicatos con las organizaciones de cooperativas (como es el caso de Dinamarca o Portugal) o de los distintos sindicatos entre sí (como en Italia).

Algunos estudiosos del tema (Moyano, Lucena) han hecho notar que la sectorialización de las políticas agrarias propia de la administración comunitaria y la importancia que actualmente se concede al control de las producciones han generaldo, 1) divisiones y conflictos en el seno de las organizaciones entre los distintos sectores, que luchan por obtener recursos en detrimento unos de otros, y 2) conflictos y competencias entre los sindicatos y otras organizaciones (cooperativas, organizaciones sectoriales) que empiezan a jugar un papel representativo importante. En el caso español, dada la precariedad de las cooperativas, de las agrupaciones sectoriales (salvo excepciones) y de los sindicatos agrarios, estos conflictos no se han dejado sentir por el momento. Y dado que la participación en las estructuras de la CE ha generado una dinámica unitaria y ha creado un área política de acción, los efectos sobre los sindicatos españoles han sido más de reforzamiento, que de disgregación.

4. Elementos de divergencia en el horizonte futuro.

Junto a todas las similitudes anteriormente expuestas, es innegable que existen diferencias en los programas de los sindicatos agrarios españoles, que son, potencialmente, importantes. Se refieren por una parte al modelo de regulación del mercado y de aplicación de la política agraria y por otra, al modo de desarrollo de una hipotética reconversión agraria. Si hasta ahora estas diferencias no se han manifestado de una forma contundente, es porque no existe ningún marco regulador de las relaciones entre OPAS, estado e industria agroalimentaria, y tampoco se ha puesto en práctica una política de estructuras y/o social, en la línea que ha propuesto la Comisión.

En lo que concierne a las relaciones entre organizaciones agrarias, estado e industria agroalimentaria para la regulación del mercado y para la aplicación de la política agraria, las organizaciones de clase tienen un ideal más acentuadamente "estatalista" que las organizaciones unitarias, las cuales conceden un mayor grado de autonomía a los entes interprofesionales. Sindicatos como la COAG y la UPA consideran necesaria la intervención del estado como partenaire, en las relaciones con la industria, mientras que los sindicatos unitarios demandan mayor protagonismo de los actores civiles en dichas relaciones y la reducción del papel del estado al de mero árbitro.

El segundo punto de divergencia puede tener bastante importancia a medio plazo, si comienzan a promulgarse medidas estructurales o sociales, es decir si se intenta desde la administración agraria española conducir la reconversión agraria, que en mayor o menor grado va a producirse inevitablemente.

Durante la transición democrática los programas reivindicativos clasificaban a los sindicatos agrarios en dos grupos diferentes: los defensores de una política de estructuras, que mejorase definitivamente los rendimientos de las explotaciones familiares y garantizara no solo su supervivencia, sino también la elevación de su nivel de vida (su principal defensor era la COAG y también el CNJA, en cierto modo), y los partidarios de una política basada fundamentalmente en los precios, la vía más directa y rápida, aseguraban, de aumentar la renta de los agricultores (vía encarnada por la CNAG).

Sería un error identificar a partir de esta experiencia las demandas de precios con las organizaciones conservadoras o de derechas y las reivindicaciones de reformas estructurales con las organizaciones progresistas o de pequeños agricultores. La cuestión es algo más complicada como ahora veremos. En el momento actual, todos los sindicatos españoles hablan de la importancia de una política de estructuras, demandan el desarrollo de los programas y líneas de actuación especiales, cofinanciadas entre el estado español y la Comunidad y solicitan su participación en la aplicación particular a nuestro país y en la gestión de su implementación. ¿Significa esto que todos tienen el mismo concepto de lo que debe ser una política de estructuras? .

El caso francés puede proporcionarnos un ejemplo interesante. En los años 60 y 70 la política de estructuras inspirada y cogestionada por el CNJA fué, claramente, una política selectiva, hasta el punto que se estableció una superficie mínima viable y unos mínimos niveles de formación para acceder a las ayudas estatales. Frente a estos principios selectivos, organizaciones de izquierda como el MODEF defenderían una política de precios, como medio de mantener "artificialmente" las pequeñas explotaciones, condenadas a desaparecer.

La política de estructuras propuesta desde la Comisión y defendida desde el propio COPA, es una política selectiva dirigida hacia "las zonas económicamente viables" y compensada por una política social, que propugna la conservación de actividades agrarias no rentables, por razones de conservación del medio ambiente, la compensación a ciertos colectivos que deban abandonar

la actividad agraria (con pensiones, etc.) y la potenciación de otras actividades como el turismo rural, la artesanía, para el desarrollo global de regiones rurales pobres.

Es muy probable que el acuerdo que hoy manifiestan todos los sindicatos agrarios españoles, con este marco de acción, pueda romperse si es necesario concretar un programa específico en territorio nacional.

Llegados a este punto y dadas las limitaciones presupuestarias generales y del MAPA en particular, cabe preguntarse cuáles van a ser las opciones reales y las prioridades de estos sindicatos entre una política de precios, una política estructural y un programa de medidas sociales. La definición de programas estructurales puede plantear la necesidad de precisar los límites de lo que se considera viable. Un importante cuadro de la COAG decía recientemente que su organización va a defender a todos los agricultores familiares sean o no viables, ¿significa esto que van a demandar mejoras estructurales para todos ellos?. ¿Cómo se van a definir estos límites en otras organizaciones como ASAJA?.

Todas estas divergencias potenciales quedan en suspenso, mientras sea la ley del mercado o de la demografía la que rija la adaptación de la agricultura española al horizonte del 92 o mientras se mantengan los mecanismos típicos de sostenimiento de las rentas agrarias, porque se consideren suficientes o menos costosos (16).

5. Sobre las funciones sociales y políticas de los sindicatos agrarios

Cabe por último reflexionar sobre la función o funciones que los sindicatos agrarios pueden cumplir en este período de

(16) A comienzos de 1989 se ha aprobado el Real Decreto 808/87 que unifica todas las ayudas estructurales, nacionales y cofinanciadas con la CE. Las condiciones exigidas para acogerse a estas ayudas son, relativamente, ambiguas. Se establece un tope de rentas (la renta del trabajo por UTH debe ser inferior a la renta media anual de los trabajadores no agrarios), pero esta delimitación se elimina en algunas de las líneas de ayuda. Además de ello, la complejidad de los requisitos que se exigen (planes de inversión, de mejora), abre un gran interrogante sobre quiénes pueden ser los destinatarios. Depende de su utilización y aplicación, el resultado de esta política de estructuras.

La reacción de los sindicatos ha sido diversa. ASAJA ha decidido aprovechar el decreto y formar a sus técnicos para que el agricultor prepare su solicitud a través de la organización. UPA solicita del MAPA una gestión adecuada y unos servicios que faciliten los trámites. COAG aún no se ha pronunciado.

transformaciones de la agricultura española. El contexto en el que nos encontramos es el de una fase de adaptación a las reglas comunitarias, que aún no se ha culminado en muchos aspectos. Y en el horizonte se avecinan cambios más bruscos con la eliminación de barreras arancelarias que establecerá un mercado único hacia 1992.

Todo esto significa que habrá que reforzar y dinamizar la rentabilidad de las explotaciones, la mejora y normalización de las calidades, la formación de los agricultores y la posible reconversión de cultivos excedentarios en zonas poco rentables (como el cereal en Castilla y León, por ejemplo). La mencionada, frecuentemente, **vertebración u organización del campo español**, que debe posibilitar todos estos requisitos, muestra un panorama no muy alentador.

El cooperativismo, por ejemplo, es débil y disperso. Salvo algunas excepciones (cítricos, vino), nuestro país está lleno de pequeñas cooperativas, diseminadas, inestables y con un poder relativo sobre las producciones, en cuanto la afiliación no conlleva fuertes compromisos sobre la cantidad a entregar (Cruz Roche 1984).

A diferencia de otros países europeos, donde el movimiento cooperativo controla una parte muy importante de las producciones agrícolas y ganaderas, en España es tan pequeño y/o tan variable, que ni siquiera hay cifras sobre ello. Y no hay datos tampoco, todavía, sobre la situación de las organizaciones de productores que están surgiendo y que son otra pieza importante en la organización común del mercado europeo; es preciso tener presente este escenario de fondo, en mi opinión, para analizar cuál pueda ser el encaje de unos sindicatos agrarios con las características que hemos expuesto hasta el momento.

A efectos expositivos, distinguiremos entre las posibles funciones políticas, su participación en la elaboración e implementación de las medidas agrarias y su función social, como agentes directamente influyentes en la sociedad rural.

Funciones políticas

De acuerdo con el esquema propuesto por Moyano (Moyano 1988), se deben establecer tres áreas de actuación: la política de precios, la regulación de mercados y las políticas de estructuras. En el ámbito de la política de precios, se sugiere que la capacidad y posibilidad de influencia de estas organizaciones es, prácticamente, nula, dada la completa subordinación de este área a las estrategias antiinflacionistas de los gobiernos (además de los recortes presupuestarios, que se han puesto en marcha con la reforma de la PAC).

Pero si nos atenemos a las últimas actuaciones del MAPA, convocando reuniones con todas las OPAS, previas a la negociación en Bruselas, parece como si existiera un margen de actuación o de defensa de los específicos intereses españoles, en algún aspecto del complejo entramado de la regulación de precios de la Comunidad. En cualquier caso un frente común OPAS y Ministerio, por coyuntural que éste sea, tiene sus limitaciones si entra en conflicto con la política general y con la estrategia de alianzas con otros países de la Comunidad.

En lo que respecta a la regulación de mercados, se ha planteado cuál es el interlocutor idóneo, si las asociaciones sectoriales, las cooperativas o las asociaciones profesionales. En otros países europeos es posible que las cooperativas y las organizaciones de productores tengan un mayor y más directo control sobre la producción, que los propios sindicatos. En España la situación no parece clara. En general, las asociaciones sean del tipo que sean, tienen un escaso control del mercado, hoy por hoy.

En lo que se refiere a los planes y programas estructurales, puede existir en principio un mayor margen de influencia de los sindicatos agrarios, por varias razones. Debido a que sólo se han diseñado sus líneas generales, los sindicatos pueden aportar su conocimiento y su visión de la sociedad agraria y colaborar de forma eficaz en su implementación, con su imbricación en el medio y con su influencia sobre los agricultores, en su condición de vanguardia y elite agraria.

En el caso español esta colaboración puede presentar algunos problemas. De un lado, se pueden plantear divergencias entre los sindicatos sobre las características de estos programas y sobre la población en la que aplicarlos, lo que dificultaría obviamente los procesos de cogestión. De otro, los programas de este tipo requieren la cofinanciación al 50% de la administración española. Esto plantea límites presupuestarios a su desarrollo a corto plazo (17).

(17) Precisamente, con motivo del giro social aprobado, recientemente por el Parlamento, se han recortado los presupuestos del MAPA, entre otros. Desconocemos por tanto, el presupuesto final disponible de las ayudas estructurales aprobadas con el decreto 808, antes mencionado.

Función social

Por función social de los sindicatos quiero referirme a la acción que éstos ejercen directamente, sobre la sociedad civil, bien fomentadas o delegadas por los poderes públicos, bien respondiendo a demandas y necesidades de la propia sociedad.

Aunque de manera puntual y no planificada, los sindicatos españoles se han distinguido por ejercer este tipo de funciones: fomento del cooperativismo, asesoramiento, formación profesional. Hasta la fecha estas funciones sociales son las más desarrolladas.

A ellas hay que añadir la representación de los agricultores en la regulación de las relaciones con la industria transformadora, en los organismos interprofesionales. La coordinación entre los distintos sectores productor, transformador, distribuidor es una necesidad del actual sistema agroalimentario (Langreo 1988 b). Los sindicatos agrarios en España, como en Europa, contribuyen a la adaptación de la producción a las demandas tecnológicas, de calidad y eficiencia de las industrias alimentarias, al mismo tiempo que defienden al sector productor frente a los otros eslabones de la cadena.

La acción modernizadora no solo se está ejerciendo sobre los comportamientos, también puede llegar a tener efectos sobre la actitud mental de los agricultores españoles, muy aferrada a los hábitos tradicionales. Lógicamente, si estas actividades se fomentan desde la administración, de una forma planificada, los efectos beneficiosos pueden multiplicarse.

Finalmente, es un punto de referencia obligada, la contribución que los sindicatos agrarios pueden hacer al debate nacional sobre la agricultura española, aportando cada uno de ellos su alternativa o visión global, en un momento como el actual, que camina hacia cambios profundos. Sin embargo, no podemos decir que los sindicatos tengan la oportunidad de plantear a la opinión pública y a la sociedad rural, estas alternativas, mientras no se celebren elecciones agrarias en el campo español.

SISTEMA FINANCIERO

LAS LETRAS DEL TESORO Y LA POLITICA DE DEUDA PUBLICA

Analistas Financieros Internacionales, S.A.
 (Grupo Ahorro Corporación)
 Enero 90

En esta nota comentaremos las cifras globales de financiación pública en 1989 vía emisión de deuda negociable. Haremos especial hincapié en la instrumentación de esa financiación así como en las perspectivas que abre el bajo nivel actual del tipo de la letra en el mercado primario.

La financiación pública y su estructura en 1989

La emisión neta (emisión bruta menos amortizaciones) de deuda pública, en términos efectivos, se ha elevado durante 1990 a 1.277,7 m.m. El desglose de esta cifra según instrumentos ha seguido dando la hegemonía a las letras del Tesoro cuya cifra neta emitida se ha elevado a 1.456,9 m.m. Los pagarés alcanzaron un año más, una cifra negativa de emisión neta, -375,2 m.m. efectivos, sólo parcialmente compensada por la emisión neta positiva de la deuda del Estado a medio y largo plazo, 195,9 m.m. efectivos.

	Emisión neta efectiva		Amortizaciones efectivas 1990	
	1.988	1.989	Total	del cual B.E.
Letras del Tesoro	1075,7	1456,9	4743,0	917,4
Pagarés del Tesoro	-157,8	-375,2	2944,9	69,8
Bonos y obligaciones	927,7	195,9	716,2	-
	1845,6	1277,7	8404,1	980,4
Variación Recurso	-317,3	100,0(e)	-	-
Variación cartera B.E.				
contable	261,5	-428,1	-	-
disponible	459,5	44,2	-	-

Fuente: Analistas Financieros Internacionales.

Sin embargo, si tenemos en cuenta que en 1989 se amortizaron 1.445,8 m.m. en deuda a medio plazo, de los cuales 1.405,7 m.m.

correspondían a amortizaciones voluntarias (el ejercicio de la opción de amortizar ha sido masivo), debe concluirse que el esfuerzo emisor en este segmento ha sido muy importante. Este esfuerzo se ha centrado, en todo caso, en los bonos a tres años, cuyas emisiones brutas se elevaron a 1.433,5 m.m. (de los que 33,2 m.m. correspondieron al Banco de España), aportando los bonos a cinco años y las obligaciones a 10, cantidades residuales (154,1 m.m. y 49,1 m.m., respectivamente).

La cartera ajustada del Banco de España (cartera contable menos saldo de cesión temporal) se ha situado en 837,7 m.m., por encima de los 793,5 m.m. en que terminó 1988. Ello ha sido resultado de una menor cesión temporal -consecuencia de la primacía del mercado primario de letras del Tesoro sobre las ventas a tres meses a lo largo de 1989- aunque también de una menor cartera (ésta finalizó el año con un saldo de 1.359,7 frente a los 1.787,8 m.m. del año anterior). El saldo del Recurso al Banco de España podría haber finalizado el ejercicio en aproximadamente un billón, prácticamente en el nivel del año pasado, lo que junto a la cartera ajustada habría provocado un aumento, en 1989, del pasivo del Estado con el Banco de España, de unos 145,5 m.m.

EMISIONES Y AMORTIZACIONES DE DEUDA PUBLICA NEGOCIABLE EN 1989

	(1) Amortizaciones		(2) Emisiones		(2 - 1) Neto	
	del cual		del cual		del cual	
	Total	B.E.	Total	B.E.	Total	B.E.
Letras del Tesoro	2080,0	1206,1	3833,3	909,7	1753,3	-296,4
Pagarés del Tesoro	3405,6	-	3030,4	92,4	-375,2	92,4
Bonos a tres años	1440,8	5,0	1433,5	33,2	-7,3	28,2
Bonos a cinco años	-	-	154,1	9,5	154,1	9,5
Obligaciones a 10 años	-	-	49,1	-	49,1	-
	6926,4	1211,1	8500,4	1044,8	1574,0	-166,3

Tras 1989, los vencimientos efectivos para 1990 se elevan, en la deuda negociable, a 8,4 billones, de los que 4,7 corresponden a letras del Tesoro (0,9 m.m. del Banco de España), 2,9 a pagarés y 0,7 a bonos, obligaciones y deuda desgravable. Se trata pues de una estructura de vencimientos centrada otra vez en las letras del Tesoro.

Temporalmente, la estructura de los vencimientos mensuales muestra un perfil relativamente homogéneo, si nos

atenemos sólo a lo amortizado fuera de la cartera del Banco de España (lo que denominamos "mercado"). Así, en el primer semestre vencerá el 54,9% del vencimiento total sin el Banco de España. Sin embargo, en el primer semestre tendrá lugar el vencimiento del 66,0% del total del saldo de letras del Tesoro. Junio será el mes con mayor volumen efectivo amortizado en el mercado, 905,7 m.m. en total.

VENCIMIENTOS MENSUALES DE DEUDA NEGOCIABLE EN 1990
(Segun efectivos en m.m.)

	Letras del Tesoro		Pagares del Tesoro		Deuda a medio y largo plazo	Total	
	Mercado	B.de E.	Mercado	B.de E.		Mercado	B.de E.
Enero	237.1	258.2	489.1	0.0	0.0	726.2	258.2
Febrero	319.0	0.0	204.4	0.0	95.4	618.7	0.0
Marzo	354.8	175.4	169.6	0.0	23.7	548.1	175.4
Abril	497.3	175.9	28.1	0.0	138.9	664.3	175.9
Mayo	566.5	0.0	16.3	0.0	25.7	608.6	0.0
Junio	552.6	175.2	276.8	0.0	76.3	905.7	175.2
Julio	236.1	0.0	207.0	0.0	54.0	497.1	0.0
Agosto	257.7	0.0	224.7	0.0	50.9	533.3	0.0
Septiembre	325.5	132.7	307.6	0.0	22.9	656.0	132.7
Octubre	294.5	0.0	293.6	0.0	20.1	608.2	0.0
Noviembre	84.4	0.0	290.5	0.0	80.4	455.3	0.0
Diciembre	100.1	0.0	367.3	69.8	127.9	595.3	69.8
	3825.6	917.4	2875.1	69.8	716.2	7416.9	987.2

A estos vencimientos hay que añadir las recompras por el Banco de España, que en el conjunto de los tres primeros meses del año se elevan a 522,0 m.m., para completar un contexto marcado, para la política de deuda pública, por un importante sesgo al corto plazo y por una relativa urgencia emisora. En los primeros meses del año la política de emisión habrá de centrarse, en nuestra opinión, en las letras del Tesoro, para lo cual es precisa una reactivación del mercado primario. Esta reactivación pasa necesariamente por una elevación sustancial en el tipo marginal de las letras, no ya hasta el nivel máximo alcanzado en 1989, el 14,5%, sino incluso por encima, dado que el contexto de tipos actual está más tensionado que entonces (junio).

En el mes de enero, en que vencen 237,1 m.m. en letras del Tesoro fuera de la cartera del Banco de España, 258,1 m.m. en letras de la cartera de éste y 489,1 m.m. en pagarés del Tesoro, no tendrá lugar vencimiento alguno de deuda a medio y largo plazo. Además de las dos subastas correspondientes de letras tendrá lugar en el mes una subasta de bonos a tres años y otra de obligaciones a 10 años. Tras la fuerte elevación de la TIR de los

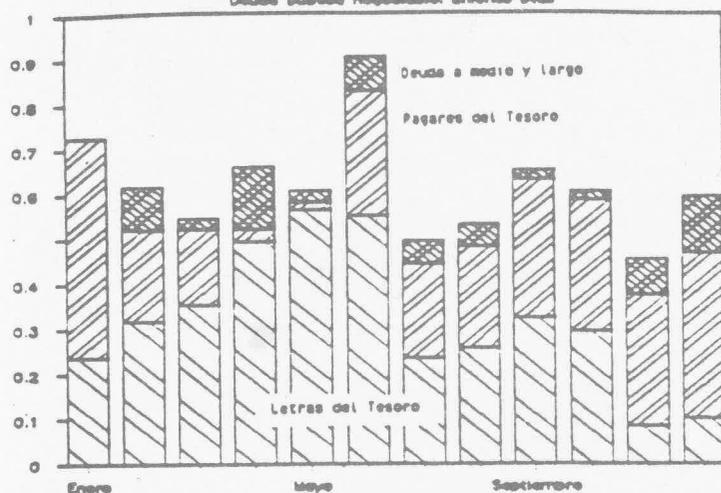
bonos a tres años en diciembre, hasta el 14,26% -por primera vez-, las letras han mantenido en dos subastas consecutivas su tipo marginal. Ello merece un comentario.

El mantenimiento de las letras

Dos interpretaciones alternativas, y quizá extremas, podrían explicar esta actitud del Tesoro reacia a elevar el tipo de la letra, cuando el tipo del depósito interbancario a un año alcanza ya el 16% y los pagarés de empresa de los grandes emisores se sitúan a un año por encima del 15,5%. Por una parte, podría pensarse en una simple descoordinación entre el Banco de España y el Tesoro. Mientras el primero, próximo ya a elevar el tipo marginal de los PRM hasta el 15% con el fin de evitar lo que de otro modo sería un relajamiento interbancario, toda vez que en la actualidad el tipo del mercado se sitúa a un día cerca del 15,5%, estaría "retrasando" esta elevación para "dar tiempo" al Tesoro a elevar hasta niveles de mercado todos sus instrumentos. En este sentido, la elevación de la TIR de los bonos respondería a una coordinación rota en las subastas de letras, bajo la justificación, por parte del Tesoro, de la existencia de escasos volúmenes de peticiones en relación con los vencimientos o de un elevado monto en las solicitudes al precio marginal mantenido, en las emisiones del 22 de diciembre o del 5 de enero.

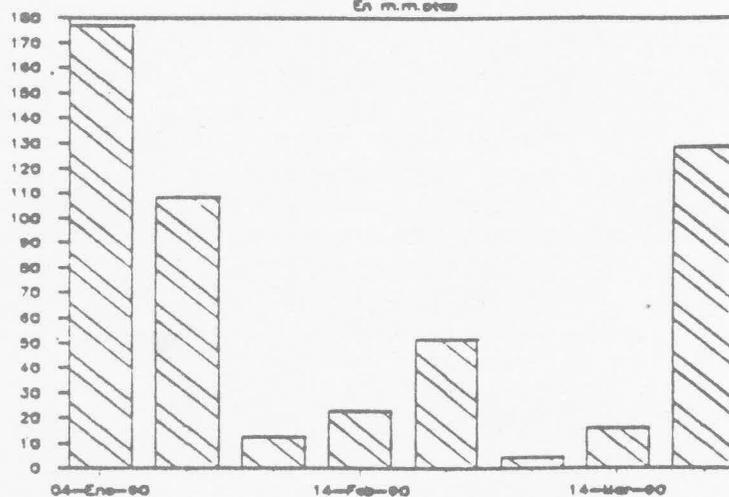
ESTRUCTURA TEMPORAL VENCIMIENTOS 1990

Deuda pública negociable. Billetes en cas



ESTRUCTURA TEMPORAL RECOMPRAS DEL B.E.

En m.m. en cas



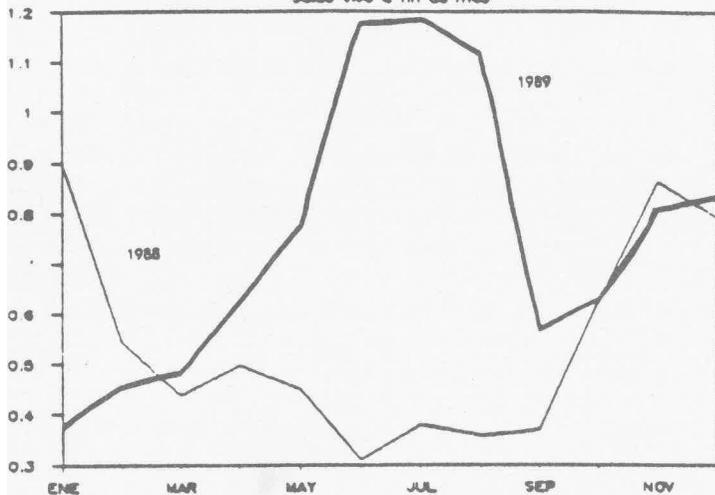
Esta estructura y volumen de las peticiones de las últimas subastas de letras (con porcentajes de adjudicado/solicitado del

57,7% y 73,5%, respectivamente) ponen de manifiesto una sorprendente demanda en el primario (incluso superior a la demanda de las ventas del Banco de España, en términos relativos) quizá ligada a una transitoria necesidad de referencias largas de letras en el mercado que podría estar siendo aprovechada por el Tesoro para emitir a bajo coste.

Una segunda interpretación iría más lejos. La elevación de los bonos y el mantenimiento en su reducido nivel del tipo de la letra del Tesoro formarían parte de una estrategia tendente a alargar radicalmente el plazo de las nuevas emisiones con el fin de reducir el sesgo al corto plazo del endeudamiento público. Bajo esta interpretación, las letras podrían seguir manteniendo su tipo mientras la demanda siga existiendo, pero los bonos podrían incluso ver otra elevación en su TIR de emisión, toda vez que el mercado secundario sigue marcando niveles sustancialmente superiores a los de las subastas de diciembre y enero. El Tesoro trataría así de primar negativamente el tipo de la letra con el fin de desplazar parte de la demanda hacia los bonos del Estado (y hacia las obligaciones).

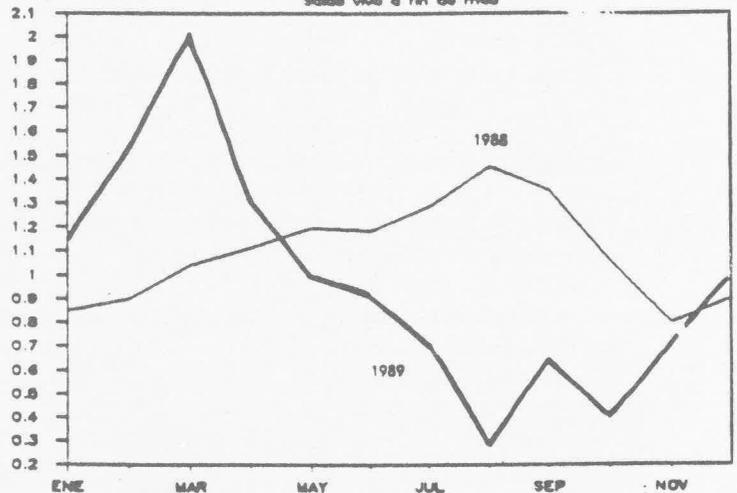
CARTERA AJUSTADA DEL BANCO DE ESPAÑA

Saldo vivo a fin de mes



RECURSO DEL SP AL BANCO DE ESPAÑA

Saldo vivo a fin de mes



Esta estrategia puede resultar contraproducente -como lo estaría siendo ahora- a corto plazo (el secundario sobrerreaccionaría ante cada elevación de los bonos), pero a medio y largo plazo encontraría otros escollos difícilmente salvables. Por una parte, la existencia de la "ventanilla" de letras del Banco de España a tres meses tendría que perder beligerancia potencial -invalidándose como instrumento de control

monetario- con el fin de no atraer demanda procedente de los vencimientos de letras (el tipo anual equivalente del tres meses se eleva al 14,5% frente al 13,1% actual del primario). Por otra, dado que el proceso de comercialización a terceros de la deuda pública pasa por la utilización de la cesión repo a corto, sería precisa una clarificación fiscal y, por parte, del Banco de España del problema que todavía supone el tratamiento del cupón en las cesiones temporales. La nueva definición de cuentas financieras de la Orden 11 de diciembre matiza, en parte, esta cuestión al ser menos amplia que la de la Orden del 7 de julio, lo que favorece tanto el alargamiento de los plazos de cesión al público, al restringir las cuentas a los repos regulares a menos de 15 días (y al régimen de copropiedad), como a los bonos en relación con las letras en cuentas financieras, al no modificar el régimen fiscal de éstas.

Quizá, la interpretación más correcta de la actitud del Tesoro se encuentre en algún punto intermedio de las más extremas. Sin embargo, en nuestra opinión, parece una política poco acertada por parte del Tesoro el no seguir ejerciendo su parte correspondiente en la instrumentación de la política monetaria, confiando mientras tanto en un trasvase hacia los bonos lleno todavía de escollos.

Las subastas de enero

Las primeras subastas de bonos y obligaciones del Estado de 1990 han arrojado un resultado de gran interés si se consideran sus implicaciones para la política de deuda pública. Los bonos a tres años subastados, el tercer tramo de los bonos al 12,4%, con vencimiento en enero de 1993, alcanzaron una rentabilidad interna para el precio marginal del 13,524%, lo que supone, si se descuenta la comisión percibida de forma automática por las entidades que pujan en la subasta, una rentabilidad interna del 14,223%, muy similar a la de la subasta de diciembre en la que el Tesoro elevó en medio punto la rentabilidad, sorprendiendo al mercado. Las obligaciones del Estado, en su sexto tramo de emisión (cupón del 10,75%), con vencimiento en enero de 1999, vieron elevar su rentabilidad interna (las subastas se llevan a cabo cada dos meses, por lo que esta elevación respondía a la del mes anterior en los bonos del Estado) en una décima.

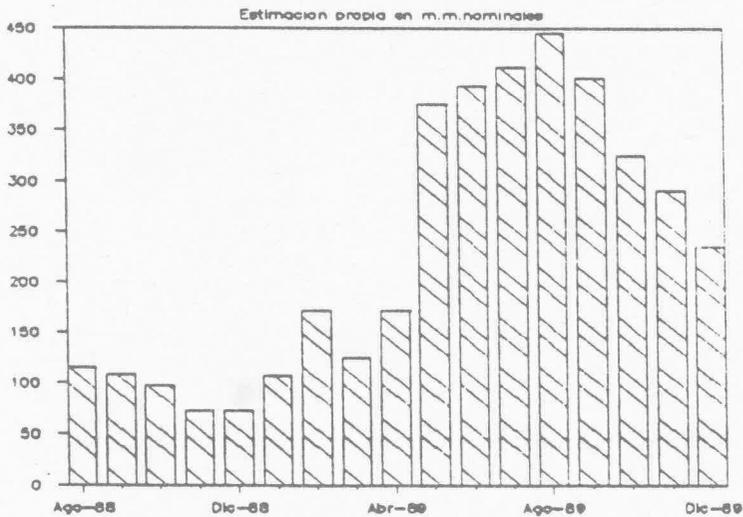
Los volúmenes emitidos en ambas subastas resultaron muy reducidos, prácticamente insignificantes: 0,7 m.m. de pesetas en los bonos y 0,4 m.m. en las obligaciones del Estado. Ambos volúmenes han puesto de manifiesto algunas cuestiones importantes que trataremos de esbozar a continuación. Nos detendremos especialmente en la subasta de bonos.

Por un lado, el hecho de que el Tesoro, a pesar de que la casi totalidad de las peticiones de la subasta de bonos -en las obligaciones, incluso la cifra solicitada era inapreciable, 3,5

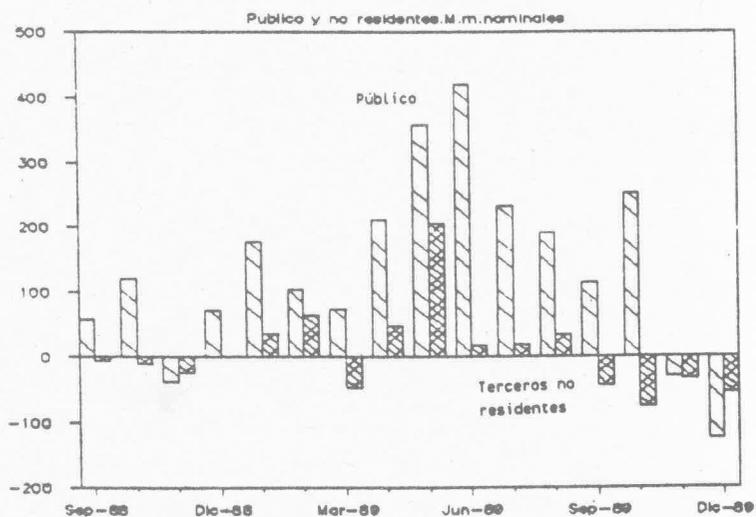
m.m.-, que se elevaban a 54,2 m.m., exigía rentabilidades superiores a la de la subasta diciembre, no elevara la TIR, muestra una actitud poco consistente con la idea de que la política de deuda desee elevar sustancialmente y "a cualquier precio" el plazo de endeudamiento, actualmente muy sesgado hacia el corto plazo.

Por otro, las reducidas peticiones muestran un profundo deterioro del mercado de deuda pública que debe ligarse también a la situación del mercado de letras del Tesoro. El mantenimiento del tipo de interés de la letra del Tesoro en su bajo nivel del 13,1%, tras el reinicio a partir de noviembre pasado de una nueva fase de dureza en la gestión del mercado de activos de caja por parte del Banco de España, ha obligado, ante la elevación de medio punto de la subasta de los bonos al 12,40% de diciembre, a las entidades gestoras de deuda a llevar a cabo un profundo proceso de sustitución de repos de letras por repos sobre bonos en sus cesiones de deuda a su clientela. Aunque ésta ha venido reduciendo sus saldos totales de letras (reducción en la que ha tenido gran importancia el sector no residente como muestran los gráficos adjuntos) y bonos, la necesaria renovación de las recompras ha permitido la reducción de los saldos de bonos y obligaciones en poder de las entidades titulares de cuenta en la Central de Anotaciones de deuda.

SALDO DE LETRAS EN NO RESIDENTES



VARIACIONES EN SALDOS DE TERCEROS



Así, mientras los saldos de estas entidades en letras se han mantenido en los mínimos posibles -con el consiguiente amplio diferencial entre los tipos del depósito interbancario y los de

los repos sobre letras-, sus saldos de deuda a medio y largo plazo alcanzan ya cifras próximas a los 330 m.m., en contraste con los 550 m.m. de hace un mes. Esta reducción ha provocado una caída de los tipos de los repos implícitos de las operaciones de contado-plazo sobre bonos, lo que sin embargo, no ha propiciado un mayor volumen de peticiones en las subastas de bonos en el mercado primario. Esta caída sí podría propiciar, sin embargo, un resurgir de la demanda de letras repo a tres meses en la ventanilla de drenaje del Banco de España.

LAS CAJAS DE AHORROS EN EUROPA

En la estructura financiera de los distintos países, y particularmente en Europa, pocos hechos hay tan característicos como la presencia afianzada y creciente de las Cajas de Ahorros. Este fenómeno universal está marcado por su profunda heterogeneidad. Dentro de unos principios de actuación generalmente compartidos, las Cajas de Ahorros de los distintos países son diferentes en cuanto a sus funciones, a su gestión y a su organización.

Sin embargo, en la evolución reciente de los sistemas financieros de Europa, la aparición de problemas comunes a las Cajas de Ahorros, abordados con criterios y normas diferentes, como los relativos a la obtención de recursos propios, su dimensión conveniente o su gestión eficaz, convierten en extremadamente útil conocer la experiencia ajena para inspirar las soluciones convenientes para la propia evolución futura de las Cajas de Ahorros españolas.

En los números de Octubre y Noviembre de 1989 de la revista The Banker, han aparecido una serie de artículos que dan cuenta de la evolución, situación actual, y principales problemas con que se enfrentan las Cajas de Ahorros en Europa. CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA, ha considerado de interés ofrecer en las páginas que siguen una amplia síntesis de esos trabajos.

DE ORIGENES HUMILDES

Las Cajas de ahorros europeas tienen poco en común salvo en sus orígenes. Sin embargo, comparten una inquietud por su situación después de 1992, y surgen nuevas alianzas entre ellas. MICHAEL BLANDEN es el autor de este reportaje.

El sector europeo de las cajas de ahorros se caracteriza tanto por su diversidad como por ciertos aspectos comunes. Tienen orígenes similares al haberse creado para estimular el ahorro entre la honrada clase trabajadora (los escoceses suelen proclamar que fueron ellos quienes idearon tales instituciones). En la mayoría de los países, sin embargo, estos orígenes han quedado ya muy atrás. Ha tenido lugar un notable desarrollo, si bien a ritmos diferentes y de formas distintas. Con el transcurso del tiempo, las barreras que antes existían entre las diversas actividades financieras han ido desapareciendo.

Las cajas de ahorros, aun conservando sus raíces históricas en las comunidades locales, han evolucionado para llegar a prestar todo tipo de servicios bancarios y compiten directamente con los bancos comerciales existentes. Operan tanto en el área comercial como en la de personas; incluso se han trasladado al campo internacional.

Las estructuras varían considerablemente. Por ejemplo, en el Reino Unido, las Trustee Savings Banks se mostraron relativamente lentas a la hora de asociarse y despegarse de sus raíces. Sin embargo, en algunos aspectos, este país se halla a la cabeza de los demás.

La Agrupación de Cajas de Ahorros de la CEE señala la existencia de cuatro cajas de ahorros en el Reino Unido; realmente, éstas son las cuatro partes de las recientemente reestructuradas TSB⁽¹⁾. Con la ventaja de ser una sociedad que cotiza en bolsa, con acceso al mercado de capitales, las TSB aspiran a aumentar su capital por esta vía más que por sí mismas.

En otros lugares hay pruebas más claras de la naturaleza local del origen de estas entidades y un notable desarrollo en su entorno regional, dándose una amplia variación en el grado de penetración de sucursales. Las simples cifras lo reflejan claramente. Alemania Occidental cuenta con casi 600 cajas individuales; en Francia, hay 300 e incluso Dinamarca tiene

(1) Trustee Savings Banks

140.

Asimismo, hay diferencias en su comportamiento. Por ejemplo, en España las cajas de ahorros han llegado a ser poderosas instituciones por derecho propio, perfectamente capaces de competir con la banca comercial y en muchos aspectos superarla. Han ido ganando cuota de mercado, y de la fusión de las dos cajas catalanas surgirá la mayor entidad bancaria del país.

Las cajas de ahorros germanooccidentales han conservado también sus raíces locales. Sin embargo, han sido allí los bancos centrales regionales -los Landesbanks- los que han acaparado la mayor parte del desarrollo en el negocio comercial e internacional, no siempre con demasiado éxito. Por su parte, las cajas de ahorros han ido perdiendo cuota de mercado en favor de sus competidores bancarios.

A nivel mundial, las cajas de ahorros (incluso las situadas fuera del ámbito de la CEE) están preocupadas por el impacto que pueda tener el mercado único europeo de 1992. Se admite que, aun cuando será difícil para los foráneos penetrar en unos mercados locales generalmente saturados de entidades financieras, habrá un aumento de la competencia, en particular en el negocio internacional y en otros países.

Demandas de los clientes

Los propios clientes de los bancos dentro de la banca de empresa tienden a exigir una gama más amplia de servicios a medida que ellos mismos se aproximan al mercado único. La mayoría de las entidades bancarias locales son demasiado pequeñas para gestionar, por ejemplo, una operación financiero-comercial de cierta complejidad.

Este tipo de actividades encaja mejor en las instituciones nacionales o regionales. Incluso las mayores de éstas representan grupos relativamente modestos a escala mundial. Cariplo, de Italia, que constituye por muchas magnitudes la caja de ahorros individual más grande de Europa se sitúa entre los 100 primeros lugares de la lista de 1000 de THE BANKER; otro tanto sucede con el West LB de Alemania Occidental. Los demás ocupan puestos inferiores en la lista general.

Se ha hablado mucho acerca de la creación de grupos más fuertes mediante fusiones. En muchos países las entidades locales han ido uniéndose unas con otras. Pero sería necesario reducir mucho más su número para reforzar su capacidad de prestar servicios así como sus propios balances. Las propuestas comunitarias acerca de los coeficientes de recursos propios contribuyen a ejercer una mayor presión en este sentido.

Resulta poco probable que se produzca una tendencia significativa hacia fusiones supranacionales entre las propias cajas de ahorros, con objeto de constituir grupos capaces de competir con los grandes bancos comerciales del mundo. El camino preferido es el de contar con una selecta representación en el extranjero, ocupar las posiciones idóneas y lograr una cooperación con instituciones similares de otros países.

LAS CAJAS DE AHORROS EN EUROPA

	Número de cajas		Número de oficinas	
	1988	1987	1988	1987
CEE				
Bélgica	32	32	5,245	5,124
Dinamarca	139	143	1,304	1,377
Francia	301	361	5,878	6,149
Grecia	1	1	907	906
Irlanda	2	2	63	62
Italia	83	84	4,182	4,165
Luxemburgo	1	1	94	93
Holanda	24	24	1,780	1,771
Portugal	1	1	1,408	1,402
España	77	77	12,304	11,703
Reino Unido	4*	4	1,558	1,591
Alemania Occidental	585	586	17,603	17,558
FUERA DE LA CEE				
Austria	126	126	1,382	1,357
Finlandia	211	230	1,310	1,329
Noruega	158	173	1,311	1,467
Suecia	110	115	1,259	1,455

* Todo el grupo TSB

Fuente: Agrupación de Cajas de Ahorros de la Comunidad Económica Europea, 10 de agosto de 1989.

Pese a las disparidades existentes entre los distintos países, las cajas de ahorros reconocen una causa común. Esto se refleja especialmente en la creciente importancia del trabajo desarrollado por la Agrupación de Cajas de Ahorros Europeas. En

su reciente discurso anual a la asamblea general, J.A.J. Janssen, presidente de la asociación de cajas de ahorros holandesas, decía lo siguiente: "La cooperación entre cajas de ahorros europeas dentro de la agrupación, en la carrera hacia el mercado interno de 1992, está cobrando un nuevo ímpetu. Este nuevo reto supone la búsqueda de nuevas formas de cooperación en las áreas de marketing y de los negocios".

Así, por ejemplo, se ha logrado un acuerdo de colaboración entre las cajas holandesas y belgas, de cara al "ofrecimiento a los ciudadanos europeos de los servicios financieros extrafronterizos que requieren". Recientemente, se adoptó una importante medida al compartir las redes de cajeros automáticos. El boletín de la Agrupación de Cajas de Ahorros Europeas comentaba: "Un primer paso en el camino hacia una identidad común para la organización de cajas de ahorros europeas consistirá en la apertura recíproca de los cajeros automáticos por medio de un proyecto piloto que dará comienzo en otoño".

Los alemanes de la RFA tienen un especial interés en la cooperación en materia de pagos, puesto que se les brinda la oportunidad de asumir un papel primordial con su tecnología. Y Helmut Geiger, presidente de la asociación alemana occidental, declaraba recientemente: "Por indicación de la comisión de las comunidades europeas, la asociación germana de cajas de ahorros va a crear un centro europeo de información para las pequeñas y medianas empresas. Este centro suministrará información sobre operaciones transfronterizas, así como sobre cuestiones legales, económicas, sociales y técnicas, y servirá guía y apoyo en las relaciones que se mantengan con las instituciones de las comunidades europeas".

Es ésta un área en la que las cajas de ahorros poseen experiencia, pues reconocen haber tenido motivaciones comunes para presionar a la comisión cuando surgían propuestas que no les satisfacían. Una propuesta reciente se refería a la Directiva de recursos propios que aplicaba de forma efectiva a la CEE, la normativa de coeficientes elaborada en Basilea. Sin embargo, a diferencia de ella, estas reglas se aplican a todas las entidades de crédito y no sólo a las que cuentan con un volumen significativo de operaciones internacionales.

Otra manzana de la discordia ha estado constituida por las propuestas de la comisión sobre control de fusiones. Las entidades de ahorro no discuten que las fusiones con "dimensión europea" deban ser revisadas. Pero la Agrupación de Cajas de Ahorros de la CEE está preocupada por la dimensión mínima prevista. En el caso de firmas industriales y comerciales, esta se relaciona con el volumen de facturación. En el caso de los bancos, que no poseen una medición similar, se identifica con el 10% de los activos totales. La agrupación argumenta que esto traería como consecuencia una serie de deseables fusiones entre entidades pequeñas y medianas que necesitan unirse para poder afrontar la competencia. En su opinión, la dimensión o umbral

mínimo debería situarse en el 5%.

Las cajas de ahorros tienen ante sí un gran futuro. Pero necesitan evolucionar.

ADENTRANDOSE EN LA JUNGLA

Una larga historia y un buen servicio proporcionan a las cajas españolas una posición ventajosa sobre la banca comercial. Escribe WILLIAM CHISLETT

Un buen indicio de la creciente importancia de las cajas de ahorros dentro del sistema financiero español viene dado por el hecho de que la mayor entidad financiera del país será precisamente una caja. La fusión de La Caixa y Caixa de Barcelona, acordada formalmente por los consejos de administración de ambas instituciones a finales de julio, dará a luz una entidad de ahorro con unos depósitos totales de 3,75 billones de pesetas (unos 31.000 millones de dólares), por encima del Banco Bilbao Vizcaya, hasta el momento el mayor del país.

Durante los últimos nueve años, las más de setenta cajas de ahorros españolas han incrementado su participación en el conjunto de los depósitos bancarios, pasando de un 33% a un 44%, y han puesto en aprietos a los propios bancos comerciales españoles. Dos de cada tres españoles utilizan una caja como principal proveedor de servicios financieros, según se desprende de un reciente informe llevado a cabo por FRS Ibérica.

La futura supercaja con sede en Barcelona, que pasará a denominarse Caja de Pensiones y de Barcelona, es asimismo digna de mención por estar virtualmente circunscrita a Cataluña, la región española de mayor diversificación industrial. Las restricciones existentes, que se suprimirán completamente a fines de 1992, habían confinado a las entidades de ahorro a los límites de su región de origen. Dos terceras partes de la población catalana usuaria de servicios bancarios y de edad superior a los 16 años son clientes de las dos cajas de ahorros mencionadas, que ahora empezarán a expansionarse por toda España, dando así por vez primera a Cataluña un músculo financiero.

Contactos sobre colaboración

Con anterioridad a la fusión citada, hubo conversaciones en materia de colaboración entre La Caixa y Caja Madrid. La idea fue rápidamente desechada por Jordi Pujol, presidente del gobierno conservador de la Generalitat (gobierno autónomo

catalán), que detectó el largo brazo del gobierno central socialista de Madrid detrás de tal operación. Las autoridades locales ejercen influencia sobre las cajas de ahorros.

Por otra parte, las cajas de ahorros se fusionan para prepararse mejor de cara al mercado único financiero que se implantará después de 1992. El especialista británico en temas bancarios Jack Revell ha elaborado un informe en el que examina cómo las cajas de ahorros pueden conservar de la mejor forma posible sus especiales características "sociales" al tiempo que sobreviven en la "jungla del mercado libre".

Las cajas de ahorros españolas han recorrido un largo camino desde que se fundara la primera de ellas (Caja de Madrid) hace 150 años. El real decreto que la autorizaba señalaba que el fin de las cajas de ahorros era que "las clases menos favorecidas ingresen pequeñas cantidades y perciban la renta correspondiente", así como "fomentar la laboriosidad, la economía y el ahorro". Hoy en día, pese a ciertas desventajas, como la de no poder emitir acciones (aunque se están elaborando normas que permitan la existencia de acciones sin derecho a voto), las cajas de ahorros constituyen una fuerza con la que hay que contar. Financieramente, son muy sólidas. Por ejemplo, el coeficiente ratio de recursos propios de Caja de Madrid se situaba a fines de 1988 en un 9,65% a fines de 1988, es decir, casi el doble del mínimo legal fijado por el Banco de España.

No resulta sorprendente que los grandes bancos españoles teman más a la competencia de las cajas de ahorros que a la de la banca extranjera, que siempre ha sido el principal enemigo de los bancos privados. Claudio Boada, presidente del Banco Hispano Americano, dice al respecto: "Mediante la apertura de oficinas en todas las provincias se producirá incluso más competencia por parte de estas eficientes instituciones".

Las principales cajas de ahorros (las diez mayores controlan el 55% de los depósitos del sector) no han perdido tiempo a la hora de sacar provecho de la liberalización para desplazarse hacia el área infraexplotada de los servicios financieros y, en menor medida, hacia las actividades industriales. Por ejemplo, La Caixa posee el mayor paquete de acciones de Concesionaria Española de Autopistas, uno de los principales concesionarios privados del sector de autopistas de peaje.

Los depósitos de las cajas de ahorros han experimentado un ritmo medio de crecimiento más acelerado que el de los bancos. Ello se debe a que las cajas tienen fama de prestar servicios mejores y más rápidos. Con frecuencia se encuentran más avanzadas en tecnología que los bancos, algunas ofrecen altos tipos de interés en las cuentas y, debido a sus vínculos tradicionales con "las clases menos favorecidas", han sido las primeras entidades en beneficiarse del "boom" económico español, que en gran medida ha repercutido positivamente sobre los trabajadores asalariados.

La Caixa (que antes de su fusión con La Caixa de Barcelona iba casi a la par con el Banco de Bilbao Vizcaya en volumen de depósitos) ha suprimido mucho papeleo y trabajo manual instalando sistemas de teleproceso en todas sus oficinas. En este terreno, es una de las entidades de ahorro más avanzadas de Europa.

Su mayor productividad la capacita para ofrecer tipos de interés de los depósitos más elevados que los de sus competidores. Aunque el número de sus empleados creció un 3,7% en 1988 hasta llegar a la cifra de 6.412, el volumen de fondos administrados por cada empleado se incrementó en casi un 20%, alcanzando los 393 millones de pesetas. Frente a ello, el Banco Hispano Americano, el cuarto banco más importante, sólo logró aumentar marginalmente el volumen de recursos de clientes por empleado hasta 110 millones de pesetas.

Sin embargo, La Caixa se pilló los dedos con las pólizas de seguros de vida de prima única. Los clientes de las cajas de ahorros y compañías de seguros se aprovecharon de una escapatoria legal para invertir más de dos billones de pesetas de dinero negro en este tipo de pólizas durante el periodo 1985-87. Este verano La Caixa, que poseía alrededor de la mitad de esta cantidad, fue obligada judicialmente a entregar su lista de suscriptores de pólizas al Ministerio de Economía y Hacienda.

Las grandes cajas de ahorros también han quedado afectadas por las medidas adoptadas por el Banco de España para restringir el crédito al sector privado, que en la primera mitad de 1989 creció un 22%, provocando una importante alza del consumo doméstico y un recalentamiento de la economía. El gobierno ha pedido a los principales bancos y cajas de ahorros, que representan en conjunto el 70% de los préstamos, que reduzcan el crecimiento de sus créditos a un 17%, sobre base anual, a finales de año.

Al mismo tiempo, el Banco de España ha elevado el coeficiente de caja que deben mantener todos los bancos en un punto, hasta el 19%. Además, las cajas de ahorros tienen también que convertir en depósitos las pólizas de prima única que expiren en menos de tres años. Mediante la reclasificación de los depósitos bancarios, el gobierno será capaz de retirar más dinero de la circulación.

La Confederación Española de Cajas de Ahorros calcula que todas estas medidas "costarán" a las cajas de ahorros 7,6 billones de pesetas en la segunda mitad del presente año. Parte de esta cantidad se está compensando con la fijación de tipos de interés más altos sobre los préstamos.

CAJAS DE AHORRO: MARGENES Y GASTOS (% sobre el balance medio)						
	1975-79*	1984	1985	1986	1987	1988**
Margen de intermediación	3.45	5.09	4.79	4.98	5.38	5.10
Margen ordinario	3.60	5.30	5.04	5.22	5.63	5.37
Gastos de explotación,	2.62	3.22	3.07	3.13	3.19	3.04
de los que gastos de personal	1.88	1.98	1.87	1.89	1.87	nd
Resultado contable87	1.04	1.06	.96	1.34	1.50

* Promedio. ** Primera mitad

Fuente: Banco de España

LA CAZA DE LA ARDILLA ⁽²⁾

Las cajas de ahorros francesas llevan ventaja en lo concerniente a la creación de nuevas alianzas. Informa BARBARA CASASSUS

Estos días, la ardilla francesa -Ecoreuil- siente su cola particularmente tupida. El sistema francés de cajas de ahorros, uno de los últimos dentro de Europa en salir de su dominio tradicional, está ahora marcando el paso en la cuenta atrás hacia el mercado único europeo de finales de 1992.

"Hemos sido pioneros en establecer acuerdos de cooperación con otras cajas de ahorros europeos", afirma Maurice Benusilho, del Centre National des Caisses d'Epargne et de Prevoyance (Cencep). "Nadie podía pensar que la iniciativa vendría de Francia".

Cencep se inclinó por el camino de la cooperación hace dos años, cuando decidió no crear su propia red de oficinas en el extranjero por los riesgos y gastos que ello implicaba. Benusilho afirma: "No tiene sentido invertir las grandes sumas necesarias para abrir sucursales en países cuyas redes de

(2) El símbolo de las cajas francesas es una ardilla ("ecureuil") y por él se conocen en todo el país.

oficinas bancarias se hallan en un nivel de saturación". Por otra parte, no es suficiente contar con sucursales en las ciudades principales. "Tendríamos que estar presentes en todas partes".

Por ello Cencep decidió también concentrarse primero en lo que ellos denominan "proximidad" (banca popular o básica) e intervenir en operaciones de banca industrial sólo cuando se presente la oportunidad. "Las instituciones del sector de la banca industrial necesitan libertad", afirma Benusilho. "Esto preside la idea de cooperación que nosotros concebimos para Europa, en la que cada convenio recíproco se ha de llevar a cabo sobre una base ad hoc".

España fue el primer país que se adhirió a la idea de Cencep. En Marzo de 1988 se firmó un convenio de cooperación con Caixa de Barcelona, al que siguieron otros con Caja de Madrid, Iber Caja (de Zaragoza) y Caja Vizcaína (de Bilbao).

Acuerdos

Este año se han suscrito seis acuerdos con entidades germano-occidentales: la asociación alemana de cajas de ahorros Deutscher Sparkassen & Giroverband, la asociación de cajas de ahorros de Renania del Norte Rheinischer Sparkassen & Giroverband, las cajas de ahorros de la ciudad y distrito de Colonia, así como las de Bonn y Leverkusen. Se han firmado también acuerdos con la CGER-ASLK belga y la Associazione Fra le Casse di Risparmio Italiane; además, en junio se suscribió un convenio de intercambio técnico con el Sberbank de la Unión Soviética. Cencep ha tomado también una participación del 40% en Sofac, sociedad francoalemana de consultoría y asistencia, concebida para prestar apoyo a las empresas extranjeras en Francia.

Particularmente gratificante para Cencep es el hecho de que algunos de sus socios europeos hayan firmado acuerdos semejantes entre sí. Dice Benusilho: "La CGER-ASLK de Bélgica y la Caja de Ahorros de Barcelona han suscrito un acuerdo similar, como también lo han hecho Caja de Madrid y la Caja de Ahorros de la ciudad de Colonia".

Los pactos contemplan un intercambio de productos y servicios en los respectivos mercados de cada entidad. En realidad la idea consiste en establecer un marco para la cooperación y dejar a las instituciones locales que por sí mismas lleguen a acuerdos más detallados con los socios. "Animamos a las cajas de ahorros a hacer esto, puesto que se hallan en una posición mejor que la nuestra para comprender la situación económica local y otros factores ambientales".

Un proyecto de especial importancia para este otoño es el

lanzamiento del sicav paneuropeo, una compañía de inversión con capital variable denominado en ECUs. Las cajas de ahorros de todos los países comunitarios, a excepción de Grecia e Irlanda, han acordado participar en el proyecto.

Cencep, según Benusilho, cuenta con una importante ventaja negociadora con respecto a los sistemas de cajas de ahorros de los países vecinos. "Podemos hablar en nombre de toda nuestra red, mientras que las asociaciones de otros países europeos desempeñan sólo un papel consultivo".

Paralelamente a la iniciativa de cruzar las fronteras europeas, se ha realizado un esfuerzo de diversificación, más allá de las actividades tradicionales de captar depósitos de ahorro y financiar la adquisición de inmuebles. Entre las nuevas actividades figuran desde operaciones de leasing, financiación de proyectos, asesoramiento e inversión de capitales, hasta seguros de vida y fondos mutuos. La mayoría de estas operaciones se llevan a cabo por medio de empresas subsidiarias especializadas fundadas por Ecureuil Participations, holding creado por Cencep el año pasado con dicha finalidad.

Un indicador del crecimiento lo da el hecho de que la "ardilla" es ahora la segunda fuente de financiación directa de las instituciones locales, después del Crédit Local de France. Además, en julio se cerraron las suscripciones para sus primeros fonds commun de placement, un tipo de fondos mutuos. Epargne Développement, creada por Cencep, CDC-Participations, Chartehouse Associates y Financière Sint-Dominique, se dedica a invertir en el desarrollo regional, nacional y europeo de empresas de servicios.

Consternación

En 1987 se autorizó a las cajas de ahorros a conceder préstamos a pequeñas y medianas empresas, ante la consternación de los bancos comerciales. En 1988, las cajas de ahorros prestaron 4.000 millones de francos (unos 610 millones de dólares) directamente a empresas de pequeño y mediano tamaño, de un total de nuevos créditos de 63.300 millones de francos. Dice Benusilho: "Nuestra única restricción es que no podemos conceder préstamos a firmas con cotización en bolsa. Sería lógico abolir también tal restricción, aunque es improbable en un futuro inmediato".

La incorporación de pequeñas empresas a la lista de clientes de la Ardilla siguió a cuatro años de cambios desencadenados por la ley de reforma de las cajas de ahorros de 1983. Esta reestructuró el sistema en tres categorías: las cajas, 21 sociedades de financiación regional (sorefi) y, en la cúspide de la pirámide, Cencep junto con la entidad financiera central,

la Caisse des Dépôts et Consignations (CDC). Las sorefi están igualmente participadas por la CDC y por las cajas.

Pero el impacto principal de la reforma está todavía por hacerse sentir. La red aún se encuentra en proceso de racionalización, fusionándose cada año un cierto número de pequeñas cajas con otras de mayor dimensión. El número total de entidades ha pasado de 467 en 1983, a 301 a fines de 1988 hasta llegar a 260 e incluso 250 en el próximo mes de diciembre. El objetivo son 200 a finales de 1990, y luego efectuar otra revisión del sistema.

La estructura del pasivo también está cambiando. La controvertida livret exenta de impuestos (libreta de ahorros, A), que permanece como un producto propio de la "ardilla" y de las oficinas postales, se ha estabilizado en términos absolutos pero continúa disminuyendo en los relativos al total de los recursos. Según Benusilho: "Se está volviendo más y más marginal. El año pasado sólo supuso el 7% de los nuevos depósitos y el 56% de los existentes".

Mientras tanto, Cencep considera el proyecto de adecuarse a los coeficientes de recursos propios del Comité Cook y de la CEE con la máxima tranquilidad. "Las cajas han ido forjando su estructura crediticia de manera progresiva durante los últimos 10 años, y el sistema está relativamente bien capitalizado. El riesgo de la deuda es sólo modesto". En 1987 los nuevos créditos superaron por vez primera a los nuevos depósitos; el año pasado volvió a ocurrir lo mismo, con una diferencia de casi 18.000 millones de francos. Al mismo tiempo, la "ardilla" arrojó un beneficio neto de cerca de 3.500 millones de francos en 1988, contra 3.300 del año anterior.

TIEMPO DE DISCIPLINA

Las cajas de ahorros italianas se están preparando para la futura batalla. Informa desde Roma DAVID LANE

Las cajas de ahorros de Italia (las casse di risparmio) se están fortaleciendo. Hace casi tres años, el comité interministerial para el crédito y el ahorro (CICR) elaboró unas normas sobre coeficientes de recursos propios; las entidades financieras con coeficientes inferiores a los indicados disponían de cuatro años, a partir de junio de 1987, para adecuarlos a los niveles requeridos. A juzgar por el informe anual del Banco de Italia, publicado en mayo pasado, parece claro que las cajas de ahorros han respondido a la llamada reforzando sus capitales.

PRESTAMOS NO RECUPERADOS (%)					
Ratio de préstamos fallidos					
	1984	1985	1986	1987	1988
Cajas de ahorros	6.12	6.62	7.64	8.66	7.85
Sistema financiero global	5.82	6.22	6.74	7.22	6.37

Fuente: Banco de Italia

De las 83 cajas italianas, sólo 10 se hallaban a finales de 1988 por debajo del 8% mínimo exigido para el coeficiente de riesgo, frente a las 13 del año anterior. Las cifras también han mejorado en lo que respecta al coeficiente de dimensión: a finales de 1988 sólo 10 se hallaban por debajo del 4,4% mínimo, frente a las 14 del año precedente.

COEFICIENTES DE RECURSOS PROPIOS (%)				
	Diciembre 1987		Diciembre 1988	
	Riesgo	Dimensión	Riesgo	Dimensión
Total sistema bancario	12.80	6.94	11.82	6.98
Cajas de ahorros	13.11	6.65	13.28	7.09
Cajas de la zona centro y norte ...	13.52	6.80	13.74	7.27
Cajas del sur e islas	10.29	5.58	10.03	5.67

El coeficiente de riesgo es la relación entre el capital y el conjunto de los préstamos, ponderados por riesgos; el CICR fija un mínimo del 8%. El coeficiente de dimensión es la relación entre el capital y el total de los activos financieros según su valor contable; el mínimo establecido por el CICR es del 4,4%.

Fuente: Banco de Italia

El informe del Banco de Italia muestra que, si bien el coeficiente medio de riesgo de todo el sistema financiero empeoró en el periodo 1987-88, pasando de 12,80 a 11,82, las casas mejoraron al subir de 13,11 a 13,28. También en el coeficiente de dimensión consiguieron mayores progresos que la totalidad del sistema: su cifra media pasó de 6,65 a 7,09, mientras que el sector tan solo subía de 6,94 a 6,98.

RECURSOS PROPIOS FRENTE A LOS MINIMOS OBLIGATORIOS
(finales de 1988)

	Número de entidades	Importe (miles de millones de liras)
Cajas de ahorros con superávit ..	71	5,397
Cajas de ahorros con déficit	12	326
Nº total de bancos con superávit .	980	21,663
Nº total de bancos con déficit ..	106	3,391

Fuente: Banco de Italia

El incumplimiento de pago constituye un problema que deben abordar las cajas de ahorros de Italia. Su índice medio es peor que el del resto de las entidades financieras. A fines del pasado año, el 7,85% de los préstamos no se devolvieron, frente al 6,37% en el conjunto del sistema financiero. Nueve cajas de ahorros, de un total de 83, tenían más de un 12% de impagos; 21 cajas presentaban un índice de préstamos no devueltos entre el 8% y el 12%.

IDEA VERTICAL

Diminutas y de implantación local, muchas cajas de ahorros de Alemania Occidental contemplan el futuro con inquietud.
Informa COLIN JONES

El largo debate mantenido entre las 585 cajas de ahorros y los 10 Landesbanks de la RFA sobre la forma de detener su pérdida de cuota de mercado y aumentarla de cara a 1992 pasará por un nuevo hito el próximo mes de enero. Para entonces, las 53 cajas de ahorros del estado de Hesse asumirán el control pleno del Hessische Landesbank (Helaba), su banco regional y cuarto Landesbank más grande de Alemania Occidental. Ello es consecuencia de la decisión del gobierno del estado de vender su participación del 50% en Helaba a las cajas de ahorros, que ya poseen la otra mitad. Todo lo que resta es la votación favorable del parlamento de Hesse, hecho que se producirá como muy tarde en otoño.

El siguiente paso será ver si se reanudan las conversaciones de fusión entre Helaba y el Westdeutsche Landesbank, que es el mayor banco central regional y el cuarto banco más importante del país, además de ser el vecino del norte de Helaba, en el estado de Renania del Norte-Westfalia.

Las conversaciones entre los propietarios respectivos -los gobiernos estatales y las dos asociaciones de cajas de ahorros de ambos estados- se interrumpieron hace un año, cuando el gobierno de Hesse decidió vender su participación en Helaba en lugar de dedicar más recursos a un banco fusionado. Si Hesse iba a tener una participación en la nueva institución igual a la de Renania del Norte-Westfalia, como su gobierno pretendía, tanto el gobierno como las cajas de ahorros de Hesse deberían aportar una dotación mayor.

Algunos directivos de cajas de ahorros ven otro posible camino, distinto al de esta fusión, que consiste en cierta forma de integración vertical entre las cajas de ahorros y sus respectivos Landesbank regionales. Helaba puede tener una oportunidad de conseguir tal cosa, una vez que esté participado únicamente por las cajas de ahorros de su entorno. La mayor parte de los restantes Landesbanks están participados conjuntamente por el gobierno del estado y las cajas de ahorros locales.

En una situación ideal, el liderazgo y el control en cualquier fusión vertical o asociación debería provenir del centro -del Landesbank- y no de las cajas de ahorros. Muchas de estas últimas son demasiado pequeñas y de ámbito excesivamente localizado como para poder valorar adecuadamente el panorama general si actúan solas en la dirección. Por otra parte, Helaba es un grupo financiero en potencia, puesto que, como parte del mismo acuerdo, el gobierno del estado está traspasando su 50% de participación en Hessen-Nassauische Versicherung, una compañía de seguros generales y de vida de ámbito regional.

De cualquier modo, las cajas de ahorros germano-occidentales tienen todavía poco que mostrar de cara al futuro. Los próximos cambios en Hesse tendrán lugar tras la fusión de los

dos Landesbank de Baden-Württemberg, que constituyeron el pasado mes de enero el Südwestdeutsche Landesbank. Esta fusión se completó unos tres años después de que se sometiera a discusión por vez primera, y casi 40 años después de que Baden y Württemberg se convirtieran en un solo estado.

El acuerdo no estuvo afectado por negociaciones de carácter político llevadas a cabo por gobiernos rivales: ambos Landesbanks eran ya propiedad de sus respectivas entidades de ahorro.

Pero esta función era la primera que tenía lugar desde 1969, cuando los dos Landesbanks de Renania del Norte-Westfalia (otro estado único posterior a 1945) se unieron para formar el WestLB.

Mientras tanto, las presiones competitivas a que se enfrentan las cajas de ahorros no muestran signos de reducción. Las cajas manejan algo más de la tercera parte de las actividades bancarias de Alemania Occidental, pero su participación está disminuyendo a un ritmo constante, en primer lugar por los bancos cooperativos y más recientemente por las grandes entidades comerciales.

Las cajas de ahorros conceden sus préstamos mayoritariamente a unidades familiares y a pequeñas y medianas empresas. Sus operaciones se financian en gran medida con depósitos de clientes y emisiones de bonos de ahorro no negociables. Con los años, el ahorro privado ha tendido a ser menos boyante. Otras modalidades de inversión se han ido haciendo cada vez más atractivas; en la actualidad, la tercera parte de los ahorros familiares se dirigen a los seguros de vida. Al ahorrador alemán, en fin, le preocupa mucho más el rendimiento y coloca más dinero en depósitos a plazo fijo y otras cuentas con alto tipo de interés.

De esta manera, las cajas de ahorros ven reducirse sus márgenes a medida que los recursos se vuelven más caros y más difíciles de atraer. Los clientes acuden a otras entidades en busca de servicios más complejos, como operaciones de valores, gestión de inversiones o, en el caso de empresarios locales (en la actualidad sin problemas de liquidez), financiación comercial, cambio extranjero, opciones, swaps y futuros.

En teoría, los Landesbank regionales tienen como misión ocuparse de este tipo de negocios de fuera del balance, en nombre de sus cajas de ahorros respectivas. En la práctica, muchas cajas de ahorros están insuficientemente dotadas para comercializar y transmitir servicios remunerados. Su experiencia y campo de intereses son demasiado reducidos; la insuficiencia "cultural" es demasiado acusada.

Algunas de las cajas de ahorros urbanas de mayor tamaño han ampliado su gama de productos y servicios; otras han abierto

oficinas en el extranjero, o están aumentando sus pasivos mediante emisiones de bonos al portador vendibles. Sin embargo, no todas las legislaciones de los diferentes estados permiten ese tipo de independencia en la gestión.

REDUCCION DE LA CUOTA DE MERCADO (%)						
	Cajas de ahorros			Bancos centrales regionales		
	1970	1978	1988	1970	1978	1988
Depósitos						
Bonos de ahorro	78.2	69.5	58.9	0.2	0.2	0.3
Depósitos de ahorro	59.2	52.6	50.5	0.8	0.8	0.7
Depósitos a plazo	7.8	7.6	11.2	13.7	15.6	15.9
Depósitos a la vista	33.6	34.7	33.4	3.8	4.3	4.4
Total	36.1	35.7	33.3	5.9	6.1	6.9
Bonos al portador	—	0.0	2.6	39.7	43.7	37.7
Préstamos						
A entidades no bancarias	22.9	22.5	22.9	14.9	16.4	14.4
A bancos	13.2	10.2	8.1	21.0	19.5	22.9
Valores en cartera	37.3	38.4	40.0	14.5	14.7	10.3
Volumen de negocio	22.9	21.8	21.7	15.6	16.4	15.6
Fuente: Bundesbank						

Las cajas de ahorros se han esforzado, a través de una cooperación mutua, en obtener los beneficios derivados de inversiones en tecnología en sistemas de pago, cajeros automáticos y tarjetas de garantía de cheques. También han tratado de lograr economías de escala por medio de fusiones. Esto no ha sido fácil. Las cajas son propiedad de los gobiernos municipales, por lo que cambios en la estructura o en la titularidad de las mismas implican consecuencias de índole política.

El número de cajas de ahorros ha disminuido en un tercio en los últimos 30 años. Aun así, muchas de las 585 que han sobrevivido son demasiado pequeñas. Casi una tercera parte de

ellas presentaban balances inferiores a 500 millones de marcos (260 millones de dólares) a finales de 1988; sólo 250 cajas tenían un balance superior a los mil millones de marcos, que es la dimensión sugerida por Helmut Geiger, presidente de la Asociación de Cajas de Ahorros Germano-Occidentales, como objetivo posible para las entidades que operen a escala europea después de 1992.

Principio fundacional

A partir de esta fecha, cualquier entidad bancaria establecida en un país de la CEE tendrá libertad para ofrecer sus servicios en cualquier punto de la Comunidad, directamente o mediante una oficina local. Esta libertad de actuación cercena el principio fundacional del sistema financiero alemán por el cual solamente una caja de ahorros está autorizada para operar en cada distrito.

Geiger, al igual que otras personalidades del sistema, cree que la única solución razonable es lograr acuerdos de cooperación con cajas de ahorros asociadas en otras partes de Europa. Esto significa abrir oficinas de representación en otras ciudades europeas, un lujo que no está al alcance de la mayoría de las cajas de ahorros. La perspectiva del mercado después de 1992 es otra razón que apoya la tesis de Geiger según la cual el número de Landesbank debe reducirse de diez a tres o cinco. Dicha reducción se consideró esencial en un informe de 1987 elaborado para la asociación de cajas de ahorros. Hay ya demasiado solapamiento en las representaciones de los Landesbank en el extranjero, así como en actividades tan especializadas como mercados de futuros, operaciones de títulos valores y gestión de fondos.

La racionalización de los Landesbank y una mayor integración a escala de cada estado entre ellos y las cajas de ahorros constituyen dos posibles rutas a seguir. Otra solución sería la de crear un nuevo banco "matriz" para las cajas de ahorros a nivel federal, idea que fue propuesta por Geiger siguiendo un reciente estudio de McKinsey. Otra posibilidad podría ser incluso la de un banco central paneuropeo para las cajas de ahorros, idea que salió a la luz por vez primera en la década de 1960 y que ahora está esgrimiendo de nuevo Klaus Meyer-Horn, secretario general de la Agrupación de Cajas de Ahorros de Europa.

Algunas sugerencias pueden parecer demasiado imaginativas. Pero todas ellas son reflejo de las presiones que están experimentando en la actualidad las cajas de ahorros alemanas y de las europeas adicionales que ven aproximarse. La tradición germanooccidental de cajas de ahorros excesivamente localistas no parece muy ajustada a la Europa posterior a 1992. El

equilibrio idóneo entre centralización y descentralización ha de juzgarse en un nuevo contexto. Aún queda por encontrar la respuesta a este problema.

HACIENDOSE UN HUECO

Aunque las cajas de ahorros austriacas son pequeñas, también esperan desempeñar algún papel tras la ampliación del escenario europeo

Las cajas de ahorros de Austria forman un grupo poderoso en términos locales. En conjunto, poseen una cuarta parte de los activos totales del sistema financiero y una proporción aún mayor de los depósitos de clientes no bancarios, lo que les configura como el sector de mayor importancia de la banca austriaca.

Cualquiera de las tres mayores cajas de ahorros puede reclamar para sí el primer o segundo lugar por unos motivos o por otros. Por el volumen de activos, Girozentrale und Bank der Osterreichischen Sparkassen, que actúa como institución central de todas las cajas de ahorros, es el segundo mayor banco comercial después del Creditanstalt. Zentralsparkasse und Kommercialbank (Z-Bank) es la mayor entidad de ahorro individual desde todos los puntos de vista. Die Erste Osterreichische Spar-Casse-Bank (First Austrian) se considera a sí misma como el mayor banco universal privado.

LAS TRES PRIMERAS, 1988					
	Capital (millones \$)	Capital/activos (%)	Beneficios/capital (%)	Activos millones (\$)	Nº orden en lista de los 1000
Z-Bank	778	4.4	15.7	17,585	221
Girozentrale ...	699	3.1	12.1	22,721	241
First Austrian ..	503	4.4	8.2	11,433	323

Fuente: Relación de los 1000 mayores bancos de THE BANKER

Pero, al igual que otros bancos austriacos de segunda línea, todas ellas son modestas de acuerdo con los estándares internacionales, hecho reconocido tanto por las propias entidades como por las autoridades. Así, por ejemplo, el año pasado Hans Haumer, presidente del consejo de administración de First Austrian y luego también presidente de la Asociación de Cajas de Ahorros, dio los primeros pasos para fundar un holding para las cajas con el propósito de dar al sector "la columna vertebral organizativa que posibilite la consecución de una política uniforme de cajas de ahorros".

Sin embargo, pese al gran número de conversaciones celebradas, se ha avanzado poco hacia la creación de entidades más poderosas a través de fusiones. Y eso que las cajas de ahorros conocen bien tanto los peligros como las oportunidades que les aguardan a medida que Austria camina hacia su integración en la CEE.

Sin duda, la competencia se acentuará. El mercado local ya está cubierto y bien atendido. Pero a medida que se abre Europa, tanto en el oeste como en el este, las entidades financieras austriacas deben ser capaces de competir con los servicios transfronterizos prestados por los grandes bancos internacionales, tanto con relación a sus clientes interiores como con respecto a los grupos extranjeros que deseen afincarse en Austria.

Ni siquiera las entidades de mayor dimensión serán verdaderos bancos mundiales. Tienen que hallar su propio hueco. Un posible papel sería el de actuar como puente entre el bloque oriental, en vías de liberalización, y el oeste, en particular la CEE (si se superan los obstáculos para el ingreso de Austria en la Comunidad).

Las agrupaciones de cajas de ahorros están ya preparadas para operar como bancos plenamente comerciales.

Fragmentación

Hay otras cajas de ahorros de cierta importancia (cuatro más aparecen en la segunda mitad de la lista de 1000 de THE BANKER). Pero en conjunto predomina la fragmentación: más de 120 cajas con alrededor de 1.300 oficinas.

Es aquí donde aparece Girozentrale. Esta institución carece de sucursales, y deja los negocios de banca al por menor a las cajas de ahorros, que son también su más fiable fuente de recursos, al tener que situar en ella, con arreglo a la ley,

sus reservas de liquidez (hasta un 14% de los depósitos totales). Como consecuencia de ello, aproximadamente el 34% de los depósitos de esta entidad provienen de las cajas de ahorros.

PARTICIPACION DE LAS CAJAS DE AHORROS, 1988

	Sistema bancario (miles mill. de chelines austr.)	Cajas de ahorros (miles mill. de chelines austr.)	% del total
Activos totales	3,618	898	24.8
Prestamos nacionales no bancarios ..	1,549	382	24.6
Depósitos nacionales no bancarios ..	1,332	399	30.0
Capital y reservas	129	35	26.8

Fuente: Banco Nacional de Austria

Girozentrale centra su actividad en la banca al por mayor y en operaciones internacionales. En particular, se atribuye el prestigio de ser el primer banco de inversiones de Austria, no sólo como uno de los principales suscriptores en el mercado interior de obligaciones, sino también como uno de los agentes que contribuyeron a la revitalización del mercado de valores en 1984, cuando se lanzó la primera emisión de acciones de una empresa nacional desde 1966. Entre sus éxitos recientes figuran el de haber gestionado la privatización de la Compañía Austriaca de Electricidad y el de haber dirigido la sindicación internacional de acciones del grupo húngaro Tungsram.

Las operaciones internacionales suponían a fines de junio un 45,6% de la cifra total del balance. Su red es selectiva: la sucursal de Londres se abrió en 1980; luego siguió la de Nueva York en 1987, y existe una oficina de representación en Hong-Kong. En 1987, el banco adquirió también en Zürich una compañía financiera con mayoría de capital privado: Bankinvest.

Girozentrale mira ahora también al este de Europa. Este año

va a abrir una oficina de representación en Praga y la de Moscú está en proyecto. En Europa occidental están previstas inicialmente en Milán y Frankfurt, y en una segunda etapa en París y Madrid.

Otras cajas de ahorros se mueven en coordenadas similares. Durante 1988 Zentralsparkasse continuó sus esfuerzos de expansión internacional. Debe hacerse mención especial las mayores responsabilidades asumidas por las oficinas de Z-Bank situadas en el extranjero, como demuestran la asignación de un experto en valores a la oficina de Tokio y la compra de una participación del 25,93% en el Deutsch-Schweizerische Bank, con sede en Frankfurt.

La entidad mira en todas direcciones. Posee oficinas de representación en Frankfurt, Londres, Milán y Tokio; en el este europeo se halla presente en Moscú conjuntamente con el Donau-Bank de Viena y seguirá intensificando sus esfuerzos para promover la cooperación entre la Unión Soviética, Hungría y Austria.

First Austrian tiene oficinas en Londres, Milán, Vicenza y Sidney. Recientemente estableció una firma filial en Londres (First Austrian International), dedicada con preferencia a la banca de inversiones y a la financiación internacional. A comienzos de este año creó otra filial en Suiza para gestión de activos y consultoría financiera, conjuntamente con la entidad privada suiza E. Gutzwiler et Compagnie Bankiers.

Sin embargo ha evitado mantener una representación directa en la Europa del Este. Una razón para ello es el coste. Los límites del país imponen un techo al volumen del negocio que puede realizarse. Si se calcula el coste de mantener abierta una oficina de representación y se compara con el gasto en viajes de negocios al este, éste último puede resultar más ventajoso.

Las pautas de desarrollo de las cajas de ahorros austriacas se van clarificando. De fronteras adentro tienen que trabajar para mantener su elevada cuota de mercado tanto en banca personal como en la de empresas. Un punto importante es el desarrollo de nuevas tecnologías; otros son la expansión de los mercados de capitales de Austria y las posibilidades que se están abriendo por un nuevo "boom" de absorciones.

Al igual que otros bancos austriacos, las cajas de ahorros se muestran cautelosas en el área internacional para no expansionarse demasiado y captar con firmeza el negocio (quizás escurridizo) este-oeste.

BUSQUEDA DE LA PERFECCION

La drástica reorganización de TSB⁽³⁾ todavía tiene que afrontar el problema de sus beneficios. El tiempo lo dirá, informa MICHAEL BLANDEN.

El grupo del Reino Unido TSB está intentando rectificar el pasado sin olvidarlo. En un plazo bastante corto TSB ha pasado de ser un pequeño grupo disperso de cajas de ahorro locales y regionales a una organización bancaria de servicios plenos que cotiza públicamente.

Todavía se aprecian sus raíces en el movimiento escocés de cajas de ahorro. Sin embargo se ha producido un fuerte movimiento reorganizativo cuando el grupo aborda nuevas líneas de negocios -banca de empresas más que personal- y se han tenido que erradicar los restos de la estructura histórica.

TSB: DE DONDE PROVIENEN LOS BENEFICIOS (En mill. de libras, antes de impuestos)			
	Semestre al 30 de Abril		Año al 31 Octubre
	1989	1988	1988
Operaciones bancarias	110.0	123.2	240.8
Servicios financieros relacionados .	17.5	20.4	46.5
Seguros y servicios de inversión ...	44.7	50.4	104.7
Actividades comerciales	9.8	10.1	26.3
Interés central	(17.5)	8.0	1.8
Total	164.5	212.1	420.1

Fuente: TSB

(3) Trustee Savings Banks. Cajas de Ahorros fideicomisarias.

El grupo ha pasado unos momentos difíciles en el primer semestre de su ejercicio financiero que finalizó el 30 de abril. Los beneficios antes de impuestos bajaron en un 22% de 212,1 millones de libras (\$340 millones) a 164,5 millones de libras y las provisiones de beneficios para todo el año no alcanzarán los 420,1 millones de libras conseguidos en el pasado ejercicio.

Han sufrido todas las áreas del grupo y en especial el núcleo de las operaciones bancarias. Existen unos motivos concretos. No se ha repetido el beneficio excepcional de 25 millones de libras del año pasado en los fondos públicos, debido a una modificación en el método de gestión de la cartera. Unos cambios inesperados en los tipos de interés de la libra han reducido los beneficios de tesorería en 15 millones de libras. Estos últimos se vieron también afectados por unas condiciones de operación especialmente adversas y por el proceso de fusión de las principales tesorerías del grupo que ha empezado a operar centralizadamente desde finales de marzo.

Se han visto fuertemente reducidos los márgenes de interés sobre las importantes operaciones hipotecarias del grupo. A pesar de un fuerte aumento en los anticipos hipotecarios, los beneficios derivados de estos negocios han sido inferiores en 15 mill. de libras en comparación con los del mismo período anterior. El negocio de agencia inmobiliaria se ha visto afectado por el nivel de los tipos de interés y por el descenso en el mercado de propiedades residenciales.

Hay que señalar, no obstante, que muchos de estos problemas han sido compartidos por otros bancos del mercado interior del Reino Unido. Lo peor ha sido que el principal negocio de TSB -las operaciones bancarias al por menor ha registrado una bajada en sus beneficios de casi el 11%- llegando a 110 mill. de libras. Resulta quizá más preocupante el incremento del 17% en los costes totales del grupo en un momento en que todos los grandes bancos del RU están intentando controlar dichos costes. Gran parte de ello se debe a los compromisos a largo plazo para desarrollar la red de sucursales y a las inversiones en tecnología; sin embargo, un aumento de esta magnitud sólo puede aceptarse si se corresponde con un crecimiento a largo plazo de los ingresos.

El programa ha comenzado. Se ha modificado drásticamente la estructura del consejo del grupo que reflejaba la historia del grupo y sus miembros se han reducido de 31 a 17 y se han disuelto también los consejos regionales.

Sin embargo, el cambio más importante ha sido la síntesis de todo el negocio bancario al por menor bajo el control de TSB Bank. Es aquí donde se producirá la principal reorganización. TSB tiene muchos activos: 7 millones de clientes, tecnología actualizada y una sólida capitalización con la capacidad de

prestar más tanto a personas como a empresas de tamaño medio.

Se han organizado cinco equipos para que estudien los temas. El primero está analizando la configuración de la red de sucursales: hacerlas atractivas al cliente, agradables y que inviten a solicitar el servicio; qué estructura de apoyo se necesita y cómo lograr que se ponga mayor interés en las ventas que en la administración. El objetivo final es convertirse en el líder de la banca al por menor del Reino Unido.

El segundo grupo está examinando la oficina central. Se preocupa por los costes fundamentales: tecnología, financiación, marketing, cuestiones legales etc. El objetivo es identificar las funciones que se necesitan realmente en todas estas áreas para satisfacer las necesidades de los centros de beneficio.

Otro grupo está analizando los productos: Cómo generar más beneficios diseñando productos que respondan mejor a las necesidades de los clientes. Se desea conocer también los factores de mayor rendimiento en la sucursal, que son lo que hace que una sucursal funcione mejor que otra.

El quinto grupo está estudiando cómo puede desarrollar el banco sus negocios comerciales, incrementando la gama de productos y el nivel de préstamos. Actualmente, el negocio bancario de empresas representa un pequeño porcentaje de la actividad total aunque está creciendo. Una de las funciones de este grupo de estudio será definir las áreas de negocio del grupo. En la actualidad su red total asciende a 1.600 sucursales más unas 195 agencias inmobiliarias en el RU.

LEYENDO EL MAPA

Las Cajas de Ahorro belgas saben dónde quieren ir pero existen obstáculos legislativos en su camino.

El nombre del juego entre las cajas de ahorro belgas es desespecialización. Han recorrido ya un largo camino desde sus orígenes y las mayores se consideran a sí mismas como instituciones financieras de servicios plenos que compiten directamente con los bancos comerciales. Las etapas finales, relativas en particular a las cuestiones de supervisión, no están muy lejos.

En su informe anual de 1988, el Grupo de Cajas de Ahorros belgas atribuían el reciente crecimiento de los depósitos a la vista en parte a "las numerosas campañas de publicidad organi-

zadas por las cajas de ahorro" en el último año. Sin embargo, añadía: "lo confirma también el que las Cajas de Ahorro han sabido cómo aprovechar la ventaja de la desespecialización y que la imagen de las antiguas cajas de ahorro se ha convertido, ante el público, en la de unos establecimientos financieros modernos que ofrecen toda la gama de productos financieros".

Ahora están mirando hacia 1992 y hacia el mercado único europeo. Las cajas se dan cuenta de que ello va a acarrear una mayor competencia y presión sobre sus márgenes; existen unos cambios que les gustaría que fueran realizados por el gobierno así como un desarrollo de sus propios negocios para ayudarles a afrontar este fenómeno. No obstante, no están preocupados, las grandes cajas tienen suficiente fuerza para afrontar la situación, suelen disponer de unos coeficientes de capital adecuados y desean caminar por el camino de la cooperación en lugar de abordar una expansión directa en el extranjero para servir a un mercado de 320 millones de personas.

Dos áreas

Las cajas, en concreto, están contemplando prioritariamente a dos grupos definidos: los individuos y las pequeñas y medianas empresas, previendo una fuerte expansión en el comercio intracomunitario de las pequeñas empresas más pequeñas que, en la actualidad, están aún limitadas al mercado nacional.

Las cajas de ahorro tienen bastante claro hacia donde quieren ir, Sin embargo, hay mucho trabajo que hacer. Ya tienen unos negocios internacionales importantes, lo que refleja el aumento el año pasado del 9% al 12,25% en la proporción sobre su balance total de las operaciones en moneda extranjera-afectadas, a su vez, por los movimientos del tipo de cambio del dólar, que subió fuertemente en 1987, estabilizándose más o menos en 1988.

Como las cajas se están preparando para el nuevo mercado son conscientes de la necesidad de mantener sus coeficientes de capital de acuerdo con la iniciativa de Basilea y más directamente con las normas de la CEE. Existe una cierta preocupación. La rentabilidad está sufriendo presiones, con unos márgenes de interés que se debilitan y unos gastos en nuevos productos y desarrollos que todavía no han comenzado a producir rendimientos. Los coeficientes de capital ya han aumentado considerablemente, con unos fondos propios por encima del 9,5% a finales del año pasado en comparación con el 7,5% en los cuatro años anteriores. Pero es necesario algo más si se desea mantener la expansión.

Posibilidades

El Grupo de Cajas de Ahorro estudió las posibilidades. "El traspaso de los beneficios a reservas es una posibilidad, pero con ello se reduce la rentabilidad. La emisión de deuda subordinada es otra; las cajas de ahorros no la han utilizado en la práctica. Otro método más es aumentar el capital acudiendo o bien al público, al personal o a las instituciones cuya colaboración se busca".

LAS CINCO GRANDES, 1988

	Capital (\$ mill)	Capital/ activos(%)	Beneficios s/capit.%	Activos (\$ mill)	Situación en los 1000 más grandes
ASLK-CGER BANK	1,233	3.1	19.6	40,168	150
Cera Sparbank	651	4.9	25.9	13,194	259
Bacob Savings B	522	4.6	23.5	11,405	314
An-Hyp	340	6.3	8.3	5,430	433
IPPA	113	2.5	12.4	4,585	864

Fuente: The Banker, Los 1000 grandes

CAJAS DE AHORRO: CRECIENTE FORTALEZA

	1985	1986	1987	1988
Fondos propios / activos de riesgo %	7.54	8.03	8.60	9.54
Activos líquidos /depósitos clientes %	74.68	80.79	82.47	85.56

Fuente: Agrupación belga de Cajas de Ahorros

En la actualidad, sin embargo, no está permitida en Bélgica la emisión de instrumentos sin derecho a voto excepto para áreas limitadas que incluyen grupos que operan en la industria textil y del acero. Las cajas de ahorro están presionando para que se amplíe el derecho.

Otra zona en la que se necesita un cambio legislativo es la de los tipos de interés en la que un decreto determina: "Algunas cajas de ahorro se están planteando si denunciar las normas sobre cuentas en libretas de ahorro. Su argumento se basa en la libertad de tipos de las cuentas de ahorro ordinario y de los tipos base a fijar por el mercado. Piensan que la cercanía de 1992 potencia la necesidad de suprimir el decreto que fija los tipos sobre el ahorro; el decreto está en peligro de ser denunciado por la Comisión Europea".

Entretanto, las cajas están centrándose en otros dos desarrollos; una mayor expansión del empleo de la tecnología, en especial de las tarjetas de plástico y el incremento de los ingresos por comisiones y por negocios de fuera de balance.

En cuanto a los pagos, la finalidad se concreta en intentar limitar la utilización de cheques (lo que supone un coste promedio de procesado de 6 FB) a los pagos de importancia, animando a los clientes a usar la transferencia electrónica de fondos en el punto de venta (EFTPOS), las tarjetas de crédito o el efectivo para pequeñas compras. Se calcula que ya el 45% de la población dispone de una tarjeta con banda magnética, el 32% la usa en la práctica, aunque menos del 22% una vez al mes.

"Si queremos reducir el uso de un instrumento caro como es el cheque, la primera condición es garantizar que existan suficientes medios de pago". El camino es la colaboración con otros bancos y con organizaciones internacionales de tarjetas. En base a acuerdos entre cajas de ahorro en 11 países -Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania Occidental, Italia, Holanda, Noruega, Portugal, España, Suecia y el Reino Unido- "unos 40 millones de clientes de las cajas disponen de una tarjeta con acceso a cerca de 17.000 cajeros" que les permiten sacar dinero en la moneda local.

Al mismo tiempo, las cajas están intentando desarrollar unos servicios relacionados con el negocio bancario, tales como seguros de vida, leasing y factoring. Los ingresos por comisiones ya están teniendo un fuerte impacto: han crecido desde 583 millones FB en 1985 a 1.056 millones FB en el año pasado.

Se está trazando el mapa para los caminos futuros. Se trata, pues, de leerlo con exactitud.

DIFERENTES CAMINOS

Las cajas de ahorro nórdicas están elaborando sus propias respuestas a los mercados cambiantes. Informa HILARY BARNES.

Cada uno de los movimientos de las cajas de ahorro nórdicas está siguiendo su propia dirección para adaptarse a las demandas de los mercados financieros liberalizados, tanto nacionales como internacionales. A las cajas de ahorro danesas se les ha otorgado una plena libertad para convertirse en sociedades anónimas; su banco central ha dejado de existir en su forma antigua. En Finlandia, por el contrario, la mayoría de las cajas de ahorro seguirán manteniendo su carácter y función locales y sus vínculos contractuales con la Asociación de Cajas de Ahorro, su banco central operará como su ventana hacia el resto del mundo. Suecia parece que camina hacia una variante interesante del sistema finés: una única compañía matriz con el doble de balance y de capital que el mayor banco comercial.

En general, las cajas de ahorro nórdicas mantienen su cuota en el mercado tradicional de clientes privados pero siguen esforzándose en desarrollar el negocio de empresas. Aun cuando las cajas de ahorro de Noruega, al igual que los bancos comerciales, han atravesado un periodo de excepcional dificultad debido a la desaceleración de la economía noruega y a una oscilante expansión y contracción del mercado del crédito, las cajas de ahorro nórdicas en su totalidad se enfrentan con serenidad a las exigencias de capitalización del Comité de Basilea. Poseen fuertes reservas ocultas, la mayoría en activos infravalorados que les permitirán salir del pasado sin grandes problemas.

DINAMARCA

La legislación que autoriza a las cajas de ahorro danesas a convertirse en sociedades anónimas entró en vigor a principios de este año. Hasta ahora, tres cajas han realizado esta conversión, las dos cajas de ahorro más importantes, SDS y Bikuben y la gran Caja de ahorros regional de Jutlandia del Sur Sparekassen Sønderjylland. Se espera que dos o tres más se decidan a dar el mismo paso.

La finalidad de la legislación es mantener la esencia del control democrático por los depositantes-garantes. Impide que los extraños se hagan con el control del capital y reservas acumulados por el banco central. La conversión de SDS que se realizó formalmente el 17 de agosto y fue seguida por una emisión pública de acciones, permitió a SDS sorprender a los

bancos comerciales rivales. Las compañías danesas de servicios financieros, bancos, compañías de seguros e instituciones de crédito e hipotecarias están limitadas por ley a realizar sus operaciones dentro de sus propios ámbitos. Las tres grandes compañías de seguros han soslayado este impedimento adoptando la estructura de compañías matrices, diversificando a través de subsidiarias los negocios bancarios y los servicios relacionados con ellos. Los bancos comerciales no han podido seguir el mismo camino debido al impacto que el cambio hubiera producido en la situación fiscal de sus accionistas.

SDS, sin accionistas externos, se dio cuenta de que la conversión en sociedad anónima le brindaba una oportunidad única para adoptar también una estructura de holding. De esta forma, SDS es en la actualidad la única Caja importante con una compañía holding como propietaria, con las oportunidades que ello ofrece para diversificarse hacia nuevas áreas de negocios.

La situación de SDS es tanto más interesante cuanto que de la emisión de acciones que tuvo lugar en septiembre se supone que obtendrá unos 3.700 mill. de CD (\$485 mill.), lo que significa el importe más grande obtenido nunca por una emisión de acciones en el mercado danés. Con dicha suma el capital y reservas del Holding SDS se situarán en unos 9.500 mill. de CD, muy por encima del Copenhagen Handelsbank y del Privatbanken que antes eran el segundo y el tercer banco más grandes y no muy lejos del Danske Bank que tiene un capital de 11 mil millones de CD.

Importante reestructuración

Con estos fondos disponibles, SDS Holding está en situación de liderar una importante reestructuración de la escena bancaria danesa. Desde hace tiempo estaba prevista dicha evolución. Se indicaba que Dinamarca tiene muchos bancos y cajas relativamente pequeños y que necesita fusiones para crear bancos y cajas que puedan responder al desafío de la era de servicios financieros liberalizados en Europa. Uno de los juegos favoritos en Copenhague era adivinar quién se fusionaría con quién. Si SDS inicia el movimiento se producirá una avalancha.

Los banqueros dicen que SDS, con una fuerte presencia en el mercado al por menor, necesita un socio con una fuerte implantación en banca de empresas, lo cual convierte al Privatbanken en la elección más lógica. Se añade, sin embargo, que las diferencias de mentalidad entre ambos son tan grandes que la fusión sería peligrosa. Un socio más apropiado para SDS podría ser el Andelsbanken (Danebank) con un balance total próximo a los 50.000 millones de CD, que mantiene vínculos tradicionales con las cooperativas de productores agrícolas y un sistema de

democracia de accionistas similar al de las cajas de ahorro.

FINLANDIA

La legislación que permita a las cajas de ahorro finlandesas captar capital externo ha estado sobre la mesa durante tres años pero aún no se ha logrado su plasmación en un estatuto. La legislación permitiría a las cajas convertirse en sociedades anónimas. Las que prefieran seguir siendo cajas de ahorro podrán captar capital a través de un sistema de afianzamiento de un garante. No serían acciones en el sentido tradicional. Producirían un dividendo que estaría configurado de tal forma que impidiera que los propietarios obtuvieran una ganancia de capital. Hasta ahora no existe una palabra en finlandés para denominar a este título-valor, menos aún en inglés.

No se espera que la legislación traiga consigo cambios dramáticos. La asociación de cajas de ahorro es fuerte, compuesta por unas cajas-miembros que están obligadas contractualmente a seguir sus instrucciones. El Skopbank, el banco central del sistema de cajas de ahorro, tiene también una fuerte posición. Un banco comercial que ha ampliado fuertemente sus operaciones con empresas e internacionales a lo largo de la última década, Skopbank cambió sus estatutos en 1988 para permitirle obtener fondos de capital en el mercado. En el pasado mes de septiembre obtuvo 495 mill. de MF (\$112 mill.) y en enero 620 mill. de MF a través de emisiones de acciones A disponibles solamente para los finlandeses. Ahora está preparando una emisión de acciones F que pueden ser adquiridas por titulares no residentes. Las acciones A y F tienen derecho a un voto, mientras que las acciones K, poseídas por las cajas de ahorro, tienen derecho a tres votos, garantizando de esta forma el control continuo por las cajas de ahorro.

Con una sola excepción, las mismas cajas de ahorros son cajas locales o regionales, sin pretensiones nacionales. Por ello, el acuerdo con Skopbank les cuadra perfectamente. La excepción es la STS que es un resultado de fusiones entre cajas de ahorro de los trabajadores a principios de los años 1960 y que dispone de una red nacional de 114 sucursales en 49 zonas.

STS se ha independizado de la Asociación finlandesa de Cajas de Ahorro y del Skopbank, vendiendo su participación en éste y utilizando estos ingresos para mejorar las reservas. La decisión se adoptó después de un debate en la asociación en el que STS argumentó que cada caja de ahorros debería tener libertad para elegir su propia estructura de futuro, pero fue rechazado por votación. Las otras Cajas de ahorro están felices de ser lo que son.

SUECIA

Las Cajas de ahorro suecas se han presentado con un esquema radical para fortalecer su poder en el mercado sin afectar sus características ni las de su organización. Un comité de los líderes del movimiento ha propuesto la creación de una compañía holding que comprenda los activos de todas las 110 cajas de ahorros locales, de su banco central Swedbank de la asociación de cajas de ahorros y de sus subsidiarias operativas. La compañía holding -Agrupación de Cajas de ahorro- tendría unos activos de 400 mil millones de CS (60 mil mill. de \$), unos 110 mil mill. de CS más que el Skandinaviska Enskilda Bank, el mayor banco comercial sueco. La propuesta tendrá que ser aprobada por las propias cajas de ahorro. No es probable que el gobierno se oponga a los cambios legislativos necesarios si las las Cajas de ahorro están de acuerdo.

La asociación de cajas de ahorro, a la que pertenecen como socios todas las cajas, ejerce unas funciones de asesoramiento y posee una serie de compañías de servicios e inversiones que operan en nombre de las cajas socios. La asociación está estrechamente vinculada con el Swedbank, el banco central de las cajas de ahorro. Este tiene un balance consolidado de unos 235 mil mill. de CS y una amplia gama de servicios en mercado de capitales, finanzas y fondos mutuos entre sus subsidiarias. Posee oficinas en Luxemburgo y en Londres y una representación en Moscú junto con el Skopbank y una oficina propia de representación en Nueva York.

Son diversas las opiniones en cuanto a la forma en que va a evolucionar este movimiento. Algunas de las grandes cajas de ahorro desean tener oportunidades para seguir su propio camino, siguiendo el ejemplo de la STS de Finlandia; el líder entre ellas es la Första Sparbanken, que no sólo es la caja de ahorros más importante sino que también opera en Gothenburg y en Estocolmo y compite de esta forma con otras cajas de ahorro. Otros consideran que la mejor solución es continuar una estrecha colaboración con la asociación de cajas de ahorro y con el Swedbank. Se está pensando en acceder al capital externo mediante la emisión de algún tipo de certificados de capital con interés.

El debate ha puesto sobre la mesa un proyecto alternativo. La compañía holding no sería operativa, sus funciones podrían ser desempeñadas por el Swedbank bajo algún tipo de cooperación con el Första Sparbank como el brazo comercial bancario del movimiento de las cajas de ahorro. Este esquema permitiría a cada una de las cajas de ahorro individuales seguir manteniendo su carácter y sobre todo sus intereses locales o regionales.

No intervendría ningún capital externo, aunque ello no supone ningún problema especial. Las Cajas de ahorro han estado preocupadas por la necesidad de capital adicional y piensan que podrían obtenerlo de fuentes externas. Desgraciadamente, el comité ha pensado que se trata de una mala idea.

Las cajas de ahorro disponen de amplias reservas ocultas, sobre todo en forma de propiedades infravaloradas que responderían a las exigencias de Basilea. También se verían ayudadas por una importante reforma del impuesto de sociedades que rebajaría el tipo impositivo del 55 al 30%. Ello significa que las reservas de las cajas de ahorro, después de impuestos, aumentarían considerablemente su valor.

SE PODRIA HACER MEJOR

Las Cajas de ahorro de Noruega necesitan consolidarse rápidamente para poder competir después de 1992. Informa Karen FOSSLI

Los cambios que están teniendo lugar en el sistema de Cajas de Ahorro de Noruega van más despacio de lo que quisieran los eurócratas de Bruselas. No obstante se están tomando medidas para garantizar que las Cajas puedan adaptarse a 1992 y no quedar fuera de juego cuando llegue la fecha mágica.

El punto principal ha sido la consolidación. A finales de 1988 había 158 cajas de ahorro frente a unas 600 que operaban en 1960; a principios del próximo siglo el número se habrá reducido a menos de 100.

Cuando llegue 1992 las cajas deben estar en situación de competir en igualdad de condiciones con los bancos comerciales locales. Para ello han de ser más grandes y más fuertes, lo que supone una importante reestructuración.

Ello no se podrá completar antes del comienzo del siglo, cuando Noruega se convierta en miembro de la CEE o haya solicitado nuevamente su ingreso en la Comunidad. Para entonces las cajas de ahorro podrán competir o colaborar con los demás socios de la CEE.

En el sistema noruego hay economías de escala. Si las cajas no unen sus fuerzas no sobrevivirán como entidades separadas y no estarán preparadas para operar en 1992 dentro del mercado interior.

La tarea actual de las cajas de ahorro es potenciar su

capital básico. Una ley aprobada en 1987, impuesta tanto a las cajas de ahorro como a los bancos comerciales, exige un capital mínimo estatutario del 6,5% que ha de cumplirse en 1992 (se otorga un periodo de gracia hasta 1994). En 1988 las cajas de ahorro tenían un capital básico de 10 mil mill. de CN (\$1.400 mill.) y 2.500 mill. de CN en capital subordinado: en 1987 su coeficiente de capital, basado en las exigencias del Comité de Basilea, era de cerca del 8%. Las cajas de ahorro disponen de una nueva fuente de capital que se ha introducido a primeros del año actual -el certificado primario de capital (PCC)-.

Un directivo de la mayor caja noruega, el Union Bank of Norway admite que el capital básico de las cajas de ahorro no es suficientemente fuerte. "Tenemos que demostrar ante el mercado internacional que podremos pagar a los titulares del PCC por lo menos el mismo dividendo que las acciones bancarias. Para poder emitir PCC hay que competir con instrumentos alternativos de captación de capital, lo cual significa que tenemos que crear confianza en el mercado de que dicho papel producirá el mismo dividendo que el emitido por los bancos comerciales". Con este propósito, esta caja está considerando montar una base de inversores internacionales al mismo tiempo que potenciar la de los locales para el papel noruego.

Responsables de la Asociación de Cajas de Ahorro, calculan que la prueba real para los PCC se producirá en los próximos cinco o seis años y el punto crucial es ver como evoluciona su valor. Si éste no aumenta bastante sobre la par -para una buena caja- la captación de capital para dicha caja resultará muy costosa. Conceptualmente, es muy difícil fijar el precio de los PCC y además otro problema de las cajas de ahorro noruegas es que no tienen un "rating" internacional y que muy probablemente no lo tendrán en el futuro, por lo menos uno que sea aceptable.

La asociación noruega está tomando medidas para ayudar a las cajas a que se adapten a 1992; tiene un "estatuto de observador" dentro de la Agrupación de Cajas de Ahorro Europeas con sede en Bruselas y en la práctica ello supone una activa participación en la Agrupación. "Esta ha establecido una 'comisión 1992' cuyo mandato es buscar y encontrar una estrategia de alianzas para las cajas de ahorro europeas con vistas a 1992. En conjunto, las cajas de ahorro europeas son demasiado pequeñas para lanzarse directamente a una dimensión europea. Por ello, tendrán la oportunidad de encontrar socios en Europa que garanticen que sus clientes -empresas y particulares- puedan obtener unos servicios extrafronterizos que en la actualidad no pueden ofrecer montando directamente una red de filiales europeas".

A estos efectos, la comisión parece que va a presentar una propuesta de acuerdo para finales del presente año. La asociación espera que el acuerdo sea firmado por todos los miembros de la Agrupación. "El marco de trabajo de dicho acuerdo se elaborará oportunamente antes de 1992".

NUEVAS DIRECTIVAS COMUNITARIAS

José Antonio Antón Pérez

El Diario Oficial de las Comunidades Europeas del día 30 de diciembre de 1989 publica dos directivas que han venido siendo ampliamente comentadas y difundidas durante su proceso de elaboración: la Segunda Directiva del Consejo, del 15 de diciembre de 1989 para la coordinación de las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas relativas al acceso a la actividad de las entidades de crédito y a su ejercicio y por la que se modifica la Directiva 77/780/CEE (89/646/CEE) y la Directiva del Consejo de 18 de diciembre de 1989 sobre el coeficiente de solvencia de las entidades de crédito (89/647/CEE).

Lo primero que parece digno de resaltar es que ambas Directivas se han elaborado en un tiempo relativamente corto para lo que suele ser usual en el procedimiento legislativo comunitario. Ha sido, sin duda, la acuciante presión temporal que marca el 1 de enero de 1993 la piedra de toque que ha impulsado a las instancias comunitarias a apresurar su trabajo.

En segundo lugar, ambas Directivas se encuadran en un panorama mucho más amplio del ordenamiento de las entidades de crédito comunitarias. En este sentido se anuncian importantes esfuerzos en ámbitos en los que todavía no se ha difundido con generalidad el resultado de labores internas que habrán de tener un impacto trascendental en los ordenamientos estatales internos. Nos referimos, más concretamente, al anuncio -contenido en el Considerando 7º de la Segunda Directiva de Coordinación- de que deberá emprenderse la armonización de los instrumentos necesarios para el control de los riesgos de liquidez, de mercado, de tipos de interés y de cambio soportados por las entidades de crédito.

Las implicaciones que, para la consecución de la Unión Monetaria, tiene la armonización de las políticas de los bancos centrales requiere dotar a todos ellos de instrumentos de con-

trol armonizados y esta tendencia se desprende, con claridad, de las Directivas que acaban de ser aprobadas y publicadas.

I.- La Segunda Directiva de Coordinación.

En puridad, la publicación de esta Directiva no supone sorpresa alguna para el mundo financiero, pues, desde la primera propuesta, la propia Comunidad se ha preocupado de suministrar amplia información sobre su contenido. Los principios de autorización única, del "home country control" y del reconocimiento mutuo han sido ampliamente difundidos entre los interesados en la materia.

El primero, como es bien sabido, supone que la autorización a una entidad de crédito por parte del país de origen para operar se aplica automáticamente en todo el territorio de la Comunidad. En este sentido, el artículo 18 de la Directiva determina que "los Estados miembros establecerán que las actividades enumeradas en el Anexo puedan ser ejercidas en su territorio, según las disposiciones de los artículos 19, 20 y 21, tanto mediante el establecimiento de una sucursal como mediante prestación de servicios por cualquier entidad de crédito autorizada y supervisada por las autoridades competentes de otro Estado miembro, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, siempre que la autorización cubra dichas actividades."

El principio de la autorización única conlleva necesariamente la armonización de las condiciones de acceso a la actividad de las entidades de crédito. Tres temas principales han sido señalados a este respecto (1). El primero es la cifra de capital mínimo. Sobre ella existía un consenso generalizado en punto a cinco millones de ecus, cifra que ha sido recogida en el

(1) Madroñero, A.- La regulación bancaria en la CEE. En Armonización financiera con la CEE. Suplementos sobre el Sistema Financiero. Papeles de Economía Española, nº 24, pág. 21.

artículo 4 de la Directiva. Este principio se excepciona en el apartado 2 de este artículo al señalar que las autoridades competentes de los Estados miembros tendrán la facultad de conceder la autorización a categorías particulares de entidades de crédito cuyo capital sea inferior a cinco millones de ecus, con las siguientes condiciones:

- 1.- El capital inicial no puede ser inferior a 1 millón de ecus.
- 2.- Los Estados miembros han de notificar a la Comisión las razones que les hayan movido a hacer uso de la facultad.
- 3.- En la lista de entidades de crédito que publica la propia Comunidad se hará constar que la entidad no alcanza el capital mínimo de 5 millones de ecus.
- 4.- La Comisión, en el plazo de cinco años a contar desde el 1 de enero de 1993 hará un informe sobre la aplicación de esta regla.

De esta forma parece haberse salvado la discusión que se produjo durante el proceso de elaboración de la Directiva en punto a aquellas entidades de crédito de carácter especial para las que la cifra de 5 millones pudiera resultar excesiva. El criterio que se había manejado, basado en permitir una minoración en el capital inicial a cambio de una restricción geográfica, ha cedido en favor de una atribución de facultad a los Estados miembros, sin fijación directa de requisito objetivo alguno. Postura ésta, notoriamente laxa, que más bien parece un diferimiento del problema que, posiblemente, habrá de replantearse a la vista del informe que, en su día, emita la Comisión.

Un segundo problema es el que puede plantear a algunos países miembros -entre ellos, a España- el requisito que se con-

tiene en el segundo párrafo del artículo 5 de la Directiva. Según este precepto "las autoridades competentes denegarán la autorización si, atendiendo a la necesidad de garantizar una gestión sana y prudente de la entidad de crédito, no estuviesen satisfechas de la idoneidad de dichos accionistas o socios". Las dudas surgen precisamente cuando se trata de objetivar esta idoneidad. En aquellos sistemas jurídicos en los que hay amplio margen para la discrecionalidad administrativa estas dudas puede que ni siquiera se planteen. Pero, en aquellos otros en los que prevalece el criterio de lo reglado la adaptación del derecho interno a la norma comunitaria planteará, con toda probabilidad, serias dificultades.

El último tema, dentro de este apartado, en el que ha sido preciso alcanzar el consenso ha sido el de la reciprocidad con terceros países. Como señala Madroñero, debido al principio de la autorización única, la creación en un Estado miembro de una filial de una entidad de crédito de un país tercero, le permite operar en otros países comunitarios a través de sucursales. Puede darse el caso de que éstos últimos no hubieran aceptado la instalación de una entidad de ese tercer país en su territorio atendiendo a problemas de reciprocidad. Para solucionar estas cuestiones el Título III, "Relaciones con países terceros" (artículos 8 y 9) estructura lo que se ha dado en llamar "reciprocidad comunitaria", consistente en que, como señala el artículo 9, 3, cuando "la Comisión comprobara que un país tercero no concede a las entidades de crédito comunitarias un acceso efectivo al mercado comparable al que la Comunidad concede a las entidades de crédito de dicho país tercero, podrá presentar al Consejo propuestas para que se le otorgue un mandato de negociación adecuado para obtener condiciones de competencia comparables para las entidades de crédito comunitarias".

En punto al principio de **home country control** (control del país de origen) supone asignar la primacía en cuanto a las funciones de supervisión y control de las actividades de las

entidades de crédito al país de origen, es decir, al que concede la autorización.

No obstante, al país de acogida le compete el control de la liquidez, en relación con su propia política monetaria. Durante el proceso de elaboración de la Directiva, como quiera que la entidad podría tener sucursales o filiales el tema fué objeto de debate pues se dudó respecto de la conveniencia de que el país de acogida pudiera deber limitarse al control de la liquidez en la propia moneda de dicho país.

Del tema se ocupa en primer término el artículo 13 que establece el principio de la competencia del país de origen. "La supervisión prudencial de una entidad de crédito, incluida la de las actividades que ejerza con arreglo a las disposiciones del artículo 18 corresponderá a las autoridades competentes del Estado miembro de origen, sin perjuicio de las disposiciones de la presente Directiva que establezcan la competencia de las autoridades del Estado miembro de acogida". Y así, el apartado 2 del Art. 14 dispone que "hasta una coordinación posterior, el Estado miembro de acogida seguirá encargándose, en colaboración con la autoridad competente del Estado miembro de origen, de la supervisión de la liquidez de la sucursal de la entidad de crédito". "Sin perjuicio de las medidas necesarias para el fortalecimiento del Sistema Monetario Europeo, dicho Estado conservará la total responsabilidad de las medidas resultantes de su política monetaria. Estas medidas no podrán establecer un trato discriminatorio o restrictivo por el hecho de que la entidad de crédito haya sido autorizada en otro Estado miembro".

Se diseña así, como vemos, una colaboración, al menos transitoriamente, entre las autoridades del país de origen y de acogida, cuya articulación deberá diseñarse con mayor precisión en el futuro.

Estas breves notas, que no abordan en modo alguno,

otros muchos aspectos de la Directiva de interés, tratan de subrayar los que pueden considerarse puntos fundamentales que marcan la nueva situación producida en el sistema financiero europeo como consecuencia de la articulación del Mercado Bancario Unico.

II.- La Directiva sobre el coeficiente de solvencia.

También el contenido esencial de esta Directiva ha sido ampliamente difundido durante su proceso de elaboración. Se encuentra, además, íntimamente ligada con la Directiva del Consejo de 17 de abril de 1989, relativa a los fondos propios de las entidades de crédito (89/299/CEE) por cuanto el coeficiente de solvencia no es sino la relación entre los fondos propios y los activos de riesgo. El contenido, pues, de la Directiva 89/647/CEE se centra en la determinación del denominador del coeficiente de garantía, es decir, los activos de riesgo, ponderándolos porcentualmente en base al riesgo que representan. Distinguen para ello cuatro ponderaciones: nula, del 20%, del 50% y del 100%. Se fija el nivel del coeficiente en el 8% pero permite que las autoridades competentes puedan establecer coeficientes mínimos superiores, si lo estiman oportuno (artículo 10, apartados 1 y 2). Importa destacar que las legislaciones nacionales de los Estados miembros habrán de dar cumplimiento a lo dispuesto en esta Directiva a más tardar el día 1 de enero de 1991.

XVI JORNADAS SOBRE: "PERSPECTIVAS FINANCIERAS
Y TIPOS DE INTERES"

Un año más el Instituto Español de Análistas de Inversiones reunió, los pasados días 16, 17 y 18 de enero, a una gran cantidad de profesionales de los mercados financieros, con el objetivo de establecer un marco coyuntural de referencia, en el cual se debe mover el sistema financiero español en los próximos meses.

Los ponente de estas jornadas fueron: D. Manuel Conthe, D. Pedro Gerrero, D. José Luis Malo de Molina, D. Emilio Ontiveros, D. Julio Alcaide y D. Jorge Hay

Las principales conclusiones a las que se llegó durante estas jornadas se pueden concretar en las siguientes puntos:

1. Expectativas de la Economía Española

Después de repasar lo acontecido en la economía española en 1989, caracterizado fundamentalmente por el acusado crecimiento del PIB, el desbordamiento de la demanda, tanto de inversión como de consumo y la generación de empleo, se hizo especial hincapié en el acrecentamiento de los desequilibrios básicos, inflación y déficit exterior. El diferencial de inflación evaluado según el índice de precios implícito del PIB, se situó en 2.4 puntos por encima de la media comunitaria, mientras que en 1988 tal diferencial fue sólo de 1.3 puntos. En cuanto al déficit exterior por cuenta corriente, se confirmó que se situaría en 11.400 millones de dólares, equivalente al

3.1% del PIB. La aparente mejora del déficit público, que según la estimación oficial se situará en el 2% del PIB, se debió, según el ponente, al adelantamiento de algunos impuestos (impuestos sobre sociedades) y al retraso en las devoluciones del IRPF, correspondientes a 1988, que se harán efectivos en 1990.

Para 1990 existe una práctica coincidencia en prever crecimiento del PIB en tasa real del 4%, al tiempo que el déficit corriente con el exterior alcanzará también cuota equivalente al 4% del PIB. Se analizaron extensamente los problemas planteados a la política económica española, en relación a la convergencia europea. Mantener crecimiento sostenido que supere en un punto porcentual la tasa de crecimiento comunitaria, requiere un conjunto de acciones, tendentes a disminuir el diferencial de precios comunitario, consistentes en frenar el consumo público y privado y fomentar el ahorro. Comportamiento necesario al que no parece proclive la sociedad española, en la medida que todos los grupos sociales proponen unánimemente elevar su nivel de renta nominal y el gasto público colectivo. En definitiva, se mostró pesimista en cuanto a la posibilidad de que prosiga un crecimiento sostenido y estable que aproxime la economía española a la convergencia europea.

2. Política monetaria

La evolución de los agregados monetarios y crediticios en la segunda parte de 1989 ha mostrado una respuesta rápida de las entidades financieras a la petición de moderación de los ritmos de expansión de la financiación otorgada a empresas y familias, que se ha traducido en una drástica desaceleración de los agregados monetarios y crediticios. Así, los ALP que en el período de enero a julio crecieron un 16.4%, en el período de

con la tasa de crecimiento central de la banda de objetivos fijada para el año. Estas mismas tasas referidas al agregado más amplio definido por la suma de ALP y las transferencias de activos fueron un 14,6% en el primer período y en torno al 7% en el segundo.

La desaceleración fue más marcada en el caso de la expansión crediticia. El crédito interno a las familias y empresas, que en los siete primeros meses había crecido un 25,3% (un 21,7% si se incluyen las transferencias de activos), puede quedar situado en torno al 9% en el período que va de agosto a diciembre. A la vez, en este período el coste de los préstamos ha debido sufrir un encarecimiento cercano a los dos puntos.

Aunque la primera reacción de los agentes ante la limitación y el encarecimiento del crédito es el aplazamiento de algunas decisiones de gasto y no necesariamente su reducción o cancelación, no cabe duda de que, en la medida en que estas restricciones sean percibidas como duraderas durante un período significativo de tiempo, terminarán por afectar a los principales componentes de la demanda interna. Aunque es muy difícil discriminar de una manera efectiva entre las distintas modalidades de crédito según su finalidad, hay que esperar que la limitación será más severa para la financiación destinada a la adquisición de bienes de consumo.

Una vez que ha sido necesario recurrir a este tipo de medidas es conveniente mantenerlas durante un período razonable hasta que consoliden sus efectos y evitar, así, un desbordamiento de las demandas de financiación embalsadas cuando se levanten las restricciones. Por ello, la programación monetaria para 1990 prevé la prolongación de los límites al crédito, en el marco de unos objetivos para los agregados

monetarios relativamente estrictos, coherentes con la necesidad de reducir la tasa de inflación y alcanzar un crecimiento real compatible con la estabilidad a medio plazo.

Ello no significa olvidar la transitoriedad de esta forma de instrumentar la política monetaria, ya que los controles administrativos se muestran cada vez más ineficientes en unos mercados crecientemente liberalizados e internacionalmente interconectados que permiten procesos de desintermediación relativamente rápidos.

Por otra parte, la estabilización de esta fórmula caminaría en dirección contraria a la necesaria para culminar con éxito la integración europea, que requiere incrementar la competencia en el sistema financiero, mejorar la competitividad de las instituciones, eliminar las rigideces subsistentes y flexibilizar los mercados.

Consecuentemente, hay que esperar que la consecución de los objetivos macroeconómicos fijados para 1990 permita retornar a los mecanismos habituales de control monetario indirecto. Para entonces la política monetaria tendrá que enfrentarse a algunos problemas pendientes y a nuevos retos y dificultades.

3. Deuda Pública

Ante la posible limitación legal a la apelación al Banco de España, la Dirección General del Tesoro ha previsto cubrir todas sus necesidades financieras para 1990, mediante el acceso a los mercados.

El déficit público previsto para el presente año, 750 mil millones, se debe financiar mediante deuda a medio y largo

plazo, Bonos y Obligaciones, mientras que parte de los vencimientos de Pagarés del Tesoro, se tiene previsto financiarlos mediante letras del Tesoro. Se puso de manifiesto el problema que está teniendo el Tesoro para colocar deuda a largo plazo, debido fundamentalmente a la falta de liquidez del mercado secundario, tanto mayorista como minorista. Con el objeto de mejorar esta situación, el Tesoro tiene previsto efectuar publicidad de las comisiones máximas de las Gestoras y obligar a las mismas a prestar los servicios requeridos.

Asimismo a lo largo del presente año, la Dirección General del Tesoro realizará alguna emisión instrumentada en ECU'S, parte de la cual se destinará al euromercado y parte al mercado doméstico.

4. Bolsas de valores

Durante el año se producirán cambios institucionales importantes que se centrarán en:

- Contratación
- Liquidación
- Nuevos productos

Se espera que a lo largo de 1990 se alcance en el Mercado continuo un 80% del total de la contratación efectiva; se mejore el actual sistema de liquidación, aumentando su rapidez y se amplie la oferta de Títulos. Se espera que durante el primer trimestre se permita la admisión a cotización de valores extranjeros, y para finales de año se estudiará el establecimiento de un mercado de opciones de renta variable.

En cuanto a la evolución futura del Índice General de esperado para la Bolsa de Madrid, se espera que aumente a lo

largo del año entre un 12-13% puesto que:

- El PER de la Bolsa de Madrid a 31-12-89 era bajo, un 11.8%, en comparación con los PER de las Bolsas Europeas.
- Los Beneficios empresariales deben crecer un 15%.
- Las expectativas nacionales e internacionales son favorables y los posibles cambios deberían ser positivos.

5. Tipos de interés

Todos los ponentes coincidieron en afirmar que los tipos de interés en España no crecerán a lo largo de 1990, argumentándose fundamentalmente que la causa principal que los frenará es su alto nivel actual y la elevación de los mismos en los mercados internacionales. Sin embargo, tampoco se espera una bajada de las mismas a lo largo del primer semestre del año, debido fundamentalmente a las políticas de contención del crecimiento del crédito. Sin embargo, se puede producir una ligera flexión a la baja de los tipos a lo largo del segundo semestre, que dependerá fundamentalmente de la evolución de la Inflación. En definitiva se espera unos tipos de interés en España altos y estables para 1990.

EL SISTEMA FINANCIERO ANTE EL CAMBIO TECNOLÓGICO

En el III Congreso Nacional de Economía celebrado en la Coruña del 7 al 9 de diciembre pasado bajo el título general de: "Economía y cambio tecnológicos"; se presenta una importante ponencia sobre: "El sistema financiero ante el cambio tecnológico". Su autor; Prof. Juan R. Quintas, reúne en su persona tanto la faceta del análisis científico, como catedrático de Teoría Económica; como la de conocedor cercano del mundo financiero, como Director General Adjunto de la Caja de Ahorros de Galicia. En este trabajo se pone de manifiesto el importante impacto que el cambio tecnológico está teniendo y tendrá sobre la estructura del sistema financiero

La Tecnología de la Información (TI) ofrece grandes posibilidades en la innovación de productos. Buena parte de los que en un futuro ya no lejano inundarán el mercado de banca al por menor pueden ser ya observados en el segmento mayorista del mercado. Por una parte, la gradual invasión de los hogares por nuevos y mejores equipos informáticos y de comunicaciones mejora la actitud de las familias hacia los nuevos servicios y, sobre todo, facilita técnicamente su enlace con la entidad financiera. Por otra, a medida que las innovaciones tecnofinancieras maduran, su costo unitario cae. Consiguientemente, solo algún tiempo es necesario para que su aplicación sea rentable incluso en el mercado minorista. Así ha sucedido ya con los fondos de dinero, cuentas financieras, crédito instantáneo y otros muchos productos hoy habituales en la banca minorista, cuyo origen se sitúa en diversos aspectos de la gestión de tesorería que con mucha antelación e aplicaba ya a los grandes clientes de la banca de empresas (kane, 1985). En términos más generales cabe recordar que sólo las nuevas

posibilidades ofrecidas por las TI han hecho posible la creación de nuevos productos mediante la descomposición de otros en sus elementos básicos constitutivos (Goodman, 1986) o, a la inversa, haciendo viable la combinación en un solo producto de otros que antes se ofrecían separadamente y, por ello, con peor adaptación a las necesidades del mercado. Son estas cualidades, precisamente, las que permiten combinar la masificación (y bajo costo unitario) de la oferta con la individualización del servicio para cada cliente.

Pero la TI no sólo está transformando procesos y productos sino también la estructura misma del sector financiero e incluso a su propia delimitación conceptual y geográfica.

En efecto, la TI está incidiendo intensamente sobre cada una de las distintas fuerzas cuya interacción constituye la estructura sectorial, entendida ésta según la bien conocida descripción de Michael Porter (1980 y 1985):

1) Modifica las barreras de entrada: la progresiva disminución de la importancia relativa de la red de sucursales facilita la entrada de nuevos competidores enfocados hacia segmentos específicos y utilizadores intensivos de las nuevas TI; su capacidad innovadora de productos es una permanente posibilidad de invasión de mercados por advenedizos; las fuertes inversiones en equipo vinculadas a canales de distribución específicos (redes de cajeros automáticos, por ejemplo) constituyen potenciales barreras; la evolución de la TI altera la severidad de las barreras asociadas a las economías de escala (piénsese, por ejemplo, en el significado en este ámbito de la creciente potencia de las micro y mini computadoras combinada con la de la simultánea mejora de la telemática: Kolari y Zardkoohi, 1987).

2) Ha abierto las posibilidades de sustitución entre productos (seguros, crédito al consumo, tarjetas, cuentas financieras, etc.) que pueden de facto satisfacer idénticas necesidades en multitud de contextos por lo que en último y término son las cambiantes relaciones precio/servicio, en gran parte condicionadas por la tecnología, las que determinan la evolución de las cuotas de un mismo mercado entre competidores de muy diferente naturaleza original (bancos, cajas de ahorros, compañías de seguros, grandes almacenes, emisores de tarjetas, financiadoras del consumo, etc. A medio y largo plazo las empresas más eficientes se desarrollarán a expensas de las ineficientes, comprimiendo el precio hacia los valores cada vez más bajos del costo medio.

3) Altera el poder negociador de clientes y proveedores (que en muchas entidades financieras se confunden en las mismas personas). El mundo de las TEF en sus múltiples dimensiones afecta por innumerables vías y en diferentes direcciones la relación existente entre entidades financieras y clientelas (piénsese, por ejemplo, en los costos de cambio asociados a la existencia de una interconexión directa de los ordenadores de banco y cliente vinculada con la prestación de servicios de alta especialización).

4) Altera el nivel de rivalidad interna. Por un lado la utilización de las innovaciones técnicas como arma competitiva es un continuo estímulo a la rivalidad; en este contexto se puede recordar que los nuevos competidores a los que la telemática sirve de caballo de Troya para penetrar en el mercado financiero, suelen ser extraordinariamente agresivos, menos atados por la regulación preexistente y frecuentemente dotados de gran capacidad adaptativa. Pero, por otra parte, la eficiencia obliga a las empresas financieras a compartir clientes y equipo en varias formas. Esto significa que las

entidades financieras pertenecen a redes en las que simultáneamente compiten y colaboran entre sí. Pese a los inevitables conflictos de intereses, la frecuencia e intensidad de las relaciones de colaboración crea un ambiente en el que los acuerdos limitadores de la rivalidad son fáciles de obtener y controlar (Kane, 1985). En general, el deseo de capturar los beneficios potenciales de la innovación tecnológica ha motivado -y lo seguirá haciendo en el futuro- la creación de nuevas organizaciones interempresariales en el sistema financiero, asentando múltiples instancias de colaboración con efectos análogos a los que se acaban de señalar (Phillips, 1985).

Finalmente, y como ya se ha dicho, la TI también está alterando notablemente tanto las fronteras externas como la constitución interna del sector.

Desde la perspectiva geográfica, es sobradamente conocido como las nuevas posibilidades de la telemática han permitido niveles impensables hace sólo unos cinco años en la coordinación regional, nacional y mundial de las actividades de las empresas financieras, hasta el punto de llegar a la globalización de los mercados financieros mayoristas y de financiación de grandes entidades, y que incluso en el segmento de banca al por menor sea altamente probable la constitución en los próximos años de tres grandes mercados regionales. Dos de ellos, el norteamericano (EE.UU. y Canadá) y el de la Europa comunitaria, se establecerán en los primeros años noventa y, probablemente, en el este de Asia surgirá un tercer gran mercado financiero en paralelo con la progresiva integración de las economías y mercados de Japón, Corea, Singapur, Hong kong, Australia, Nueva Zelanda y otros países de la región (Vittas, Frazer y Metaxas-Vitas, 1988).

Desde otro punto de vista, conviene recordar que la

existencia en las TI de lo que con discutible acierto se suele denominar en castellano "economías de alcance" -"economies of scope"- crea fuertes incentivos para la producción simultánea de una amplia gama de servicios frente a la rígida separación por productos que hace tan solo algunos años caracterizaba a los mercados financieros en todo el mundo. De hecho, la búsqueda de la eficiencia está en el núcleo de un fenómeno con tres importantes consecuencias para la constitución interna y delimitación del sector: la ampliación de la gama de servicios ofrecidos por las empresas financieras invadiendo mercados hasta hace poco exclusivos de otras clases de empresas, financieras o no; el asalto de mercados financieros por entidades pertenecientes a otros sectores y, finalmente, una clara tendencia a la homogenización de las funciones de empresas pertenecientes a clases tradicionalmente muy diferentes de entidades financieras, e incluso de otras que siendo de naturaleza no financiera son utilizadores intensivos de la telemática (Phillips, 1985; Kane, 1982 y 1985; Goodman, 1985; Arthur Andersen, 1986; Smih, 1984; FUNDESCO, mayo 1988).

La TI se muestra así como uno de los elementos generadores (junto a otros quizás aún más importantes) de multitud de acontecimientos que están redefiniendo las características convencionales de las empresas financieras, desde la extensión de la actividad de algunas de ellas hacia campos muy alejados de la naturaleza de su negocio típico (viajes, telecomunicaciones, etc.) hasta los intentos de interpenetración o dominio entre entidades pertenecientes a subsectores financieros tradicionalmente distantes, aprovechando las oportunidades abiertas por el fuerte movimiento desregulador (véase, a estos efectos, alguna crónica reciente de la relación entre banca y seguros en Europa: Shegog, 1989; Kamm, 1989 y Blanden, Burton, Casassus y Lane, 1989).

Como queda puesto de manifiesto, se trata de un trabajo de gran interés para todas las personas relacionadas con el sistema financiero.

RESUMEN DE PRENSA

LA INFORMACION ECONOMICA EN LA PRENSA INTERNACIONAL

<u>INDICE</u>	<u>Pág.</u>
USA: un modesto plan para fomentar el ahorro	1
USA: alarma ante la reducción del ahorro	4
El ahorro, arma secreta de Japón	7
Enigmas y dogma en la URSS	12
La reforma soviética se retrasa	14
Polonia: la difícil reforma	16
La reunión anual de la American Economic Association	18
Atención al Sur de Europa	21
OCDE: Otro buen año a la vista	24
Sobre las no tan brillantes economías asiáticas	27
La economía USA ante 1990 y más allá	30
El turismo, segunda partida de la importación de Japón	36
MBas en Oxbridge	39
La política de "beggar my neighbour" del Bundesbank	43
Pöhl y su Euro-Bundesbank	46
¿Falla el modelo sueco?	49
Entrevista con Jeffrey Sachs, profesor de Harvard y asesor de gobiernos	52
Esperanzas para las economías del Este europeo	56
Eutanasia para el Comecon	69
¿Qué pasa con el petróleo?	72
Méjico: la modestia de los nuevos acuerdos sobre la deuda .	74
Los años 90: problemas y oportunidades	77
Con la vista en el Este	78
En marcha hacia la globalización	79
La urgente reforma institucional	81
Después de la pérdida de un enemigo	83
La prosperidad de Occidente es esencial para las economías del Este europeo	85

USA: un modesto plan para fomentar el ahorro

(Howard Gleckman, en "Business Week")

A primera vista, el nuevo plan de la administración Bush para estimular el ahorro nacional parece algo así como la piedra filosofal. La llamada "Family Savings Account", que ha de anunciarse dentro de pocas semanas, representa en principio una reducción fiscal para las clases medias, sin que suponga coste alguno para el Estado, por lo menos inmediatamente. Contemplada de cerca, sin embargo, se ve que las cosas son muy distintas.

La propuesta, ciertamente, resulta interesante para los ahorradores: los contribuyentes podrán depositar en tales cuentas 5.000 dólares al año. Esta suma estaría constituida por dólares que han pagado impuestos pero los rendimientos de esos dólares podrían ser retirados libres de gravamen a los 10 años. Para muchos contribuyentes esto es notablemente mejor que las viejas cuentas de jubilación individuales (IRAs) que van acompañadas de exenciones impositivas pero que someten a gravamen los rendimientos.

Evolución de los incentivos al ahorro

- 1974 Se inaugura un modesto programa IRA, con un límite de anual de 1.500 dólares.
 - 1981 El límite de las IRAs se aumenta a 2.000 dólares y se amplía a todos los trabajadores la posible titularidad de la cuentas.
 - 1981 Se crean los certificados "All-Savers", libres de impuestos.
 - 1982 Se termina el programa "All Savers".
 - 1986 El Congreso inutiliza el programa IRA.
 - 1989 La administración Bush apoya el restablecimiento de IRAs libres de impuestos.
 - 1990 La Administración considera la posibilidad de establecer un nuevo plan de "Ahorro Familiar".
-

Los ahorradores no son los únicos beneficiados por el plan. También les gusta a los agentes bursátiles. Merrill Lynch & Co., por ejemplo, ha estado moviéndose en favor de la idea durante casi un año, en espera de que el plan se traduzca en una recuperación de clientes inversores convertidos al consumismo.

Ahora bien, el objetivo del nuevo subsidio fiscal es el incremento de la pobrísimas tasa de ahorro de Estados Unidos. Los economistas están preocupados por el hecho de que los norteamericanos consumen tanto que no queda dinero para invertir en nuevas fábricas y en equipo. Por esto se trata de incrementar el ahorro total de los individuos, de las empresas y del Estado. Todo consiste en generar el suficiente ahorro privado que compense la disminución futura de los ingresos.

Ahí es donde el plan de la Administración falla. En vez de incrementar realmente el ahorro individual total, este tipo de incentivo puede dar lugar, simplemente, a un traslado del dinero de una cuenta gravable a una cuenta exenta. "Lo primero que se conseguirá es eximir de ciertas obligaciones fiscales a personas que en cualquier caso ahorrarían", ha dicho el director del Joint Economic Committee del Congreso. "Me cuesta creer que se inducirá suficiente ahorro adicional como para hacer rentable el plan".

Si bien el plan no supondría un incremento inmediato del déficit federal, sí representaría una pérdida fiscal cuantiosa en el futuro, cuando los ahorradores empezaran a disponer de sus ganancias exentas. Algún experto ha estimado a las IRAs o cualquier incentivo similar le cuestan al Estado un dólar -en concepto de ingreso no percibido- por cada 40 centavos de ahorro adicional. El nuevo plan parece diseñado sobre todo para ocultar dicho coste a base de retrasarlo una década o más. Lawrence H. Summers, quien, al igual que muchos demócratas, está a favor de la restauración de las IRAs tradicionales, se muestra en principio contrario al nuevo plan. "Calculemos su coste desde el principio", exclama.

La Cuenta de Ahorro Familiar también tiene fallos psicoló-

gicos. Las viejas IRAs suponían para el contribuyente una satisfacción inmediata, y así, v.g., podía desgravar inmediatamente 700 dólares al depositar 2.000 dólares en el banco. El plan Bush, en cambio, exige que los ahorradores aplacen durante diez años la obtención de los correspondientes beneficios de la operación. Los norteamericanos no son tan pacientes.

Y lo que es aún peor. El plan exige que los ahorradores muestren una confianza sin precedentes -y tal vez inmerecida- en el Congreso, dando por cierto que este no cambiará las normas antes de que lleguen los beneficios. Dado que Washington ha jugado con los incentivos al ahorro como si fuera un yo-yo, la verdad es que el contribuyente no puede estar seguro de nada.

Desgraciadamente, no es fácil estimular a los norteamericanos para que consuman menos y ahorren más. Desincentivos para el gasto tales como un impuesto sobre el consumo o más restricciones a la deductibilidad de los pagos por intereses podrían ser la solución. Pero el sistema político no está preparado para considerar unas medidas tan impopulares. Mientras los políticos no estén en condiciones de enfrentarse con la realidad deberían abandonar sus pretensiones de resolver los problemas con medidas más o menos gratas, pero insuficientes e inoperantes.

USA: alarma ante la reducción del ahorro

(Nathaniel C. Nash, en el "Herald")

Los políticos norteamericanos parecen por fin despertar ante lo que los economistas les han estado diciendo desde hace tiempo: que el excesivo gasto y el insuficiente ahorro de la Administración, de las empresas y de los consumidores amenazan con reducir el nivel de vida de la población y con convertir a Estados Unidos en una potencia económica de segundo orden en la década que ahora empieza.

Desde luego, ya hay síntomas de ello, como son la baja productividad, el lento crecimiento de los salarios, la venta de grandes activos a extranjeros, los persistentes altos tipos de interés, los elevados déficits corriente y fiscal.

Pero el gobierno, en efecto, da la impresión de haberse lanzado a la búsqueda de remedios. El presidente Bush, por una parte, se ha comprometido a pedir de nuevo al Congreso que reduzca el impuesto sobre las plusvalías, cosa que, a juicio de muchos, estimularía la inversión. Por otra, el Secretario del Tesoro, Brady, propuso la semana pasada al Consejo de Asesores Económicos del Presidente una nueva cuenta de ahorro familiar a la que podrían acogerse las familias que ahorraran 5.000 dólares al año. Es decir, los depositantes no obtendrían una deducción fiscal inmediata, sino que sus intereses y dividendos resultarían desgravados si dicho fondo se mantuviera durante diez años. Además, para estimular el ahorro de las empresas, el Tesoro está considerando la posibilidad de dar un trato más favorable a los dividendos, así como de tratar más desfavorablemente los gastos de intereses.

Los miembros del Congreso, por su parte, también están explorando nuevas estrategias posibles, en especial en lo que se refiere a la eventual ampliación de los Individual Reteriment Accounts. Algunos planes permitirían la utilización de estos fondos IRA para educación y para la compra de la primera

vivienda.

El reto para los protagonistas de la política es doble: por una parte, convencer al público de lo beneficioso que puede resultar un aplazamiento de las retribuciones y la realización de ciertos sacrificios; y, por otra, asegurarse de que cualquier programa nuevo resulte útil y no se traduzca en un incremento del déficit presupuestario. Salvo en los casos en que los japoneses se apoderan de un activo muy popular -como, por ejemplo, el Rockefeller Center- resulta muy difícil que la gente, ante sus televisores, atienda razones cuando se le habla de las ínfimas tasas de ahorro personal, empresarial y estatal.

Al igual de lo que ocurre con la plaga de la droga, la baja tasa de ahorro promete convertirse en uno de esos problemas crónicos que eluden toda actuación política. En un momento dado, el país pareció escuchar seriamente las advertencias sobre las virtudes de la frugalidad. Pero ahora la tasa del ahorro ha bajado tanto y el déficit federal ha subido de tal manera que el país sólo ahorra tres centavos de cada dólar obtenido.

Es más, la opinión pública, según encuestas realizadas, lejos de pensar en limitar la prodigalidad, entiende que una reducción del consumo llevaría al país a una recesión.

El excesivo gasto de Norteamérica ha arraigado profundamente en las leyes y en los hábitos. Los códigos legales -como bien sabe cualquier absorcionista de empresas, o cualquier especialista en opas- otorgan más incentivos al que pide prestado que al que ahorra, gravando los beneficios que se distribuyen como dividendos pero eximiendo los pagos por intereses.

El argumento de que el mayor consumo de hoy equivale a un menor consumo futuro puede parecer paradójico, pero los economistas son categóricos sobre este particular. El ahorro, tanto si es depositado en bancos como si es invertido en acciones o en bonos, proporciona a las empresas los recursos necesarios para invertir en investigación, en fábricas y en equipo.

El ahorro reducido limita esos recursos y eleva los tipos de interés. Las empresas pedirán menos créditos, realizarán menos inversiones y dejarán que la productividad descienda en relación con los competidores extranjeros bien provistos de recursos. Para encontrar capitales, las sociedades habrán de buscarlos fuera. "Fue necesario que Estados Unidos incurriera en una deuda exterior de 120 m.m. el año pasado sólo para alcanzar un nivel de inversión en planta y equipo por trabajador igual a la mitad del de Japón", ha señalado Lawrence H. Summers, profesor de economía en Harvard.

Los Estados Unidos no han sido siempre uno de los países menos ahorradores del mundo. Según datos de la Reserva Federal, el ahorro personal de Norteamérica de 1870 a 1910 fue de cerca del 20%, en una época en que la tasa de Japón y de Alemania era del 15% y la de Gran Bretaña del 10 por ciento.

El ahorro de Estados Unidos alcanzó un mínimo en la post-guerra del 3'1% en 1947, en una fase en que los consumidores, que habían guardado más del 20% de sus ingresos durante el conflicto, se lanzaron a comprar. Pero a continuación la tasa se recuperó, llegando al 9'4% en 1970. A partir de la mitad de la última década se inició un nuevo descenso, alcanzándose otro mínimo del 3'2 por ciento en 1987.

El elevado gasto ha sido debido en parte al sentimiento de riqueza y de seguridad. La economía se ha estado expandiendo durante bastantes años, y los fondos de pensiones y los programas sociales del Estado -incluyendo Medicare, Medicaid y las compensaciones de los trabajadores- han hecho creer a los consumidores que no existe necesidad alguna de ahorrar para situaciones difíciles o para la vejez.

El ahorro, arma secreta de Japón

"The Wall Street Journal" del 12 de Enero publica el siguiente artículo de Peter F. Drucker.(1)

¿Qué es lo que explica el éxito de Japón? Este es el gran tema de debate de la actualidad. Pocos son los que responden que el éxito se debe en buena parte al coste del capital en aquel país.

Las empresas norteamericanas y europeas pagan entre el 10 y el 15 por ciento por el dinero, tanto si se trata de créditos a corto plazo como de deuda fija o de acciones. Las mayores sociedades japonesas han estado pagando el 5%, como máximo. Una ventaja del 200 o 250 por ciento en el coste del capital es imposible de compensar. Se habla de factores "culturales", o "estructurales". Ni unos ni otros pueden hacer olvidar la importancia del poco coste del capital. Esta ventaja es consecuencia de la ocupación americana del país, hace 40 años.

Todo el mundo sabe que la tasa de ahorro de Japón es el doble de la de Estados Unidos. También es la más elevada del mundo desarrollado. Ahora bien, sólo unos pocos historiadores parecen saber que, antes de la Segunda Guerra Mundial, Japón tenía una de las más bajas tasas de ahorro de los mayores países. Después de la derrota japonesa, dicha tasa bajó aún más, hasta convertirse en una tasa negativa ("dissavings rate"), al existir una inflación y una situación de conflictividad social que destruían cualquier ahorro que hubiera podido sobrevivir a la imposición confiscatoria y a la destrucción ocasionada por la guerra.

Con unas ciudades y unas plantas industriales en gran parte en ruinas, el país necesitaba una inversión masiva. El caso,

(1) P.F. Drucker es en la actualidad profesor de ciencias sociales en la Claremont Graduate School, en California.

sin embargo, es que no había posibilidad alguna de pedir dinero al exterior, y tampoco existía Plan Marshall alguno. En esta situación los americanos llamaron a un banquero de Detroit, Joseph Dodge, en calidad de asesor económico de las fuerzas de ocupación. Su veredicto fué claro: sólo un cambio rápido hacia una economía impulsada por la inversión podía evitar el desastre. De ahí su propuesta de proceder a un substancial incremento del impuesto sobre la renta, incluso para las rentas bajas. Así se hizo, hasta el punto de que los tipos impositivos de Japón, en especial los tipos marginales para las rentas más elevadas, son todavía hoy bastante más altos que los de Estados Unidos. Pero también propuso que se eximieran de todo impuesto los intereses devengados por los depósitos de la Caja Postal de Ahorros ("Postal Savings Bank") inferiores a los tres millones de yens por persona.

En 1950, tres millones de yens equivalían a algo más de 8.000 dólares. No obstante, en 1950, esta era una cifra astronómica en Japón: 25 veces la renta anual del japonés medio, y más de lo que la inmensa mayoría de la población ganaba en un año.

Todos los expertos pusieron el grito en el cielo. Los japoneses, por el despilfarro que suponía ingresar tantos recursos en un tesoro en estado de semi-bancarrota. Los americanos -en especial los economistas y políticos "liberales" de Washington- por el regalo intolerable que se hacía a los ricos. Pero Dodge consiguió convencer al joven nuevo ministro de Hacienda japonés, Hayato Ikeda (el que sería primer ministro diez años más tarde), de los méritos de su plan, y este lo hizo aprobar por el gobierno y por una Dieta declaradamente hostil.

La inflación desapareció en el espacio de pocas semanas. Seis meses más tarde la tasa de ahorro cambió de signo y continuó subiendo. Pero los ingresos fiscales también empezaron a crecer casi inmediatamente. Y cuando las cuentas fiscalmente exentas, después de haber cumplido su misión, fueron finalmente suprimidas en 1988, prácticamente todos los japoneses -pobres, no tan pobres y ricos- tenían una de tales cuentas (algunos

llegaron a tener 20, puesto que no se tuvo en cuenta el límite de una cuenta por persona). Sea como fuere, la mayor concentración de cuentas exentas se dió entre personas de rentas más bien modestas.

Este ahorro financió el crecimiento explosivo de la economía japonesa e hizo posible el enorme desarrollo de la exportación. El mismo ahorro explica por qué -cosa que apenas tiene precedentes en la historia- un Japón en rápido proceso de expansión no ha tenido necesidad de endeudarse con el exterior. Y, naturalmente, ese ahorro libre de impuestos explica la disponibilidad de un capital barato y la gran diferencia competitiva que este proporcionó.

Pero el hecho de que la economía promovida por la inversión resultara tan positiva para Japón no es tan importante como la circunstancia contraria de que la alternativa norteamericana y británica -la de unas economías impulsadas por el consumo- no produjeran los resultados que se había esperado: inversión abundante y bajos costes del capital. A pesar de ello, la expansión basada en el consumo todavía domina la teoría y la práctica económicas en Estados Unidos y en Gran Bretaña.

A pesar de sus diferencias, keynesianos, monetaristas y economistas de la oferta aceptan unos cuantos postulados keynesianos básicos: el exceso de ahorro es un peligro permanente, pues amenaza con producir un bajo consumo y depresión. El ahorro, por consiguiente, no debe ser estimulado e incluso puede que tenga que ser penalizado. Si el consumo es el que impulsa la economía, la inversión necesaria y productiva vendrá sola. El consumo en alza creará demanda para la producción adicional. Actuará como el "multiplicador" de la inversión. El fomento del consumo, por consiguiente, generará automáticamente tanto el incremento de las rentas como la formación de capital.

Que estos postulados tienen fallos fué ya observado por economistas de los años 30 tan eminentes como Lionel Robbins en la London School of Economics y Joseph Schumpeter en Harvard. Según ellos, nunca se ha documentado un ahorro excesivo. Tampoco hay las más mínimas pruebas de que, como señaló John Maynard

Keynes, fuera el excesivo ahorro el responsable de la Gran Depresión. Más aún: la propia teoría de Keynes excluye ("rules out") el multiplicador del que depende su economía consumista ("consumption-driven economy"). En la esencia de todo el pensamiento keynesiano, en efecto, hay el postulado según el cual los empresarios invertirán sólo si tienen "confianza", lo que en la teoría de Keynes es función de los bajos tipos de interés y de los costes reducidos del capital.

La economía impulsada por el consumo triunfó -principalmente en los países anglosajones- porque se adecuaba al sentimiento político del período de la post-guerra. Penalizar el ahorro equivalía a "fastidiar a los ricos". Y promover el consumo equivalía a "difundir la riqueza". Políticamente, el mismo Keynes era en buena parte lo que ahora llamamos un "neo-conservador" (entonces se habría dicho un "Liberal", con mayúscula). No sentía más que recelo por los progresistas y por los sentimentales ("bleeding hearts"). Y sin embargo -suprema ironía- los progresistas aceptaron sus teorías y las elevaron a una posición dominante. Estas teorías dieron legitimidad a sus programas políticos.

Ahora ya sabemos, sin embargo, que promocionar el ahorro no favorece a los ricos. Cualquier país que ha declarado fiscalmente exento al ahorro, o que ha aplazado el pago del gravamen, ha vivido la misma experiencia que Japón. Los ciudadanos de rentas medias y bajas son los que más se aprovechan de estas oportunidades. Esto es lo que ha ocurrido con cualquiera de los aplazamientos de pago del impuesto ("tax deferrals") que se ha ofrecido al ahorro en Estados Unidos (por ejemplo, en las cuentas individuales de jubilación, o en los planes Keogh).

También sabemos que una economía basada en el consumo no "difunde riqueza". Hay mucha más igualdad de rentas en Japón que en Estados Unidos y en Gran Bretaña. Además, y aunque el Internal Revenue Service todavía se niega a reconocerlo, los ingresos procedentes de los impuestos son superiores al cabo de unos años de haber favorecido fiscalmente al ahorro.

En los 40 años que han seguido a la labor de Joseph Dodge

hemos aprendido que nada da tanta satisfacción a un país desarrollado como el eludir legalmente los impuestos ("legalized tax-avoiding"). Las cuentas exentas de impuestos en Japón producían un interés casi insignificante. Nunca más del 2% anual. Pese a ello, tales cuentas fueron innumerables. El ahorro que resulta de las IRAs y de los planes Keogh para los empleados por cuenta propia en Norteamérica es frecuentemente más nominal que real. Con todo, siempre son enormemente populares. Y como los consultores y los expertos contables confirmarán, la gente adora los más que dudosos "refugios fiscales" precisamente porque les permiten burlar al recaudador fiscal.

Sabemos, en otras palabras, cómo revigorizar la baja tasa de ahorro de Estados Unidos, y también cómo reducir el coste prohibitivo del capital. Es menos una cuestión del nivel que de la "incidencia" de la imposición. Y también sabemos que Keynes tenía razón cuando decía que el elevado coste del capital destruye la confianza y frena la inversión. Pocas inversiones serán lo bastante productivas como para pagar unos capitales que cuestan el 15%. En cambio, son muchas las que resultarán rentables si sólo se paga el 5% por ellos. Esto es lo que se paga en Japón.

Por supuesto, hay muchas diferencias entre la sociedad japonesa y Occidente, en especial los Estados Unidos, y es poco lo que podemos hacer para borrar tales diferencias. Ahora bien, podemos sin duda hacer mucho para eliminar -o por lo menos reducir- la enorme desventaja competitiva que sufrimos respecto a Japón como consecuencia de la diferencia en el coste de capital. No se trata de nada "estructural". Es el resultado de una tasa de ahorro inadecuada que resulta principalmente de seguir creyendo en el crecimiento propulsado por el consumo, y esto contra nuestra propia experiencia y frente a todo tipo de pruebas.

Enigmas y dogma en la URSS

("Financial Times", edit.)

La Unión Soviética se encuentra en un estado de hipertensión, de extraordinarias contradicciones. Bajo el gobierno de Mikhail Gorbachev, ha pasado de una condición de país corrupto y de decadente -pero relativamente clara- a otra de grandes y ambiciosos ideales, pero de resultados prácticos ínfimos.

En la industria, la ley sobre autofinanciamiento es en buena parte papel mojado. Fué ideada para orientar la actividad hacia una economía de mercado y la verdad es que ha quedado oscurecida por el persistente predominio de las órdenes estatales y por la circunstancia decisiva de que los directores de las empresas saben que venderán todo lo que produzcan, dado el desabastecimiento del mercado. El sistema bancario, por otra parte, ha visto la aparición de una plétora de nuevos "bancos", lo que no impide que la inmensa mayoría de ellos continúe facilitando recursos a unas empresas en bancarrota, siguiendo órdenes del Estado. La reforma de los precios, por último, ha sido explícitamente aplazada a causa de los efectos que se supone iba a tener sobre la paz social, y lo mismo ha ocurrido con la convertibilidad del rublo.

Movimientos de tipo nacionalista, religioso y étnico potencialmente poderosos agitan casi todas las 15 repúblicas (incluyendo la rusa), sin que el centro del imperio esté en condiciones de ceder o de replicar. El glasnost ha dado lugar a un periodismo y a un debate público en los que todo tipo de expertos discuten cada uno de los problemas franca y extensamente, pero sin que de ello resulten medidas prácticas de uno u otro signo. La impresión que todo ello produce es de desesperanza suprema.

Los objetivos prácticos de las reformas económica y política deben enmarcarse en un esquema ideológicamente

predeterminado, cual es un nuevo tipo de socialismo. Por esto, si bien por un lado el liderazgo reformista desea estimular los mecanismos del mercado, por otro decreta que los correspondientes cambios han de ser compatibles con algo que se ha de llamar socialismo de mercado y que nadie sabe muy bien en qué ha de consistir.

Paralelamente, la dirección quiere más democracia... pero dentro del partido comunista, que ha de continuar ejerciendo un papel preponderante y monopolista.

Finalmente, la identificación por Lenin y sus sucesores del imperialismo ruso con el poder soviético ha dado lugar a un anacronismo en este final del siglo XX: un imperio en un mundo donde cualquier otra potencia (excepto China en el Tibet) ha admitido la locura de tener posesiones fuera de las propias fronteras. Por esto, de la misma forma que no puede renunciar al socialismo y al papel dirigente del Partido, Gorbachev no es capaz de disolver la unión santificada por Lenin.

En el fondo de todo ello hay un misterio. ¿Desean de verdad Gorbachev y sus colegas un socialismo renovado, un partido democrático, pero siempre monopolizador, un imperio más libre, pero siempre integrador? ¿O saben muy bien que las contradicciones que han planteado no pueden ser reconciliadas, razón por la cual no son más que una cortina de humo que sirve para ocultar un abandono del socialismo, para el desarrollo del pluralismo y para liquidar el imperio? Este enigma ha ocupado la mente de Gorbachev durante varios años. Ahora bien, en el comienzo de un nuevo año es justo preguntarse si esta situación puede durar mucho tiempo. Parece claro que su posible utilidad se está convirtiendo en una carga; que el tira y afloja confunde y limita más de lo que ilustra y permite; y que la claridad, con todos sus riesgos, es lo único que en la Unión Soviética puede evitar crisis que podría ser terrible, tanto para su pueblo como para el mundo.

La reforma soviética se retrasa

("Financial Times", edit.)

Nicolai Ryzhkov, el primer ministro de la URSS, ha pronunciado un discurso glacial sobre la economía soviética. No es aún el fin, pero podría ser el principio del fin de la reforma soviética en la presente etapa.

Su discurso fué presentado como la versión oficial de la evolución de la perestroika. Perestroika significa reestructuración. Pero la versión de Ryzhkov es reestructuración ... ¡al revés! Las reformas de los precios deben ser aplazadas, e introducidas paso a paso. El proceso planificador debe dirigirse al aumento de la producción de bienes de consumo, en perjuicio de la producción de bienes de inversión.

El primer ministro busca de nuevo hacer depender la economía de las decisiones de los puestos de mando de los ministerios y de los órganos de planificación. El informe, en fin, no menciona las "verdaderas causas" de las dificultades de la economía, es decir, la actuación de esta de espaldas al mercado y la falta de interés de los trabajadores y de las cooperativas por los resultados de su labor.

El informe ha dejado asimismo en entredicho al Vice-primer ministro Leonid Abalkin. El pasado mes, Abalkin presidió una conferencia sobre los problemas de una reforma económica radical. Se pronunció en favor de la propiedad privada y del mercado, considerado este como "la forma más democrática de regular la actividad económica". También se mostró a favor de la libertad de precios y de la competencia. Era sin duda el programa de alguien que sabe que no puede haber estabilidad - temporal o duradera- entre una situación dirigista y otra de libre mercado.

No debemos ignorar -como no ignoran sin duda Ryzhkov y Gorbachev- que la situación económica está dando lugar a una

creciente inestabilidad social. Un doctrinario lo puede echar todo a perder, mientras que un pragmático puede salvar la situación a base de gradualismo y de habilidad. El cuidado manifestado por Gorbachev en no provocar oleajes le ha permitido progresar regularmente hacia una situación de mayor libertad, tanto económica como social. Ahora, sin embargo, existe el riesgo de que el progreso se haya detenido. Para el régimen soviético, con nacionalistas a su derecha, una clase trabajadora descontenta a la izquierda y una economía en crisis en frente, la consigna correcta probablemente debería ser esta: "Situación excelente: ¡avanzo!"

La mejor razón para decir esto es que el retroceso no encontrará terreno firme. No existe, como dice el nuevo equipo económico checoslovaco, algo así como un mercado planificado. No puede haber mercado sin reforma de los precios, de la misma forma que el mercado no puede coexistir con una gestión centralizada. Tampoco puede pensarse en una revitalización del sistema de planificación después de los cambios políticos y sociales que se han introducido en los últimos tiempos. Sea como fuere, el discurso de Ryzhkov fué de tono conservador, y posiblemente anunció una reacción conservadora más general, cosa que, de producirse, tendría profundas implicaciones en las relaciones exteriores del país.

Esto no debería ocurrir. Ahora bien, si el retroceso prosiguiera, dos cosas ocurrirían casi con toda seguridad: primero, la situación, en el mejor de los casos, mejoraría sólo temporalmente; y segundo, a no tardar se pondrían de manifiesto los graves defectos de la economía soviética detectados en el pasado, los cuales, unidos a los problemas de hoy y de mañana, significarían para los dirigentes del país un reto mayor y más dramático aún que todo lo que se ha vivido hasta ahora.

Polonia: la difícil reforma

(Peter Norman, en "Financial Times")

Como podrán comprobar muchos estudiantes al regreso de sus vacaciones navideñas, Polonia se ha convertido en el país de destino de una emigración masiva de profesores universitarios occidentales que acuden a aquel país llevando remedios con los que transformar la economía polaca en una economía de mercado.

Pero lo que Polonia necesita, en realidad, son especilistas prácticos, como acaba de reconocer la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos en un comprensivo informe sobre "la problemática polaca".

El informe, preparado para las reuniones de alto nivel que han de celebrar en Varsovia un equipo de la OCDE y representantes del gobierno polaco, permite contemplar algunos de los muchos problemas que han surgido en Polonia como consecuencia de los 50 años en que el país se ha mantenido aislado del mundo occidental. Por ejemplo:

- Polonia necesita urgentemente formar directores de banco si los bancos polacos han de tener plena autonomía en la concesión de créditos.

- El país debe establecer contabilidades coherentes para las empresas, con el fin de que los directivos de estas estén en condiciones de tomar decisiones razonadas y para que los bancos puedan analizar y valorar la credibilidad de las peticiones de créditos.

- Polonia necesita asimismo abrir oficinas de empleo para ayudar a los trabajadores en paro a encontrar nuevos puestos de trabajo, y esto de un modo especial si son ciertos los informes del Fondo Monetario Internacional según los cuales un millón de polacos pueden estar sin empleo este año, cifra que se situa muy por encima de los 400.000 calculada por el gobierno del país.

Los problemas de medio ambiente que tiene Polonia plantean dificultades realmente graves. Según ciertas estimaciones occidentales, uno de cada diez adolescentes polacos ha tenido problemas de salud resultantes de una fuerte contaminación metálica ("metal pollution").

La OCDE puede proporcionar cierta ayuda directamente. Ha estado en primera línea en la investigación de los aspectos económicos de la protección ambiental y ha acumulado una sólida experiencia práctica después de 20 años de trabajar en problemas de medio ambiente. La misma Organización tiene también una gran experiencia en el desarrollo, armonización y divulgación de estadísticas micro y macro económicas.

Ahora bien, ¿cómo pueden superar Polonia y los otros países del Este europeo el hecho de que las condiciones económicas de esos países han de empeorar mucho antes de que empiecen a mejorar?

El informe de la OCDE pone de manifiesto un aspecto de este dilema al considerar la necesidad para Polonia de crear algún sistema de seguridad social. Ahora bien, dada "la grave situación económica de Polonia y la necesidad de un cambio estructural rápido", la OCDE duda que el país pueda permitirse un complejo sistema de protección social parecido a los que existen en los países de la Comunidad Europea.

La reunión anual de la American Economic Association

(Leonard Silk, en "The New York Times"- "Herald")

Para los miles de economistas que participaron en las reuniones anuales de la American Economic Association en Atlanta, así como para los millones de seres que en el mundo contemplan los cambios rápidos y a veces caóticos que se producen continuamente en la economía, la cuestión esencial es esta: ¿en qué situación se encuentra la ciencia económica? La respuesta de algunos prohombres de la profesión es esta: bastante mal.

Según Herbert A. Simon, de la Universidad Carnegie-Mellon, Premio Nobel de Economía, las diferencias y los agudos enfrentamientos que se producen entre los economistas demuestran que la economía se encuentra en una situación de inseguridad. "El público no se equivoca en su percepción de que los economistas se hallan en frecuente y vociferante desacuerdo", dice Simon.

"Tenemos economistas keynesianos, monetaristas, seguidores de la economía de la oferta, defensores de las expectativas racionales, partidarios del equilibrio presupuestario, etc., sin mencionar a los librecambistas, los protectores de las industrias nacientes, los propulsores del impuesto único, e incluso los enemigos de todo impuesto..."

Michael J. Boskin, presidente del Consejo de Asesores Económicos, pretendió superar todas las desavenencias adoptando una posición que él llamó "pragmática, ecléctica". Según dijo, el público no puede esperar encontrar "un monetarista puro, un keynesiano puro, un expectativista racional puro" en su equipo. "No estamos comprometidos del todo con ninguna de estas corrientes. Esto es general en la Administración, y concuerda con la posición del presidente Bush". Boskin aprovechó la ocasión para pedir más humildad a los economistas.

A pesar de las diferencias dentro de la profesión -dife-

rencias que manifiestan en la doctrina y en la práctica- algunos críticos insisten en que los economistas comparten una actitud común y equivocada sobre la interpretación del comportamiento humano, en el sentido de que exageran la racionalidad de la gente, pretendiendo que ésta actúa sobre la base del cálculo y de las estimaciones respecto a la manera cómo puede obtener la máxima renta, el mayor beneficio o el mejor bienestar.

Kenneth J. Arrow, de Stanford, Premio Nobel de Economía en 1972, en un ensayo incorporado en una nueva obra, "The State of Economic Science", ha observado que "la imposibilidad de llevar a cabo tales cálculos es evidente si se contempla la realidad diaria, y esto se ve confirmado por la incapacidad de los economistas de utilizar nuestros conocimientos y la fuerza de nuestros ordenadores para elaborar buenos pronósticos, ni siquiera con base a veces en suposiciones ("contingent forecasts"). Arrow señaló a este respecto que, experimentalmente, psicólogos de renombre han descubierto sesgos ("bias") sistemáticos en el comportamiento humano que contradicen sin lugar a dudas el supuesto comportamiento racional de los hombres que asumen los economistas.

Tanto Simon como Arrow subrayaron la conveniencia de que los economistas conozcan estos estudios psicológicos. La incapacidad de los economistas para hacer pronósticos convincentes sigue siendo causa de persistentes críticas para la profesión.

Cada día se habla más -trás el desarrollo de la teoría del caos ("chaos theory") en matemáticas- de la posibilidad de que el sistema económico -dada su complejidad y el hecho de que pequeños cambios en algunas variables puedan producir variaciones substanciales- sea intrínsecamente caótico.

Por otra parte, si bien ningún economista serio se opone a la aplicación de las técnicas matemáticas a la economía, Henry Woo, del Institute of Economic Science, de Hong Kong, señaló que "lo que preocupa a los economistas actualmente es el dominio de las matemáticas, que llega casi a excluir cualquier

otro método de investigación".

Sea como fuere, y a pesar de estas expresiones de modestia los economistas continúan siendo una colectividad confiada y alegre.

Atención al Sur de Europa

("Herald Tribune", edit.)

Si es usted un europeo del Este se le está abriendo una nueva vida. Si es un europeo del Norte contempla la posibilidad de ayudar a sus vecinos del Este en sus nuevos horizontes. Si es un europeo del Sur -un italiano, un español, un griego, un portugués- estará preocupado. De repente, la geografía política ha cambiado. A medida que Europa se abre hacia el Este los países situados en la franja meridional de la Comunidad Europea se preguntan si van a ser dejados de lado. Si este es el caso, Europa habrá cometido un gran error ya que Europa necesitará un Sur fuerte.

Sin duda los países meridionales de la Comunidad van a recibir menos inversiones del Norte rico de las que habían esperado. Lo que ha empujado al capital alemán y, en general, nórdico hacia el Sur -mano de obra barata, regulaciones poco rígidas- se hallará pronto abundantemente disponible en la mayor parte del Este europeo. Los trabajadores de la Alemania oriental, de Hungría, de Checoslovaquia y de Polonia son, en principio, de primera categoría. Añádase a esto la ilusión de participar en el salvamento del Este (y, en el caso de Alemania, el entusiasmo por la reunificación), y el resultado serán malas noticias para España, Portugal, Grecia e incluso Italia.

Habrán además un precio en forma de mercados perdidos. La Comunidad ha firmado acuerdos comerciales con Polonia y Hungría que han de permitir el aumento de las exportaciones de estos países a Europa. Otros países europeos obtendrán facilidades similares en cuanto empiecen a enderezar sus economías. Esta nueva competencia se notará en todas partes; pero dado que los países del Este estarán ante todo en condiciones de vender productos simples tales como alimentos y textiles, serán los productores de estas mercancías los que mayormente acusen el im-

pacto. Esto significa que serán los países del Sur las principales víctimas de la nueva situación. Estos, por supuesto, también se beneficiarán de la ampliación y de la mejora del mercado, pero no al principio.

Para los años inmediatos, los países del Sur no tienen por qué preocuparse por los fondos de ayuda que reciben de la Comunidad. Se les ha prometido doblar el fondo de desarrollo regional comunitario para últimos de 1993, el 60 por ciento del cual irá a los cuatro países del Sur. Después de 1993, con todo, las cosas pueden empeorar. El Este europeo dirá que también necesita muchos recursos para el desarrollo. Llegado el momento, la Comunidad deberá ampliar el presupuesto, o, dicho de otra forma, tendrá que elevar los impuestos; de lo contrario, el Sur sufrirá las consecuencias.

Todo esto resultará doloroso. En conjunto, España, Italia, Portugal y Grecia tienen cerca de 120 millones de habitantes, frente a 140 millones para el total de la Europa del Este. Hasta este año el Sur había recuperado la confianza. Las rentas nacionales combinadas de Italia y España pasaron del 40% del total de las de Francia y Alemania en 1970 al 55% de estos dos países el año pasado. Esto suponía un renacimiento. La voz del Sur volvía a ser escuchada con respeto. Ahora, toda la atención se ha desviado hacia el Este.

Pero no debería ser así puesto que el Sur es importante. Este podría ser la nueva línea del frente europeo en los años 90. A medida que el Pacto de Varsovia se desmorone, Europa deberá empezar a contemplar los problemas que se le plantean al otro lado del Mediterráneo. Desde Casablanca a Teherán, del Coronel Gadhafi en Libia al presidente Hussein en Irak, el área situada al sur y al este del Mediterráneo está llena de peligros. La pobreza de la mayoría de los estados musulmanes provocará una nueva ola de inmigrantes en Europa en los años 90. El ministro de Asuntos Exteriores de Italia ha pedido ya un substancial programa de ayuda para que los países del norte de Africa puedan crear puestos de trabajo para sus poblaciones. La pobreza, por otra parte, promueve el crecimiento del fundamen-

talismo islámico desde Irán a Túnez. Y se trata de una región en la que los dictadores pueden crear unos arsenales para la guerra química tan mortíferos como los nucleares.

Para contemplar con serenidad esta amenaza de cara a los 90 Europa necesita un Sur fuerte.

OCDE: Otro buen año a la vista

("The Economist")

La diferencia entre Diciembre de 1989 y Diciembre de 1979 es asombrosa. Hace diez años, la inflación se aceleraba rápidamente después de cuatro años de recuperación económica, y el gran aumento de los precios del petróleo iba a llevar al mundo a una profunda recesión. Hoy, en un momento en que los países ricos se disponen a entrar en el octavo año de crecimiento ininterrumpido, no hay aún señal alguna de recesión, y la inflación sigue siendo moderada.

Las economías ricas crecieron en un estimado 3'6%, como promedio, en 1989. La OCDE, en su más reciente "Economic Outlook", espera que sus 24 países miembros crecerán algo menos en 1990 y 1991, pero confía que la expansión media de todos ellos será aún de un 3% anual. También prevé que la mayor caída se producirá en Norteamérica y en Gran Bretaña, mientras que en Japón y en la Europa continental proseguirá el fuerte ritmo.

El PNB de Japón se espera que suba más del 4% tanto en 1990 como en 1991, y que el de Alemania lo haga en el 3% los dos años. Gran Bretaña sólo crecerá en un 1'3% el año próximo, o tal vez menos, dados los impredecibles efectos de los altos tipos de interés.

La mayoría de las fases expansivas precedentes terminaron como consecuencia de un incremento de la inflación que obligó a la utilización de los frenos. Esta vez, aunque la inflación se ha acelerado algo, la OCDE prevé que puede estabilizarse alrededor del 4'5% en el conjunto de los países, en los dos años próximos.

Lo bueno de todo ello es que, a pesar de la fuerte expansión y del menor paro, los incrementos salariales han sido sorprendentemente moderados, excepto en Gran Bretaña, si se comparan con los de los años 70. Cabe pensar, insinúa la OCDE, que las reformas estructurales de los 80 hayan hecho que los

mercados funcionaran mejor, haciendo posible que el mayor crecimiento fuera acompañado de una tasa de inflación tolerable. Si esto es verdad, es decir, si es cierto que las reformas estructurales tienen un mayor impacto del que se suponía, los años 90 podrían resultar todavía mucho mejores de lo que se piensa. Lo cierto es que la OCDE ha subestimado el crecimiento del mundo industrial en los últimos tres años.

Las malas noticias se puede ya suponer cuales son. En efecto, la OCDE no espera progreso alguno en la corrección de los desequilibrios corrientes en los dos años inmediatos; por lo que el déficit corriente norteamericano seguirá moviéndose alrededor de los 120 m.m. de dólares. En esto la OCDE es más optimista que otros pronosticadores, según los cuales tal déficit se incrementará aún más. Sea como fuere, ¿por qué la OCDE parece menos preocupada que antes por dichos déficits? Una razón que explica que los dolorosos efectos negativos que se temía iban a producir dichos déficits no se hayan materializado es que se ha reducido su peso como proporción del PNB. El déficit por cuenta corriente de los Estados Unidos, en efecto, es ahora alrededor del 2% del PNB, frente al 3'2% en 1987. El déficit fiscal, por otra parte (incluidos los gobiernos locales), se prevé que sea sólo el 1% del producto nacional bruto el año próximo, frente al 3'5% en 1986.

Mientras tanto, el superávit corriente de Japón se espera que aumente en dólares los dos años próximos, pero no será superior al 2'2% del PNB en 1990, lo que equivale a la mitad de lo que llegó a ser. El excedente de Alemania, en cambio, parece destinado a ensancharse hasta representar el 5'4% del PNB en 1991. En realidad, si los cálculos se hacen en dólares, Alemania puede superar a Japón en 1990 por la magnitud del superávit exterior.

¿Puede sostenerse un déficit corriente norteamericano del 2% del PNB? La OCDE llega a la conclusión de que si (y el "si" es importante) el mercado continúa confiando en la economía norteamericana y los inversores, como mínimo, mantienen la proporción actual de los activos en dólares en sus carteras, el

déficit actual puede sostenerse. El único peligro es que la fuerza de las corrientes de capital hacia Norteamérica sea en parte debida al poco desarrollo de los mercados financieros de otras áreas. Si esto es así, la apertura sucesiva de otros mercados podría desviar hacia estos una parte substancial de los recursos que hasta ahora han ido a los Estados Unidos.

¿El mejor consejo para los años 90? Empiecen a preocuparse si ven que más y más economistas se unen en la defensa de la tesis según la cual el déficit comercial norteamericano es realmente sostenible.

Sobre las no tan brillantes economías asiáticas

(Murray Seeger, en "Herald Tribune")

En medio de tanto optimismo generalizado puede resultar temerario sugerir que el futuro económico de Asia no es tan brillante como parece. Desde luego, es cierto que la mayor parte de la región disfrutó de una expansión sin precedentes en las últimas dos décadas, y que se confía que la próxima sea igualmente próspera.

Ahora bien, también es verdad que existen en el horizonte nubarrones que obligan a adoptar un punto de vista algo más escéptico. El "Siglo de Asia" que se ha querido ver en la etapa posterior al año 2000 puede que tenga que verse aplazado. Existen, en efecto, presiones exteriores e interiores que exigen moderar los pronósticos sobre el porvenir de esta zona.

La preocupación más inmediata se refiere a la ralentización de la expansión de la economía de Estados Unidos, todavía el mayor mercado para los productos asiáticos. La confusión existente en China, por otra parte, así como el retroceso que está experimentando este país, constituyen un serio impedimento para el crecimiento a medio plazo. China se estaba preparando para poner en marcha el desarrollo regional cuando la represión del movimiento democrático se tradujo en un súbito cambio de dirección. Además, los planificadores a largo plazo deben tener en cuenta cómo se traducirán en Asia los cambios políticos y económicos que están teniendo lugar en el Este europeo. Hasta ahora, esta zona tenía sólo un interés marginal para los asiáticos. Preguntado recientemente sobre si los inversores occidentales y japoneses podrían desviar su atención de Asia a Europa como consecuencia de la nueva situación, un consultor con sede en Singapur respondió: "por supuesto; este gran mercado contiguo y concentrado ha de resultar muy atractivo".

Aunque los pequeños países industriales de Asia han hablado mucho de diversificar sus mercados de exportación, lo

cierto es que los Estados Unidos continúan dominando sus ventas. Japón, por otra parte, registra abundantes superávits con casi todos esos pequeños países.

Las empresas japonesas son los mayores inversores de la zona, pero han guardado en el propio Japón lo mejor de su alta tecnología. Sus fábricas en el extranjero son casi siempre de tecnología media. Por esto los cuatro "tigres" asiáticos -Hong-Kong, Singapur, Corea del Sur y Taiwan- necesitan infusiones de elevada tecnología para compensar el rápido incremento de sus costes laborales internos.

Un elemento que no ha merecido la debida consideración por parte de los observadores extranjeros en sus estimaciones sobre el potencia de esta zona es la política demográfica. Si hubieran estado más atentos habrían visto que Hong-Kong, Singapur y Taiwan sufren una escasez de trabajadores, lo que se traduce en una reducción de su tasa de crecimiento.

Una solución potencial por lo que se refiere a nuevos mercados podrían constituirlos India y China. Ahora bien, India, con más de 800 millones de seres, y China, con más de 1'1 m.m., han fracasado en su política de control del crecimiento de la población, produciendo cada uno de estos dos países 16 o 17 millones de nacimientos al año. En estas condiciones es muy difícil mejorar el crecimiento real. Además, un problema parecido, aunque de menores dimensiones, se está produciendo en Indonesia y en Filipinas, en los que muchas mujeres jóvenes están alcanzando la edad fértil. Casi todas las ciudades asiáticas se hallan superpobladas, lo que da lugar a enormes problemas de infraestructuras urbanas. Bangkok, Yakarta, Manila, Seul y Taipei viven colapsos de tráfico diarios.

India ha constituido una clase media numerosa, pero representa sólo el 15% de la sociedad. La pobreza es endémica en el campo y en las ciudades. Por otra parte, la corrupción, a todos los niveles, entorpece el funcionamiento de la mecánica administrativa.

La corrupción es también una gran plaga en Malasia y en Indonesia. Estos dos países han atraído una inversión industrial considerable, dado que los costes operativos son

menores que en Singapur, Hong-Kong, Taiwan y Corea del Sur.

Tailandia continúa siendo la preferida de los inversores a causa del volumen substancial de su mercado interno, la abundancia de mano de obra barata y la posición que ocupa al lado mismo de países con un considerable potencial como son Cambodia, Laos y Vietnam.

Las Filipinas han experimentado un crecimiento razonable bajo la administración de Corazón Aquino, pero existe la impresión persistente de que el gobierno no controla como debiera la situación, lo que retrae a los inversores. También aquí la corrupción mina al sistema.

En su afán por encontrar nuevos mercados, alternativos, los pequeños países asiáticos se han mostrado más lentos que Japón en su introducción en Europa. Por otra parte, los asiáticos temen que sus exportaciones puedan reducirse como consecuencia del mercado único europeo en 1993, así como por el desarrollo de los lazos entre Canadá y Estados Unidos en la década que ahora se inicia.

Por lo que se refiere a la Europa del Este, incluida la Unión Soviética, la renta per cápita es aproximadamente la misma que en los países de desarrollo medio tales como Malasia: de dos a tres mil dólares anuales. Pero el mercado europeo del Este, en promedio, es más rico que el asiático. Indonesia, Filipinas y Tailandia tienen unas rentas nacionales per cápita inferiores a los 1.000 dólares anuales, y en India y China no alcanzan los 500. Sea como fuere, las inversiones extranjeras que podrían utilizarse para construir fábricas en el Lejano Oriente pueden dirigirse a la Alemania Oriental, a Hungría o a Polonia, cuando las condiciones de estos países lo hagan aconsejable.

Los asiáticos, empujados por Australia, han intentado establecer una cooperación más estrecha en la región del Pacífico, pero el área carece de la cohesión económica de que disfrutaban Europa y Norteamérica. Hasta que los gigantes -China e India- despierten, Asia funcionará muy por debajo de su potencial.

La economía USA ante 1990 y más allá

Lawrence Summers(1) publica el siguiente artículo en "Financial Times" (02.01.90).

La presente fase expansiva de la economía norteamericana ha celebrado su séptimo aniversario, habiendo sobrevivido a alteraciones monetarias sin precedentes, a casi dos crisis bursátiles y a unos déficits comercial y presupuestario que podían haber resultado mortales.

Al igual que ocurrió a finales de la década de los 60, el crecimiento sostenido ha llevado a la gente a pensar que esto puede continuar indefinidamente. La mayoría de los pronosticadores de Estados Unidos, en efecto, no espera una recesión para este año, y muchos de ellos no piensan siquiera que pueda producirse en 1992.

Los optimistas podrían estar acertados, al igual que lo han estado en el pasado reciente. Pero la economía norteamericana se enfrenta con amenazas en todos los horizontes. A corto plazo, observando cómo los diferentes sectores se van debilitando, unos tras otros, se puede incluso pensar que la expansión no festejará su octavo cumpleaños. A más largo plazo, los déficits gemelos podrían dar lugar a un aterrizaje violento, susceptible de producirse en cualquier momento. Mientras tanto, prosigue el deterioro estructural de la posición competitiva de Norteamérica. Después de una década de crecimiento financiado con deuda, las perspectivas de la economía de Estados Unidos son mucho más sombrías de lo que creen los que ingenuamente extrapolan los resultados de los últimos siete años.

La opinión general es que la economía crecerá a una tasa

(1) Lawrence Summers ocupa la cátedra Nathaniel Ropes, de Política Económica, en la Universidad de Harvard.

anual de entre 1'5 y el 2 por ciento en el período comprendido entre el cuarto trimestre de 1989 y el cuarto trimestre de 1990. Incluso teniendo en cuenta la modestia de esas cifras, se hace difícil su justificación si se tienen en cuenta las circunstancias existentes. Por primera vez desde 1982, todos los sectores de la economía pueden debilitarse simultáneamente:

- El rápido incremento de la demanda de exportaciones -que impulsó a la economía en 1987 y 1988- ha terminado en la medida en que la depreciación del dólar de los años 1985-87 ya ha producido todos sus efectos. Por otra parte, la reciente fortaleza del dólar (en términos reales esta moneda está ahora un 25% encima de lo que estaba en 1987 respecto del yen) es probable que elimine al comercio exterior como fuente de incremento de la demanda en 1990.

- La inversión empresarial bajó probablemente en el cuarto trimestre de 1989. No se puede esperar que reaccione por ahora, e incluso cabe que se reduzca aún más en la primera mitad del año en curso. La inversión en equipamiento de oficinas, por ejemplo, que tan importante fué durante los años 80, ha bajado tanto que se han producido despidos generalizados a lo largo de la ruta 128 de Boston.

- Los gastos oficiales no supondrán un elemento expansivo. Los gobiernos estatales y locales tienen dificultades financieras que les obligan a limitar iniciativas. El gasto federal, por otra parte, no se cree que vaya a aumentar, e incluso podría reducirse si se suprimen programas militares.

- Las estimaciones optimistas pretenden que será la demanda de los consumidores lo que empuje a la economía en la primera mitad de 1990. -Es verdad que la confianza de estos sigue siendo elevada si se contempla en un contexto histórico. Sin embargo, tal confianza bajó en Noviembre, y algunas encuestas sugieren que en los últimos meses se ha reducido grandemente la predisposición de los consumidores a endeudarse.

Más importante es aún el convencimiento cada vez mayor de que el mercado de bienes raíces ("real state") se debilita lentamente. En las últimas semanas se han publicado docenas de

informaciones que anuncian reducciones de los precios nominales de viviendas en todo el país. Este mismo hecho hará que los potenciales compradores se retraigan, esperando nuevos descensos de los precios. Esto puede explicar que el número de unidades sin ocupar haya alcanzado un record.

La estrategia de la Reserva Federal ha consistido en ir afinando la economía de forma que se evitaran a la vez la inflación y la recesión. Ahora bien, el juego del banco central es peligroso. Los desfases ("lags") cada vez más prolongados entre dinero y producción, consecuencia de la desregulación financiera, así como la creciente importancia del comercio internacional, hacen que la labor de afinamiento de la economía sea hoy todavía más difícil que en el pasado.

Existe la posibilidad, e incluso la probabilidad, de que la política monetaria no haya evolucionado con la precisión necesaria para evitar una recesión suave en 1990. Una cuestión crucial para el futuro es saber si la Reserva Federal errará más del lado de la inflación que de la recesión, o viceversa, en el año que ahora empieza. Esto dependerá de cómo evolucione la inflación y de cuán frágil resulte ser el sistema financiero.

Por lo que se refiere a la inflación, el riesgo no parece ser serio, por el momento. Con la excepción del oro, que se ve influenciado por acontecimientos políticos, los precios de las materias básicas apenas se mueven. Y a pesar del paro relativamente pequeño, los costes salariales parecen estar bajo control.

Así, pues, todo da a entender que en esta fase el banco central está en condiciones de flexibilizar la política monetaria; pero deberá andar con mucho cuidado. Si da la impresión de que cede en su determinación de luchar contra la inflación, los tipos de los bonos a largo plazo podrían elevarse substancialmente, podría caer el dólar, y las reivindicaciones salariales podrían iniciar una rápida escalada.

Lo más probable, para el año que ahora empieza, es un

crecimiento muy moderado. No obstante, es importante recordar que, en el pasado, la mayoría de los pronósticos no supieron detectar la mayoría de las recesiones. Por esto la opinión generalizada según la cual se producirá un crecimiento lento tiene más de optimista que de pesimista. La política monetaria está ahora en un punto muerto. Pero si la ralentización de la expansión se acentúa, dicha política se activará, aunque no con la suficiente rapidez que evite una ligera recesión.

Planeando por encima de esta evolución cíclica aparece siempre el riesgo de un aterrizaje violento provocado por el problema de los déficits. El déficit por cuenta corriente es probable que empiece a aumentar nuevamente en 1990, dada la reciente fortaleza del dólar. El endeudamiento internacional ha sido utilizado para financiar el consumo más que la inversión. La parte del consumo total en el PNB está en niveles records, y el gasto neto en plantas y equipo durante la década de los 80 ha sido más reducido, con mucho, que en cualquier otra década, a pesar del fuerte endeudamiento exterior.

No se espera cambio fundamental alguno en la política fiscal o en el ahorro privado que pudiera solucionar el problema del excesivo consumo. En una economía de más de 5 billones de dólares, las especulaciones sobre el destino que vaya a darse a 10 o 20 m.m. de dólares tienen escasa repercusión. Cualquier dividendo de la paz derivado del fin de la guerra fría está ya de sobra amortizado.

La realidad es que salvo en el caso de que una crisis obligue a grandes cambios en la política económica, la tasa nacional de ahorro seguirá estando por debajo del 5% en los próximos cinco años. Esto es menos de los dos tercios de la tasa de Estados Unidos en los años 70, y menos de la mitad de la tasa media de ahorro de los países de la OCDE.

La cuestión esencial, por consiguiente, resulta ser por cuánto tiempo pueden los Estados Unidos financiar su bajo nivel de inversión actual acudiendo al ahorro exterior y vendiendo activos internos, en vez de hacerlo a través del propio ahorro.

La fortaleza del dólar en 1989 fué el resultado de la

opinión de los inversores extranjeros de que los activos norteamericanos parecían muy baratos. Este punto de vista está justificado si se tiene en cuenta que la parte de Estados Unidos en el valor de los activos bursátiles mundiales se ha reducido a la mitad en los años 80. En tanto en cuanto tal opinión siga siendo generalmente compartida, los Estados Unidos estarán en condiciones de retrasar el reajuste y de financiar indefinidamente su déficit corriente.

El problema es que ningún activo en dólares es barato si el dólar va a caer apreciablemente en el año que empieza. A medida que la deuda exterior norteamericana aumenta y que las fricciones económicas con los antiguos aliados se acentúan, se hace más y más fácil vislumbrar la posibilidad de un aterrizaje violento.

Contemplan un panorama en el que se combine una recesión que reduce los tipos de interés norteamericanos y el precio de las acciones, y que debilita la confianza en las instituciones financieras de Estados Unidos, con la publicación de cifras negativas sobre comercio exterior. Introduzcan el apoyo generalizado a los políticos que hagan campaña bajo el lema "América para los americanos". Añadan posibles tensiones entre Norteamérica y Japón que lleven a las autoridades de este país a no intervenir en favor de la colaboración de las entidades japonesas en apoyo del dólar. Finalmente, imaginen que el progreso de integración del Este de Europa crea substanciales oportunidades de inversión en el continente, o que países como Indonesia, Tailandia y, posiblemente, incluso, la Unión Soviética, se convierten en imanes poderosos para los inversores japoneses.

En tal situación, la inversión extranjera en instrumentos financieros de Estados Unidos podría secarse fácilmente, al hacerse evidente que Norteamérica no llegaría nunca a equilibrar su comercio exterior salvo en el caso de que procediera a una substancial reducción del valor del dólar. La Reserva Federal tendría en tal caso una muy pequeña capacidad de movimientos, toda vez que las acciones para atraer capitales

reducirían la liquidez de las instituciones financieras en apuros, al tiempo que todo lo que se hiciera para proveer liquidez no serviría más que para avivar las llamas de un dólar en declive. Los tipos de interés subirían extraordinariamente, la inversión sufriría un colapso y seguiría un período de estancamiento inflacionista ("stagflation"). A la larga, un tipo de cambio muy bajo llegaría a estimular la demanda de inversiones y la economía se pondría de nuevo en marcha, pero la espera sería angustiosa, y esto no sólo para la economía real sino también para los poseedores de bonos y acciones norteamericanos.

Como lo prueba la historia de los últimos siete años, el riesgo de anunciar peligros para la economía de Estados Unidos es auténtico y real. La resistencia de esa economía puede proseguir -puesto no son seguros ni una recesión ni un aterrizaje violento- pero el optimismo norteamericano carece de los sólidos fundamentos que tan fácilmente se encuentran ahora en Asia y en Europa. Al final el lobo se comió a la pequeña. Sería un error apostar fuertemente a favor de la economía de Estados Unidos en general y a favor del dólar en particular en los próximos años.

El turismo, segunda partida de la importación de Japón

(James Sterngold, en el "Herald")

Después de años de inútiles negociaciones con Japón con vistas a reducir sus excedentes comerciales, los gobiernos extranjeros encuentran una inesperada colaboración en el progreso hacia tal objetivo: la que proporcionan los 10 millones de japoneses ávidos de viajar al extranjero.

Con todos esos yens y dólares gastados fuera del país en forma de habitaciones de hotel, de restaurantes y de otros muchos servicios turísticos, se está produciendo una reducción del superávit japonés, a pesar de que muchos de los espinosos problemas comerciales continúan sin solución.

"Ante nuestra sorpresa, resulta que el turismo hacia el exterior se ha convertido en la segunda partida de nuestra importación, detrás del petróleo", ha dicho el jefe de la delegación comercial japonesa que negocia con los norteamericanos. "Este turismo, en efecto, constituye una de las áreas más prometedoras para el incremento de la importación japonesa".

En los primeros nueve meses de 1989 Japón tuvo un déficit de 14'5 m.m. de dólares en turismo, lo que da idea de lo desfavorable que le es a este país la balanza turística. El total del año, según las autoridades, puede suponer un déficit de 20 m.m., lo cual representaría más del doble de lo que fué en 1987 (8'7 m.m.), y cinco veces más que en 1985 (3'7 m.m.). El total de 10 millones de turistas de 1989 representa casi el doble de los salidos tres años atrás.

"La gente no sólo gasta esas enormes sumas de dinero viajando sino que trae consigo grandes cantidades de 'omiyage'", ha comentado un economista de Crédit Suisse en Tokio utilizando la palabra japonesa que significa regalos.

El turista japonés típico está fuera seis o siete días y gasta 1.750 dólares en viajes y alojamiento y otros 1.000 en mercancías, según cálculos del Japan Travel Bureau, la princi-

pal agencia de viajes del país. Los destinos favoritos son los países del Pacífico y los Estados Unidos. Así, por ejemplo, más de un millón de japoneses visitaron Hawaii el año pasado. Otro millón fué a Hong-Kong y Corea del Sur. El déficit turístico de Japón con Estados Unidos supone más de un tercio del déficit turístico global japonés.

El impacto de todo esto puede observarse en la balanza corriente de Japón. En los primeros diez meses de 1989 el déficit corriente japonés se redujo, en dólares, en un 23'5%, respecto al mismo período del año anterior, quedando en 48'6 m.m. Los economistas oficiales estiman que para el año entero el excedente corriente podría ser inferior a los 60 m.m, lo que le situaría por debajo de los 71 m.m. pronosticados hace unos meses, y muy por debajo del máximo de 87 m.m. de dólares alcanzado en 1987.

Desde luego, no todos los conflictos entre Estados Unidos y Japón se solucionarían con una reducción apreciable del superávit corriente de este último país, pero esta reducción supondría sin duda una desaceleración del ritmo de acumulación de riqueza por parte de Japón. Además, entre otras cosas, supondría una disminución del poder de compra de dicho país en el extranjero, incluidos los bienes raíces y los bonos del Tesoro norteamericanos. "Esta es la razón por la cual los dirigentes hablan mucho más de la balanza corriente que de la balanza comercial, en la que apenas se han producido variaciones". Ahora bien, en la disminución del déficit corriente ejerce un gran papel el déficit turístico. Según no pocos economistas, es este, más que cualquier aumento que pueda experimentar la importación de mercancías extranjeras, el elemento que principalmente puede contribuir al restablecimiento del equilibrio exterior de Japón.

Por lo demás, parecen haber terminado los tiempos en que grupos homogéneos de turistas japoneses visitaban monumentos, museos y almacenes llevando los mismos sombreros y las mismas bolsas, siguiendo a la misma guía oficial. "Basta de sombreros y basta de bolsas. Sobre todo los jóvenes, lo que quieren es

libertad para ir a su aire".

El turismo exterior de Japón, sin duda, tiene unos vastos horizontes, y deberá contarse con él como elemento equilibrador.

MBA's en Oxbridge
(**"The Economist"**)

Oxford y Cambridge -Oxbridge, para abreviar- admiten que necesitan crear unas excelentes escuelas de administración de empresas si quieren atraer patrocinadores ricos y continuar siendo universidades de prestigio universal.

Los rumores se suceden sin cesar en ambos centros. ¿Cuál de los dos será el primero en abrir una escuela de primera categoría? Uno y otro esperan tener todo organizado a mediados de esta década para proceder a la formación completa de MBAs. Los dos, además, pretenden que sus escuelas de administración se autofinancien. Los estudiantes -o, mejor dicho, las empresas en las que estos trabajen- deberán pagar al menos 7.000 libras al año por el privilegio de un título de MBA.

Las escuelas que se creen amenazan -o tal vez deba decirse prometen- cambiar irreversiblemente las viejas universidades. Particularmente en Oxford, los estudios empresariales pasarán de ser una cosa de poca importancia a disponer de la mayor escuela de graduados. Los críticos temen que los titulados de las empresas y los aburridos yuppies empeoren el ambiente del lugar. Los entusiastas hablan de que la nueva escuela conectará Oxford con el mundo de los negocios.

Desde luego, hay algo más en juego además de los aspectos académicos. Conscientes de que sólo conseguirán situarse a la altura debida si consiguen recursos de las empresas y de los particulares, Oxford ha hecho un llamamiento para reunir 220 millones de libras, mientras que Cambridge ha pedido 250 millones.

Los encargados de reunir estas sumas han visto pronto que los ricos -y en especial los nuevos ricos thatcherianos- se resisten a dar dinero a titulados que se sienten mejor consumiendo oporto que produciendo riqueza. Se pretende que las escuelas de administración sirvan a Oxbridge para congraciarse con aque-

llos que disponen de recursos. De ahí la urgencia del proyecto.

Hasta ahora Cambridge se ha adelantado a Oxford en este campo, debido en buena parte a que Peter Watson, el más conocido profesor de gestión de empresas de aquí, es un agudo experto en política universitaria. Su Institute of Management Studies ha conseguido cierta independencia e iniciará los primeros estudios de MBAs en Octubre de 1991. El plan de Oxford se encuentra aún en una fase incipiente, pero, si todo va bien, podría empezar los cursos en Octubre de 1992.

Pero lo que a Oxford le falta en velocidad le sobra en ambición y en medios. Se habla de un gasto de 25 millones de libras para el acondicionamiento de la escuela, y de reclutar 150 estudiantes de MBA al año. Cambridge piensa en una inversión inicial de 10 millones, y en empezar los cursos con 28 estudiantes. Además, Oxford dispone ya de un colegio -Templeton- consagrado a estudios empresariales. Cambridge, en cambio, no dispondrá de una local en condiciones más que en 1993.

El éxito, por lo demás, no será fácil. Las grandes escuelas de administración norteamericanas han estado ofreciendo títulos de MBA por lo menos desde hace 60 años, y Londres y Manchester desde hace 25. George Bain, el recién nombrado administrador de la London Business School, sostiene que Gran Bretaña tiene ya demasiadas escuelas de este tipo. Si la especialidad se interpreta en un sentido amplio, la cifra de las mismas sobrepasa las 110. Lo que se necesita, dice, es un período de consolidación y mejora, no de ampliación.

Los responsables, hoy, de la obtención de recursos para Oxbridge deben estar maldiciendo la indolencia de los directivos universitarios de ayer. En 1963, tanto Lord Robbins como Lord Franks recomendaron que los dos viejos centros universitarios ingleses se convirtieran en sedes de escuelas de administración, pero nada se hizo, "por falta de voluntad". Londres y Manchester, en cambio, actuaron con diligencia.

Los reformadores actuales no tienen ni siquiera la ventaja de partir de cero. En uno y otro centro se empezaron a dar cursos de administración para subgraduados, en los años 70, en las

facultades de ingeniería. En Oxford, además, el comité de nombramientos y el Templeton College desarrollaron la formación de gestores ofreciendo cursos breves para empresarios de mediana edad.

La solución de Cambridge al problema del retraso ha consistido en encontrar un vacío en el mercado. Su MBA durará tres años, es decir, más de los dos que normalmente tiene actualmente la especialidad. Los estudiantes permanecerán en la universidad sólo un semestre del año. El resto lo pasarán trabajando en una empresa. Por otra parte, la escuela reclutará sus alumnos de MBA a una edad más temprana que la mayoría de sus rivales: a los 23 años, en vez de los 28. Charles Handy, un profesor de MBA que ha colaborado en la elaboración del programa de Cambridge, señala que esta escuela puede atraer graduados de talento que nunca habrían pensado en asistir a una escuela de administración en una fase posterior de sus carreras profesionales. Ahora bien, la estructura sandwich de los cursos imposibilitará la atmósfera de dedicación intensa que hace de la Harvard Business School una institución tan interesante y de tanto éxito.

Oxford calcula que tiene el dinero necesario para hacer frente con éxito a la competencia de las instituciones ya existentes. Al igual que Harvard y que la London School, ofrecerá un programa intenso y completo, de dos años de duración, de MBA. Los estudiantes vivirán en los colegios tradicionales y se trasladarán a Templeton para las clases.

Es posible que Oxford valore excesivamente sus ventajas. Los pesimistas del lugar y los optimistas de las escuelas rivales sostienen que Templeton resultará conflictivo, y esto porque se encuentra en el lado malo de las vías del tren. Los estudiantes deberán soportar las molestias de ir de un lado para otro, independientemente de la distracción que supondrá vivir separadamente sus vidas académica y social.

Por lo demás, las escuelas de administración ya en marcha tienen también planes ambiciosos. La London School pretende doblar su alumnado en los próximos años, y está dispuesta a pagar

lo que haga falta por los mejores profesores. La presencia de grandes estrellas es la clave del éxito. Oxford y Cambridge encontrarán dificultades para reclutar un buen profesorado, y no digamos para obtener los servicios de primeras figuras mundiales. Si se niegan a pagar sueldos competitivos ésto les resultará imposible. Si los pagan, ambos centros pueden encontrar una gran oposición de los círculos universitarios más conservadores, viejos o jóvenes.

Estos futuros críticos contemplan la iniciativa como una genuflexión ante la Sra. Thatcher. Presienten que se va a dar el caso de profesores de administración sin grandes cualificaciones que pedirán elevadas retribuciones como si fueran sabios de Grecia. A su juicio, esta actividad es más una moda que una auténtica disciplina académica de relieve; subrayan que muchos miembros de sus claustros carecen de altura universitaria, y se quejan de que estas escuelas hayan conseguido una proporción de recursos muy por encima de lo que merecen por sus méritos científicos.

Estas críticas pueden parecer fuera de lugar, pero son compartidas por el University Funding Council, y esto se ha reflejado en la clasificación que este ha hecho de los departamentos universitarios. En Oxford, los estudios de administración de empresas consiguieron un dos sobre cinco. Otros 16 departamentos consiguieron un cinco (puntuación que también obtuvo, por cierto, la London Business School).

Así, pues, los dos viejos centros universitarios son los últimos llegados en un campo muy concurrido y con grandes necesidades de personal. Encontrarán obstáculos frutos de la rutina y de los prejuicios. Uno y otro pueden pagar durante muchos años por el hecho de no haber reaccionado a tiempo cuando la ocasión, en los años 60, lo exigía.

La política de "beggar my neighbour" del Bundesbank

(Samuel Brittan, en "Financial Times")

Uno de los hechos más positivos de la pasada década fué el papel representado por el Bundesbank en la contención de la inflación, y esto no sólo en la República Federal sino también en la mayor parte de los países del oeste de Europa, a los cuales Alemania está unida por el Sistema Monetario Europeo.

Pero si alguien cree que lo que acabo de decir significa que el Bundesbank está fuera de toda crítica comete un gran error. En efecto, la campaña -llevada a cabo "sotto voce" por el banco- en favor de un reajuste de las paridades del Sistema es irresponsable, perjudicial para la integración europea, y supone una desviación negativa del pensamiento de dicha institución.

El Bundesbank debió aceptar la contrariedad que representó para él el hecho de que la alteración de los cambios, hace un par de semanas, se redujera a una modesta devaluación de la lira. El éxito conseguido por Francia y sus aliados con su actitud firme, impidiendo una revaluación generalizada del DM, ha supuesto un correctivo para las expectativas del mercado.

Como dijo más tarde Karl Otto Pöhl, "no se prevé un reajuste en el SME porque los principales actores no lo quieren". Ahora bien, estas palabras son compatibles con el aplazamiento, más que con la renuncia. Cuando se le preguntó si Alemania quería una revaluación del DM, Pöhl contestó que la posición alemana era "más matizada". Con esto se refería a las diferencias existentes entre el Bundesbank y algunos ministros, deseosos estos de no contrariar a Francia.

El deseo del Bundesbank de fortalecer al DM se hizo evidente cuando se vió con cuánta diligencia vendió dólares en una breve fase en que la moneda americana reaccionaba, alimentando así los rumores del mercado según los cuales el margen no oficial establecido por los acuerdos del Louvre había pasado de

1'90-1'70 DM a 1'70-1'50 DM, siempre por un dólar.

El deseo de disponer de un DM más alto es comprensible si se consideran sólo las conveniencias de Alemania. En realidad, no es solamente la industria británica la que se enfrenta con la amenaza de unos acuerdos salariales con incrementos de dos cifras. IG Metall, que negocia en nombre de 3'5 millones de obreros metalúrgicos alemanes, ha presentado peticiones de mayores salarios y de una reducción de la jornada laboral, todo lo cual, de conseguirse, supondría un aumento del 12 por ciento del salario horario. Contrariamente a lo que suele creerse, el crecimiento de la productividad industrial en Alemania no es superior al británico, aunque es verdad que el punto de partida es muy superior. Pero con una economía en plena expansión y en una situación en la que tanto la capacidad utilizada como los rendimientos de las acciones alcanzan unos máximos históricos, la industria alemana no puede permitirse alegrías.

La llegada de alemanes orientales, junto con el desmantelamiento de las barreras entre las dos partes del país, deberían elevar la tasa de crecimiento subyacente y aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo. Sin embargo, estas dos fuerzas representarán no sólo un aumento de la oferta sino también de la demanda, de la misma forma que supondrán nuevas exigencias para el ahorro. Por consiguiente, pues, el Bundesbank está perfectamente en su derecho de concentrar su atención en los peligros de inflación, inmediatos y obvios.

Ahora bien, le guste o no a su banco central, el caso es que la libertad de movimientos de Alemania por lo que se refiere a las actuaciones sobre su moneda está limitada por sus responsabilidades internacionales. Al igual que las carreras devaluatorias de los años 30, las medidas revaloratorias de hoy suponen un intento de empobrecer al vecino ("beggar-my-neighbour policy") o, dicho de otro modo, de pasarles a los otros los problemas. Alemania, además, tiene una responsabilidad especial por el hecho de que el DM sea la moneda clave del SME.

Sea como fuere, debería quedar claro en qué consiste la crítica al Bundesbank. Si el banco central alemán desea elevar

los tipos de interés con el fin de combatir la inflación, debe ser libre de hacerlo. Francia y los otros consocios tienen en tal caso la posibilidad de hacer lo mismo, o de dejar que sus monedas se deprecien. Todo indica en el presente que harán lo mismo.

Lo que el Bundesbank no puede hacer es tratar de asegurarse para él las ventajas de una revaluación jugando con las expectativas de los participantes en el mercado. El Bundesbank puede no estar de acuerdo con la política de Pierre Bérégovoy de ligar el franco tan estrechamente al DM. También puede ocurrir que no comparta el entusiasmo de su propio gobierno por las paridades fijas dentro de la Comunidad. Pero lo que no tiene derecho a hacer es reforzar su posición estimulando la afluencia de recursos hacia el DM.

Con todo, no deberíamos exagerar la magnitud del problema. Los expertos cambistas piensan en un posible reajuste franco/DM de alrededor del 2%. Ahora bien, la pequeñez de esta cifra es un buen argumento en contra del reajuste.

En efecto, aún tratándose de una bien modesta alteración de las paridades, ésta representa una afrenta innecesaria para la causa de la estabilidad monetaria -elemento importante del Mercado Unico- y supondría una desconsideración igualmente innecesaria ante los valientes esfuerzos del gobierno francés por convertir al SME en el bastión antiinflacionista y por abolir los controles de cambios antes del límite establecido.

El gobierno francés puede evitar una devaluación siguiendo los movimientos de los tipos de interés alemanes y negándose a ser atosigado. Pero ya sería hora que alguien en Francfort supiera ponerse a la altura de los acontecimientos.

Pöhl y su Euro-Bundesbank

(Peter Norman, en "Financial Times")

Karl Otto Pöhl, el presidente del Bundesbank alemán, acaba de ofrecer a los gobiernos de los países comunitarios un punto de vista firme y decidido sobre lo que ha de ser el futuro Sistema del Banco Central Europeo (SBCE).

Haciendo uso de su considerable autoridad como primer responsable del más poderoso banco central europeo, así como en su condición de presidente -recientemente nombrado para un período de tres años- del Comité de Gobernadores de Bancos Centrales de la CEE, Pöhl dijo que el SBCE debe ser independiente de toda interferencia política y tener el monopolio de la creación de dinero en la CEE. También dejó claro que los gobiernos deberán resolver pronto estos problemas vitales. "Con su decisión de empezar la negociación de un acuerdo sobre el Sistema del Banco Central Europeo antes de fin de este año, los gobiernos manifestaron su voluntad de poner sus cartas sobre la mesa y de decidir si de verdad estaban preparados para transferir la política monetaria a una institución comunitaria independiente".

Se trata de una situación delicada, en especial para los países que, como Francia e Italia, más presionaron en la cumbre de Estrasburgo, el mes pasado, en favor de un pronto inicio de la conferencia intergubernamental. Con el fin de asegurar que la intervención, en París, de Pöhl, la otra noche, alcanzaba la máxima audiencia, el Bundesbank distribuyó copias de su discurso en alemán, inglés y francés.

Según Pöhl, el futuro banco central europeo debe obligarse a combatir la inflación. Sólo funcionará si consigue dar a los países con monedas estables la seguridad de que la estabilidad monetaria no sufrirá daño alguno, mientras que los países susceptibles de sufrir procesos inflacionistas han de poder estar en condiciones de esperar que "esta erosión se acabará

definitivamente".

Sólo en una situación de estabilidad monetaria será posible algún día establecer permanentemente en Europa unos tipos de cambio fijos, así como substituir las monedas nacionales por una moneda común.

Por otra parte, si bien Pöhl dijo que este objetivo sólo podría conseguirse en un proceso evolutivo, enumeró las condiciones estrictas y detalladas que debe reunir el SBCE si las responsabilidades de la política monetaria han de ser transferidas de los gobiernos nacionales a una institución común.

El SBCE, según Pöhl, debe sobre todo ser políticamente independiente de los gobiernos, del Consejo Europeo y de la Comisión, "para poder resistir las presiones de los políticos sobre determinadas actuaciones y sobre la designación de objetivos que frecuentemente resultarían incompatibles con la estabilidad".

Esta necesidad, añadió Pöhl, afecta particularmente a la CEE porque, "en una confederación como esta, se tiende siempre hacia las soluciones de compromiso, y éstas no son normalmente las que convienen a la política monetaria".

La nueva situación exigiría garantías legales y la independencia, también, personal y profesional, de los gobernadores y de los miembros del consejo del banco. "Es importante que las decisiones se tomen al margen de los intereses nacionales".

La "independencia instrumental", por otra parte, sería asimismo esencial para el SBCE, pues este tiene que estar en condiciones de imponer la estabilidad monetaria sin someterse a restricción alguna en cuanto a la disponibilidad de medios. "Es obvio que los tipos de interés como indicativos del precio del dinero y de los créditos deben ser de importancia esencial", dijo Pöhl; pero el banco central europeo ha de poder contar, además, con todos los otros instrumentos posibles, "independientemente de que ahora sean utilizados o no en los respectivos países".

Concretamente, el futuro SBCE "ha de disponer del arma que cualquier banco central eficaz ha de tener siempre a su alcan-

ce: el monopolio de la creación de dinero". A lo que Pöhl añadió: "la política monetaria no es divisible. Sin la exclusividad para crear dinero el banco sería como un tigre sin dientes".

Pöhl insistió en este punto señalando que un sistema que se utilizara sólo para "coordinar" las políticas monetarias y que cediera a los gobiernos nacionales o a los bancos centrales de cada país el derecho de decidir el precio y la cantidad de dinero en circulación sería "un banco a medio hacer ("half-baked"), como Alan Walters calificó al SME". Tal sistema resultaría inaceptable para Alemania, "y también, sin duda, para otros países comunitarios".

Los bancos centrales actuales (o los ministerios de Hacienda nacionales, en los casos en que aquellos no son independientes) deberían renunciar, pues, a su derecho a formular sus propias políticas monetarias, y esto en beneficio del SBCE. Los bancos centrales nacionales, en este caso, se limitarían a realizar funciones tales como la liquidación de pagos y las operaciones de "open market".

La detallada enumeración de Pöhl refleja la firmeza de sus juicios. Pöhl se encuentra en una posición fuerte que le permite decir "o lo tomas o lo dejas". Si los gobiernos le dan satisfacción, el Banco central europeo será un Euro-Bundesbank. De lo contrario, Pöhl continuará siendo el máximo dirigente del banco central más poderoso de la CEE y el principal responsable del valor del Deutschmark, el instrumento de amarre del Sistema Monetario Europeo.

¿Falla el modelo sueco?

(*"Financial Times"*, edit.)

El modelo de Suecia, caracterizado por una economía próspera que combina eficacia y justicia social, continúa fascinando curiosamente al mundo exterior. No pocos reformadores de la Unión Soviética y del Este europeo contemplan con admiración a Suecia, en la que ven el tipo de sociedad que les gustaría poder construir sobre las ruinas de sus economías en bancarrota. También numerosas gentes de los países occidentales, como Gran Bretaña, siguen creyendo que el modelo sueco de gestión económica, basado en el consenso social que asegura el pleno empleo, continúa siendo un ejemplo que se debe emular.

Sin embargo, como pone de manifiesto el presupuesto presentado estos días, la realidad de hoy está destruyendo el mito sueco. El país se encamina hacia un situación económica difícil. Tendrá el menor crecimiento de Occidente -excepto Islandia- en 1990 y 1992. El creciente déficit de la balanza de pagos representará el 4% del producto nacional bruto a finales del año próximo. Los incrementos de los salarios y de los precios son el doble de la media de los principales competidores del país, excepto Gran Bretaña. Por otra parte, Suecia tiene también que hacer frente a unas inversiones decrecientes, a una baja tasa de ahorro, a un estancamiento de la productividad y, en fin, a una balanza comercial poco activa.

El ministro de Hacienda, Kjell-Olof Feldt, está tan alarmado por lo que ocurre que amenaza con abandonar las tan valoradas reformas sociales si sindicatos y patronos no son capaces de alcanzar en un mes un acuerdo sobre contención salarial para los próximos dos años.

Nuevo individualismo

En el pasado, la política de rentas ha conseguido grandes

éxitos en Suecia porque el país acostumbraba a disfrutar de un elevado grado de cohesión social. Pero este espíritu solidario es menos fácil de encontrar, hoy, con la generalización de un nuevo tipo de individualismo en los lugares de trabajo. Tanto los empresarios como los trabajadores se muestran favorables a las primas incentivadoras, al compartimiento ("share") de la propiedad, al reparto de los beneficios y a los sistemas salariales basados más en el trabajo realizado que en vagas consideraciones sociales. Esto, inevitablemente, ha supuesto el declive del viejo sentimiento corporativista.

Muchos son los que en el Movimiento Sueco del Trabajo lamentan el fin del sistema tradicional. Pero a medida que el país evolucione de forma parecida al resto de Europa le resultará más y más difícil mantener las nociones colectivistas y centralizadoras que han dominado la estrategia económica del país desde los años 30.

Elevado desempleo

Como resultado de todo ello, el compromiso sobre el pleno empleo puede que deba ser reconsiderado. El primer ministro Ingvar Carlsson suele subrayar el contraste entre la baja cifra oficial del paro sueco, del 1'4%, y los más elevados niveles de la Comunidad Europea, pero esto no es ya algo de lo que pueda alardear. En realidad, la presente tasa de paro de Suecia resulta ser incompatible con el funcionamiento regular y positivo de una economía libre de mercado.

El alto nivel de los aumentos salariales, inflacionistas, de Suecia, es el resultado que se podía esperar del desequilibrio entre la oferta y la demanda de trabajo. La única manera rápida de enfriar la economía es dejar que suba el desempleo a un nivel que actúe como disciplina del sistema de negociación salarial. Esto no significa que deban echarse a miles de trabajadores a la calle. Los suecos tienen una merecida fama por su habilidad en reconvertir a sus trabajadores; pero debe reconocerse que el país ha sido muy lento en la modernización de sus

estructuras industriales. Flexibilizando el mercado de trabajo, haciéndolo más dinámico, el gobierno contribuirá a la creación de las condiciones que han de llevar a una economía más productiva y más rentable.

Es del todo improbable -por razones ideológicas- que los socialdemócratas renuncien a la estrategia del pleno empleo para mejorar el estado de la economía. Pero puede dudarse que Suecia pueda hacer frente a la situación con los mecanismos tradicionales. La vieja cohesión que garantizaba la solidaridad del trabajo en una economía de mercado se está debilitando cada día más.

Entrevista con Jeffrey Sachs, profesor de Harvard
y asesor de gobiernos
(*"Herald Tribune"*)

Jeffrey Sachs, profesor de Economía en Harvard, ha realizado más de doce visitas a Polonia con el fin de asesorar a Solidaridad y al gobierno de coalición a propósito del programa de austeridad que este intenta llevar a cabo. Sachs ha asesorado también a los gobiernos de Argentina, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Yugoslavia con ocasión de crisis similares. Después de su último viaje a Polonia mantuvo la siguiente entrevista con Lawrence Malkin, del *"Herald Tribune"*.

¿ Cuales son las similitudes entre Iberoamérica y Polonia?

Cuando llegas a un país con hiperinflación te explican -utilizando idénticas palabras que en el país que acabas de dejar- por qué su país es distinto. Pero en realidad ves las mismas distorsiones. Cuando los tipos de cambio pasan a ser múltiples, tanto si se trata de socialismo como de capitalismo la situación es la misma. Los cereales y las medicinas obtienen el mejor tipo. Y si comparas el sistema de cambios múltiples de Polonia con el de Perú, la coincidencia es perfecta.

En cierta manera se trata de una misma enfermedad, pero la gente se irrita si se lo dices así. En todos esos casos se produce una elevada inflación, los gobiernos están en situación de quiebra, los sistemas comerciales se encuentran inservibles, y también es común la existencia de unos sectores privados muy regulados, sometidos a una rigurosa intervención burocrática, que es lo que caracteriza a los procesos de rápida industrialización dirigidas por el Estado.

¿Y las diferencias?

En la Europa del Este los sistemas fueron impuestos brutalmente y el sector privado se vió sometido a estrictas limitaciones. No existe un sistema financiero y sólo ahora empiezan a desarrollarse las instituciones que han de sustentar a la economía de mercado. Pero hay una ventaja muy fundamental para el Este europeo, y es que se encuentra en Europa. Esto no significa solamente una cultura común, un legado, la proximidad geográfica y unos costes de transporte baratos, sino también una señal indicativa y un punto de referencia de primer orden para los políticos. Los europeos orientales desean incorporarse a la Europa occidental. Esto significa que disponen de un modelo de lo que tienen que hacer. A su misma puerta tienen lo que se está convirtiendo en el mayor mercado integrado del mundo, constituido por países enormemente respetados y admirados, los cuales, juntos, forman en efecto un mercado extraordinariamente rico y vigoroso. Tanto si quieren llegar a ser algo parecido a la Inglaterra thatcheriana como si pretenden asimilarse a una cosa así como la socialdemócrata Suecia, los polacos deben hacer la misma cosa durante los próximos 12 meses: crear las instituciones básicas existentes en la Europa occidental, esto es, propiedad privada, mercado de capitales, mercado de trabajo, movilidad de la mano de obra, despidos para las firmas que pierdan dinero.

¿Existe una teoría económica sobre cómo transformar una economía estatificada en una economía de mercado?

Hay una estrategia fundamental que es común a ambas regiones, y sus elementos son la privatización y la apertura al mundo exterior. También hay una necesidad desesperada de rehabilitación financiera, dado que estos países se hallan en una situación de bancarrota.

Y esto, ¿cómo se hace?

Lo que mejor se sabe es cómo enfrentarse con la situación financiera. La hiperinflación de Polonia es fundamentalmente si-

milar a la de otros países: quiebra fiscal, grandes déficits presupuestarios, enormes deudas de las empresas nacionalizadas, créditos baratos, artículos de consumo muy subvencionados, pesadísimo servicio de la deuda exterior. Pero aquí, en el Este, existen problemas mucho mayores, cuales son los ocasionados por la necesaria transformación del sistema. Entre estos destaca la privatización, y la verdad es que no se sabe cómo llevarla a cabo.

¿Se trata pues de actuar un poco a lo loco, de operar sin anestesia? ("Is this a cold-turkey cure"?)

Sí. Son muchas las cosas que pueden hacerse rápidamente: desburocratizar el sector privado, abrirse al comercio exterior, decretar la convertibilidad de la moneda...

¿Es todo ello políticamente tolerable?

Lo malo de avanzar lentamente es que nunca acabas de hacer frente de verdad a los problemas. He visto operaciones de salvamento llevadas a cabo gradualmente, en Iberoamérica, y no funcionan. En el caso de Polonia la situación es explosiva, en razón de la hiperinflación, y se trata de detener la explosión.

Se llegó al programa de austeridad de acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. Los programas de éste no han dado resultado en Iberoamérica. ¿Por qué han de ir bien en Polonia?

El FMI ha fracasado miserablemente en todo el mundo cuando ha intentado obligar a las poblaciones a pagar una deuda exterior impagable. Ha tenido éxito, en cambio, cuando ha admitido que la contracción ha de limitarse a poner fin a una hiperinflación, sin pretender además conseguir recursos para pagar a los acreedores extranjeros. Polonia ha dicho que no puede pagar la deuda, con lo que ha obtenido un margen de seguridad.

¿Qué puede hacer Occidente?

Lo que se hecha de menos son recursos de urgencia del Banco Mundial para establecer un sistema de protección social. La Comunidad Europea, por su parte, debería alentar la reforma polaca, expresando sus esperanzas sobre el éxito de ésta y sugiriendo la posibilidad de una integración futura.

Por lo demás, es absolutamente fundamental que la deuda de gobierno a gobierno sea substancialmente cancelada. Después de la Segunda Guerra Mundial, grandes concesiones fueron hechas a Alemania en materia de deuda. Esto hizo posible el milagro alemán. El caso de Polonia puede resultar sintomático para el resto de Este europeo, incluida la Unión Soviética. Estos países han de poder ver que existe una solución para sus problemas.

Esperanzas para las economías del Este europeo

"The Economist", en su número de 13 de Enero, recoge el siguiente trabajo de Jeffrey Sachs, profesor de economía en Harvard y asesor económico de los gobiernos de Polonia y de Yugoslavia.

Los primeros y más fundamentales pasos hacia la transformación de las economías centralizadas de la Europa oriental son dos. Primero, las economías de la zona deben rechazar cualquier idea sobre una posible "tercera vía" del tipo de un supuesto y quimérico "socialismo de mercado" basado en la propiedad pública o en la autogestión de los trabajadores, y han de ir directamente hacia una economía de mercado del estilo de las que conoce Occidente. Segundo, la Europa occidental, por su parte, debe estar dispuesta y preparada para trabajar con aquellos países, facilitando soluciones si existe deuda, financiando las reestructuraciones e incorporando las nuevas economías reformadas al mercado único que se cree.

El principal debate en el marco de la reforma, por consiguiente, debe centrarse en los medios con los que llevar a cabo la transición y no en el objetivo de la reforma, que queda perfectamente establecido desde el inicio. Los países del Este seguirán discutiendo sobre tal objetivo. Por ejemplo, si debe irse hacia una socialdemocracia de tipo sueco o bien hacia una economía liberal de inspiración liberal-thatcheriana. Pero una definición sobre esto puede esperar. Tanto en Suecia como en Gran Bretaña predomina casi completamente la propiedad privada, los mercados financieros son privados y los mercados de trabajo son activos. El Este europeo no dispone hoy de ninguna de estas características, de modo que, para la zona, los modelos alternativos de Occidente son casi idénticos.

El proceso de transformación será difícil, y una visión coincidente en el Este y en el Oeste sobre la unidad futura

resultará vital para que el esfuerzo persevere y no se produzcan desviaciones. Tal mercado unificado es fundamental para las esperanzas del Este de conseguir nuevas tecnologías, capacidad de gestión, métodos de organización y el capital financiero necesario para superar el lamentable legado de los últimos 40 años. Para Occidente, la reintegración del Este europeo al sistema de mercado supondrá no sólo enormes oportunidades comerciales e inversoras sino también la mejor esperanza de que las energías contenidas del Este serán canalizadas hacia fines pacíficos y constructivos, y que no darán lugar a una reaparición de viejas rivalidades.

Las complejidades políticas y económicas de la transición hacia una economía de mercado exigen que la tarea se emprenda enérgica y globalmente, como parece que lo están haciendo en Polonia. El objetivo polaco es establecer las bases económicas, legales e institucionales que permitan el funcionamiento de una economía de mercado en el plazo de sólo un año. Los otros países deberían proceder con idéntica decisión. Como ha dicho un economista polaco, "no atraviesas una hendidura en dos saltos"

Reforma e inestabilidad financiera

Anteriores intentos de reforma en la Europa del Este tuvieron unos resultados paradójicos. Los países que intentaron las reformas más orientadas hacia el libre mercado - Hungría, Polonia y Yugoslavia- son los que ahora sufren la mayor inestabilidad económica. Polonia y Yugoslavia tienen hiperinflaciones. Ambas, y también Hungría, han de hacer frente a las peores crisis de deuda exterior. Obviamente, los esfuerzos reformadores han resultado en gran parte infructuosos.

La razón principal de ello es que si bien las reformas pusieron fin a la planificación central, no consiguieron crear unos auténticos mercados. Las empresas del Estado fueron liberadas de muchos de los controles centrales (aunque los

precios siguieron frecuentemente controlados), pero continuaron protegidas frente a la posible competencia. El sector privado siguió siendo muy limitado, a parte de estar sometido a una gravosa imposición, así como a una estrecha supervisión burocrática. Se permitió que empresas privadas llenaran algunos vacíos del sector estatal -en los servicios, por ejemplo- pero no se dejó que compitieran con este. El comercio internacional, otra fuente potencial de competencia, se mantuvo estrechamente controlado mediante contingentes y a través del racionamiento de divisas.

Esta ausencia real de competencia dejó a los gobiernos a merced de sus propias empresas. Los gobiernos no pudieron cerrar realmente ninguna de sus firmas. Para empezar, la posición financiera de estas resultó poco indicativa de sus resultados, dado que la competencia era pequeña y que los precios estaban distorsionados. En segundo lugar, una empresa ostentaba con frecuencia el monopolio de la oferta. De este modo las firmas se mantuvieron de pié a cualquier coste, incluyendo el crédito barato, las subvenciones, las exenciones fiscales, etc. etc. En definitiva, las empresas operaban bajo unos condicionamientos presupuestarios muy vagos ("soft budget constraints"), según frase de Janos Kornai, el economista húngaro pionero que predijo y que explicó este estado patológico.

Sabiendo que el gobierno les sacaría siempre de apuros, las empresas estatales actuaron en consecuencia, lo que se tradujo en interminables sinrazones.-Una de estas fué el uso de la posibilidad que se les dió de obtener créditos en el extranjero con garantía del Estado. El proceso se convirtió en una invitación a la irresponsabilidad. Muchos de los 100 m.m. de dólares de deuda exterior de los países del Este de Europa empezaron como créditos para inversiones de las empresas y terminaron como deudas gubernamentales.

El camino a recorrer

Las reformas bajo el comunismo fueron pues muy limitadas, y así fueron sus resultados. Ahora bien, después de la revolución democrática de 1989, la Europa del Este puede ir más allá del fracasado "mercado socialista" y debe crear una verdadera economía de mercado, con un amplio sector privado y con un comercio exterior libre. Países que no han abandonado aún la planificación central, tales como Checoslovaquia, pueden necesitar más tiempo para crear instituciones de mercado; pero también pueden evitar algunos de los sufrimientos de la transición por los que han pasado sus rivales, si aceptan la doble necesidad de crear una competencia real y de mantener una auténtica disciplina en la gestión de las empresas estatales.

Debería haber cuatro actuaciones simultáneas en el programa de rápida transformación. Primero, dejar que los precios encuentren los niveles que les fije el mercado, y esto, en parte, con base en el libre comercio con el Oeste. Segundo, dejar en libertad al sector privado mediante la supresión de las restricciones burocráticas. Tercero, someter a control al sector nacionalizado, bien mediante su privatización bien imponiendo una rigurosa disciplina a lo que quede estatificado. Cuarto, mantener la estabilidad macroeconómica global a través de restricciones del crédito y de presupuestos equilibrados. Por consiguiente:

- Desde el inicio los gobiernos deberían esforzarse por crear un conjunto de precios relativos de mercado ("a set of market-clearing relative prices"). Los controles de precios deberían terminar, las subvenciones deberían ser eliminadas o reducidas y la economía debería abrirse al comercio internacional. Unos precios sensibles son vitales para una eficaz asignación de recursos. Y con unos precios de mercado más la competencia que ha de resultar del comercio exterior los gobiernos dispondrán de una sólida y razonable base para cerrar empresas que sufren pérdidas crónicas. Esto, a su vez, introducirá disciplina a lo largo y ancho del sector nacionalizado.

Para realizar un comercio libre la moneda debe ser

convertible. Los importadores han de poder recibir medios de pago en el exterior cuando así lo pidan. La convertibilidad ha aparecido siempre como un sueño lejano para los economistas del Este europeo; pero puede conseguirse rápidamente mediante una pronunciada devaluación combinada con políticas macroeconómicas restrictivas y el control financiero de las empresas nacionalizadas. Este ha de ser uno de los pasos decisivos hacia una situación de competencia generalizada. Dado que los países del Este son economías pequeñas próximas a la Europa occidental, el libre comercio proporcionaría una fuente inmediata de aguda competencia para las empresas estatales.

- La segunda parte del programa ha de consistir en eliminar las restricciones a la actividad económica privada. Se deben preparar nuevas leyes comerciales y actualizar algunas de las antiguas (Polonia empezará poniendo al día algunos códigos comerciales de los años 30). Las leyes mercantiles deberían permitir el fácil establecimiento de nuevas empresas; las leyes fiscales deberían suprimir los elevadísimos tipos marginales tan comunes en la actualidad; y diferentes restricciones en forma de licencias que ahora se aplican al comercio internacional, así como a la inversión interior, deberían ser suprimidas.

- La tercera y más difícil parte será la introducción de disciplina en las empresas estatales. Parte de la solución es obvia: reducir drásticamente su número a través de la privatización. Pero esto exigirá tiempo. Mientras tanto, deben imprescindiblemente ser sometidas a la disciplina del mercado, y esto permitiendo que firmas privadas e importadoras compitan con ellas; eliminando subvenciones, créditos baratos y exenciones fiscales; acabando con los créditos exteriores garantizados por el Estado; estableciendo leyes anti-monopolio que sometan a los gigantes industriales y, finalmente, obligando a cerrar a los que incurran en pérdidas.

- La cuarta necesidad consiste en conseguir la estabilidad de los precios (en los países de elevada inflación), o mantenerla (esto en sitios como Checoslovaquia, donde apenas ha

habido inflación). Esto puede conseguirse principalmente a través de una contracción de las políticas monetaria y fiscal. En el terreno de los hechos esto requerirá presupuestos equilibrados, la interrupción de los créditos baratos a las empresas estatales y controles directos sobre los salarios, dado que estas empresas apenas tienen interés en contenerlos.

Una parte de la economía que costará situar en una base de libre mercado es el comercio con la Unión Soviética. El "countertrade" o trueque continuará, pero Finlandia ha mostrado que este tipo de comercio puede ser incorporado a una economía de mercado que funciona correctamente.

La urgencia del caso

El programa de transición (excepto por lo que se refiere a la privatización y al comercio con la URSS) debe llevarse a cabo con decisión y rápidamente. Varias razones justifican que haya de ser así.

La primera de ellas es que la reforma constituye una obra de conjunto. No caben las transformaciones parciales, o fraccionadas, dado que cada pieza constituye una parte del todo. El control financiero del sector público requiere una competencia activa. Esta a su vez depende de la libertad del comercio exterior y de la posibilidad de acceso a los medios de pago extranjeros. La convertibilidad de las monedas a unos tipos estables exige por su parte unas políticas monetaria y fiscal restrictivas. Por consiguiente, las reformas macro y microeconómicas deben avanzar paralela y simultáneamente.

La segunda razón es la presencia del funcionariado. A lo largo y ancho de la Europa del Este permanecen en su sitio unas burocracias gigantescas, listas para intervenir en todo momento en el funcionamiento -el mal funcionamiento- de la microeconomía. Los nuevos gobiernos no pueden evitar su intervención, ni pueden reemplazarlas. La solución es eliminar su razón de ser dejando que sus funciones las realicen las fuerzas del mercado.

En tercer lugar tenemos la magnitud de los reajustes nece-

sarios. Algunos sectores, en especial la industria pesada, deberán reducirse. Otros, en cambio, particularmente los servicios y la construcción, tendrán que expandirse. Estos cambios, a largo plazo, producirán grandes beneficios, pero encontrarán fuerte oposición en el caso de los sectores que vayan a ver reducida su actividad. Esta situación puede ser aprovechada por políticos populistas ávidos de encontrar clientela en los sectores contrariados y que pueden organizar campañas contra los reajustes, como ha sido el caso, por cierto, en Argentina durante más de una generación. Por consiguiente, es vital asegurar los principios del libre comercio, de la convertibilidad monetaria y de la libertad de establecimiento en la primera fase del proceso de reforma.

Una cuarta razón para actuar con diligencia -por lo menos en Polonia y en Yugoslavia- es que el punto de partida es de hiperinflación, la cual, si no se ve enérgicamente contralada, destruye a las sociedades socavando los sistemas fiscales, el proceso presupuestario y, a la larga, las más elementales funciones del Estado. Argentina, Brasil y Perú suponen ejemplos eminentes de fallos del gradualismo en este campo de la lucha contra la inflación.

El papel pionero de Polonia

En el Este europeo, Polonia será el primer país que introduzca una reforma orientada plenamente hacia una economía de mercado. Yugoslavia pondrá en marcha un programa similar -especialmente por lo que se refiere a la libertad de comercio exterior y a la convertibilidad monetaria- pero sin un calendario de privatizaciones tan radical como en aquel caso.

El programa de choque de Polonia subraya la disciplina monetaria y fiscal, dirigida a: reducir el 6% del PNB del déficit presupuestario; liberalizar el comercio exterior, incluyendo la convertibilidad del zloty para prácticamente todo el comercio con el Oeste; suprimir los controles de casi todos los precios; eliminar la mayor parte de las subvenciones;

fortalecer el sector privado; y activar la privatización de las empresas estatales.

El programa, supervisado por el viceprimer ministro, Leszec Balcerowicz, dió comienzo el 1 de Enero con varios cambios substanciales. Los precios del carbón aumentaron considerablemente y las subvenciones fueron reducidas muy apreciablemente. El zloty fué devaluado para permitir su convertibilidad. Estas medidas se traducirán en un aumento global de los precios en Enero del 45/50 por ciento. Paralelamente, los salarios han de ser rigurosamente controlados en el sector estatal de forma que la devaluación y la reducción de las subvenciones no queden sin efecto por las subidas salariales.

Todo esto supondrá una disminución de los salarios reales, en 1990, del 20%, aproximadamente, respecto a 1989. El riesgo, pues, es evidente. Ahora bien, esta reducción no significará un descenso equivalente de los niveles de vida reales. Estos bajarán mucho menos, a causa de la terminación de las escaseces y del "impuesto" que supone la inflación que hasta ahora se ha estado comiendo a las economías familiares. Estos beneficios no se reflejan en el índice de los salarios reales.

Con todo, habrá inevitablemente presiones para el aumento de salarios, pero el gobierno debe resistirlas a toda costa. Si no lo hace, la inflación volverá inmediatamente por sus fueros. En Bolivia, un programa similar requirió sólo nueve días para estabilizar el índice de precios después de una inflación del 24.000% en los 12 meses precedentes. En Polonia, el restablecimiento de la estabilidad de los precios debería hacerse evidente hacia la primavera.

La prueba del fuego para el gobierno polaco -además de la firmeza que muestre en la contención de los salarios- la protagonizará el banco central, que es el que ha de asegurar la restricción crediticia incluso en el caso de que se produzcan despidos y cierres de fábricas. El banco empezó a contraer el crédito en el pasado otoño. Las primeras reacciones han sido positivas: los administradores temen por vez primera por lo que

pueda ocurrirles a sus fábricas, razón por la cual extreman su vigilancia. Ahora bien, si llegado el momento de tener que cerrar una fábrica el gobierno cede concediéndole nuevos créditos para mantenerla de pie, no sólo los recursos habrán ido a parar a un mal destino sino que se perderá el control de la oferta monetaria.

Los observadores occidentales no deberían dramatizar los posibles despidos y las quiebras. Polonia, al igual que el resto de la Europa del Este, tiene ahora demasiado poco paro, no al revés. Jacek Rostowsky, de la Universidad de Londres, está en lo cierto cuando subraya que una buena parte de la presión en favor de un aumento de los salarios es el resultado de las insostenibles bajas tasas de desempleo. Deberían esperarse -y tolerarse- durante algunos años tasas de paro incluso superiores a la tasa natural (situada aproximadamente alrededor del 5%), dando lugar a que los trabajadores vayan de la industria a los servicios y a la construcción. Por esto el gobierno polaco no debería temer los despidos como lo hicieron sus predecesores. Un sector privado en progresión absorberá mucha mano de obra. Además, en el curso de 1990 debe quedar establecido en Polonia un adecuado sistema de seguridad social y de reciclaje profesional.

Los enigmas de la privatización

La Sra. Thatcher, el mayor privatizador del mundo, ha supervisado la transferencia de un buen número de empresas nacionalizadas en la última década. Polonia tiene más de 2.500 empresas susceptibles de ser candidatas a la privatización. Lo que no se sabe es cómo proceder a llevarla a cabo de una manera que resulte equitativa, rápida, políticamente viable y de forma que se cree una estructura efectiva de control de la nueva entidad.

Las complicaciones empiezan con el hecho de que la propiedad de las empresas nacionalizadas es ya, en el Este europeo, objeto de disputa. Los trabajadores se preguntan por

qué se produce este conflicto de opiniones dado que, naturalmente, los propietarios son ellos. Muchos administradores, simplemente, se han atribuido el derecho de arrendar, de fusionar, e incluso de vender, los activos de sus empresas, frecuentemente pensando en su propio enriquecimiento y sin contar con la irritación de la población.

La privatización debería empezar dejando claro que tales empresas son propiedad del Estado y que sólo este puede disponer de las mismas. Las pretensiones de los trabajadores sobre la propiedad deben ser rechazadas con un argumento de equidad social: la mano de obra industrial representa sólo el 30% de la mano de obra total y el 15% de la población. Tales pretensiones, con todo, pueden ser aceptadas parcialmente concediendo a los trabajadores un acceso preferente a alguna parte de las acciones de sus firmas, así como dándoles representación en los consejos de administración, de conformidad con lo que prevén las leyes en algunos países europeos occidentales.

El objetivo principal debería ser transformar empresas nacionalizadas en sociedades privadas, con participaciones o acciones transferibles, en vez de, v.g., convertirlas en cooperativas o en empresas auto-administradas por los trabajadores. Sea como fuere, los gobiernos deben establecer mecanismos rápidos y transparentes para la transformación de tales empresas.

En general, las acciones deben poder venderse al público. Pero se necesitarán también muchos otros posibles arreglos tales como "joint ventures" o fusiones con firmas privadas. Las ventas deben realizarse contra dinero, no intercambiando fábricas por deuda exterior. El gobierno, en efecto, necesita dinero, y debe buscar otros métodos de reducción de la deuda actual.

El papel de Occidente

Los gobiernos occidentales se están dando cuenta de lo

importante que puede ser su colaboración en los procesos de reforma. La ayuda más fundamental que estos precisan es el compromiso de incorporar a los países del Este en el mercado común europeo. La Europa occidental debe estar preparada para recibir más mercancías de los países del Este, que estos podrán suministrar a medida que eliminen las restricciones comerciales y establezcan la convertibilidad de sus monedas. Y esto tanto en la industria como en la agricultura. Así, v.g., los productores de porcino de la CEE deberán admitir jamones de Polonia. Este es el precio que deberán pagar por la democratización de Europa oriental y por la paz.

Paralelamente, deben abolirse las restricciones del Cocom que prohíben o limitan las ventas de material de alta tecnología a los países del Este. Estas restricciones producen a veces efectos imprevistos y desagradables. Así, por ejemplo, el periódico de Solidaridad, en Polonia, no puede adquirir un ordenador Apple que necesita para sus labores de composición.

Los países del Este necesitarán también ayudas financieras. Las más urgentes serán las que permitan la constitución de reservas exteriores necesarias para la convertibilidad y la estabilización monetarias. Los créditos del FMI actuarán en este sentido, pero serán insuficientes.

Un necesario segundo tipo de ayuda tomará la forma de dinero para el establecimiento de una red de protección social en toda la región. Occidente actuó con prontitud cuando se trató de prestar ayuda alimenticia, pero está siendo mucho más lento cuando se le solicitan -a través del Banco Mundial- recursos para sostener a los trabajadores que han perdido o perderán el empleo durante la presente fase de la reforma.

Una tercera clase de colaboración ha de consistir en la cancelación de la mayor parte de lo que se debe a los gobiernos o a los bancos extranjeros. La deuda de Polonia es de unos 40 m.m. de dólares, y las de Yugoslavia, Hungría y Alemania oriental de unos 20 m.m. por país. Cualquier intento de recuperar una parte substancial de las sumas debidas someterá a todos los países del Este a la condición de siervos durante la

vida de una generación. Tal exigencia por parte de Occidente resultaría particularmente amarga, en especial si se tiene en cuenta que la deuda es un legado de la mala administración comunista, sobre la cual la población no tenía ningún control.

La cuarta clase de ayuda que se necesita es financiación a largo plazo para el desarrollo. El Plan Marshall proporcionó donaciones, no créditos, para Europa. La ayuda en forma de donaciones es aún necesaria para ser gastada en infraestructura y en el control del medio ambiente. Pero la mayoría de las propuestas procedentes de Occidente se refieren a créditos. Ahora bien, según la forma que estos adopten el resultado puede ser positivo o destructivo. Si los gobiernos extranjeros facilitan créditos, estos deben comprometer sólo a las firmas que los reciben, no a los gobiernos nacionales. Los créditos, además, deberían dirigirse principalmente al nuevo sector privado, y más específicamente a las empresas de tamaño medio y pequeño.

La iniciativa francesa de crear un banco para el desarrollo del Este debe asumir todos estos condicionamientos. La cancelación de la deuda debe preceder a toda operación de ayuda en gran escala por parte de cualquier banco de desarrollo.

En marcha hacia la expansión

Muchos visitantes recientes de la Europa del Este han expresado pesimismo a propósito del futuro de la zona, y han aludido a las fábricas anticuadas, a la ausencia de adecuados sistemas de contabilidad, a la escasez de administradores, etc. Y es verdad que el proceso de reforma podría encallar, por estas y otras causas. Ahora bien, debemos poner esperanzas en el talento de los europeos del Este, que tan bien se ha manifestado en la dignidad con que han conseguido y recibido las reformas políticas recientes.

Comparada con cualquier otra región del mundo de un nivel de vida comparable (de alrededor de 2.500 dólares por

habitante) la población del Este europeo es muy cualificada; los recursos de base son cuantiosos; la desigualdad de rentas - reponsable de gran parte de los conflictos de Iberoamérica- es modesta; los costes de transporte para las exportaciones son reducidos; y la base industrial, aunque vetusta, es diversificada. Podemos estar seguros de que un trabajador polaco muy cualificado ganará mucho más de su actual salario de 100 dólares una vez que la economía de mercado y la integración en Europa sean un hecho.

Son los empresarios, no los economistas, los que han de determinar las nuevas tecnologías, los sistemas de organización y las técnicas de administración que han de estar en la base de la revigorización de la Europa del Este. Pero es indispensable que las energías empresariales sean libres de manifestarse y encuentren el terreno propicio que ha de asegurar el éxito de las reformas.

Eutanasia para el Comecon

("Financial Times", edit.)

El Comecon se muere, y la desaparición del mismo es el resultado inevitable de la liberación de la mayoría de sus miembros de la disciplina de la planificación central y del monopolio político de sus partidos comunistas. Pero no está claro cómo ha de producirse su liquidación total, que en ningún caso debería ser inmediata. Después de la reunión de Sofía, parece obvio que sus miembros harán un esfuerzo para aprovecharse de la debilidad progresiva de dicha organización con el fin de preparar del mejor modo posible el aterrizaje suave de cada uno de ellos en la economía mundial.

El resultado de la citada reunión confirma que lo que los miembros europeos del Comecon -Bulgaria, Checoslovaquia, Alemania Oriental, Hungría, Polonia, Rumania y la Unión Soviética- tienen en común es la necesidad de competir por las inversiones, la ayuda, la tecnología y los mercados que sólo pueden proporcionar los países industriales de Occidente. Las economías más pequeñas de Checoslovaquia, Alemania Oriental (esta en una posición especial a causa de la protección de sus hermanos vecinos) y Hungría son las que se encuentran en una mejor situación para sobrevivir y, en definitiva, para prosperar en este mundo nuevo.

Como es lastimosamente evidente, Polonia tendrá que hacer frente a una hiperinflación y a una posible inestabilidad. Con todo, también disfruta de alguna ventaja: el prestigio derivado de su papel pionero en la reforma política, la colaboración importante que pueda prestarle la diáspora polaca, la distancia andada ya en el camino hacia un mercado libre y, por último, la destacada presencia de un gobierno que disfruta del apoyo de la población, incluso teniendo en cuenta -como es el caso- que las medidas que adopta les hace más pobres.

Los países miembros son conscientes de la situación en que

se hallan, y pese a que se habrán mantenido unidos a la fuerza, no pueden permitirse abandonar el grupo. En especial necesitan energía barata de la URSS y, a corto plazo, los poco exigentes mercados propios a los que enviar una producción industrial de baja calidad.

Estas necesidades han dado lugar al que ahora es el principal punto de discusión dentro de la organización. Todos se han mostrado de acuerdo con la propuesta de la URSS de que el Comecón adopte unos precios establecidos en una moneda fuerte a principios de 1991. Ahora bien, los otros países, dirigidos por Checoslovaquia, hacen notar que esta propuesta beneficiaría al exportador de energía y penalizaría al suministrador de productos industriales de baja tecnología. Dado que esta "división del trabajo" les fué impuesta por los soviéticos, estos deberían subsidiar la dura transición hacia la competencia abierta de los otros países. Esta delicada cuestión constituirá lo esencial de las deliberaciones de la comisión especial establecida estos días para revisar el futuro del Comecon.

Mientras tanto, rumanos y búlgaros serán unos sujetos pasivos, por el momento. Los primeros porque se encuentran aún evaluando los costes de la devastación producida por Ceaucescu, y los segundos porque se hallan sólo en los inicios de sus reformas políticas y económicas. Los países en vías de desarrollo -es decir, los no europeos: Cuba, Mongolia y Vietnam- poco pueden hacer salvo esperar, sin que les quepa confiar en nada bueno.

Teniendo en cuenta, por lo tanto, que a todos esos países les queda aún mucho por discutir, resultaría prematuro escribir el epitafio de la organización condenada a desaparecer. Pero por lo menos puede decirse lo que sigue. El Comecon fué un instrumento del modelo de desarrollo estalinista. En su mejor momento contribuyó a la industrialización de países agrícolas pobres tales como Bulgaria, aún considerando que tal industrialización ha dejado una infraestructura técnicamente atrasada en un marco ambiental contaminante. Lo peor de él fué que constituyó un absurdo económico, arruinando algunas culturas indus-

triales y comerciales (de las que Checoslovaquia es el exponente extremo, lo que explica la actual vehemencia de este país) e imponiendo el retraso técnico. Este retraso se acentuó cuando los países más avanzados de Occidente se adaptaron a los ordenadores y a la microelectrónica, cosa que no hicieron los países comunistas.

El Comecon fué no sólo un obstáculo para el progreso de los países miembros sino para la creación de lo que Gorbachev ha llamado la casa europea, cuyos contornos pueden ahora empezar a verse con mayor claridad.

¿Qué pasa con el petróleo?

("The Economist")

A pesar de las campañas de los defensores del medio ambiente, el petróleo todavía supone el 38% como fuente de energía en el mundo. En 1989 el valor del crudo consumido se elevó a la fantástica cifra de 430 m.m. de dólares. Apenas puede sorprender, en estas circunstancias, que el 25% de aumento de los precios del mismo en los cuatro últimos meses del año recién acabado haya provocado cierta alarma en los países importadores. ¿Puede esto suponer el tercer encumbramiento de la OPEP?

Los pasados meses han sido muy positivos para el cartel. Una ola de frío en Diciembre elevó el consumo de petróleo de Norteamérica en un millón de barriles diarios (b/d). En Europa, la sequía ha reducido la producción hidroeléctrica en una quinta parte y, al limitar los suministros de agua refrigerante, ha contribuido a que la mitad de las centrales nucleares de Francia funcionaran por debajo de su capacidad. Esto ha supuesto una reducción de las exportaciones francesas de electricidad, activando la demanda de petróleo por parte del Reino Unido y de Italia. Añádase a esto una apreciable disminución de la producción petrolífera en Rusia y en Gran Bretaña -además de unos cuantos accidentes navales que han supuesto la pérdida de miles de toneladas- y quedarán explicadas las razones por las cuales el precio ha pasado de 17 dólares el barril en Septiembre a 22 dólares al inicio del año.

¿Puede esto durar? La Agencia Internacional de Energía señala que la demanda de petróleo de los países de la OCDE aumentó sólo un 1% en 1989, lo que representa la mitad de lo que se había previsto un año antes. En 1990, según se prevé, el consumo debe permanecer estable, e incluso podría bajar, tanto en Norteamérica como en Europa. Sólo los muy expansivos NICs (Corea del Sur aumentó su consumo en un 25%; Taiwan en el 20%) jugarán a favor de la OPEP.

Mientras tanto, la producción de petróleo crece fuertemen-

te. A pesar de los problemas de la URSS y de Gran Bretaña, la producción de los países de fuera de la OPEP ha subido en más de 1 millón de b/d durante los últimos seis meses, alcanzando la mayor cifra en dos años. Por su parte, la producción de la OPEP creció en una quinta parte el año pasado, hasta alcanzar 24 millones de b/d en Diciembre. Incluso en el caso de que, como se espera, el cartel restringiera algo la producción durante el primer trimestre de 1990, lo más probable es que se produzca un nuevo exceso de la oferta. Esto es lo que explica que los precios se hayan reducido en un dólar desde los primeros días de Enero.

Aquellos que todavía creen que la OPEP está en condiciones de volver a dominar la situación deberían tener en cuenta otros factores. Las cifras más recientes del departamento de energía de Estados Unidos muestran que, a la largo del pasado año, el mundo descubrió 5'5 veces más petróleo (120 m.m. de barriles) del que se consumió. Y aunque los mayores descubrimientos tuvieron lugar en países de la OPEP, también se produjeron en países de fuera de la organización, con hallazgos cinco veces superiores a la extracciones.

A largo plazo, la OPEP deberá hacer frente a problemas todavía mayores. Las reservas de gas mundiales aumentan (en un 50% sólo en los diez últimos años), lo que lleva a las grandes compañías petrolíferas a convertir gas en productos petrolíferos refinados. Esto ha de suponer una reducción de la demanda de crudo al final de la presente década, puesto que la técnica para convertir el gas será productiva si los precios del petróleo aumentan sólo un poco por encima de los actuales. Por otra parte, la inclinación que se manifiesta en California a favor de los carburantes "limpios" para el transporte (como el metanol), se está extendiendo al resto de Norteamérica y dará lugar, casi con toda seguridad, a una ley sobre limpieza atmosférica ("clean-air bill") este mismo año. Europa seguirá probablemente los pasos de Estados Unidos. En estas circunstancias, es posible que la OPEP haga bien en preservar recursos para tiempos peores.

Méjico: la modestia de los nuevos acuerdos sobre la deuda

(*"Financial Times"*, edit.)

En medio de no poco ruido, el acto formal de la firma empezará a principios del mes próximo, probablemente en la ciudad de México. Se trata del acuerdo sobre la deuda que han concluido Méjico y sus 450 -aproximadamente- acreedores bancarios. Se espera que el gobierno aproveche esta ceremonia para llamar la atención sobre la transformación que se ha operado en la economía mejicana en los años más recientes.

A uno no le gusta estropear una fiesta. Pero parece claro que si Méjico consigue contemporizar con el problema de la deuda, la contribución que en ello haya tenido el nuevo acuerdo sobre la materia habrá sido bien modesta.

La nueva estrategia -anunciada por Nicholas Brady, el Secretario del Tesoro de Estados Unidos- tenía por objeto desviar el enfoque de los esfuerzos para solucionar el problema, que de descansar en nuevos préstamos de los bancos iba a pasar a la reducción del peso de la deuda en los países muy endeudados. Resulta, sin embargo, que la deuda de Méjico apenas se reducirá.

La deuda total de Méjico asciende a 100 m.m. de dólares, pero la deuda bancaria a medio y largo plazo cubierta por el acuerdo -48'5 m.m.- no alcanza ni a la mitad de aquella suma. Los bancos tenían tres opciones: hacer nuevos préstamos equivalentes al 25 por ciento de los que ahora tienen concedidos, y esto en un período de cuatro años; cambiar sus viejos préstamos por bonos de 30 años que rendieran el mismo interés que los nuevos créditos (trece dieciseisavos sobre los tipos del mercado monetario), pero con un valor facial descontado en el 35 por ciento; o, finalmente, cambiar sus préstamos por bonos a largo plazo que rendirían un 6'25 por ciento fijo como tipo de interés. Los bonos descontados y los de interés fijo cuentan con garantías, equivalentes a 18 meses de pagos por intereses y al

pago del principal al cabo de 30 años.

Bancos que representan alrededor del 49 por ciento del total de la deuda eligieron los bonos de interés fijo. Si bien no reducen la deuda nominal de Méjico, rebajan los pagos por intereses. A los tipos actuales del mercado, lo que se ahorra por intereses son aproximadamente tres puntos porcentuales sobre 23'7 m.m. de deuda, esto es, unos 700 millones anuales.

El cuarenta y uno por ciento de los bancos eligieron los bonos descontados, con lo que 20 m.m. de deuda se redujeron en 7 m.m. Sin embargo, bancos que representan el restante diez por ciento optaron por créditos nuevos, con lo que la deuda bancaria de Méjico se incrementará en 1'2 m.m. de dólares.

La reducción neta de la deuda mejicana, pues, es de 5'8 m.m., equivalente, más o menos, a los nuevos créditos que Méjico ha de obtener, a los tipos del mercado, del Fondo Monetario Internacional, del Banco Mundial y del gobierno japonés para financiar las garantías de los bonos.

De todo ello resulta que Méjico habrá reducido su libertad de movimientos futura a cambio de un beneficio neto de 700 millones anuales, equivalentes a una reducción de alrededor del 8% de su total servicio de la deuda.

Tal vez se puedan añadir otras dos ventajas. El acuerdo debería poner fin al crecimiento de la deuda de Méjico que un acuerdo con los bancos hubiera supuesto bajo la vieja estrategia. En segundo lugar, las noticias sobre la conclusión del acuerdo supusieron un aumento de la confianza en la economía mejicana. Esperemos que esta confianza se mantenga.

Pero quedan no pocas preocupaciones. A pesar de la opinión de Brady según la cual las negociaciones entre los bancos y los países deudores sería algo sólo de ellos, incluso los modestos beneficios obtenidos por Méjico no habrían sido posibles sin una decidida intervención oficial de Estados Unidos. Nadie sabe si tal apoyo puede repetirse en casos sucesivos. Sin él la nueva estrategia producirá sólo limitados beneficios para muchos países. Finalmente, una parte substancial de los beneficios que obtenga Méjico irán a acreedores privados, no a sus gentes.

El dilema para un país como Méjico es que su economía no está en tan buena situación como para permitirle pagar todas sus deudas, ni en un estado tan lamentable que pueda hacer posible un acuerdo por el que los bancos reduzcan voluntariamente la deuda. En consecuencia, los principales beneficiarios de la mejor situación de la economía de Méjico son, una vez más, sus acreedores. Con lo cual se llega a una conclusión paradójica: cuanto peor haya funcionado un país mayores serán las ventajas que obtenga de la iniciativa Brady.

Los años 90: problemas y oportunidades

Reflexiones de Lester Thurow, Norbert Walter, Yasunori Sone, David Hale y Maurice Allais, transcritas en el "Herald Tribune" de fecha 02.12.90.

La década de los 90 proporcionará unas oportunidades formidables para el aumento de la prosperidad mundial, especialmente como consecuencia de los cambios espectaculares, políticos y económicos que se están produciendo en el Este europeo. Sin embargo, la economía internacional se verá sometida a unas enormes tensiones que podrían traducirse en una considerable inestabilidad.

Los riesgos, así como los beneficios potenciales, han sido subrayados por cinco preeminentes economistas mundiales invitados por el "International Herald Tribune" para que definieran las tendencias más importantes de la década que ahora se inicia. Dos de ellos, el francés Maurice Allais y el japonés Yasunori Sone describen los mercados financieros internacionales como un vasto casino que podría llegar a ser incontrolable durante los próximos años. El mismo Sone, y también Lester C. Thurow, norteamericano, prevén crecientes conflictos comerciales. David D. Hale, de Kemper Financial Services, contempla tensiones cada día mayores en las relaciones USA-Japón y advierte que el sistema económico occidental podría encontrar dificultades ante "la desaparición del enemigo común" en el Este. Norbert Walter, del Deutsche Bank, manifiesta que la prosperidad occidental será un elemento crucial para la recuperación en el Este, pero pone en guardia sobre el excesivo optimismo que puedan crear las nuevas expectativas comerciales y financieras. Alemania Federal debe ser persuadida para que permanezca en el seno de la gran familia occidental, añade Walter.

Con la vista en el Este

por Lester C. Thurow, decano de la School of Management Alfred P. Sloan en el MIT, Cambridge, Massachusetts.

Los resultados que se obtengan en la década de los 90 dependerán del equilibrio preciso que se produzca entre una enorme oportunidad y un enorme problema.

La oportunidad se llama Europa del Este. Si el sistema de incentivos consigue arraigar -cosa nada fácil- la expansión del Este europeo en los años 90 podría superar la de la Europa occidental en los años 50 y 60.

Tendemos a olvidar que ninguno de los países de la Europa oriental es pobre. La Alemania del Este tiene un producto nacional bruto por habitante que es el doble del de Corea del Sur. No parten de cero. Y lo que es más importante, hasta el nivel de bachiller, el Este europeo puede que sea la región mejor formada del mundo. Sus países disponen de trabajadores preparados y con bajos salarios. Cuentan ya, además, con una infraestructura básica (electricidad, transporte comunicaciones), la cual, por supuesto, deberá ser ampliada y mejorada, pero partiendo de lo ya existente.

Cualquier empuje expansivo que se produzca en el Este se traducirá en una expansión en Europa occidental. Esta proporcionará los capitales, las máquinas herramientas, la tecnología y la dirección. El Este pondrá un mercado en rápido crecimiento a disposición de los bienes de consumo de Occidente. La Alemania Federal, por otra parte, solucionará el grave problema demográfico que había hecho pensar en un crecimiento lento de este país en los años 90.

Debe insistirse, sin embargo, en que el establecimiento de un sistema de incentivos correcto constituye un enorme interrogante. El paso de una economía planificada a una economía de mercado supone un período en el que las rentas descienden. La vivienda es el mejor ejemplo. Los rusos gastan el 1 por ciento de sus ingresos en vivienda. En las economías

capitalistas el gasto medio de la gente en este capítulo oscila entre el 30 y el 40 por ciento de lo que ganan. Pasar a una economía de mercado representa elevar los alquileres y, además, esperar 10 o 20 años antes de que la mayoría de la población pueda disponer de viviendas mayores o mejores. En la fase intermedia, la renta disponible para otros menesteres es menor. Ahora bien, la reducción del poder de compra es muy dura en una democracia, y más aún en una nueva democracia.

El problema al que nos hemos referido más arriba son los desequilibrios comerciales, y no sólo entre Japón, Alemania y los Estados Unidos, sino entre los mismos países europeos. Dado el volumen de los desequilibrios presentes, no es probable que puedan continuar durante otros diez años.

La eliminación de desequilibrios comerciales normalmente significa recesiones y menor crecimiento. Los países deficitarios se ven forzados a imponer restricciones en sus políticas monetaria y fiscal con el fin de ralentizar la expansión y reducir las importaciones. Como consecuencia de la correspondiente austeridad, las exportaciones de los países excedentarios se reducen. Se pierden puestos de trabajo en las industrias exportadoras y los países excedentarios deben proceder asimismo a disminuir el ritmo expansivo.

Creo que la oportunidad prevalecerá sobre el problema. Los desequilibrios comerciales encontrarán más fácil solución en el marco de rápido crecimiento de los años 90- que en de lenta expansión de los 80.

Los años 90, en definitiva, serán una buena década para la economía.

En marcha hacia la globalización

por Yasunori Sone, profesor de Política Económica en la Universidad de Keio, de Tokio.

El sistema económico mundial de los años 90 hará que las relaciones políticas, económicas y culturales internacionales sean inevitablemente más complejas. Los cambios que se operen en estas áreas incrementarán el nivel de riqueza absoluta, pero también darán lugar a considerables críticas y a fricciones.

La globalización -una tendencia clara en la economía mundial durante la pasada década- es inseparable del desarrollo de las redes de información que el progreso tecnológico ha hecho posible. Los efectos de lo que ocurre en un lugar cualquiera del mundo se extienden ahora a todas partes instantáneamente.

Los bonos del Tesoro norteamericanos se ven en parte sostenidos por los elevados precios del suelo urbano de Tokio, por ejemplo. Y la inflación de estos precios afectará no sólo a Los Angeles o a Nueva York, sino también a Londres y a Sidney a través de las corrientes de capitales japoneses.

Los mercados financieros de todo el mundo están ahora sincronizados, y las transacciones son gestionadas globalmente, no por países. Podemos así esperar que las redes de información conviertan los mercados mundiales en casinos en los años 90, originando muchas "burbujas" y un incremento del número de transacciones sin relación con circunstancias económicas reales.

Cada uno de los gobiernos de los grandes países intentará controlar esta situación a través del Grupo de los Cinco o de contactos bilaterales, pero la gigantesca fuerza del casino en que se ha convertido el mercado hace que su fortaleza esté por encima de los poderes combinados de esos países.

No obstante, si bien las economías nacionales pueden que sean capaces de adaptarse a las nuevas grandes corrientes de capital en términos monetarios, el hecho de que la globalización económica tenga lugar tan rápidamente hará que la gran mayoría de la gente, no afectada por este proceso e incapaz de hacer frente al súbito cambio, quede rezagada. Como consecuencia de ello, se tenderá a valorar las economías y las culturas "locales", lo que, a su vez, se traducirá en más

exigencias en el marco político, en especial a nivel de las legislaciones nacionales, con el fin de reducir el abismo entre la economía global por un lado y las locales por otro.

Será curioso contemplar cómo en el marco de esa economía global aumentan las reivindicaciones de las regiones y de los grupos étnicos, y cómo la necesidad de superar los conflictos entre los intereses globales y los locales alcanza tal extremo que llega a desbordar la capacidad de los gobiernos.

La urgente reforma institucional

Por Maurice Allais, Premio Nobel de Economía.(1)

El mundo económico de hoy descansa en una gigantesca pirámide de deudas, y cada uno apoya a su vecino en un frágil equilibrio. Nunca en el pasado ha existido tal acumulación de promesas de pago, y nunca ha sido tan difícil hacer frente a esta situación.

El mundo se ha convertido en un gran casino en el que millones de jugadores especulan con monedas y con valores. Con un mercado u otro permanentemente abiertos en el mundo, el juego no acaba jamás, y tampoco las apuestas.

En todas partes la especulación resulta más fácil por obra de los mecanismos de crédito, que hacen posible comprar sin pagar y vender sin tener.

Las corrientes financieras entre los países del Grupo de los Siete ascienden a más de 400 m.m. de dólares diarios, mientras que las corrientes comerciales sólo alcanzan los 12 m.m., aproximadamente.

Es el volumen de las corrientes financieras especulativas

(1) El lector observará que esta colaboración de Allais en el "Herald" reproduce casi exactamente una parte del artículo del mismo autor que "Cuadernos" publicó en su núm. 28/29, de Julio/Agosto 1989 (Nota del trad.)

lo que explica la extraordinaria inestabilidad del dólar, el tipo de cambio del cual, por ejemplo, cayó de 3'47 DM en Febrero de 1985 a 1'57 en Diciembre de 1987.

Los préstamos extranjeros a corto plazo contribuyen a que el nivel de vida de Norteamérica sea un 3% superior a lo que sería si la balanza de pagos de Estados Unidos estuviera equilibrada. Esta situación constituye una fuente potencial de inestabilidad.

Todas estas dificultades son el resultado de olvidar un hecho fundamental, cual es que ningún sistema de economía de mercado puede funcionar adecuadamente si la creación incontrolada de nuevos medios de pago aplaza los reajustes necesarios.

Eso es lo que ocurre cada vez que la gente cubre sus gastos, o sus deudas, con simples promesas de pago, sin ninguna contraprestación efectiva directa o indirecta.

La forma en que opera actualmente el mecanismo de crédito -basado en la cobertura parcial de los depósitos ("fractional coverage of deposits"), en la creación de dinero de la nada (ex-nihilo) y en el préstamo a largo plazo de recursos recibidos a corto- tiene como efecto una considerable amplificación de esos desórdenes.

De hecho, todas las grandes crisis de los siglos XIX y XX han sido consecuencia de la expansión excesiva del crédito, de las promesas de pago y de su monetización, así como de la especulación que ha resultado de ello. La cotización continua de valores y de monedas no hace más que amplificar los efectos, y facilita el fraude y la manipulación del mercado.

Las influencias desestabilizadoras del mecanismo de crédito son hoy mayores porque se observan tanto en el marco nacional como en el internacional, ocasionando:

- Una monetización acelerada de las deudas y una creciente confusión entre ahorro y dinero.
- Una expansión desconsiderada del crédito.
- La inestabilidad potencial del sistema bancario.
- La expansión de la deuda en el marco nacional y en el

internacional.

- La inestabilidad de los tipos de cambio flotantes.
- Los desequilibrios corrientes y la amenaza proteccionista.
- La especulación febril en los mercados de valores y de cambios, estimulada por la contratación continua.
- La utilización generalizada del dólar como unidad de valor, incluso teniendo en cuenta que el valor real del dólar, internacionalmente, es extremadamente inestable e impredecible.
- La contradicción fundamental entre movimientos de capital a corto plazo y la independencia de las políticas monetarias nacionales.
- Políticas oportunistas para hacer frente a las dificultades de cada momento.
- La inestabilidad potencial de la economía mundial entera.

Hasta ahora, el colapso ha podido evitarse, pero se hace cada vez más difícil enfrentarse con unos desequilibrios que nadie puede controlar en realidad. De hecho, tales expansiones excesivas del crédito y de la deuda han conducido siempre, hasta ahora, a problemas mayores.

Si hemos de superar tales dificultades y evitar una crisis grave, y si queremos asegurar una economía eficaz y una aceptable distribución de la renta, se hace preciso proceder a una reforma fundamental de las instituciones monetarias y financieras. Esta es la gran tarea para la década que empieza.

Después de la pérdida de un enemigo

Por David D. Hale, jefe de economistas en Kempel Financial Services, de Chigago.

Una de las cuestiones paradójicas que resultan del fin de la guerra fría es saber si los países occidentales serán

capaces de preservar el libre comercio de mercancías y de capitales sin la unidad política que proporcionaba la existencia de un enemigo común en el Este.

En Europa, la apertura del Este podría distorsionar el notable equilibrio de las corrientes de mercancías y de capitales que se ha producido alrededor de la economía alemana durante la década de los 80.

Si Alemania Federal consagra ahora una proporción creciente de su ahorro a la reconstrucción de las economías euro-orientales, será más difícil para Gran Bretaña, España e Italia financiar sus grandes déficits exteriores. A medida que aumente en estos países la presión para elevar los tipos de interés o para devaluar, su respaldo en favor de la integración monetaria europea podría debilitarse.

El fin de la guerra fría podría asimismo magnificar las tensiones ya existentes en las relaciones USA-Japón. Hasta ahora Norteamérica ha tolerado grandes déficits comerciales con Japón en parte porque este país asumía el papel de "portaaviones norteamericano" al otro lado del Pacífico.

El gobierno japonés ha contribuido al sostenimiento del dólar a través de la compra masiva de bonos USA, dando las correspondientes instrucciones a las compañías de seguros y sugiriendo a su banco central que limitara el crecimiento monetario japonés mediante controles del crédito en vez de hacerlo por medio de elevaciones de los tipos de interés.

Aunque Norteamérica y Japón tienen poderosos incentivos para proseguir la cooperación, la pérdida de un enemigo común podría animar a uno y otro país a mostrarse menos cautos en las reclamaciones del uno contra el otro.

Existe ya una creciente presión en el Congreso norteamericano para restringir el acceso japonés a los activos y a la tecnología norteamericanos. Los japoneses, por su parte, también se están cansando de las exigencias de Estados Unidos para que modifiquen su comportamiento microeconómico interno con el fin de acomodarlo a las prácticas occidentales.

El término de la guerra fría podría proporcionar a

Norteamérica la oportunidad de aumentar la competitividad como resultado de los menores gastos militares. Lo que queda por ver es si el ahorro de costes que resulte de la reducción de los gastos de defensa será utilizado para disminuir el déficit presupuestario o si será absorbido por un aumento de los gastos sociales parecedio al que se produjo al término de la guerra del Vietnam.

El gran déficit fiscal hizo que se restringieran los gastos no militares durante los años 80, pero el fin de la guerra fría podría inclinar la política norteamericana hacia la izquierda, desviando el favor de los electores de la política exterior a los problemas internos.

Si se produce tal reajuste político, una de las ironías y una de las inesperadas consecuencias de la liberación del Este europeo podría ser el deslizamiento hacia posiciones proteccionistas en materia de comercio y de inversión, en un intento de hacerse con los medios con los que plantar cara al reto japonés y al nacimiento de un orden económico internacional.

La prosperidad de Occidente es esencial para las economías del Este europeo

Por Norbert Walter, director de economía internacional del Deutsche Bank.

El año 1989 no ha sido sólo el último de una década, ni tampoco únicamente el séptimo de la presente fase expansiva de la economía internacional. Ha sido un año de dimensiones históricas.

Los pueblos de la Europa del Este, en efecto, se han manifestado contrarios a las economías de planificación centralizada y a los regímenes comunistas. Ante tal circunstancia, problemas tales como la posición cíclica de las economías occidentales, la tasa de inflación o los

desequilibrios corrientes quedan en un segundo término.

Con todo, el bienestar y el buen funcionamiento de las democracias occidentales, así como la prosperidad de los países industriales, son esenciales para la mejora de los países del bloque oriental.

Los países industriales experimentaron una recuperación casi sincronizada a lo largo de los años 80. Tal recuperación se vió estimulada primero y principalmente por Estados Unidos y Gran Bretaña. Estos dos motores de expansión están ahora perdiendo fuerza, mientras que el Lejano Oriente y la Europa continental, en particular, están obteniendo unos resultados económicos espectaculares.

Así, pues, hemos entrado en una fase de dientes de sierra en la economía internacional, con unos Estados Unidos que van hacia abajo y con un Japón y una Europa moviéndose para arriba.

Tal evolución debe ser celebrada por varias razones: contribuirá a la reducción del excesivo consumo en Estados Unidos y en Gran Bretaña, y supondrá una corrección parcial de los desequilibrios exteriores. Consecuentemente, disminuirá la excesiva corriente de ahorro hacia Estados Unidos y Gran Bretaña, lo que reducirá la vulnerabilidad de los países deficitarios y, en especial, hará innecesarias en estos nuevas elevaciones de los tipos de interés.

La economía de la Alemania Federal se está beneficiando de una serie de "acontecimientos afortunados" en la presente fase: una reducción fiscal importante (un buen 1 por ciento del PNB) y un incremento substancial de su población (también un buen 1 por ciento, en 1989). Una y otra cosa aceleran la demanda interna, y el influjo de la mano de obra adicional aumenta la capacidad de producción del país. Esto último se ha visto también estimulado por la gran actividad inversora de los últimos años.

Pero si la tendencia por lo que se refiere a los países industriales puede proyectarse con cierto margen de confianza, lo que pueda ocurrir en el Este de Europa es extremadamente incierto. Se puede aceptar que el proceso de reforma es

irreversible. Ahora bien, las esperanzas de que las reformas políticas y, sobre todo, económicas serán profundas y generalizadas pueden pecar de excesivamente optimistas. Por consiguiente, entiendo que son prematuras las afirmaciones según las cuales se ha de producir una mejora inmediata de las corrientes comerciales y financieras hacia el Este.

Alemania Federal, que tan atraída se siente por los acontecimientos que tienen lugar en la Europa oriental, debe ser ayudada por sus amigos occidentales para que persista en sus esfuerzos integradores en el seno de la Comunidad.

El Reino Unido, por su parte, no debería aprovecharse de lo que sucede en el Este para eludir sus compromisos en favor de la construcción europea.

ARTICULO DEL MES

LA VIDA POLITICA Y LOS CICLOS
ECONOMICOS EN LAS DEMOCRACIAS
INDUSTRIALES (*)

Alberto Alesina

(*) Artículo publicado en Economic Policy, nº 8, Abril de 1989, con el título: "Politics and business cycles in industrial democracies". Traducción de Luis Carlos Benito Cardenal.

LA VIDA POLITICA Y LOS CICLOS ECONOMICOS EN LAS DEMOCRACIAS INDUSTRIALES

Alberto Alesina(*)

Harvard University, NEBR y CEPR

Resumen

Son muchos los que creen que los efectos de la lucha entre los partidos políticos sobre la política macroeconómica del país son fuente de fluctuaciones económicas. Se describe a los políticos como dominados por dos motivos principales, no mutuamente excluyentes: ser reelegidos y satisfacer sus prejuicios ideológicos o políticos. Cuando se comparan estas teorías con los ciclos reales de diversos países industriales, las pautas de inflación, desempleo, producto y déficit presupuestarios hacen pensar que las decisiones de política económica dictadas por principios partidistas son fenómeno bastante generalizado. También se concluiría, si bien con menor claridad, que las preocupaciones electorales se traducen en importantes fluctuaciones. La combinación de ideología partidista y ciclo electoral puede fácilmente dar lugar a resultados socialmente indeseables. El grado de estabilidad institucional y la independencia del banco central tienen una influencia especial en los resultados macroeconómicos. Estas observaciones plantean diversas e importantes cuestiones sobre la índole de las instituciones políticas.

I. INTRODUCCION

La política y la macroeconomía están íntimamente interrelacionadas. Se ganan o pierden las elecciones como efecto de la situación económica. Sin embargo, es un hecho que los incentivos ideológicos y electorales condicionan las decisiones de los políticos en la esfera macroeconómica. En este artículo se estudia cómo el nivel de inflación, desempleo y crecimiento económico se ve afectado por las fuerzas políticas en varias economías industriales, con atención especial a Europa Occidental. No sería muy erróneo considerar que los políticos están dominados principalmente por dos motivaciones fundamentales. En primer lugar, se esfuerzan por seguir en el poder todo el tiempo posible. En segundo lugar, pertenecen a un partido y desean complacer a los que le votan. Es evidente que la influencia del juego político en la política macroeconómica depende de la motivación predominante de cada político. La teoría de los "ciclos político-económicos" (en adelante, CPE) popularizada por Nordhaus (1975) se caracteriza por su énfasis excluyente en las motivaciones electorales. Según este autor, los políticos tratan de crear el clima económico más deseable inmediatamente antes de las elecciones, aun cuando sus políticas puedan exigir costosos ajustes tras las elecciones. En concreto, se sobreestimula la economía antes de las elecciones con políticas expansionistas. Los votantes, cortos de vista, premian al gobierno en el poder, sin constatar que se requerirá una recesión tras las elecciones con el fin de reducir la inflación. De este modo, el ciclo político genera ciclos económicos subóptimos e innecesarios, ya que el tempo de la política macroeconómica se supedita artificialmente al calendario electoral. Se pueden citar casos muy conocidos en que este esquema tan simple de cosas se ha convertido en realidad. Por ejemplo, unas semanas antes de las elecciones de noviembre de 1972, el Presidente Nixon elevó las prestaciones de la Seguri-

dad Social en torno al 20 % y las indició con la inflación, en tanto que la oferta monetaria crecía en más del 8 % en 1972 frente al 4 % en los tres años precedentes y posteriores. No obstante, la base empírica elaborada según la intuición de Nordhaus no ha confirmado abundantemente la hipótesis CPE.

Al insistir en el comportamiento sesgado de los políticos en su "teoría partidista" (en adelante. TP), Hibbs (1977) sostiene que los partidos políticos tienen preferencias diferentes sobre las ventajas e inconvenientes respectivos de inflación y desempleo porque los resultados macroeconómicos conllevan importantes consecuencias redistributivas. Dado que un resultado de baja tasa de desempleo / alta tasa de inflación es favorable a la clase media baja, en tanto que la alta clase media se beneficia de la combinación opuesta, los partidos de izquierda escogen puntos en la curva de Phillips de mayor inflación y menor desempleo. En efecto, en los años sesenta, los países con gobiernos predominantemente socialistas presentaban una tasa media inferior de desempleo y una tasa de inflación media superior a la de los países con gobiernos predominantemente no socialistas. De aquí se sigue la posibilidad de un segundo ciclo político y de un segundo tipo de ineficiencia en la medida en que el comportamiento partidista de los políticos podría generar fluctuaciones económicas excesivas. Los partidos socialistas subestiman el costo de la inflación y estimulan la economía; los partidos conservadores son demasiado insensibles respecto del desempleo a la hora de combatir la inflación. Queda claro, como ha sido señalado por Frey y Schneider (1978), que los enfoques CPE y TP no son mutuamente excluyentes.

A mediados del decenio de 1970, tanto la aparición de la estanflación como la "revolución de las expectativas racionales" pusieron en duda la existencia de una curva explotable de Phillips, con dos consecuencias importantes para las teorías políticas de los ciclos económicos. En primer lugar, según el

nuevo enfoque, los responsables de la política económica no pueden provocar esas oportunas expansiones y recesiones previstas por CPE y, en cualquier caso, los votantes racionales no se dejan engañar fácilmente por tales fases expansivas preelectorales. En segundo lugar, dado que el nivel de empleo se mantiene intacto más allá del corto plazo, con independencia de las políticas de demanda agregada, será más difícil reconocer a los gobiernos partidistas en una perspectiva de medio y largo plazo. Esta crítica "racional" de CPE y TP ha quedado incorporada en los últimos trabajos de Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff y Sibert (1988), y Rogoff (1987) basados en la intuición de Nordhaus. Por su parte, Alesina (1987) se ha centrado en la teoría partidista. Una vez que se incorporan las expectativas racionales, los nuevos enfoques presentan consecuencias empíricas diferentes de las aportaciones originales de Nordhaus y Hibbs. Por ello, el soporte empírico de la nueva teoría partidista procede de Alesina y Sachs (1988) y Alesina (1988a) en lo que se refiere a Estados Unidos. En este artículo, se ofrecen datos relativos a varias democracias industriales durante los años setenta y ochenta; de ellos se siguen tres conclusiones principales.

En primer lugar, los efectos partidistas son importantes. Las pautas de desempleo, crecimiento del producto e inflación tienden a relacionarse sistemáticamente con la orientación política de los gobiernos. Sin embargo, esta diferencia sistemática es normalmente de corta duración, y se produce fundamentalmente en un corto periodo de tiempo tras un cambio de gobierno. Por el contrario, resulta más bien difícil probar la existencia de un ciclo sistemático sobre la producción y el desempleo tal como predice CPE. Si los políticos tratan de inducir una expansión de la economía antes de las elecciones, con frecuencia no lo consiguen. Otra posible interpretación es que los diversos gobiernos se enfrentan a problemas diferentes con anterioridad a las elecciones. Los gobiernos conservadores combaten con frecuencia el desempleo tras una recesión previa,

mientras los socialistas tratan de controlar la inflación resultante de sus políticas expansionistas. Ambos tipos de gobierno procuran aparecer como "moderados" a fin de obtener el apoyo de los votantes, si bien para conseguir el del "votante medio" tendrán que aplicar políticas diferentes, y a menudo opuestas. En segundo lugar, se da una correlación entre la estabilidad político-institucional y el comportamiento de la economía: los sistemas políticos más polarizados e inestables van asociados con resultados económicos peores en cuanto se refiere a inflación y desempleo. En tercer lugar, los resultados presentan una serie de consecuencias normativas sobre la conveniencia de las reglas políticas frente a la discrecionalidad, de las reformas institucionales, de un banco central independiente y de la coordinación de la política económica. En especial, una mejor comprensión de la economía política de la política macroeconómica constituye un prerrequisito crucial para el diseño de instituciones eficientes.

El resto de este trabajo se dividirá en tres secciones. En la sección 2 se pasa revista a las teorías político-económicas alternativas sobre inflación y desempleo, y se identifican las conclusiones empíricas que luego se investigarán en la sección 3 en relación a varios países industriales. La sección 4 estudia la relación entre estabilidad política y económica. En la sección 5 se abordan varias cuestiones normativas. En la sección final se exponen las principales conclusiones del trabajo.

2. TEORIAS POLITICAS DE LA INFLACION Y EL DESEMPLEO.

La opinión tradicional sobre la conducta de los políticos consiste en que son individuos egocentristas que tratan de

maximizar sus "rentas" personales. Como quiera que éstas están vinculadas a su permanencia en el cargo, los políticos simplemente maximizan su popularidad para así aumentar la probabilidad de reelección (Downs, 1957). De aquí se seguiría que se puede presumir una cierta convergencia política en un sistema de dos partidos: ambos tratarán de aplicar la política más aceptable al votante medio. Sin embargo, los políticos pueden tener diferentes motivos estratégicos, de forma que la convergencia de políticas no es muy fuerte; lo que es más importante, este resultado no siempre concuerda con la experiencia real. La falta de convergencia política, consistente en que diferentes partidos aplican diferentes políticas cuando están en el poder, es fenómeno muy generalizado. Por ejemplo, un político estadounidense sólo interesado en sí mismo, si quiere ser Presidente, necesita obtener en las elecciones primarias la designación como candidato. Para ello tendrá que adoptar una posición política cercana al votante medio de uno de los dos partidos. Como el programa adoptado en la ronda primaria se convierte en una limitación (factor de credibilidad) al elegir el programa para la ronda presidencial, incluso los políticos más cínicos tienen que escoger políticas polarizadas. Otras consideraciones, como sería la amenaza de aparición de un tercer partido (Palfrey, 1984) o la abstención de votantes con preferencias extremas debidas a su alienación, pueden dar al traste con la convergencia política incluso en un universo de políticos únicamente guiados por su ambición personal. En sistemas pluripartidistas, la referencia al votante medio no será la norma, y poco se sabe sobre la postura óptima de cada partido en este sistema (para una visión panorámica del tema, véase Shepsle y Cohen, 1988). No cabe, por tanto, suponer que en un sistema de varios partidos con políticos personalistas ambiciosos se produzca esta convergencia política.

Una aproximación diferente al tema del comportamiento de los políticos es la sugerida por Wittman (1977) y desarrollada por Calvert (1985) y Alesina (1988b). Los políticos no sólo se

interesan por ganar elecciones, sino que también actúan como si tuvieran preferencias definidas sobre cuestiones de política. Los políticos individuales son personalmente ambiciosos y representan la "ideología" de su partido o circunscripción. Según este enfoque "partidista", las diferentes circunscripciones electorales y los grupos sociales o étnicos apoyan a diferentes partidos, los cuales, a su vez, aplican diferentes políticas con el fin de retener este apoyo. En especial, las diferentes circunscripciones apoyarán políticas que generen una redistribución de la renta a su favor. Es evidente que hay que ganar las elecciones si se quieren ver aplicadas las políticas deseadas. Sin embargo, incluso cuando los políticos de partido quieren triunfar, este enfoque no implica una convergencia de política dirigida a las preferencias del votante medio.

2.1 Teorías partidistas de política macroeconómica.

La hipótesis (TP) de Hibbs (1977) se basa en la creencia de que los partidos del ala izquierda prefieren, en general, una tasa superior de inflación y una inferior de desempleo a las preferidas por los de derecha. La idea básica es que la política de partidos gira en torno a la distribución de la renta. Los resultados macroeconómicos tienen importantes consecuencias redistributivas; de hecho, la clase media baja, mayoritariamente de izquierda, tiende a sufrir durante las recesiones relativamente más que la alta clase media. No obstante lo cual, resulta bastante difícil aislar el efecto de las políticas macroeconómicas en la distribución de la renta. Las pruebas reunidas por Hibbs (1987) respecto de Estados Unidos resultan inequívocas en lo que se refiere al desempleo: cuando éste aumenta, la participación en la renta de los dos quintiles más pobres desciende y la de los dos más ricos se reduce, en tanto que el quintil medio permanece prácticamente

intacto. Sin embargo, estos flujos redistributivos, aunque importantes, no son espectaculares. Un aumento anual de la tasa de desempleo del 6 al 10 % transferiría 0.95 puntos porcentuales de ingreso desde los dos quintos inferiores a los dos superiores del espectro distributivo de la renta.

Los efectos redistributivos de la inflación son menos claros. En principio, son posibles varios canales instrumentales: los escalones del impuesto sobre la renta, si no están ajustados a la inflación; la interacción entre la estructura tributaria y la estructura financiera de una empresa dada; el efecto de la inflación sobre el valor real de activos denominados en términos nominales, y las alteraciones de los precios relativos de las cestas de bienes adquiridos por los diferentes grupos de renta. La conclusión de Hibbs (1987) es que si la inflación ha tenido algún efecto global sobre la distribución de la renta en Estados Unidos, éste se ha producido a favor de los pobres. Minford (1985) sugiere un efecto similar para el Reino Unido, y sostiene que la derecha se muestra relativamente más adversa a la inflación que la izquierda porque está más interesada en defender el valor real de los activos denominados en términos nominales, los cuales están en poder de la clase media alta en una mayor proporción. En resumen, la prueba empírica, aunque limitada, parece confirmar en cierta medida que las consideraciones redistributivas constituyen para la izquierda un incentivo a fomentar la expansión y combatir el desempleo, y para la derecha, a reducir la inflación y preocuparse menos del desempleo.

Por tanto, si existe un equilibrio explotable de ventajas e inconvenientes similar a la curva de Phillips, la izquierda deberá optar por un menor desempleo y una inflación más alta que la derecha. Estas diferencias sistemáticas de actividad económica deberán mostrarse relativamente persistentes y observarse durante todo el mandato de los diversos gobiernos. Esta teoría no es compatible con la crítica de las "expectati-

vas racionales" según la cual las políticas expansionistas dan lugar a una inflación superior, sin apenas beneficios en lo que se refiere a la actividad económica más allá del corto plazo. Una "teoría partidista racional" (en adelante, TPR) ha sido propuesta por Alesina (1987) y Alesina y Sachs (1988)(1). En un mundo de políticos de partido, la incertidumbre electoral genera expectativas inciertas. Supóngase que un gobierno de derechas recientemente elegido pone en práctica una política antiinflacionista. Si el público ha tenido en cuenta la posibilidad de una victoria de la izquierda (menos antiinflacionista), habrá supuesto (racionalmente) una inflación media superior a la registrada de hecho. En caso de rigideces nominales (por ejemplo, contratos laborales no indiciados), no se podrán ajustar inmediatamente tras el cambio de gobierno las decisiones económicas tomadas antes de las elecciones (y basadas en expectativas racionales). De aquí se siguen algunos efectos reales en materia de empleo y producción; efectos cuya magnitud estará directamente relacionada con la diferencia entre las políticas económicas previsibles de los partidos rivales. Este argumento se ve reforzado si se registra un componente retardatario de la mentalidad de cambio en la formación de expectativas (por ejemplo, si no todo el mundo es racional o consciente del cambio de política)(2). Una vez que las expectativas se han adaptado al nuevo régimen político, el nivel de actividad retorna a su nivel natural. La inflación se mantiene baja si el gobierno es conservador y ha decidido combatirla. Con un gobierno de izquierda, las nuevas políticas expansionistas inducen un aumento temporal del volumen de actividad económica por encima de su nivel natural y, una vez ajustadas las expectativas, la inflación se mantiene alta. Una razón de lo anterior es el problema de la "incoherencia cronológica" descrito por Kydland y Prescott (1977) y Barro y Gordon (1983); este problema consiste en que, como quiera que los gobiernos de izquierda tienen una reputación de luchar contra el desempleo, el público espera de ellos una tasa alta de inflación. En efecto, una política antiinflacionista

anunciada por un gobierno preocupado por el desempleo no gozaría de crédito; ciertamente, si la expectativa de inflación fuera "baja", este gobierno crearía una inflación sorpresa con su objetivo de reducir el desempleo. Por el contrario, el público espera inflación alta y lo mejor que puede hacer el gobierno es tener en cuenta esas expectativas para evitar una recesión. En consecuencia, la economía se ve "atrapada" en un equilibrio de inflación alta. Un gobierno expansionista puede, de este modo, producir un aumento de la inflación y del desempleo en la segunda parte de su gestión en el poder.

La TPR difiere de forma considerable del enfoque de Hibbs. Según este autor, las diferencias en producción y desempleo persisten, y hasta aumentan, durante todo el mandato de los diversos gobiernos. Por el contrario, la TPR predice que tales diferencias son transitorias y deben producirse inmediatamente después de un cambio de gobierno. Ambas teorías, sin embargo, comparten un énfasis sobre la diferencia entre los partidos expansionistas de izquierda y los partidos antiinflacionistas de derecha. La teoría partidista, y en especial la TPR, no cuenta con la cortedad de vista de los votantes. Muy al contrario, es coherente con la noción de que los votantes inteligentes comprenden correctamente la diferencia entre partidos y votan en consecuencia. La incertidumbre sobre los resultados electorales se debe a los cambios en las preferencias de los votantes, que no son plenamente predecibles. Interesa anotar que las preferencias de los votantes pueden cambiar también como efecto de la evolución económica; por ejemplo, un periodo de inflación alta puede elevar el grado de aversión a ella por parte del público e inducir un corrimiento hacia la derecha. Se puede demostrar que varios países registraron tales cambios de opinión a finales del decenio pasado y comienzos del presente.

2.2 Ciclos político-económicos.

El enfoque CPE de Nordhaus (1975) insiste exclusivamente en las motivaciones electorales de los responsables de la política económica. Simplemente, todos los políticos maximizan sus posibilidades de seguir en el poder, y por tanto aplican políticas idénticas. El análisis de Nordhaus se basa en dos supuestos cruciales. En primer lugar, los votantes se inclinan hacia el pasado y padecen miopía; votan al partido en el poder si la economía está funcionando bien (poco desempleo, fuerte crecimiento y baja inflación) inmediatamente antes de las elecciones. Se olvidan rápidamente del pasado y no captan la relación económica entre inflación y desempleo. En segundo lugar, la economía se caracteriza por una curva de Phillips que es fácilmente explotable en razón de expectativas que "miran al pasado". En este contexto, todo gobierno estimula la demanda agregada antes de las elecciones. Además, dado que las consecuencias inflacionarias de la expansión tardan normalmente algún tiempo en manifestarse, se puede calcular el momento del estímulo de tal forma que la inflación sólo aparezca después de celebradas las elecciones. Llegado ese momento, se controla la inflación mediante una recesión inducida a través de la demanda, la cual es olvidada pronto por los electores, con lo que pronto están en condiciones de volver a ser engañados antes de la próxima elección.

Los trabajos recientes de Cukierman y Meltzer (1986), Rogoff (1987) y Rogoff y Sibert (1988) sientan la base de una teoría de "ciclos político-económicos racionales" (en adelante, CPER). Estos autores demuestran que las intuiciones de Nordhaus (1975) se sostienen incluso cuando los votantes no son miopes e ingenuos, siempre que no estén informados completamente sobre algunas características del entorno, sobre los objetivos de los responsables económicos y sobre su competencia para dirigir la economía. Por ejemplo, inmediatamente antes de las elecciones,

los gobernantes quizá deseen aparecer lo más "eficientes" posible en el suministro de nuevos bienes públicos, servicios o transferencias. "Ocultando" o retrasando las consecuencias presupuestarias, el gobierno puede crear una ilusión pasajera de prosperidad antes de que el electorado se percate de que tendrá que pagar por tal euforia con impuestos poselectorales. El proceso presupuestario es suficientemente complejo como para que incluso votantes relativamente informados y atentos puedan verse engañados, al menos temporalmente. Así pues, este análisis predice una manipulación preelectoral y poselectoral de los instrumentos de política. Sin embargo, es difícil conseguir fluctuaciones periódicas y predecibles de cuatro o cinco años de duración en la producción y el desempleo en este marco racional, ya que no es realista imaginarse que una información imperfecta sobre las opciones de política económica pueda durar varios años. Por ello, la teoría de los CPER es compatible con ciclos relativamente cortos de déficit presupuestarios, transferencias y crecimiento de la masa monetaria en torno a la fecha de las elecciones, pero no presenta aplicabilidad clara para un ciclo más largo de producción y desempleo.

2.3 Resumen.

Hemos esbozado cuatro nociones político-económicas del equilibrio dialéctico entre inflación y desempleo. El primer esquema (CPE) se basa en la existencia de políticos no ideológicos y votantes cortos de vista. Supone además una recesión al inicio de cada nuevo gobierno y una expansión inmediatamente antes de cada elección, sin diferencias entre partidos. El segundo enfoque (CPER) presupone la existencia tanto de políticos no ideológicos como de votantes racionales. Este ciclo presenta consecuencias semejantes a las de CPE en cuanto a ciertos instrumentos de política (déficit fiscales, oferta

monetaria), si bien no entraña derivaciones claras en el caso de un ciclo de varios años para la producción y el desempleo. El tercer enfoque (TP) se basa en políticos partidistas y una curva de Phillips explotable. Este enfoque predice una evolución de bajo desempleo-alta inflación durante toda la duración del mandato de gobiernos de izquierda, y la combinación opuesta tratándose de gobiernos de derecha. El cuarto y último esquema (TPR) incluye tanto políticos ideológicos como votantes racionales. Predice una expansión al comienzo del mandato de un gobierno de izquierda y una recesión al comienzo de un gobierno de derecha. En la fase final del mandato, no se podrá distinguir entre gobiernos en lo que se refiere a producción y desempleo, en tanto que la inflación podrá mantenerse más alta durante las administraciones de izquierda.

3. COMPROBACION EMPIRICA DE LOS CICLOS POLITICO-ECONOMICOS.

Las investigaciones empíricas de que se dispone sobre ciclos económicos inducidos políticamente están realizadas en su mayor parte con datos de Estados Unidos y, en menor medida, del Reino Unido. Cabe suponer que ello se debe a que resulta más difícil estudiar tales ciclos en las democracias europeas. En primer lugar, las fluctuaciones económicas registradas en economías pequeñas y abiertas están íntimamente vinculadas a la condición de la demanda mundial. Por ello, habrá que definir las recesiones o expansiones inducidas políticamente por referencia a la economía mundial. Además, los acuerdos monetarios internacionales, como el SME, han restringido las políticas monetarias europeas relativamente más que la de Estados Unidos. En segundo lugar, el desempleo muestra en Europa una fuerte persistencia, debido a varias características del

mercado de trabajo (Blanchard y Summers, 1986, y las referencias por ellos citadas). En consecuencia, las políticas de demanda difícilmente son el único determinante del desempleo. Otras dificultades se relacionan con la estructura político-institucional. Por ejemplo, resulta a veces difícil percibir claramente los cambios de régimen político. Con relativa frecuencia, se producen reorganizaciones de coaliciones y crisis gubernamentales, con cambios de gabinete, en varios países, y a menudo no como resultado de elecciones generales. Además, es a veces difícil situar a una coalición gubernamental en el espectro derecha-izquierda, dado que los pesos relativos de los diversos integrantes de la coalición pueden variar de un momento a otro, aun en el caso de que los partidos miembros de la coalición sigan siendo los mismos. De forma más generalizada, los gobiernos de coalición se conducen con notables diferencias con respecto a gobiernos monocolors. Por tanto, se han de tener muy en cuenta la estructura y la cohesión interna de las coaliciones, con independencia de la distinción izquierda-derecha. Lo que es más, el momento de las elecciones es con frecuencia endógeno, con el fin de que los responsables de la política económica puedan convocarlas en un "buen momento" y no que tengan que inducir ese buen momento cuando se acercan las elecciones. Por último, todo intento de fijar pautas y correlaciones generales entre la política y las variables económicas de una muestra amplia de países exigirá que de los supuestos se excluyan las instituciones y los acontecimientos peculiares de cada país, así como las características personales de determinados políticos.

Es evidente que se requieren hipótesis muy aventuradas a la hora de ofrecer pruebas estadísticas, o incluso de organizar simplemente los datos recogidos. En un trabajo sumamente lúcido, Alt (1985) enumera estos problemas y aborda algunos de ellos. Su comprobación empírica, tomada de varios países europeos, favorece la teoría partidista del desempleo. Sin embargo, Alt no considera el crecimiento de la producción y la

inflación, no aborda directamente los esquemas CPE y TP y tampoco estudia TPR como explicación posible de los datos recogidos.

3.1 Prueba de las teorías partidistas.

En el cuadro 1, basado en Alt (1985) y Banks (1987), se enumeran todos los cambios de régimen del periodo muestra 1968-86. Nótese que este cuadro sólo estudia cambios de gobierno, y no considera la reelección de una coalición o un partido. Para ampliar la muestra, se ha incluido, junto a los países europeos occidentales, a Estados Unidos y Australia. No se han incluido en el cuadro: Suiza, por ausencia de cambio político; Italia, por su caótica historia electoral; Irlanda, por problemas de datos; Portugal, España y Grecia, por sus transiciones recientes de la dictadura a la democracia, lo que constituye un cambio importante de régimen político, apenas comparable a los de los países incluidos en el cuadro. Estos países, no obstante lo anterior, aparecen considerados en el apartado 3.3, en el que se intentan ciertas comparaciones internacionales.

Se consideran tres indicadores económicos: crecimiento real del producto, desempleo e inflación. Dado que el nivel mundial de actividad económica influye en las condiciones económicas de cada país, estimamos en todos los países la desviación de estas variables respecto del valor medio en dieciocho países industrializados(3). En adelante, los términos "inflación", "desempleo" y "crecimiento del producto" se usarán para indicar las desviaciones respecto de la media de las variables correspondientes. Se definen así los siguientes índices:

CUADRO 1

Cambios de orientación política de gobiernos (1968-86)

País y fecha	Dirección del cambio	Explicación	País y Fecha	Dirección del cambio	Explicación
Alemania			Finlandia	(b)	
09-69	Izquierda	Coalición SPD-FDP	11-75	Derecha	Coalición centro.
12-72	Derecha	FPD, minis.econom.	05-77	Izquierda	Coal. centr/izquier.
10-82	Derecha	Coalic. CDU/CSU-FDP			
Australia			Francia		
12-72	Izquierda	Partido Laborista único	05-81	Izquierda	Socialistas
11-75	Derecha	Liberales			
03-83	Izquierda	Laboristas			
Austria			Noruega		
04-70	Izquierda	Socialistas	10-71	Izquierda	Socialistas
04-83	Derecha	Coalición SP-FP	10-72	Derecha	Coalic. no social.
			10-73	Izquierda	Socialistas
			10-81	Derecha	Conservadores
			10-85	Derecha	Socialistas
Bélgica			Países Bajos		
06-68	Izquierda	CSP-Socialistas	05-73	Izquierda	Coalic. labor.
01-73	Derecha	CSP-Social.-Lib.	05-77	Derecha	Coalic. derecha
03-77	Izquierda	CSP-Social.-otros	09-81	Izquierda	Coalic. labor.
12-81	Derecha	Coalic. no social.	11-82	Derecha	Coalic. derecha
10-85	Izquierda	Coalic. socialista			
Dinamarca	(a)		Reino Unido		
10-71	Izquierda	Socialistas	06-70	Derecha	Conservadores
12-73	Derecha	Liber.-demócratas	02-74	Izquierda	Laboristas
02-75	Izquierda	Socialistas	06-79	Derecha	Conservadores
09-82	Derecha	Coal.cons. 4 partds.			
Estados Unidos			Suecia		
11-68	Derecha	Presid. republicano	10-76	Derecha	Coalic. derecha
11-76	Izquierda	Presid. demócrata	10-82	Izquierda	Coalic. izquierda
11-80	Derecha	Presid. republicano			

Fuentes: Alt (1985) y Banks (1987).

Notas: (a) El gobierno de coalición socialdemócrata-liberal, de tan corta duración, no se considera cambio significativo de régimen respecto del previo gobierno. Por la misma razón excluye Alt (1985) este gobierno de su análisis.
 (b) No se tienen en cuenta los breves periodos de gobiernos de coalición de marzo de 1970 a octubre de 1971.

I_1 = (crecimiento medio del producto en los dos primeros años tras un cambio de régimen) menos (crecimiento medio del producto en los dos años precedentes).

I_2 = (crecimiento medio del producto en los dos primeros años tras un cambio de régimen) menos (crecimiento medio del producto durante todo el mandato del nuevo régimen)(4).

TPR predice que I_1 e I_2 serán positivos con un régimen de izquierda y negativos con uno de derecha. En especial, un valor positivo de I_2 (que no cabe esperar con la TP de Hibbs) haría pensar que los efectos reales del estímulo de la demanda agregada son más fuertes al comienzo del mandato del nuevo gobierno.

En principio, nos sentiríamos inclinados a elaborar índices de desempleo análogos a I_1 e I_2 . Sin embargo, como han señalado Blanchard y Summers (1986), el desempleo en Europa muestra un grado muy alto de persistencia, que obedece a una serie de fenómenos de la vertiente de la oferta. Así pues, en lugar de operar con datos reales, aislaremos los *shocks* o la innovación en el comportamiento del desempleo que puedan deberse a fluctuaciones de demanda agregada(5) y usaremos esas medidas para componer los dos indicadores I_3 e I_4 , por lo demás definidos exactamente como I_1 e I_2 . Los signos previstos por la TPR para I_3 e I_4 son opuestos a los de I_1 e I_2 , es decir, negativo para gobiernos de izquierda y positivo con gobiernos conservadores. De la versión estricta y simple de la TPR, tal como aparece formulada en Alesina (1987) y Alesina y Sachs (1988), se seguiría que estos indicadores (I_1 a I_4) pueden ser diferentes de cero tras la reelección del mismo gobierno por razones de incertidumbre electoral. Es evidente que los efectos reales de las políticas de demanda son más fuertes cuando, además de la incertidumbre electoral, se producen cambios reales de política. Lo que es más, en varios casos de reelec-

ción, la incertidumbre electoral fue muy baja, ya que la probabilidad de renovación del mandato era muy alta. En el apartado 3.2 se ofrecen algunos datos indirectos favorables a la versión más restrictiva de la TPR.

Con respecto a la inflación, tanto TP como TPR predicen que los regímenes de izquierda registrarán tasas de inflación más altas que los de derecha. Como quiera que la inflación es también muy persistente en los países estudiados, se ajustaron los datos de inflación empleando el mismo procedimiento que se aplicó al desempleo. Así se elaboró el siguiente índice:

$$I_{\text{s}} = (\text{tasa media de inflación anual en un régimen}) \text{ menos } (\text{tasa media de inflación en el régimen precedente}).$$

La teoría partidista predice que I_{s} será positivo (negativo) con gobiernos de izquierda (derecha)(6).

En el cuadro 2 se muestran estos cinco indicadores en relación a todos los cambios de gobierno descritos en el cuadro 1. Un sí (S) significa que el signo del indicador es el que cabe esperar según la TPR; un no (N) indica que no hay coherencia entre los hechos y la TPR. Los valores reales de los indicadores aparecen en el cuadro A1 del Apéndice. Del cuadro 2, con más del 70 % de síes, se extrae una cierta confirmación de la TPR. Los Países Bajos son el único caso claro donde no se registra la pauta prevista por la teoría, especialmente en materia de desempleo. Excluyendo este país, de los 33 cambios de régimen enumerados en el cuadro 1 sólo dos se caracterizan por indicadores incompatibles con TPR (Noruega en 1981 y Australia en 1972); hay un caso en el que también encontramos un número igual de signos correctos e incorrectos (Alemania en 1969). En todos los demás, la mayoría de los indicadores presentan el signo previsto por la teoría. En 22 cambios de régimen no se registra ningún signo (o sólo uno) no coherente con la teoría. Lo que es más, los indicadores

con el signo incorrecto tienden a ser menores en valor absoluto que los indicadores con signo correcto: el cuadro 3 muestra que los indicadores con el signo previsto son, en promedio, mayores en valor absoluto que los indicadores correspondientes con signo incorrecto, a excepción de I_4 , para el que se produce un número igual de signos (véase cuadro A1 para más detalle). La diferencia en los promedios de los indicadores de producto resulta más bien sorprendente, y es relativamente menor en I_5 debido a dos signos incorrectos "grandes" (Bélgica y Finlandia).

Varios cambios de régimen, a finales del decenio de 1970 y comienzos del de 1980, se atienen a la TPR: Francia (1981), Suecia (1982), Reino Unido (1979) y Estados Unidos (1980).

El caso de los socialistas franceses es particularmente revelador de la bondad de la TPR. En un periodo de recesión mundial (1981-83), el gobierno francés aplicó políticas expansionistas, manteniendo positivo el crecimiento económico del país en un momento en que todas las demás economías industriales importantes atravesaban una recesión (véase Sachs y Wyplosz, 1985, para un análisis detallado de este periodo). Estos ejemplos recientes son quizá más conocidos, aunque no son los únicos. Por ejemplo, a mediados de los setenta, la Administración Carter, en Estados Unidos, y los conservadores suecos (1976) ofrecen una coincidencia notable con la teoría. En Suecia, el indicador de crecimiento del producto cayó de un promedio en torno a cero en 1975-76 a casi -4 en 1977 y casi -1 en 1978; en Estados Unidos, de un promedio de -0,1 en 1973-76 a un promedio de más de 2 en 1977-78 (cayendo a -1 en 1979-80). Los indicadores de desempleo e inflación también se atienen a la TPR(7).

CUADRO 2

Comprobación de las teorías partidistas

Indicadores:	Crecimiento producto		Desempleo		Inflación		Total					
	I ₁		I ₂		I ₃			I ₄		I ₅		
	Después menos antes	Primeros 2 años menos mandato completo	Después menos antes	Primeros 2 años menos mandato completo	Después menos antes	Primeros 2 años menos mandato completo		Después menos antes	Después menos antes	S	N	
Predicción teórica:												
Izquierda	+	+	-	-	+	+						
Derecha	-	-	+	+	-	-						
Resultado conforme	S	N	S	N	S	N	S	N	S	N		
Alemania	1	2	3	0	2	1	3	0	1	1	10	4
Australia	2	1	2	1	1	2	3	0	2	0	10	4
Austria	2	0	2	0	2	0	1	1	0	1	7	2
Bélgica	4	1	1	3	5	0	3	1	1	2	14	7
Dinamarca	4	0	2	0	3	1	1	1	3	0	13	2
Estados Unidos	2	1	3	0	2	1	3	0	2	0	12	2
Finlandia	2	0	1	0	2	0	0	1	0	1	5	2
Francia	1	0	1	0	1	0	1	0	ND	ND	4	0
Noruega	3	2	2	0	3	2	1	1	2	1	11	6
Países Bajos	2	2	0	3	0	4	1	2	3	0	6	11
Reino Unido	2	1	3	0	2	1	2	1	2	0	11	3
Suecia	2	0	2	0	1	1	2	0	1	0	8	1
Total	27	10	22	7	24	13	21	8	17	6	111	44
% de síes (S)	73		76		65		72		74		72	

Fuentes.- Producto (PNB o PIB) e inflación (tasa de elevación del IPC) tomados de IFS, FMI. Tasa de desempleo: Main Economic Indicators, OCDE.

Notas.- La definición de los indicadores aparece en el texto. Todas las variables se refieren al promedio de 18 países: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Italia, Japón, Noruega, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia. Por problemas de disponibilidad de datos, el promedio de desempleo sólo integra 14 países de los 18 enumerados, con exclusión de Australia, Dinamarca, Grecia y Países Bajos.

CUADRO 3

Valores absolutos medios de indicadores del Cuadro 2

	I ₁	I ₂	I ₃	I ₄	I ₅
S	1.86	1.03	0.84	0.37	1.23
N	0.70	0.29	0.53	0.37	1.07

Nota: Los cálculos se basan en el Cuadro A1 del Apéndice.

El cuadro 4 ofrece confirmación adicional sobre los efectos de los cambios de régimen en las fluctuaciones cíclicas. De él se desprende la correlación entre los indicadores de producto y desempleo y los cambios de política económica de los gobiernos. Para ello se define una variable "izquierda" del modo siguiente:

+1 en dos años tras un giro hacia la izquierda
 Izquierda = -1 en dos años tras un giro hacia la derecha
 0 en otras circunstancias.

CUADRO 4

Correlación con giros a la Izquierda (1966-86)

Países	Producto	Desempleo	Países	Producto	Desempleo
Alemania	0.39 (0.78)	0.50 (-2.31)	Finlandia	2.32 (2.47)	-1.00(b) (-2.77)
Australia	0.87 (1.38)	-0.29(a) (-1.08)	Francia	0.31 (0.14)	-0.67 (-2.42)
Austria	1.04 (1.89)	-0.24 (-1.64)	Noruega	1.04 (1.51)	0.01 (0.14)
Bélgica	0.21 (0.40)	-0.53 (-2.26)	Países Bajos	0.67 (0.78)	0.36 (0.40)
Dinamarca	0.67 (1.35)	-0.42 (-1.28)	Reino Unido	1.51 (1.55)	-0.42 (-1.56)
Estados Unidos	2.51 (3.73)	-0.66 (-1.80)	Suecia	1.44 (2.00)	-0.16 (-0.69)

Notas: Se define la variable "izquierda" en el texto; los regresores son una constante y la variable izquierda; los coeficientes $-t$ aparecen entre paréntesis; (a) 1968; (b) la regresión de desempleo en Finlandia es la única que muestra autocorrelación de primer orden del valor residual, empleándose por tanto como variable independiente adicional una variable dependiente desfasada.

Naturalmente, podríamos igualmente llamar a esta variable "derecha" con sólo cambiar su signo. De hecho, la variable se limita a reflejar un cambio de orientación y no tiene especial

significación partidista. El cuadro 4 muestra los coeficientes sobre la variable "izquierda" junto a sus coeficientes de Student (-t). Excepto en dos casos en que carecen de significación estadística (desempleo en los Países Bajos y Noruega), todos los coeficientes presentan el signo previsto. Más de la mitad de ellos (trece) son fuerte o marginalmente significativos (presentan un coeficiente Student por encima de 1,5 de valor absoluto); cuatro de los restantes coeficientes presentan un coeficiente de Student superior a 1. En todos los países, a excepción de Australia y Países Bajos, al menos uno de los dos coeficientes posee significación estadística.

Los resultados para I_2 e I_4 y el cuadro 3 apoyan la TPR más que la TP, al indicar que los efectos de los cambios de régimen sobre el producto y el desempleo parecen ser transitorios. Nótese, sin embargo, que existe una forma ligeramente diferente de formular una teoría partidista con efectos transitorios. Por ejemplo, Alt (1985) y, de forma no explícita, Cohen (1988), sugieren que estos efectos reales pueden ser transitorios no sólo por causa de los ajustes de expectativas que desplazan la curva de Phillips, sino porque las políticas económicas cambian y se tornan más cautelosas en la segunda parte de los mandatos de los gobiernos. Los gobiernos de izquierda pueden optar por políticas menos expansionistas; por ejemplo, si la expansión inicial ha creado problemas de equilibrio externo o si la tasa de inflación es demasiado alta. Dicho en otras palabras, los gobiernos de izquierda, en la última parte de sus mandatos, se enfrentan con frecuencia a una coyuntura de alta inflación y creciente desempleo. Se ven, pues, forzados a combatir la inflación, aun cuando se acercan las elecciones, y tanto más si las encuestas de opinión muestran la preocupación del público por la inflación. En cierto sentido, los gobiernos progresistas acaban aplicando un conjunto de políticas opuestas a las que predice la teoría CPE. Las políticas de la Administración Carter y del presidente Mitterrand son quizá los dos ejemplos más claros.

Como se sostiene en el apartado 2.1, las diferentes preferencias en política macroeconómica de los partidos de derecha e izquierda se deben a objetivos divergentes en materia redistributiva. Será, pues, cuestión pertinente investigar si la izquierda y la derecha han logrado las pautas redistributivas deseadas. La respuesta a esta cuestión, en lo que a Estados Unidos y el Reino Unido se refiere, parece ser afirmativa. En cuanto a Estados Unidos, Hibbs (1987) demuestra que un índice de desigualdad de renta tiende a caer cuando está en la Casa Blanca un presidente demócrata y viceversa. Esto se debe, en parte, a que las recesiones normalmente se producen con presidentes republicanos y, como se señala en el apartado 2.1, las recesiones tienden a aumentar las desigualdades. Un factor adicional estriba en la composición de los programas de gasto y transferencias públicos. Un cuadro similar se aprecia en el Reino Unido: durante los años sesenta y setenta la proporción de renta personal imponible percibida por la mitad superior de los contribuyentes presenta una tendencia negativa, lo que indica un aumento de la igualdad durante ese periodo (Rose, 1980). La pauta de distribución de la renta en esos dos países durante estos últimos años, con las políticas "conservadoras" del Presidente Reagan y de la Primera Ministra Thatcher, es especialmente "partidista". El cuadro 5, tomado de Alt (1988), muestra que el 20 % superior de los contribuyentes británicos mejoraron en casi un 5 % su renta disponible real en un lapso de tres años, durante el cual la renta disponible total se redujo en más de un 1 %. Durante la primera Administración Reagan, el quintil inferior perdió casi un 8 %, frente a un avance global del 3,5 %.

CUADRO 5

Variaciones de renta real disponible durante Reagan y Thatcher

Variación de renta personal real disponible media de familias:

	Reagan 1980-84	Thatcher 1978-79 a 1981-82
20% superior	+8.7	+4.7
20% siguiente	+3.4	-4.3
20% medio	+0.9	-6.4
20% siguiente	-0.7	-1.1
20% inferior	-7.6	-9.7
Total	+3.5	-1.1

Participación familiar de renta personal real disponible:

	Reagan		Thatcher			
	1980	1984	1978-79	1981-82	1978-79	1981-82
20% superior	37.0	38.9	39.7	42.0	42.6	45.0
20% siguiente	24.5	24.5	24.8	24.0	24.7	23.9
20% medio	18.5	18.1	17.0	16.1	16.5	15.6
20% siguiente	13.2	12.5	11.5	11.5	10.3	10.2
20% inferior	6.8	6.1	7.0	6.4	5.9	5.5

Fuente: Alt (1988).

3.2 Ciclos político-económicos.

La teoría CPE predice una recesión al comienzo de cada mandato y una expansión inmediatamente antes de cada nueva

elección, sin distinciones en función de partidos. Las derivaciones en cuanto a inflación son menos claras y dependen de la rapidez con que se ajuste la tasa de inflación a las políticas expansionistas preelectorales; de hecho, se puede constatar una aceleración de la inflación antes o después de la elección. Dado que las conclusiones de CPE respecto a la inflación son algo indefinidas, no se tomará en consideración esa variable como prueba de la bondad de esta teoría; sin embargo, la investigación empírica previa le ha prestado confirmación. Aun cuando algunos episodios parecen ajustarse bastante bien a CPE (por ejemplo, Nixon en 1972), si se consideran muchas elecciones apenas se puede constatar el ciclo sistemático previsto por la teoría. En cuanto a Estados Unidos, Alesina llega a esta conclusión (1988a) y ofrece una visión panorámica de la investigación pertinente. Tratándose de otros países, se dispone de muchos menos resultados, si bien de ellos se desprende una confirmación no muy generosa de CPE. Por ejemplo, Paldam (1978) concluye, con gran cautela, que, en conjunto, sólo se pueden detectar signos muy débiles, en el mejor de los casos, de CPE en las democracias europeas.

Con el objeto de diseñar una prueba de las hipótesis de CPE, se podría tomar en consideración el hecho de que CPE y TPR presentan derivaciones semejantes para los gobiernos de derecha, ya que ambas teorías predicen una recesión al comienzo de estas administraciones. Considérese, por ejemplo, la primera Administración Reagan. En 1981-82 la economía estadounidense se hallaba en recesión aguda, en tanto que en 1983-84 se estaba recuperando: esta observación no puede indicar si la Administración Reagan se guiaba principalmente por motivaciones electorales o partidistas, o de hecho por ambas a un mismo tiempo. Por el contrario, dado que CPE y TPR formulan predicciones opuestas sobre la pauta de producto y desempleo durante los mandatos de gobiernos de izquierda, estos gobiernos se prestan a observaciones excelentes para comparar las dos hipótesis. Respecto a los países incluidos en el cuadro 1, el

cuadro 6 considera todos los periodos durante los que han estado en el poder gobiernos de izquierda al menos por tres años. Se estudian cuatro indicadores:

I_6 = (tasa de crecimiento del producto en el año de elecciones) menos (tasa media de crecimiento del producto durante todo el mandato).

I_7 = (tasa media de crecimiento del producto en el año de elecciones y año precedente) menos (tasa media de crecimiento del producto durante todo el mandato)(8).

Los indicadores de desempleo, I_8 e I_9 , se definen como I_6 e I_7 , respectivamente, utilizando las mismas innovaciones de desempleo que en el cuadro 2. Una anotación S (sí) en el cuadro 6 significa un signo del indicador compatible con CPE (es decir, positivo para I_6 e I_7 y negativo para I_8 e I_9). Una anotación N significa un signo no coherente con CPE.

En conjunto, el cuadro 6 muestra que los gobiernos de izquierda no siguen sistemáticamente una pauta CPE. Más del 60 % de los indicadores ofrecen un signo no coherente con la teoría. En sólo cinco de los 14 casos considerados la mayoría de los indicadores es coherente con la teoría, y en un caso de cada dos no se registra ningún indicador (o sólo uno) con un signo coherente. La ausencia de datos en favor de CPE es especialmente acusada en lo que se refiere al crecimiento del producto. Los casos del gobierno de Mitterand (1981-86), la Administración Carter (1976-80), los socialdemócratas alemanes (1976-80) y los socialdemócratas suecos (1983-85) configuran una pauta opuesta a la descrita por CPE y coherente con TPR. Estas economías funcionaron mucho mejor en cuanto a crecimiento y desempleo en la primera fase de sus respectivos mandatos que en la posterior.

CUADRO 6

Confirmación de la teoría de "ciclos político-económicos" (1969-86)

	Crecimiento producto		Desempleo		Total
	I ₆ Año de elecciones menos mandato completo	I ₇ Año de elecciones y previo menos mandato completo	I ₈ Año de elecciones menos mandato completo	I ₉ Año de elecciones y previo menos mandato completo	
Predicción según teoría	+	+	-	-	
Alemania					
09-69/11-72	N	N	N	N	
11-72/10-76	S	S	S	S	
10-76/10-80	N	N	S	S	
Austria					
10-71/10-85	S	N	S	S	
10-75/05-79	N	N	N	N	
05-79/04-83	N	N	S	N	
Bélgica					
12-78/09-81	N	S	N	N	
Dinamarca					
02-77/12-79	S	S	S	S	
Estados Unidos					
11-76/11-80	N	N	N	N	
Francia					
05-81/09-86	S	N	N	N	
Noruega					
11-73/11-77	N	N	N	N	
11-77/11-81	N	N	S	S	
Reino Unido					
02-74/06-79	N	S	S	S	
Suecia					
10-70/10-73	S	S	S	S	
10-73/10-76	N	N	N	N	
10-82/10-85	N	N	N	N	
Total	5S 13N	5S 13N	9S 9N	9S 9N	28S 44N
% de síes (S)	28	28	50	50	39

Aun cuando estos hechos no confirman plenamente CPE en materia de desempleo, sin embargo se puede producir una manipulación preelectoral de los instrumentos de política, como sería, por ejemplo, el presupuesto público. Como ya se ha señalado, ciertos acontecimientos recientes en la línea Nordhaus han subrayado la existencia de "ciclos presupuestarios políticos" más bien que ciclos de desempleo. De hecho, un ciclo de 10-18 meses en el déficit público y la oferta monetaria, en torno al momento de las elecciones, sería compatible con la ausencia de un ciclo en producción y desempleo, especialmente con expectativas racionales. En el cuadro 7 se estudian equilibrios fiscales ajustados cíclicamente, y a la inflación, calculados por la OCDE (Mueller y Price, 1985). A fin de comprobar, si de hecho, la política fiscal es poco estricta en años de elecciones, consideremos dos indicadores:

$$I_{10} = (\text{equilibrio fiscal en año de elecciones}) \text{ menos } (\text{equilibrio fiscal en año precedente}).$$
$$I_{11} = (\text{equilibrio fiscal en año de elecciones}) \text{ menos } (\text{equilibrio fiscal en año siguiente}).$$

Se definen los años de elecciones como en el cuadro 6. El ciclo presupuestario electoral predice que I_{10} e I_{11} serán negativos, lo que significaría que los déficits aumentan o que los superávits se reducen en años de elecciones. El cuadro 6 recoge los resultados del periodo 1972-84 en la medida en que se dispone de datos fiscales. En la mayoría (casi 65 %) de los casos considerados, la gestión presupuestaria pública empeoró en el año de elecciones con respecto al año anterior. Tufte (1978) y Alesina (1988a) ofrecen confirmación adicional de un ciclo político en materia de transferencias personales en Estados Unidos.

CUADRO 7
Presupuesto y teoría de ciclos político-económicos

	I ₁₀		I ₁₁		Total	
	Año de elecciones menos año precedente		Año de elecciones menos año siguiente			
Predicción según teoría						
¿Resultado conforme?	S	N	S	N	S	N
Alemania	0	4	4	0		
Australia	3	2	1	3		
Austria	1	2	0	3		
Bélgica	4	0	3	1		
Dinamarca	3	1	2	2		
Estados Unidos	2	2	3	0		
Finlandia	3	0	1	2		
Francia	2	1	0	3		
Noruega	1	2	1	2		
Países Bajos	2	1	2	1		
Reino Unido	2	1	3	0		
Suecia	2	2	2	2		
Total	25	14	18	18	43	32
% de síes (S)	64		50		57	

Fuente: Mueller y Price (1985) para equilibrio presupuestario ajustado cíclicamente y a la inflación.

Notas: En este cuadro se incluyen todas las elecciones generales del periodo de la muestra, pero no las que tuvieron lugar con un intervalo de dos años. Años electorales: Alemania: 11-72, 10-76, 10-80, 3-83; Australia: 5-74, 12-75, 12-77, 10-80, 12-84; Austria: 10-75, 5-79, 4-83; Bélgica: 3-74, 4-77, 12-78, 11-81; Dinamarca: 2-77, 10-79, 12-81, 1-84; Estados Unidos: 11-72, 11-76, 11-80, 11-84; Finlandia: 9-75, 3-79, 3-83; Francia: 9-74, 9-77, 5-81; Noruega: 10-73, 10-77, 10-81; Países Bajos: 5-77, 7-80, 9-83; Reino Unido: 2-74, 6-79, 6-83; Suecia: 10-73, 10-76, 10-79, 10-82.

3.3 Resumen

Los hechos esquemáticamente descritos en las dos secciones precedentes sugieren el panorama siguiente. Cuando son elegidos gobiernos conservadores, combaten la inflación y tienden a inducir una recesión, especialmente si han heredado una alta tasa de inflación. Terminada la desinflación, y una vez ajustadas las expectativas inflacionarias al nuevo régimen, la economía crece a una tasa superior a la natural y la inflación se mantiene a bajo nivel. Cuando se elige a un gobierno de izquierda, éste trata de hacer crecer la economía para así reducir el desempleo, que es su principal objetivo. Normalmente lo consiguen a corto plazo, si bien, a continuación, las expectativas inflacionarias prenden y la economía se ve atrapada en un equilibrio de alta inflación. Unos años después de la elección de un gobierno de izquierda, la economía mostrará probablemente una desaceleración del crecimiento y una aceleración de la inflación. La reducción del crecimiento real será aún más aguda si el gobierno trata de combatir la inflación en la segunda parte de su mandato. De este modo, los gobiernos de izquierda se ven con frecuencia abocados a nuevas elecciones con un descenso del crecimiento real; éste fue el caso de Carter (1980), los socialdemócratas alemanes (1980), Mitterand (1986) y los socialdemócratas suecos (1985). Por el contrario, los gobiernos conservadores se enfrentan a las nuevas elecciones con una economía que se recupera de una recesión inicial; así ocurrió con Reagan (1984), Margaret Thatcher (1983) y los conservadores suecos (1979). Adviértase que si los gobiernos conservadores y socialistas quieren "poner la casa en orden" antes de las nuevas elecciones, y competir así por el votante "medio", necesitan por lo general combatir problemas diferentes: los conservadores tienen que acelerar la recuperación, mientras que los socialistas tienen que reducir

la inflación. Además, y a tenor de la hipótesis general de CPE, ambos tipos de gobierno tratarán probablemente de evitar medidas fiscales "impopulares" en los años de elecciones. Ciertamente los hechos confirman que el equilibrio presupuestario tiende a empeorar en esos años.

Finalmente, podría uno preguntarse cómo reaccionan los votantes ante todo esto. Hay quien opina, siguiendo la línea de análisis CPE, que los votantes son más bien ingenuos y crédulos. Una expansión a corto plazo y en su momento oportuno será suficiente para incrementar significativamente las probabilidades de reelección. Kramer (1971) y Fair (1978), entre otros, ofrecen datos que confirman este análisis en Estados Unidos. Otros piensan que los votantes están bien informados y captan las diferencias entre partidos. En consecuencia, giran a la izquierda cuando prefieren una reducción del desempleo, y a la derecha cuando se sienten más amenazados por la inflación. Kiewiet (1983) y Alesina y Rosenthal (1989) ofrecen confirmación empírica de esta teoría.

4. ESTABILIDAD POLITICA Y ESTABILIDAD ECONOMICA.

Las secciones precedentes se han centrado en la evolución de las pautas de inflación, producto y desempleo en una determinada economía. Las variables políticas también pueden explicar las diferencias entre diversas economías. Esta es la conclusión de Hibbs (1977) con respecto a la inflación en el decenio de 1960. Hansson (1987) sostiene convincentemente que esta pauta persiste en los dos decenios siguientes si se tienen además en cuenta otras diferencias económicas e institucionales entre países. Entre los aspectos pertinentes figuran el grado de sindicalización y de indiciación salarial, los diferentes

efectos de las crisis del petróleo y el nivel de independencia del banco central. La investigación político-macroeconómica más reciente apunta a que el grado de inestabilidad política aporta una explicación parcial de las diferencias de evolución de la economía entre unos países y otros. Se han ofrecido dos argumentos para explicar por qué los países políticamente inestables y polarizados registran resultados económicos relativamente "pobres". El primero se refiere directamente a la "teoría partidista" y sugiere que, en países sumamente polarizados, los gobiernos "partidistas" aplican políticas divergentes. Por ello, la incertidumbre económica es mayor y las expectativas se desestabilizan. Una inestabilidad excesiva y la polarización de las políticas económicas pueden producir resultados subóptimos. Este punto está implícito en la teoría TPR de la inflación y el desempleo, y aparece más explícito en el contexto de política fiscal abordado en los estudios de Alesina y Tabellini (1987), Tabellini y Alesina (1988), y Persson y Svensson (1987). Lo que es más, si un gobierno ve difícil su reelección, se ve incentivado a aplicar políticas con efectos a plazo especialmente corto, ya que no tiene por qué preocuparse por un futuro del que probablemente no será responsable. El segundo argumento subraya los efectos de gobiernos de coalición inestables. Roubini y Sachs (1988) sostienen que, tratándose de coaliciones amplias y frágiles, será difícil aplicar políticas económicas "duras" cuando sean necesarias, bien porque se dispone de un horizonte temporal corto, bien a causa de impasses políticos derivados de desacuerdos entre los miembros de la coalición.

CUADRO 8

Inflación, desempleo e inestabilidad política (1973-86)

	Inflación media (ranking) (a)	Desempleo medio (ranking) (b)	Indice de miseria (ranking) (a)+(b)	Indice de estabilidad política
Portugal	19.0(1)	ND	ND	4
Grecia	17.2(2)	ND	ND	4
España	13.6(4)	11.3(2)	24.9(1)	4
Italia	13.7(3)	8.1(4)	21.8(2)	4
Bélgica	6.9(14)	11.9(1)	18.8(3)	3
Reino Unido	10.7(6)	8.1(4)	18.8(3)	2
Canadá	7.8(13)	8.5(3)	16.3(5)	2
Dinamarca	8.8(10)	7.2(6)	16.0(6)	3
Australia	9.7(8)	6.2(8)	15.9(7)	2
Francia	9.2(9)	6.5(7)	15.7(8)	3
Finlandia	9.8(7)	4.8(10)	14.6(9)	2
Nueva Zelanda	12.0(5)	2.2(13)	14.2(10)	2
Estados Unidos	6.9(14)	7.2(6)	14.1(11)	2
Países Bajos	5.5(17)	7.8(5)	13.3(12)	3
Suecia	8.7(11)	2.4(12)	11.1(13)	2
Noruega	8.4(12)	1.7(15)	10.1(14)	2
Alemania	4.1(19)	5.7(9)	9.8(15)	2
Japón	6.4(16)	2.1(14)	8.5(16)	1
Austria	5.4(18)	2.9(11)	8.3(17)	2
Suiza	4.1(19)	0.5(16)	4.6(18)	1

Fuentes: Inflación y desempleo, véase nota 10; Índice de estabilidad política, véase Apéndice.

El cuadro 8 muestra que el grado de inestabilidad política puede ir acompañado de resultados económicos insatisfactorios en inflación y desempleo. En este cuadro, y en el comentario subsiguiente, se deben interpretar la inflación y el desempleo

como las variables reales (no como la desviación de innovaciones respecto de un promedio de varios países). Se compara un índice de estabilidad política -que oscila de 1, como máxima estabilidad, a 4, como mínima- con el nivel medio de inflación y desempleo (1973-86) de 20 países. Este índice de estabilidad recoge y aúna varias características político-institucionales de cada país: cohesión política del gobierno, según un índice propuesto por Roubini y Sachs (1988); presencia de cambios institucionales importantes, como la transición de dictadura a democracia; existencia de partidos extremos con relevancia política; frecuencia de elecciones adelantadas, e incidencia de conflictos regionales/ lingüísticos/ étnicos. La composición de este índice aparece descrita en el Apéndice.

La correlación positiva entre la inestabilidad, medida según el índice del cuadro 8, y el índice de miseria de Okun (suma de inflación y desempleo) es muy fuerte. Con sólo una excepción (una vez más, los Países Bajos), ninguno de los países menos estables -los que tienen un índice de estabilidad de 3 y 4- se encuentra en la mitad inferior de los 18 países para los que se dispone de índice de miseria. Los países con un índice 4 presentan sistemáticamente el índice más alto de miseria y las tasas más altas de inflación. Los dos países con índice 1 tienen dos de los tres índices de miseria más bajos. Por lo demás, Grecia y España muestran los peores resultados económicos (especialmente en materia de inflación) durante la transición de la dictadura a la democracia, es decir, en el periodo más álgido de incertidumbre e inestabilidad política. Las perspectivas económicas han mejorado considerablemente una vez establecidas instituciones democráticas estables. El Reino Unido constituye un caso atípico interesante, ya que combina índices de miseria y de estabilidad política bastante altos, 2. Este país cuenta con un sistema bipartidista institucionalmente robusto y casi modélico. Sin embargo, la mayoría de los observadores estarían de acuerdo en que la política de partidos británica está más bien polarizada. Los partidos laborista y

conservador están probablemente más diferenciados ideológicamente que, por ejemplo, los partidos demócrata y republicano estadounidenses, los cuales forman otro sistema bipartidista con el mismo índice de estabilidad que el Reino Unido y un índice de miseria mucho más bajo. Este ejemplo sirve para recordar que es muy difícil explicar diferencias ideológicas entre partidos en diferentes países, y el índice propuesto adolece de este defecto.

Lo que sí se puede deducir del cuadro 8 es que existe una asociación entre resultados económicos y estabilidad política, sin que se pueda determinar ninguna dirección de causalidad. Sin embargo, nosotros hemos sugerido, al menos implícitamente, una interpretación que establece una causalidad que va fundamentalmente de la estabilidad política a la económica. Las razones son las mismas que las propuestas por Roubini y Sachs (1988), reproducidas a continuación casi literalmente: en primer lugar, el carácter del régimen depende crucialmente de su proceso institucional (por ejemplo, la ley electoral); y en segundo, el carácter del régimen es más bien estable en el tiempo. No hay que decir que estos argumentos no excluyen un cierto papel de la causalidad opuesta, o una cierta interacción entre los dos elementos.

Por último, el cuadro 9, basado en uno similar de Alesina (1988a), muestra una relación positiva entre un índice que mida el grado de independencia del banco central respecto del poder ejecutivo y la tasa de inflación. (Para un modelo compatible con esta regularidad, véase Rogoff, 1985a).

CUADRO 9

Inflación e independencia del banco central (1973-86)

	Inflación media	Indice de independencia del banco central
Italia	13.7	1/2
España	13.6	1
Nueva Zelanda	12.0	1
Reino Unido	10.7	2
Finlandia	9.8	2
Australia	9.7	1
Francia	9.2	2
Dinamarca	8.8	2
Suecia	8.7	2
Noruega	8.4	2
Canadá	7.8	2
Bélgica	6.9	2
Estados Unidos	6.9	3
Japón	6.4	3
Países Bajos	5.5	2
Suiza	4.1	4
Alemania	4.1	4

Fuentes: Inflación, véase nota 6; índice de independencia del banco central, véase texto y Alesina (1988a) para más detalles.

Se clasifican los bancos centrales en cuatro grupos que van del menos independiente -1- al más independiente -4-. Esta clasificación, basada en Bade y Parkin (1985) y Masciandaro y Tabellini (1988), obedece a varias características institucionales de los diferentes bancos centrales, tales como: la relación institucional formal entre el banco central y el ejecutivo (por ejemplo, quién designa al presidente o goberna-

dor de ese banco y con qué frecuencia, presencia de funcionarios gubernamentales en los consejos o juntas ejecutivos del banco); el grado de contactos oficiosos entre el ejecutivo y el banco central, y la existencia de normas que fuercen al banco central a atenerse automáticamente a la política fiscal. En el cuadro 9 se observa que los cuatro bancos centrales más independientes (Japón, Estados Unidos y, especialmente, Alemania Federal y Suiza) se han visto asociados a cuatro de las cinco tasas más bajas de inflación. De modo muy análogo al de la estabilidad política, esta simultaneidad no supone necesariamente un vínculo causal. Sin embargo, sí hace pensar que los países con preferencia por una inflación baja prefieren crear bancos centrales independientes como medio más eficaz para conseguir ese objetivo.

5. CONSECUENCIAS DE POLITICA ECONOMICA.

5.1 Normas, discreción e instituciones.

El enfoque político-económico aporta nuevos argumentos al debate sobre dialéctica entre normas y discreción en materia de política. Por algún tiempo, este debate ha estado influido por las importantes contribuciones de Kydland y Prescott (1977), y Barro y Gordon (1983). Estos autores han fortalecido el argumento tradicional, en defensa de las normas de política monetaria, basado en la convicción de que los gobiernos tienen una tendencia intrínseca a utilizar incorrectamente, e incluso a abusar de, los instrumentos de que disponen. Partiendo de la misma premisa de que los responsables discrecionales de la política económica se enfrentan a un incentivo de inflar la economía para obtener reducciones a corto plazo del desempleo,

las últimas contribuciones al debate señalan además que el recurso repetido a este instrumento de política eleva las expectativas inflacionarias, lo que resulta, en último término, en que el desempleo no se reduzca y en que la inflación siga siendo excesivamente alta. El análisis político-económico pone de relieve que el comportamiento partidista de los diferentes gobiernos puede, en muchos casos, inducir fluctuaciones económicas desproporcionadas: la conducta partidista puede tener un efecto desestabilizador sobre la economía por razón de una excesiva variabilidad de las políticas escogidas. De aquí se deduciría que un acuerdo entre todos los partidos políticos sobre una serie de normas de política, que redujera el margen discrecional de cada gobierno, podría ser beneficioso, al reducir la variabilidad excesiva de las políticas partidistas y el empleo electoral de la política macroeconómica. Dicho de otro modo, unas normas de política consensuadas, como sería la monetaria o la de presupuesto equilibrado, pueden crear un cierto grado de "coordinación intertemporal de política" entre gobiernos sucesivos en un determinado país. Con el objeto de reducir la excesiva inestabilidad mediante la cooperación diacrónica, y si se quiere que el gobierno actual siga una norma consensuada, este gobierno debe estar convencido de que los precedentes han hecho lo mismo y de que los posteriores también lo harán. Unas normas de política de este tipo requieren un mecanismo que exija su cumplimiento; de otro modo, una vez llegado al poder, cada gobierno abandonará la norma y aplicará sus propias políticas partidistas.

Un mecanismo institucional para exigir el cumplimiento de esas normas podría residir en organismos independientes (por ejemplo, el banco central del país) no sujetos a la discreción gubernamental. La cuestión de la independencia del banco central está ya ampliamente debatida. La "noción convencional" es que esta independencia es deseable porque así el banco está menos sujeto a la presión política. Se plantean, sin embargo, tres dificultades a este respecto. La primera es que es muy

arduo, si no imposible, eliminar completamente la presión política directa o indirecta sobre los gobernadores de tales instituciones. Por ejemplo, Woolley (1984) ofrece varios casos convincentes de la influencia de los presidentes estadounidenses sobre la relativamente independiente Reserva Federal. El segundo argumento contra la independencia es que puede crear problemas de coordinación entre las políticas monetaria y fiscal. Un conflicto de objetivos entre las autoridades fiscales y las monetarias puede traducirse en una opción subóptima de instrumentos descoordinados de política. El tercer argumento se reduce a que normalmente no se querrá renunciar al control democrático de la política monetaria. Ciertamente, es muy posible que la sociedad desee asegurarse de que los objetivos de un organismo independiente, como el banco central, no se desvíen de los objetivos sociales. Por ello, puede resultar imposible, e incluso no deseable, establecer un banco central completamente independiente. La cuestión, así, es cuál es la forma más deseable de control político sobre la política monetaria. De lo dicho hasta ahora cabe deducir que sería deseable aislar la política monetaria de la influencia directa de ejecutivos "partidistas". Piénsese, por el contrario, en el siguiente esquema institucional. El parlamento o poder legislativo selecciona, por mayoría cualificada, las normas generales que rigen la política monetaria. La exigencia de una mayoría cualificada garantiza que cada nuevo gobierno con mayoría simple en la cámara no pueda derogar las normas. El banco central lleva la normativa a la práctica. La existencia de la normativa dificultará la influencia del ejecutivo sobre el banco central, el cual será responsable ante el legislativo de la aplicación de la norma. Este sistema garantiza el control democrático de la política monetaria, limitando los efectos de una excesiva inestabilidad partidista y el uso electoral de este instrumento. Monti (1985) también se refiere a otros posibles argumentos en favor del control democrático de la política monetaria.

Llegados a este punto, se debe insistir en que nada contenido en los argumentos expuestos hasta ahora sugiere cuál es la norma "mejor". En especial, no existe la presunción de que una tasa de crecimiento fijo de corte monetarista sea la norma óptima. Esta norma podría dejar, en efecto, cierto margen a una política de estabilización, especificando en qué circunstancias habría que adoptar cada una de las posibles vías de acción. Sin embargo, es de sobra conocido que cuanto más compleja sea la norma más difícil será vigilar su cumplimiento. Habrá, por tanto, que formular normas relativamente simples. De todos modos, dado que una norma simple puede fácilmente dar resultados insatisfactorios en circunstancias excepcionales, será quizá conveniente dejar un cierto grado de discrecionalidad en la adopción de políticas para evitar así el riesgo de verse atrapado institucionalmente en una línea de acción monetaria que se torne sumamente ineficiente en una coyuntura excepcional. Dicho en pocas palabras, el diseño institucional que se acaba de esbozar deberá enfocarse al punto óptimo en el trueque de ventajas e inconvenientes entre normativa y discrecionalidad.

5.2 Coordinación de la política económica internacional.

La cuestión de la coordinación diacrónica de política entre gobiernos sucesivos está íntimamente relacionada con la de la coordinación de política económica entre países en un determinado momento. Varios autores han subrayado los beneficios posibles de una coordinación internacional de política económica (para una visión panorámica de la literatura pertinente, véase Fischer, 1987). La coordinación de política resulta siempre beneficiosa si los responsables de las decisiones son "planificadores sociales benevolentes" que aplican la política óptima(9). En la práctica, los acuerdos internacionales no están concebidos por "planificadores sociales", sino por

políticos del mundo real. Putnam y Bayne (1987) documentan las conexiones entre los incentivos políticos internos y el resultado de las reuniones a alto nivel del Grupo de los Siete. Lohmann (1987) y Tabellini (1987) han formalizado la interacción entre los problemas internacionales e intertemporales de coordinación de política. El mensaje básico es la necesidad de distinguir entre dos tipos de coordinación internacional de política.

El primer tipo sería aquél en que los diversos gobiernos que se hallan en el poder en un determinado momento adoptan decisiones discrecionales coordinadas: los países se coordinan entre sí, pero no así los partidos. Esta modalidad de coordinación internacional de política puede fácilmente resultar contraproducente si dos gobiernos "partidistas" se ponen de acuerdo entre sí y reducen los beneficios generales al tratar de mejorar la situación de sus dos electorados respectivos. El segundo tipo de coordinación de política a nivel internacional supone simultáneamente la resolución del problema de coordinación intertemporal a nivel nacional: los partidos políticos de cada país acuerdan cooperar mediante unas normas de política también coordinadas a nivel internacional.

Un acuerdo internacional para adoptar decisiones de política discrecionales y específicas en un momento dado puede fácilmente caer dentro de la primera categoría. Putnam y Bayne (1987) sostienen, por ejemplo, que en la cumbre de 1978 la coordinación de los tres principales gobiernos de "ala izquierda" (Estados Unidos, Alemania Federal y Reino Unido) desembocó en una "sobrestimación" de la economía mundial, la cual, combinada con la segunda crisis del petróleo, se tradujo en la alta tasa de inflación de los últimos años setenta y primeros ochenta. De forma semejante, a comienzos del presente decenio, es posible que el giro casi simultáneo hacia políticas antiinflacionistas por parte de los conservadores en estos tres países magnificara el alcance de la recesión mundial. Por el

contrario, el acuerdo internacional que llevó a la creación del SME puede interpretarse como una coordinación de políticas del segundo tipo, ya que se trata de un acuerdo sobre una norma de política, y no sobre una medida discrecional y concreta en un momento determinado.

5.3 ¿Son malas para la economía las instituciones democráticas?.

Todas las teorías político-económicas del equilibrio dialéctico entre inflación y desempleo arriba examinadas tienen en común la afirmación de que las elecciones pueden ser costosas para la economía. Sin embargo, hay al menos dos razones para que las elecciones puedan producir beneficios económicos(10). La primera se reduce a una cuestión de eficiencia. Las elecciones pueden ser un mecanismo para distinguir entre políticos competentes e incompetentes. Rogoff (1987) y Rogoff y Sibert (1988) demuestran cómo los políticos, antes de las elecciones, se desmelenan y adoptan políticas subóptimas con el fin de hacer creer a los votantes que son muy "competentes". De este modo, si los mandatos son largos, la "incompetencia" se instalará en el poder durante mucho tiempo. En consecuencia, las elecciones frecuentes pueden presentar el inconveniente de ciclos subóptimos frecuentes y la ventaja de mandatos breves de políticos incompetentes. En segundo lugar, las elecciones pueden servir para distinguir (e incluso desarrollar) preferencias sociales en un mundo de políticos partidistas. Aun en el caso de que los diferentes partidos acuerden entre sí cierta medida de coordinación intertemporal de políticas y de cooperación mutua durante un cierto periodo, los resultados electorales pueden alterar el peso relativo de cada partido. De este modo, las elecciones condicionan el poder negociador de cada partido y, por tanto, la orientación del acuerdo de cooperación alcanzado. Alesina (1987 y 1988b)

formula explícitamente este argumento de negociación política.

Estas consideraciones llevan inevitablemente a la cuestión frontal de la frecuencia óptima de las elecciones y de la conveniencia de fijar exógenamente el calendario electoral. ¿Es preferible (desde un punto de vista económico) tener fechas fijas de elecciones o dejar abierta la posibilidad de convocar elecciones anticipadas?. En este último caso, las elecciones anticipadas pueden venir dictadas estratégicamente por un gobierno para sacar provecho de una situación económica especialmente favorable. Este motivo puede distorsionar los incentivos políticos de los gobernantes y dar lugar a resultados económicos subóptimos. Por otra parte, las elecciones anticipadas pueden resolver bloqueos políticos y la parálisis que les caracteriza. Habrá, pues, que sopesar los costes y los beneficios de las dos alternativas, teniendo en cuenta que la evaluación de unos y otros puede relacionarse con la estructura del sistema de partidos. Por ejemplo, en un sistema pluripartidista, con gobiernos amplios de coalición, la posibilidad de bloqueos políticos costosos es superior a la que se plantea en sistemas de doble partido, y por tanto será ventajosa la determinación endógena del calendario electoral. Quizá el dispositivo óptimo sería hacer difícil, si bien no imposible, la convocatoria anticipada de elecciones mediante la especificación clara de los casos en que se pueda recurrir a esta solución.

Este punto lleva a una cuestión aún más fundamental; ¿cuál es el "número óptimo" de partidos?. Es claro que el número de partidos puede verse influido por el diseño institucional, del que formaría parte la normativa electoral. Los resultados obtenidos recientemente por Roubini y Sachs (1988) y los presentados aquí en el apartado 3.3 hacen pensar, al menos a título provisional, que los sistemas pluripartidistas con gobiernos de amplia coalición, ceteris paribus, registran fuertes déficit presupuestarios y altos "índices de miseria"

(inflación más desempleo). Sin embargo, habrá que tomar con cautela estos resultados, ya que no es fácil establecer vínculos causales precisos.

6. CONCLUSIONES.

La "teoría partidista" de política económica, al insistir en las diferencias sistemáticas entre partidos políticos, parece verse confirmada por los hechos registrados en varias economías industriales durante los últimos veinte años. La diferencia de resultados económicos reales bajo diferentes gobiernos es, en su mayor parte, transitoria y se concentra al comienzo del mandato respectivo. En efecto, los gobiernos conservadores empiezan con frecuencia su turno en el poder con tasas de crecimiento inferiores a la media precedente, un aumento del desempleo cíclico y una reducción de la inflación. El resultado opuesto ocurre a menudo al comienzo del mandato de un gobierno de izquierda. En la segunda mitad de los mandatos, la diferencia de resultados económicos reales tiende a desaparecer, aun cuando la inflación pueda permanecer (en promedio) más alta con gobiernos de izquierdas. La confirmación de la teoría de "ciclos político-económicos" es más problemática. Varios gobiernos conservadores muestran una pauta de crecimiento y desempleo que es compatible con esta forma de pensar. Sin embargo, esta pauta -recesión al comienzo, recuperación hacia el final del mandato- también es coherente con la teoría partidista, con efectos transitorios. Por el contrario, es muy difícil, en el mejor de los casos, probar empíricamente que los gobiernos de izquierdas hayan seguido habitualmente esta pauta.

Los resultados empíricos aducidos en este trabajo parecen indicar el siguiente perfil de los hechos. Una vez en el poder,

los gobiernos conservadores tienden a combatir la inflación, especialmente si han heredado una tasa alta de la misma. Esto provoca una recesión inicial; una vez ajustada la economía, normalmente se produce una recuperación a tiempo para las próximas elecciones. Estos gobiernos conservadores, por otra parte, no detienen la recuperación preelectoral si la inflación se mantiene baja. Ejemplos especialmente convincentes serían el primer mandato de Reagan, el primero de los conservadores suecos, el primer gobierno de Thatcher y, quizás, el gobierno de Kohl. Por otra parte, cuando los gobiernos de izquierdas acceden al poder, luchan contra el desempleo y consiguen una expansión en la fase inicial de su mandato. Una vez que la inflación se hace sentir, permiten que caiga la tasa de crecimiento, incluso en periodos preelectorales, ya que la inflación puede ser considerada realmente como el principal problema económico. En tales circunstancias, la pauta de crecimiento del producto y del desempleo es la opuesta a la prevista por Nordhaus (1975). Ejemplos de esta teoría podrían muy bien ser los del Presidente Carter (1976-80), el Presidente Mitterand (1981-86), los socialdemócratas alemanes (1976-80) y los socialdemócratas suecos (1983-85). Finalmente, una mirada más atenta y más específica a la política fiscal puede indicar que, de acuerdo con el espíritu de la teoría de "ciclos político-económicos", la política fiscal raramente se torna más estricta inmediatamente antes de las elecciones, con independencia de la orientación ideológica del gobierno.

La estabilidad económica y la política pueden estar sumamente interrelacionadas. Los países con sistemas e historias políticas relativamente estables y menos polarizados registran resultados económicos superiores. Aun cuando es en general difícil establecer nexos de causalidad en este contexto, son varios los argumentos que indican que la causalidad va de la estabilidad política a la económica. Digamos finalmente que la consideración explícita de la interacción entre política y economía plantea importantes derivaciones normativas para el

diseño institucional. Varias cuestiones normativas, tales como la conveniencia de un marco normativo de política, la independencia del banco central y la coordinación internacional de las directrices de política, no podrán ser dilucidadas plenamente sin una consideración explícita de los factores políticos que afectan a la política económica.

COMENTARIOS

James Mirrlees

Nuffield College (Oxford)

Alberto Alesina ha recogido varios estudios recientes sobre el impacto de la política de partidos sobre la economía y ha contrastado, con enorme eficacia, la teoría con los datos empíricos de varios países. Se trata de un trabajo sumamente interesante. Alesina mantiene una teoría concreta, la de los partidos racionales, que combina la teoría partidista previa de Hibbs y la teoría macroeconómica de las expectativas racionales.

La teoría partidista racional contiene muchos elementos. Se basa en la hipótesis de que los diferentes partidos políticos adoptan posturas diferentes, especialmente en lo que se refiere a los valores distributivos. Esto es plausible, si bien diferente de la teoría Hotelling-Downs, que predice que los partidos convendrán en posiciones fundamentalmente similares por razón de su interés en sustraer tantos votantes como sea posible a sus rivales en el juego político. Alesina ha señalado algunas de las razones por las que se puede poner en duda la

validez de la teoría Hotelling; por ejemplo, las elecciones presidenciales estadounidenses, que se celebran en dos rondas. El dinero ciertamente cuenta en política, más en unos países que en otros, y ofrece en sí mismo a los partidos razones de diferenciación específica. Si todos los partidos fueran lo mismo, pocas razones habría para que mereciera la pena contribuir a uno u otro. La existencia de terceros partidos también constituye un elemento diferenciador. Todas estas consideraciones varían tanto de un país a otro que cabe preguntarse si es razonable esperar de una determinada teoría que se verifique en muchos países. Desgraciadamente, es prácticamente imposible comprobar estadísticamente la teoría en un país concreto cualquiera.

Otros elementos de la teoría resultan menos atractivos. Se supone que los gobiernos tienen siempre la misma teoría de la economía y recurren siempre a los mismos instrumentos de política. En el modelo de Alesina, ningún gobierno pone en duda la teoría de la tasa natural de desempleo, ni considera la aplicación de controles de renta y precios o de capitales internacionales.

Alesina contrasta su teoría con la de los ciclos económicos de índole política, que no merece su aprobación. Según esta teoría, todo partido adopta políticas expansionistas al acercarse las elecciones, tras un periodo de contracción en la primera fase de su mandato. En la teoría partidista, los partidos de izquierda (que dan mayor importancia al empleo y menor a la inflación, en contraste con los partidos de derecha) adoptan políticas expansionistas tras ganar las elecciones, en tanto que los partidos conservadores adoptan políticas deflacionistas. En cada caso, según la teoría, el nivel de empleo recupera su normalidad y la tasa de inflación un valor constante.

Se pueden interpretar estas teorías de forma exclusiva, es

decir: la primera teoría en el sentido de que los gobiernos están motivados sólo por su deseo de mantenerse en el poder; la segunda, que los gobiernos sólo tienen como motivos las preferencias distributivas que representan. Es más natural interpretarlas como potencial y simultáneamente verdaderas, hasta cierto punto. Con independencia del enfoque adoptado, el método de comprobación de Alesina resulta insatisfactorio. En primer lugar, compara la TPR con una hipótesis alternativa (implícita) nula, en la que ni los partidos de izquierda ni los de derecha aportan nuevas políticas tras un cambio de régimen.

Esta alternativa no es plausible. Alesina sostiene que los datos confirman la TPR frente a la alternativa nula. En mi opinión, esto es afirmar demasiado, ya que los datos del cuadro 2 podrían haberse producido aleatoriamente, sin desviaciones excesivas respecto de los resultados medios previstos según la hipótesis nula. Sin embargo, puestos a escoger entre estas dos alternativas, habría que aceptar la TPR, si bien con algún recelo.

Procede Alesina luego a enfrentar dos teorías que no son mutuamente excluyentes. Compara, en efecto, TPR y CPE restringiendo la atención a gobiernos de izquierda, aduciendo para ello que las teorías formulan las mismas predicciones para los gobiernos conservadores (lo que no es del todo cierto, ya que la secuencia del ciclo electoral es algo diferente en las dos teorías puras). De su cuadro 6 se deduce en realidad que no existe vinculación entre el nivel (ajustado) de desempleo y el transcurso de la vida del gobierno, y que existe una tendencia pronunciada a un crecimiento menor justamente antes de las elecciones. De hecho llega a afirmar que, si hay que escoger entre TPR y CPE, se debe aceptar la TPR porque las observaciones confirman más probablemente TPR que CPE. Sin embargo, no hay por qué escoger entre estas dos posibilidades.

Cabe muy bien que ambas influencias sean operativas: es

posible, en efecto, que los gobiernos de izquierda apliquen políticas expansionistas cuando suceden en el poder a gobiernos conservadores por razón de sus diferentes valores distribucionales, pasando luego a aplicar políticas expansionistas, una vez más, al aproximarse las elecciones. Ello estaría en consonancia con las observaciones sobre desempleo. La tendencia, observada en esta muestra reducida y heterogénea, a que el crecimiento sea inferior hacia el final del mandato gubernamental puede muy bien deberse a las tasas de crecimiento descendentes en otros países industriales. En general, aunque es posible que consideraciones de orden tanto prudencial como ideológico primen en la determinación de la política económica, la importancia de unas y otras podrá valorarse solamente mediante el estudio de la pauta global de empleo, producto e inflación durante todo el periodo que va de una elección a otra. Pero este lapso es, con frecuencia, demasiado corto, y los datos disponibles resultan insuficientes para juzgar con confianza la fuerza relativa de estas influencias, y mucho más todavía para estimar una u otra como cero.

En la parte final de su trabajo, Alesina estudia la conveniencia de organismos económicos que sean apolíticos, o al menos mucho más impermeables a los cambios de gobierno que las políticas económicas. Si los diversos gobiernos sucesivos confirman la teoría partidista racional, ¿cómo podrán crearse instituciones que uniformicen la política macroeconómica?. Las ventajas de su existencia deberán ser muy claras si se quiere superar la fuerte resistencia a reducir el ámbito político. Se supone que la gran ventaja será la reducción de la incertidumbre; me pregunto si esto será suficiente.

Un organismo económico podría gozar de considerable continuidad sin tener que limitarse a normas simples y comprobables. ¿Cuál sería su función?. Si el gobierno en el poder decide fijar los tipos impositivos y los niveles de gasto público, al organismo le corresponderá determinar la financia-

ción del déficit; sería en tal caso un banco central. ¿Cabe entonces concluir simplemente que el banco central deberá mostrarse menos permeable a las preferencias gubernamentales?. No lo creo así. Partimos en este debate del intento de reducir las fluctuaciones en la estructura distributiva de la política económica pública. El argumento se aplica tanto a la estructura tributaria (incluida la seguridad social y otros gastos públicos) como al "impuesto" de inflación y a la forma de la deuda nacional. Nos vemos pues inducidos a considerar una institución de gestión económica que abarque toda la gama de políticas económicas. En el Reino Unido se describiría este hecho como independencia del Tesoro. No llego a esta conclusión como una reductio ad absurdum, aunque muchos serán los que así lo consideren. Es una posibilidad que merece ser tomada en serio, ya que plantea la opción de expresar adecuadamente los juicios distributivos de compromiso que deben regir la institución; dicho en otras palabras, de determinar la función de bienestar social.

Manfred J.M. Neumann

Universidad de Bonn

Empecemos abordando algunas cuestiones analíticas. El punto de partida de la teoría de los ciclos político-económicos (CPE) es la suposición, deliberadamente restrictiva, de que los políticos, de derechas e izquierdas, funcionan como homines oeconomici racionales que maximizan sus propias preferencias en lugar del "bien social" justo. De aquí se sigue la fuerte conclusión de que los que están en el poder tratan de engañar a los votantes sobre su nivel de competencia mediante una oportuna manipulación preelectoral de los instrumentos de política, aumentando así sus posibilidades de reelección. Para que ello sea así, se requiere una segunda suposición: que los votantes padecen una cierta incapacidad informativa.

Esta segunda hipótesis no es excesiva (si bien Alesina tiene razón al afirmar que las primeras teorizaciones de la miopía del votante eran excesivamente simplistas). Por ello, apenas resulta sorprendente que las observaciones entre países sobre ciclos de producto, inflación y desempleo no nos permitan rechazar la hipótesis nula de puros paseos aleatorios. Una comprobación más pertinente de CPE se refiere a ciclos cortos de instrumentos de política. El cuadro 6 de Alesina, que muestra el equilibrio presupuestario de doce países, indica que, en el 64 % de los casos, el déficit aumentó en los años electorales. Esta observación resulta interesante, pero no es concluyente.

La teoría CPE trata del comportamiento del partido en el poder en aspectos relativos a ciertas variables económicas. Por el contrario, la teoría de los "partidos racionales" (TPR), abrazada por Alesina y otros autores, no explica el comportamiento del partido gobernante. Se limita a suponer que los partidos de izquierda prefieren una tasa superior de expansión que los partidos de derecha, y recurre a esa suposición para explicar el efecto de las elecciones sobre las variables macroeconómicas. Para ello, se basa en la incertidumbre inducida por las elecciones. Si los agentes suscriben contratos antes de éstas, los contratos estarán basados en la expectativa, ponderada por su probabilidad, de la tasa de inflación posterior al resultado electoral. La tasa efectiva de inflación será superior o inferior a esta expectativa según suba al poder un partido de izquierda o derecha. Se producirá así una expansión o contracción transitoria de la actividad económica real tras cada elección.

Yo formularía dos reservas principales. En primer lugar, me preguntaría por qué los agentes racionales no suscriben contratos condicionados al resultado de las elecciones, o simplemente los limitan en su vigencia al día de las mismas. De

una u otra forma se eliminarían los efectos reales inducidos por las elecciones. En segundo lugar, por qué querrán votar los electores a un partido que sólo puede lograr efectos económicos reales mediante la sorpresa -es decir, el engaño- de sus propios votantes. En conjunto, el votante contemplado en la TPR no es más sagaz que el del enfoque tradicional CPE.

Alesina estudia una rica colección de datos sobre inflación, crecimiento real y desempleo de 12 países. Cada uno de los cinco indicadores que presenta en los cuadros 2 y A1 parece ser compatible con la TPR. Si los cambios de régimen político son acontecimientos independientes, podemos usar la distribución binómica para contrastar TPR con la hipótesis nula de que las observaciones fueron generadas por políticas aleatorias. Considérese, para empezar, el indicador de inflación I_5 . Excluido el caso alemán de 1972 -que no fue un cambio de régimen-, observamos que en el 73 % de los cambios de régimen de la muestra (16 de 22) la tasa media de inflación corrobora la predicción TPR. La hipótesis nula queda rechazada al nivel de significación del 5 %.

Resulta más difícil interpretar los indicadores de producto y empleo. Una prueba sería consistiría en atenerse a la muestra de 22 cambios de régimen para los que el indicador I_5 es computable, examinando los indicadores de Alesina I_1 a I_4 en esta muestra. Comenzando con el indicador de producto I_1 , encontramos sólo en 13 casos (59 %) que el producto poselectoral se comportó según TPR. Los restantes indicadores I_2 a I_4 se comportan así en menos del 50 % de los casos (respectivamente 10, 8 y 9 casos de los 22 de la muestra). La hipótesis nula ciertamente no puede ser rechazada. Una prueba menos exigente sería incluir también en la muestra los casos en que el indicador de la inflación I_5 no es computable. Puede entonces rechazarse la hipótesis nula al nivel de 5 % para los indicadores I_1 e I_2 , si bien no es ése el caso para los indicadores de desempleo I_3 e I_4 . Alesina también ofrece regresiones de

crecimiento de producción y desempleo en un cambio de régimen ficticio (cuadro 4). Aunque las estimaciones del parámetro presentan el signo previsto por la TPR, la mayoría no son significativamente diferentes de cero.

Resumiendo, podemos concluir provisionalmente que existe una confirmación más bien débil de la TPR. Pero son necesarias más precisiones. En primer lugar, la confirmación no afecta directamente a la validez de la hipótesis rival CPE: las teorías formulan predicciones diferentes sólo cuando se producen giros políticos hacia la izquierda. En segundo lugar, Alesina, por razones válidas, no ha trabajado con los datos originales de países, sino que ha tratado aproximativamente de eliminar el efecto del nivel mundial de actividad económica. Pero, a diferencia de trabajos anteriores, Alesina no aplica en éste las ponderaciones de país al computar las medias mundiales de inflación, crecimiento del producto o desempleo y sustraerlas a continuación de los datos brutos. El procedimiento introduce sesgos sistemáticos, resultando imposible decir en qué medida podrían afectar los resultados.

En las últimas secciones de su artículo, Alesina estudia el efecto de la inestabilidad política en la evolución económica. Es importante saber qué instituciones pueden contribuir más eficazmente a la continuidad de la política económica. En principio, podría parecer que plantea el mismo peligro de inflación que el poder legislativo (como propone Alesina) fije una norma monetaria que el banco central deba obedecer, o que establezca un banco central independiente. Después de todo, el Parlamento puede cambiar de opinión en ambos casos. Sin embargo, en la práctica, como se desprende de la experiencia concreta de Suiza y Alemania, al cabo de cierto tiempo, los parlamentos ya no se atreven a alterar la condición independiente del banco central, lo que, en consecuencia, constituye una garantía más fiable contra la inflación.

Comentarios generales

Los componentes de la mesa abordaron ciertos aspectos teóricos del vínculo entre la política de partidos y la política macroeconómica, así como los problemas de medición surgidos en la evaluación de esas teorías.

En lo referente a la teoría, *David Begg* explicó que no se sentía tan preocupado como *Manfred Neumann* por la falta aparente de justificación de la diferencia de objetivos entre gobiernos según la teoría partidista. En su opinión, la divergencia de objetivos de los gobiernos de izquierda y derecha podría deberse simplemente a una percepción diferente de las limitaciones de política económica. En efecto, los gobiernos progresistas verían el mundo desde un ángulo más keynesiano que los gobiernos conservadores. En este sentido, algunos integrantes de la mesa insistieron en que no sería racional que los trabajadores asumieran contratos salariales con vigencia durante un periodo electoral. Se podrían formular contratos condicionados a los resultados de las elecciones. *Alesina* admitió este extremo, si bien sostuvo que lo habitual era suponer la ausencia de tales contratos, muy probablemente difíciles de negociar. *Charles Wyplosz* se mostró interesado por la miopía tanto de la teoría partidista como de la de ciclos político-económicos. En efecto, los gobiernos sólo consideran en esos modelos una elección, cuando parecería más realista aplicar un modelo en que los gobiernos tuvieran objetivos a largo plazo que cubrieran varias elecciones. En este sentido, resulta muy sorprendente que, en el contexto de las teorías partidistas, los gobiernos de izquierda no figuren en el poder con excesiva frecuencia; de hecho, la teoría de partidos señala que los gobiernos de izquierda acabarán su mandato con una tasa de inflación superior que los gobiernos de derecha, en tanto que el desempleo será semejante en los dos regímenes. Esto no

contribuirá a la reelección de gobiernos de izquierda.

Tras los comentarios de Mirrlees, se produjo un debate sobre si los enfoques partidista o de ciclos político-económicos deben considerarse teorías rivales. *Alesina* señaló que, si bien estos enfoques ofrecen explicaciones más complementarias que alternativas, sí presentan a veces implicaciones opuestas con respecto a la evolución de la inflación y el desempleo. La evaluación de tales derivaciones podría, sin embargo, indicar que una teoría es más pertinente que la otra.

En cuanto a los aspectos de medición, *Jean-Pierre Danthine* sugirió que podría usarse la reacción de los mercados financieros para evaluar la validez de la teoría partidista. Ciertamente, cabe esperar que los mercados financieros reaccionarán diferentemente según sea elegido un gobierno de derechas o de izquierdas. *Jeffrey Sachs* señaló que en las fluctuaciones cambiarias de Estados Unidos podría muy bien existir un vínculo con los resultados de las elecciones en consonancia con la teoría de partidos. *Alesina* reconoció que en Europa se podría realizar un análisis similar. *Sachs* apuntó que la evaluación de las sorpresas de la inflación no debería limitarse al año posterior a las elecciones. De hecho, los gobiernos pueden emplear el tipo de cambio en un momento de expansión fiscal con el fin de posponer los efectos inflacionarios previsibles. En consecuencia, se deberá prestar atención a las variaciones de la inflación durante un periodo más prolongado.

Wyplosz sugirió que quizá sea excesivo el énfasis que se pone sobre las variables macroeconómicas para identificar las diferentes políticas. En su opinión, debería prestarse mayor atención a las variaciones de la distribución de la renta. Añadió que los gobiernos franceses se mostraban particularmente ágiles a este respecto.

NOTAS

(*) Quisiera expresar mi agradecimiento a Jim Mirrlees y Manfred Neumann, miembros de la Mesa sobre Política Económica, a John Black y, especialmente, a Charles Wyplosz por sus numerosos y útiles comentarios a la primera redacción de este trabajo; a Jim Alt, Nouriel Roubini y Guido Tabellini por varias conversaciones sostenidas con ellos, que tanto me han ayudado; y a Suzanne Lohmann y Joy Beatty por su excelente ayuda investigadora.

(1) Minford y Peel (1982) también propusieron un "modelo macropolítico racional" en un perspicaz trabajo anterior. El énfasis y la estrategia modélica de ese trabajo difiere, sin embargo, de la expuesta en este artículo.

(2) Además, la información imperfecta sobre las preferencias de un político recientemente elegido puede hacer más largo el periodo de ajuste hasta que el público las conozca suficientemente (véase Barro, 1986).

(3) Los resultados no cambian cualitativamente si se escogen otras series "razonables" de países para formar estos índices. Por ejemplo, se obtendrían los mismos resultados si consideráramos en los tres indicadores la desviación respecto de la media en las cinco economías mayores del mundo (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia y Reino Unido)..

(4) Se considera que el primer año de mandato es el año civil que sigue al año en que se produce un cambio de régimen. El último año de mandato incluye el año en que se produce el cambio. Esta metodología es razonable porque descuenta el desfase cronológico entre el cambio de gobierno y los efectos observables de las nuevas políticas.

(5) Se considera que las innovaciones son los valores residuales de un proceso regresivo de primer orden. En todos los países (con una excepción) un segundo desfase no es significativo. El autor dispone de los resultados de esas regresiones.

(6) El indicador I_5 no está definido en el primer cambio de régimen de la muestra, ya que la media del régimen con anterioridad al primer cambio no está bien definida. Tampoco hemos calculado el índice para los dos cambios producidos en 1985 (Bélgica y Noruega), ya que sólo se incluye en la muestra una observación sobre el nuevo régimen.

(7) Los resultados del Reino Unido y Estados Unidos confirman resultados previos afines favorables a la teoría partidista. Véase, por ejemplo, en lo que se refiere a Estados Unidos, Alesina Y Sachs (1988), Alesina (1988a) y las referencias citadas. Para el Reino Unido, véase Hibbs (1977), Minford y Peel (1982), Borooah y Van der Ploeg (1983), Minford (1985) y Alt (1985).

(8) Se define el "año electoral" como aquél en que se celebran las elecciones, si éstas tienen lugar después del 1 de junio. En los pocos casos en que se celebran las elecciones antes de esa fecha, consideramos como año electoral el año precedente. Se define el primer año de un mandato como el primer año siguiente al de celebración de las elecciones, si éstas tuvieron lugar después del 1 de junio, y el año de elecciones si éstas se produjeron antes de esa fecha. Nótese que en el cuadro 6 se incluyen tanto los casos en que ha habido reelección de un gobierno de izquierdas como aquéllos en los que no ha sido así.

(9) Véase Rogoff (1985b) para un caso de coordinación contraproducente de política económica por razón de que los planificadores sociales tuvieron problemas de coherencia intertemporal en sus propios países.

(10) No es necesario subrayar las obvias ventajas no económicas de las instituciones democráticas.

APENDICE

A1. cuadro A1: datos para cuadro 2

Este cuadro recoge los valores de los cinco indicadores de los cuadros 2 y 3 con cada cambio de régimen. Los cambios de régimen a la izquierda (derecha) aparecen identificados con una I (D). La definición de los índices aparece en el texto.

A2. Composición del índice de estabilidad política empleado en el cuadro 7

Este índice refleja la agregación de los siete indicadores que aparecen en el cuadro A2 más abajo.

La columna 1 del cuadro A2 se basa en el índice de Roubini y Sachs (1988) (R-S). Esta columna recoge la suma del índice anual R-S durante el periodo 1973-86. El índice R-S asume, cada año, estos valores:

- 0 para gobiernos con mayoría parlamentaria de un solo partido, o para gobiernos presidenciales con el mismo partido en mayoría en los poderes ejecutivo y legislativo;
 - 1 gobiernos parlamentarios de coalición con dos miembros coaligados; o gobiernos presidenciales con diferentes partidos en control de los poderes ejecutivo y legislativo;
-

CUADRO A1

Valores de los indicadores

		I ₁	I ₂	I ₃	I ₄	I ₅
Alemania						
9/69	I	-0.17	0.15	0.31	-0.03	ND
12/72	D	-0.64	-0.98	0.91	0.50	-1.52
10/82	D	0.81	-0.05	0.07	0.15	0.35
Australia						
12/72	I	-0.64	-0.85	0.05	0.35	ND
11/75	D	-1.60	-0.72	-0.29	0.01	-0.62
3/83	I	3.18	1.13	-1.21	-0.07	0.35
Austria						
4/70	I	1.11	1.03	-0.44	-0.14	ND
4/83	D	-1.05	-0.05	0.20	-0.09	0.87
Bélgica						
6/68	I	2.15	1.00	-1.18	-0.41	ND
1/73	D	-0.10	0.25	0.76	-0.11	-0.02
3/71	I	-0.52	-0.19	-0.66	-0.26	-0.90
12/81	D	-0.23	0.35	0.21	0.76	1.67
10/85	I	1.62	ND	0.63	ND	ND
Dinamarca						
10/71	I	1.76	ND	-0.41	ND	ND
12/73	D	-1.91	ND	2.22	ND	-1.43
2/75	I	2.73	1.02	-0.70	0.41	1.64
9/82	D	-0.30	-0.10	-0.36	0.52	-1.00
Estados Unidos						
11/68	D	-3.54	-2.81	1.14	0.29	ND
11/76	I	2.53	1.96	-1.55	-0.71	1.89
11/80	D	0.56	-1.37	-0.23	0.70	-2.22
Finlandia						
11/75	D	3.80	ND	2.01	ND	ND
5/77	I	4.63	0.68	-1.17	0.70	-1.48
Francia						
5/81	I	0.50	1.00	-0.46	-0.72	ND
Noruega						
10/71	I	1.22	ND	-0.01	ND	ND
10/72	D	-1.68	ND	0.40	ND	-2.05
10/73	I	4.80	1.47	-0.52	-0.17	0.58
10/81	D	0.07	-2.34	-0.22	-0.03	1.17
10/85	I	-0.43	ND	0.62	ND	ND
Países Bajos						
5/73	I	1.34	-0.08	0.31	0.32	ND
5/77	D	-1.50	0.24	-0.05	-0.72	-0.28
3/81	I	-0.64	ND	1.69	ND	0.90
11/82	D	1.14	0.07	-1.44	0.51	-0.76
Reino Unido						
6/70	D	2.02	0.58	0.15	0.42	ND
2/74	I	0.12	0.01	1.01	0.56	2.04
6/79	D	-3.08	-2.49	2.18	1.13	-3.17
Suecia						
10/76	D	-2.30	-1.05	1.00	0.26	ND
10/82	I	0.86	0.67	0.30	-0.17	0.43

-
- 2 gobiernos parlamentarios de coalición con tres o más miembros coaligados;
 - 3 gobiernos con minoría parlamentaria; (más detalles en R-S, 1988).

El índice de la primera columna del cuadro A2 asume los siguientes valores:

- 2 países con un índice acumulativo R-S de cero;
- 1 países con un índice acumulativo R-S de 1 a 10;
- 0 países con un índice acumulativo R-S de 11 a 15;
- 1 países con un índice acumulativo R-S de 16 a 20;
- 2 países con un índice acumulativo R-S superior a 20.

Se ha ampliado la muestra de países de Roubini y Sachs (1988) recurriendo a Banks (1987).

La columna 2 del cuadro A2 recoge un índice de cambio político importante de dictadura a democracia. Este índice asume los valores siguientes:

- 3 países que han experimentado al menos un cambio de régimen de dictadura a democracia (o viceversa);
- 0 otros países.

A los países con índice 3 en esta columna se les ha asignado arbitrariamente un índice 0 en la columna 1. Las columnas 1 y 2, consideradas conjuntamente, suponen que los países con una transición de dictadura a democracia son ligeramente más inestables que las democracias más inestables, según el índice R-S.

CUADRO A2

Composición de un índice de estabilidad política

	1 (R-S)	2 Dictadura	3 Elecciones exógenas	4 Partido comunista	5 Extrema derecha	6 Conflicto	7 No cambios	Total
Alemania	0	0	0	0	0	0	0	0
Australia	0	0	0	0	0	0	0	0
Austria	-1	0	0	0	0	0	0	-1
Bélgica	2	0	0	0	0	1	0	3
Canadá	-1	0	0	0	0	1	0	0
Dinamarca	2	0	0	0	0	0	0	2
España	0	3	0	1	1	1	0	6
Estados Unidos	-1	0	-1	0	0	0	0	-2
Finlandia	0	0	0	0	0	0	0	0
Francia	0	0	0	1	1	0	0	2
Grecia	0	3	0	1	1	1	0	6
Italia	2	0	0	1	1	0	0	4
Japón	-2	0	0	0	0	0	-1	-3
Noruega	0	0	-1	0	0	0	0	-1
Nueva Zelanda	0	0	0	0	0	0	0	0
Países Bajos	2	0	0	0	0	0	0	2
Portugal	0	3	0	1	1	0	0	5
Reino Unido	-2	0	0	0	0	1	0	-1
Suecia	1	0	-1	0	0	0	0	0
Suiza	-2	0	-1	0	0	0	-1	-4

La columna 3 recoge un índice de elecciones exógenas/endógenas. Esta columna asume los valores de:

- 1 países con un calendario electoral determinado exógenamente o que no han tenido elecciones anticipadas en el periodo muestra;

0 otros países.

La columna 4 refleja la existencia de un partido comunista importante. Este índice asume los valores de:

1 países con uno o más partidos comunistas políticamente significativos (según Banks, 1987);

0 otros países.

La columna 5 refleja la existencia de partidos significativos de extrema derecha. Este índice asume los valores:

1 países que tienen uno o más partidos de extrema derecha políticamente significativos (Banks, 1987);

0 otros países.

La columna 6 indica la existencia de conflicto étnico/regional. Este índice asume los siguientes valores:

1 países con conflictos étnico/regionales;

0 otros países.

La columna 7 distingue a los países sin cambio de orientación política de gobierno durante el periodo muestra. Este índice asume los siguientes valores:

-1 países sin cambios de orientación política del gobierno;

0 otros países.

El índice total de estabilidad (última columna del cuadro A2) aumenta con el grado de inestabilidad política. Dada la índole cualitativa de este índice, más que un ranking completo de estos países, se forman cuatro grupos basados en el total:

grupo 1		Total ≤	-3
grupo 2	0 ≥	Total ≥	-2
grupo 3	3 ≥	Total ≥	1
grupo 4		Total ≥	4

Referencias bibliográficas

- Alesina, A. (1987). "Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game", *Quarterly Journal of Economics*.
- (1988a). "Macroeconomics and Politics", *NBER Macroeconomic Annual 1988*, MIT Press, Cambridge, Mass.
- (1988b). "Credibility and Policy Convergence in a Two-Party System With Rational Voters", *American Economic Review*.
- Alesina, A. and H. Rosenthal (1989). "Ideological Cycles in Congressional Elections and the Macroeconomy", *American Political Science Review*.
- Alesina, A. and J. Sachs (1988). "Political Parties and the Business Cycle in the United States, 1948-1984", *Journal of Money, Credit and Banking*.
- Alesina, A. and G. Tabellini (1987). "A Political Theory of Fiscal Deficits and Government Debt in a Democracy", NBER Working Paper No. 2308.
- Alt, J. (1985). "Political Parties, World Demand and Unemployment: Domestic and International Sources of Economic Activity", *American Political Science Review*.
- (1988). "New Wine in Old Bottles; Thatcher's Conservative Economic Policy", in F. Cooper, A. Kornberg and W. Mishler (eds.) *The Resurgence of Conservatism in Anglo-American Democracies*, Duke University Press, Durham.
- Bade, R. and M. Parkin (1985). "Central Bank Laws and Monetary Policy", unpublished.
- Banks, A. (1987). *Political Handbook of the World*.
- Barro, R. (1986). "Reputation in a Model of Monetary Policy with Incomplete Information", *Journal of Monetary Economics*.
- Barro, R. and D. Gordon (1983). "Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy", *Journal of Monetary Economics*.
- Blanchard, O. and L. Summers (1986). "Hysteresis and the European Unemployment Problem", *NBER Macroeconomic Annual*, MIT Press, Cambridge, Mass.

- Borooah, V. and F. Van der Ploeg (1983). *Political Aspects of the Economy*, Cambridge University Press, Cambridge.
- Calvert, R. (1985). "Robustness of the Multidimensional Voting, Candidate Motivations, Uncertainty and Convergence", *American Journal of Political Science*.
- Cohen, D. (1988). "What Caused the Rise of Conservatism: A French View", *Economic Policy*.
- Cukierman, A. and A. H. Meltzer (1986). "A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of a Democratic Government, and the Benefits of a Constitution", *Economic Inquiry*.
- Downs, A. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Harper and Row, New York.
- Fair, R. (1978). "The Effects of Economic Events on Votes for Presidents", *The Review of Economics and Statistics*.
- Fischer, S. (1987). "International Macroeconomic Policy Coordination", NBER Working Paper No. 2244.
- Frey, B. and F. Schneider (1978). "An Empirical Study of Politico-Economic Interaction in the United States", *The Review of Economics and Statistics*.
- Hansson, A. (1987). "Politics, Institutions and Cross-Country Inflation Differentials", unpublished.
- Hibbs, D. (1977). "Political Parties and Macroeconomic Policy", *The American Political Science Review*.
- (1987). *The American Political Economy*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Kiewiet, R. (1983). *Macroeconomics and Micropolitics*, University of Chicago Press, Chicago.
- Kramer, J. (1971). "Short Term Fluctuations in U.S. Voting Behaviour, 1896-1964", *American Political Science Review*.
- Kydland, F. and E. Prescott (1977). "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans", *Journal of Political Economy*.
- Lohmann, S. (1987). "Domestic Political Competition and International Policy Coordination", unpublished.
- Masciandaro, D. and G. Tabellini (1988). "Fiscal Deficits and Monetary Institutions: A Comparative analysis", in H. Cheng, (ed.) *Challenges to Monetary Policy in the Pacific Basin Countries*, Kluwer Publishers.
- Minford, P. (1985). "Interest Rates and Bond Financed Deficits in a Ricardian Two-Party Democracy", CEPR Discussion Paper No. 79.
- Minford, P. and D. Peel (1982). "The Political Theory of the Business Cycle", *European Economic Review*.
- Monti, M. (1985). "Politica Monetaria Disinflazionistica E Assetto Istituzionale", *Rivista Mensile Di Economia*.
- Mueller, P. and R. Price (1985). "Structural Budget Indicators and the Interpretation of Fiscal Policy Stance in OECD Economies", OECD Working Paper.
- Neumann, M. J. M. and S. Lohmann (1987). "Political Business Cycles in Industrialized Democratic Countries: A Comment", *Kylos*.
- Nordhaus, W. (1975). "The Political Business Cycle", *Review of Economic Studies*.
- Paldam, M. (1978). "Is There an Electoral Cycle? A Comparative

- Study of National Accounts", *Scandinavian Journal of Economics*.
- Palfrey, T. (1984). "Spatial Equilibrium with Entry", *Review of Economic Studies*.
- Persson, T. and L. Svensson (1987). "Checks and Balances on the Government Budget", unpublished.
- Putnam, R. and N. Bayne (1987). *Hanging Together: Cooperation and Conflicts in the Seven Powers summits*, Harvard University Press, Cambridge, Mass.
- Rogoff, K. (1985a). "The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target", *Quarterly Journal of Economics*.
- (1985b). "Can International Policy Cooperation be Counterproductive?", *Journal of International Economics*.
- (1987). "Equilibrium Political Budget cycles", NBER Working Paper No. 2428.
- Rogoff, K. and A. Sibert (1988). "Equilibrium Political Business cycles", *Review of Economic Studies*.
- Rose, R. (1980). *Do Parties Make A Difference?*, Chatham House, New York.
- Roubini, N. and J. Sachs (1988). "Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies", NBER Working Paper No. 2628.
- Sachs, J. and C. Wyplosz (1985). "The Economic Consequences of President Mitterrand", *Economic Policy*.
- Schumpeter, J. A. (1942). *Capitalism, Socialism, and Democracy*, New York.
- Shepsle, K. and R. Cohen (1988). "Multiparty Competition, Entry and Entry Deterrence in Spatial Models of Elections", unpublished.
- Tabellini, G. (1987). "Domestic Politics and the International Coordination of Fiscal Policies", CEPR Working Paper.
- Tabellini, G. and A. Alesina (1988). "Voting on the Budget Deficit", CEPR Working Paper.
- Tufte, E. (1978). *Political Control of the Economy*, Princeton University Press, Princeton.
- Wittman, D. (1977). "Candidates with Policy Preferences: A Dynamic Model", *Journal of Economic Theory*.
- Woolley, J. (1984). *Monetary Politics*, Cambridge University Press, Cambridge.
-

GRAFICO DEL MES

EL GRAFICO DEL MES

LA BRECHA DE LA DEMANDA NACIONAL

El déficit exterior ha constituido tradicionalmente uno de los mayores estrangulamientos que han dificultado el crecimiento sostenido y suficiente que la economía española necesita para alcanzar un nivel de empleo y de convergencia, en línea con los países comunitarios desarrollados.

El origen del déficit corriente de la balanza de pagos se ha explicado siempre por el registrado en la balanza de bienes y servicios con el exterior. Dicho de otra forma, por la insuficiencia de la producción nacional para satisfacer los impulsos de la demanda interna.

A partir de la crisis energética, que en España se hizo patente desde 1.975, se ha detectado posición cambiante en los años en los que la crisis se reflejó en un modesto crecimiento de la demanda nacional, que en algunos años llegó a ser negativa. Sólo en 1.976, impulsada por el crecimiento salarial, la demanda interna tuvo crecimiento elevado (4.1%) que superó el 3.2% computado en la producción interna. El bajo crecimiento de la demanda en 1.975, 1.977, 1.979, 1.980 y 1.982 se debió, en buena medida, al escaso dinamismo de la actividad productiva interna que permaneció prácticamente estancada hasta 1.982.

En los años 1.983 y 1.984 se hizo patente la debilidad de la demanda, especialmente por la caída de la inver-

sión, que se tradujo en un cambio de tendencia de la balanza de pagos por cuenta corriente que terminó por ser positiva en los años 1.984 a 1.986.

La vigorosa recuperación de la economía española a partir de 1.985, supuso aceleración en el ritmo de crecimiento del PIB desde el 1.8% registrado en 1.985 hasta más del 5% en 1.989. Cuatro años de intenso crecimiento de la producción interna, posiblemente en el límite del crecimiento potencial de la economía española.

Pero el aumento de la demanda nacional, se hizo especialmente intenso en el cuatrienio expansivo (1.986-1.989), alcanzándose tasas de crecimiento anual en torno al 8%. A la expansión de la demanda nacional han contribuido todas las variables de la demanda. De forma especialmente intensa la demanda de inversión con incrementos acumulativos anuales en torno al 15%, lo que ha permitido restablecer la cuota de inversión de la economía española por encima del 25% del PIB. Cuota que tiende a restablecer el nivel anterior a la crisis económica (29% en 1.975). Pero también el consumo privado y público con incrementos en torno al 5.5% anual acumulativo han tenido incidencia evidente en el crecimiento de la demanda nacional.

La brecha registrada entre el crecimiento del PIB y la demanda nacional ha permanecido en torno a tres puntos porcentuales del PIB entre 1.986 y 1.989. En la medida que la brecha siga teniendo signo positivo, el déficit corriente de la balanza de pagos tenderá a acrecentarse. Entre 1.986 y

1.989 se ha pasado de superávit de la balanza de pagos equivalente al 1.9% del PIB a déficit del 3%, avanzado para 1.989. Diferencia de casi cinco puntos porcentuales que muestra el profundo desequilibrio de la economía española derivado de la fuerte expansión de la demanda.

Las previsiones para 1.990, que parten de alguna desaceleración en el ritmo de crecimiento de la demanda y por tanto, son optimistas en cuanto al logro de los fines de enfriamiento propuestos por la política económica, sitúan el crecimiento de la demanda nacional en tasa del 5.2%, frente al 4% del PIB. La brecha demanda/producción se limitaría a 1.2 puntos porcentuales. Pero aún así el déficit corriente de la balanza de pagos - reflejo de lo acontecido en la balanza de bienes y servicios - alcanzaría al 4% del PIB. Nivel de déficit excesivo que puede tener problemas a la hora de su financiación sin afectar al nivel de endeudamiento externo y al de reservas centrales de la economía española.

El efecto negativo del mantenimiento de la brecha demanda/producción, no afecta sólo al desequilibrio exterior. También es responsable, en buena parte, de las tensiones inflacionistas de la economía española. En la medida que el exceso de demanda no es satisfecho por la producción interna y tampoco resulta posible su sustitución por importaciones - caso evidente en la construcción y los servicios - queda reflejado en el alza de precios. El fortísimo crecimiento de los precios en los servicios que superan en unos dos puntos porcentuales la media del IPC, se explica, básicamente por la rigidez de su oferta.

La necesidad de cerrar la brecha entre el crecimiento de la demanda y la producción - el enfriamiento económico auspiciado - aparece por tanto, como algo inevitable para la economía española, si se desea mantener el horizonte de crecimiento suficiente y sostenido que la tasa de paro y la convergencia europea que España reclaman.

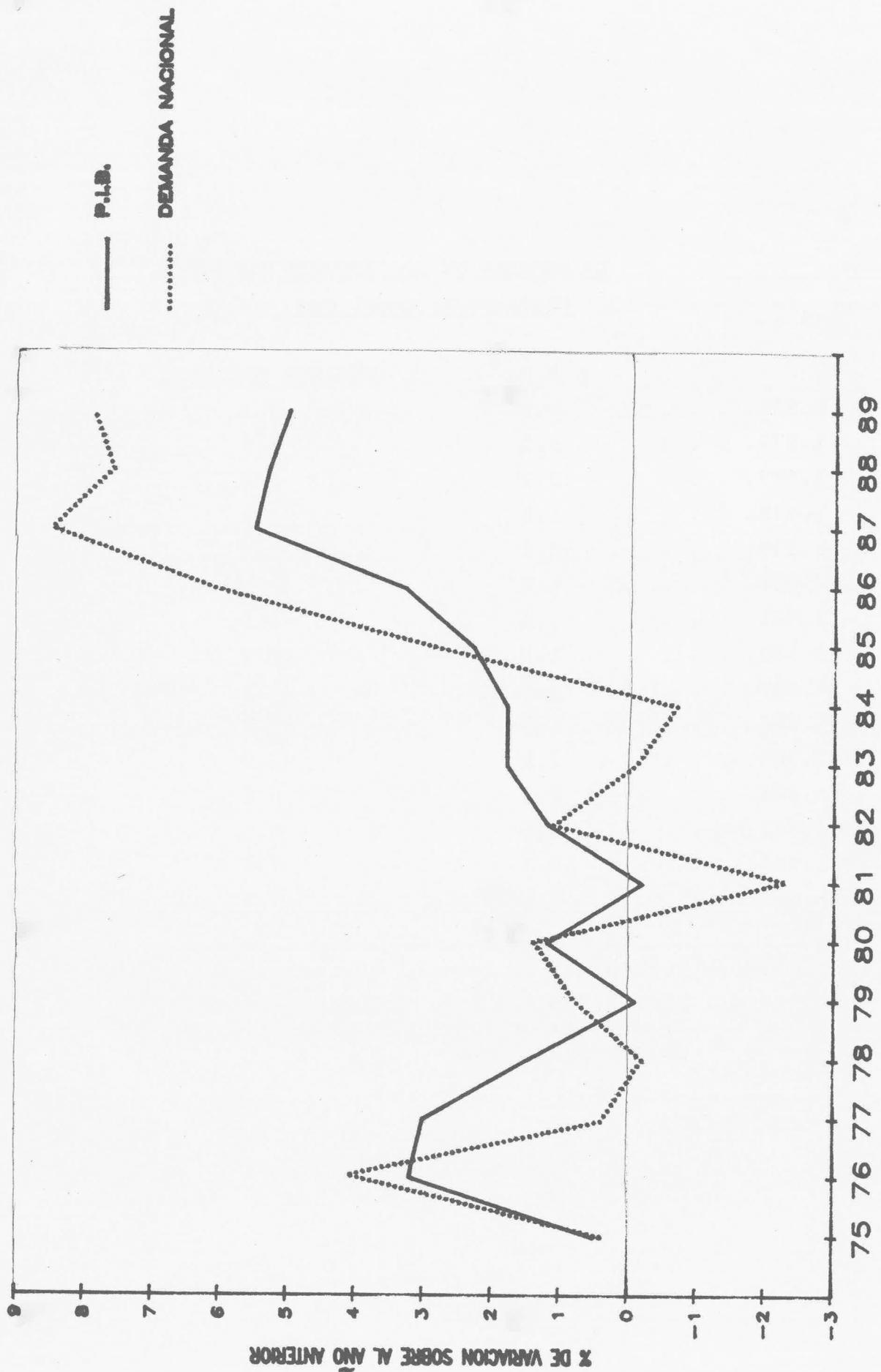
LA BRECHA DE LA DEMANDA NACIONAL
(Variación anual real en %)

	<u>P.I.B.</u>	<u>DEMANDA NACIONAL</u>	<u>BRECHA</u>
1.975. . . .	0.5	0.4	-0.1
1.976. . . .	3.2	4.1	0.9
1.977. . . .	3.0	0.4	-2.6
1.978. . . .	1.5	-0.2	-1.7
1.979. . . .	-0.1	0.8	0.9
1.980. . . .	1.2	1.4	0.2
1.981. . . .	-0.2	-2.3	-2.1
1.982. . . .	1.2	1.1	0.1
1.983. . . .	1.8	-0.1	-1.9
1.984. . . .	1.8	-0.7	-2.5
1.985. . . .	2.3	2.9	0.6
1.986. . . .	3.3	6.1	2.8
1.987. . . .	5.5	8.5	3.0
1.988. . . .	5.3	7.6	2.3
1.989. . . .	5.0	7.9	2.9

Variación Porcentual en base al año anterior.

Fuente: **Años 1.975 a 1.985.** Contabilidad Nacional INE.
Años 1.986 a 1.989. Proyección de la D.G. de Previsión y Coyuntura.

LA BRECHA DE LA DEMANDA NACIONAL (VARIACION ANUAL REAL EN %)



INSTANTANEA ECONOMICA

INSTANTANEA ECONOMICA

PAPELES DE ECONOMIA ESPAÑOLA

CUADERNOS DE INFORMACION ECONOMICA. NUM 34. ENERO 1.990

		INDICES DE DIVERGENCIA ESPAÑOLA Y COMUNITARIA								
		1.981	1.982	1.983	1.984	1.985	1.986	1.987	1.988	1.989
PIB (Variación %)										
	ESPAÑA	-0.2	1.2	1.8	1.8	2.3	3.3	5.5	5.3	5.0
	CEE.	0.2	0.8	1.4	2.4	2.5	2.6	2.9	3.7	3.6
DEMANDA NACIONAL (Variación %)										
	ESPAÑA	-2.3	1.1	-0.1	-0.7	2.9	6.1	8.5	7.6	7.9
	CEE.	-1.8	0.8	1.3	1.9	2.2	3.8	3.8	4.2	3.7
CONSUMO PRIVADO (Variación %)										
	ESPAÑA	-0.6	0.2	0.3	-0.4	2.4	3.6	5.5	5.8	5.6
	CEE.	0.4	0.7	1.3	1.5	2.6	4.0	3.7	3.6	3.2
CONSUMO PUBLICO (Variación %)										
	ESPAÑA	1.9	4.9	3.9	2.9	4.6	5.7	8.7	4.6	5.2
	CEE.	1.9	1.9	1.8	1.2	2.1	2.1	2.5	2.0	1.9
INVERSION (Variación %)										
	ESPAÑA	-9.4	1.5	-4.1	-3.9	3.4	14.7	17.3	14.8	14.2
	CEE.	-4.9	-2.0	-0.1	1.3	2.1	3.1	4.6	7.1	5.8
PRECIOS:										
DEFLACTOR IMPLICITO DEL PIB (Variación anual %)										
	ESPAÑA	12.0	13.8	11.6	10.9	8.5	10.9	5.9	6.2	6.8
	CEE.	10.9	10.3	8.5	6.6	6.1	5.5	3.8	4.0	4.6
BALANZA POR CUENTA CORRIENTE (% s/PIB)										
	ESPAÑA	-2.7	-2.4	-1.4	1.5	1.7	1.9	0.1	-1.1	-3.0
	CEE.	-0.9	-0.9	-0.2	0.1	0.6	1.5	1.1	0.8	0.0
TASA DE PARO (% S/población activa)										
	ESPAÑA	14.9	16.5	17.8	21.1	21.6	21.2	20.5	19.5	17.0
	CEE.	8.1	9.4	10.4	11.1	11.2	10.8	10.4	10.0	9.0
DEFICIT PUBLICO (% S/PIB)										
	ESPAÑA	-3.9	-5.6	-4.8	-5.3	-7.0	-5.7	-3.6	-3.0	-2.0
	CEE.	-4.8	-5.0	-4.8	-4.8	-4.6	-4.8	-4.3	-3.6	-3.0

Fuente: España: Contabilidad Nacional INE y Banco de España. Año 1.989. Estimación Ministerio de Economía y Hacienda.
CEE: Perspectivas Económicas OCDE y EUROSTAT.

COMENTARIO: La actividad económica española, en líneas generales, ha tendido a evolucionar en forma parecida a la registrada por la Comunidad Económica Europea. La etapa de bonanza y recuperación que la economía europea vive, a partir de 1.983, se ha dado también en España, pero con matices que terminan por configurar comportamiento semejante en cuanto a la tendencia general pero con diferencias manifiestas en cuanto al ritmo, lo que al final se traduce en divergencias notables, especialmente significativas al analizar la evolución de los desequilibrios básicos. Estamos en Europa, nos movemos como Europa, pero con ritmo claramente diferenciado.

Para pormenorizar con algún rigor en qué consiste el ritmo diferente del comportamiento de la economía española, parece necesario comentar las diferencias en cuanto a las distintas variables y desequilibrios macroeconómicos.

Producción Interna (PIB) A partir de 1.985, la economía española ha tendido a crecer más rápidamente que la comunitaria. Entre 1.980 y 1.985 el PIB español creció el 7.1% (1.4% anual) prácticamente igual que la CEE (7.5%; 1.5% anual). Pero en el cuatrienio 1.986-1.989 el PIB español creció el 20.5% (4.8% anual), mientras que el crecimiento conjunto en la CEE fue del 13.4% (3.2% anual). Diferencia de 1.6 puntos porcentuales que han permitido corregir el nivel de convergencia español y comunitario.

Demanda nacional En el quinquenio 1.981-1.985, la demanda interna española, permaneció prácticamente estancada, como consecuencia de la debilidad inversora. La CEE, por el contrario, registró aumento del 4.4% (0.9% anual). En el cuatrienio 1.986-89, la demanda interna de España creció espectacularmente el 33.7% (7.5% anual) frente al más moderado 16.4% comunitario (3.9% anual). El fortísimo crecimiento de la demanda interna española en el último cuatrienio constituye una de las mayores divergencias de la economía española frente a la europea. Como muestran los desequilibrios de precios y exterior, crecimiento tan intenso de la demanda no es soportable a plazo medio.

Consumo privado Una de las variables explicativas del mayor crecimiento de la demanda interna española, respecto a la comunitaria, ha sido la fuerte expansión del consumo privado que en el último cuatrienio creció el 22.1% (tasa anual del 5.1%). La CEE, más equilibrada en cuanto a su crecimiento, lo hizo sólo en el 15.3% (tasa anual del 3.6%). La consecuencia de este comportamiento, incompatible con el crecimiento potencial de la economía española, ha sido el ensanchamiento de los desequilibrios básicos de nuestro modelo económico.

Consumo público A pesar de la insatisfacción social en cuanto a los servicios públicos, el hecho cierto es que su crecimiento en el cuatrienio expansivo fue equivalente al 26.4% (6% anual acumulativo). En igual cuatrienio el consumo público comunitario ha crecido el 8.8% (2.1% anual). Tasa suficientemente alta pero que no genera desequilibrios significativos. El intenso crecimiento del consumo público, aún reconociendo su necesidad social, ha de atemperarse a las posibilidades reales del sistema económico para no generar desajustes que, a medio plazo, terminen por agostar su crecimiento. Quienes plantean su crecimiento rápido parece que desconocen las leyes económicas más elementales.

Inversión Ha sido la variable más dinámica en el cuatrienio 1.986-1.989, rompiendo con la tendencia de crecimiento registrada hasta 1.984. Su crecimiento acumulado en el cuatrienio expansivo ha sido nada menos que del 76.4% (15.2% anual acumulativo), frente a ritmo más moderado en la CEE, en cuya área el crecimiento inversor fue del 22.2% (5.1% anual). Es en la variable inversora donde se hace más patente la divergencia en el comportamiento de la economía española frente a la comunitaria. Divergencia que explica, en buena medida, el acrecentamiento de los desequilibrios básicos que España padece al inicio de los años noventa.

Precios El indicador que mejor representa la inflación de cualquier economía es el índice de precios implícito en el PIB, en la medida que recoge el comportamiento de los precios en todas y cada una de las variables de la demanda. A lo largo del decenio de los ochenta los precios españoles han superado en crecimiento a los comunitarios. La mayor apertura del diferencial de precios en 1.986 (5.4 puntos porcentuales) motivado por la introducción del IVA, se redujo sensiblemente en 1.987 (2.1 puntos), para mantenerse prácticamente inamovible (2.2 puntos en 1.988 y 1.989). La erradicación del diferencial de precios españoles, frente a los comunitarios, constituye una de las condiciones necesarias para la auténtica europeización de la economía española.

Balanza por cuenta corriente El efecto inevitable derivado de la creciente brecha española entre producción interna y demanda, se ha traducido en acrecentamiento del déficit corriente de la balanza de pagos, que después de haber registrado superávit a partir de 1.984, se ha tornado muy deficitaria en el último año. Desde 1.984 a 1.986 España había registrado superávit corriente superior al comunitario. Pero a partir de 1.987, como consecuencia del fortísimo crecimiento de la demanda, se ha tornado deficitaria hasta alcanzar el 3% del PIB en 1.989 frente al equilibrio entre ingresos y pagos mostrado por la CEE en el último año.

Tasa de paro La fuerte expansión económica de los últimos cuatro años ha tenido su mayor efecto positivo en la creación del empleo, lo que ha permitido que la tasa de paro situada en el 21.6% de la población activa (media anual) en 1.985 se haya reducido hasta el 17% en 1.989, con tendencia decreciente al terminar el año (16.3% en el mes de diciembre). El paro en la CEE tiende a reducirse, pero muy lentamente. El diferencial de la tasa de paro española que en 1.985 era de 10.4 puntos se ha reducido a 8 puntos en 1.989.

Déficit público También la expansión de la economía española ha tenido incidencia acusada en el déficit público. En 1.985 el déficit público equivalía al 7% del PIB. Paulatinamente fue desapareciendo el déficit coyuntural, hasta situarse en 1.988 el déficit público en tasa del 3% del PIB, que de hecho equivale al déficit estructural de la economía española. El avance oficial para 1.989 sitúa el déficit en torno al 2% del PIB. Este dato, pendiente de confirmación, enmascara aspectos importantes como el adelantamiento del impuesto de sociedades y el retraso de pagos, como las devoluciones de la cuota diferencial del IRPF. En cualquier caso, el déficit público español es inferior a la media de los países comunitarios, si bien hay que tener en cuenta los elevados déficit soportados por Italia y también por Bélgica y Holanda.

EL LIBRO DEL MES

. ESPAÑA. AUTONOMIAS
JUAN PABLO FUSI

LIBRO DEL MES

"ESPAÑA. AUTONOMIAS"

Director: Juan Pablo Fusi

Editorial: Espasa Calpe, 1989, 822 páginas

Acaba de aparecer un libro que aborda uno de los temas de mayor vigor y conflictividad de la realidad española contemporánea: la cuestión regional y de organización territorial del Estado. Forma parte de un conjunto de cinco tomos, que viene publicando sucesivamente la Editorial Espasa Calpe.

En efecto, como el propio director de este libro colectivo afirma en la introducción, "el problema de la organización territorial del Estado posee una larga historia". Ahora bien -en contra de la opinión de muchos historiadores-, se sostiene -y en ello consiste, creemos, la originalidad e interés del libro- que la política centralizadora seguida desde el Estado no puede remontarse a la instauración de la dinastía borbónica en el siglo XVIII. La razón es que dicha hipótesis ignora las muchas debilidades del Estado y de la Administración Central, tanto en el siglo XVII como todavía en el XIX; y desconoce también la excepcional complejidad de los procesos de aparición de la conciencia de identidad nacional tanto a nivel estatal como a nivel regional.

Ciertamente, la aplicación de una política asimilista y unitaria por el centralismo estatal -que es lo que se suponía que había ocurrido desde el siglo XVIII- habría exigido la

existencia de un Estado potente y de gran prestigio. J.P. Fusi atribuyendo la idea al gran político republicano Manuel Azaña señala que éste percibió, con acierto, que el Estado español del siglo XIX y primeras décadas del XX careció precisamente de todo prestigio y de todo poderío.

La construcción de un Estado moderno y centralizado no fue, pues, tan inmediata. Y pese a las tendencias centralizadoras que inspiraron la creación del Estado español moderno, la fragmentación social y económica del país siguió siendo considerable hasta que las transformaciones sociales y técnicas terminaron por crear un sistema nacional cohesivo, lo que no culminó hasta las primeras décadas del siglo XX. Ello requirió en España, como en otros países, el crecimiento y la integración de mercados, regiones y ciudades; el desarrollo de un sistema de educación unitario y común; y la expansión de los medios modernos de comunicación de masas, esto es, los transportes y las comunicaciones. Requirió también, sin duda, la cristalización de una voluntad y de una conciencia nacional, y que la colectividad viniese a ser la base de la autoridad política y de la legitimidad del poder.

El localismo culminó, por tanto, la vida social y política española hasta entrado el siglo XX. Por eso la localidad, la comarca y la provincia fueron el ámbito de esa vida hasta fechas avanzadas. España era, como dijo Ortega, "pura provincia".

Por otra parte, la aparición de los nacionalismos catalán y vasco, y en general, la aparición de los distintos nacionalismos de las regiones españolas, respondió a razones

extraordinariamente complejas. En síntesis, "esos nacionalismos fueron resultado de largos procesos históricos de consolidación de la propia identidad particular; resultado, por ello, de procesos igualmente largos de integración y vertebración regionales. Ello requirió la creación de economías regionales más o menos integradas, el dinamismo unificador de las ciudades, la aparición de una opinión pública local, una educación común, medios modernos de comunicación de masas: la cristalización, en suma, de una conciencia colectiva que interpretara la personalidad regional como constitutiva de una nacionalidad propia y distinta".

La II República, proclamada en 1931, fue el primer régimen político español -ya que el proyecto de Constitución federal de 1873, fue más una declaración de buenos deseos de reorganización territorial que otra cosa- que intentó dar respuesta razonable y mesurada al problema de los nacionalismos regionales. Sin embargo, era inadmisibles para el nacionalismo español, cuya ideología unitaria y españolista estaba detrás del levantamiento militar del 18 de julio de 1936, e inspiraría los cuarenta años del régimen del general Franco.

La reacción regional de los años 1960-1975 puso de manifiesto el fracaso del modelo de Estado unitario impuesto y la necesidad de una nueva vertebración del Estado. De nuevo, como en 1931, la democracia en España aparecía como sinónimo de autonomía para las regiones. Y, efectivamente, la nueva constitución democrática española (refrendada por el pueblo el 6 de diciembre de 1978) creó lo que pronto vino a denominarse como el Estado de las Autonomías. Pero, a diferencia de 1931, los constituyentes de 1978 abrieron un camino que permitió que, en muy pocos años, se constituyeran un total de diecisiete

Comunidades Autónomas, es decir, se generalizó a la totalidad del territorio el principio de la autonomía regional.

Pues bien, el lector de este libro -verdadero compendio de historiografía regional- tendrá la ocasión de profundizar en el conocimiento de nuestro pasado y, simultáneamente, encontrar una explicación cabal de la presente realidad plurirregional de España.

La arquitectura del libro está bien construida: se estudian todas y cada una de las regiones o Comunidades Autónomas -de manera sistemática y con los correspondientes mapas y datos relativos a la geografía física y humana, la evolución histórica, la estructura económica y social, las instituciones políticas autonómicas, la cultura, etc.- y, cada capítulo, va acompañado -a modo de colofón- de un epígrafe de orientación bibliográfica; útil, sin duda, para todos aquellos que deseen obtener una mayor o más precisa información sobre algún aspecto tratado en el texto.

Estamos, en suma, ante un libro que el lector español necesitaba no sólo por abordar un tema de palpitante actualidad, sino por el tratamiento serio y riguroso de cuestiones -no siempre bien entendidas entre nuestros conciudadanos- sometidas a constante debate.

Por último, J.P. Fusi -director de la obra- ha tenido el acierto de congregar a un selecto conjunto de historiadores vinculados a diferentes Universidades -que, por su número, no es posible citar aquí-, profundamente conocedores de la realidad de

cada región y que, con un estilo de redacción ágil y ameno, nos conducen a los largo y ancho de la varia y diversa geografía regional española.

