

ECONOMÍA EUROPEA

COMISIÓN EUROPEA
DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS ECONÓMICOS Y FINANCIEROS



INFORMES Y ESTUDIOS

LA SITUACIÓN ECONÓMICA
Y FINANCIERA EN ESPAÑA

Nº 7

1994

Comisión Europea

ECONOMÍA EUROPEA

Informes y estudios

Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros

1994

Número 7

La situación económica y financiera en España

Este estudio ha sido preparado bajo la responsabilidad de la Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, y discutido en el Comité de Política Económica de octubre de 1994.

Abreviaturas y símbolos utilizados

Estados miembros

B	Bélgica
DK	Dinamarca
D	Alemania unificada
WD	República Federal de Alemania
GR	Grecia
E	España
F	Francia
IRL	Irlanda
I	Italia
L	Luxemburgo
NL	Países Bajos
P	Portugal
UK	Reino Unido
EUR 9	Comunidad Europea, excluidos Grecia, España y Portugal
EUR 10	Comunidad Europea, excluidos España y Portugal
EUR 12-	Comunidad Europea, 12 Estados miembros, excluida ex RDA
EUR 12+	Comunidad Europea, 12 Estados miembros (Alemania unificada)

Monedas

ECU	Unidad de cuenta europea
BFR	Franco belga
DKR	Corona danesa
DM	Marco alemán
DR	Dracma griega
ESC	Escudo portugués
FF	Franco francés
HFL	Florín holandés
IRL	Libra irlandesa
LFR	Franco luxemburgués
LIT	Lira italiana
PTA	Peseta española
UKL	Libra esterlina
USD	Dólar estadounidense
SFR	Franco suizo
YEN	Yen japonés
CAD	Dólar canadiense
ÖS	Chélin austriaco
R	Rublo ruso

Otras abreviaturas

ACP	Países de África, el Caribe y el Pacífico signatarios de la Convención de Lomé
BEI	Banco Europeo de Inversiones
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
Euratom	Comunidad Europea de la Energía Atómica
Eurostat	Oficina Estadística de la Comunidad Europea
FBCF	Formación bruta de capital fijo
FCME	Fondo de Cooperación Monetaria Europea
FED	Fondo Europeo de Desarrollo
FEDER	Fondo Europeo de Desarrollo Regional
Mio	Millones
Mrd	Miles de millones
NIC	Nuevo Instrumento Comunitario
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PIB (PNB)	Producto interior (nacional) bruto
PPA	Paridad de poder adquisitivo
PTU	Países y territorios de ultramar
PVD	Países en vías de desarrollo
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SME	Sistema monetario europeo
tep	tonelada equivalente de petróleo
:	No disponible

Índice

Proceso de transición de una economía protegida a la UEM	1
1. Introducción y resumen	1
2. Segunda mitad de los años ochenta : crecimiento fuerte pero desequilibrado	3
3. La evolución macroeconómica en los años noventa	6
3.1. Sector exterior y competitividad	8
3.2. Convergencia nominal: mejora insuficiente de la inflación y política fiscal poco estricta	11
3.2.1. Avances limitados frente a la inflación, que podría resurgir con la recuperación económica	11
A) Evolución de la inflación y de sus determinantes	11
B) Dualidad del proceso inflacionista	13
3.2.2. El descenso del déficit público depende de la recuperación económica y de la disciplina fiscal	16
A) Evolución del déficit público	16
B) Principales determinantes del déficit público	17
3.3. Una política fiscal poco estricta condujo a una combinación desequilibrada de las políticas económicas y a tipos de interés excesivamente elevados	19
4. Problemas estructurales y su reforma	21
4.1. Panorámica de los elementos más sobresalientes	21
4.2. Mercado de trabajo: antecedentes históricos y reformas recientes	22
4.2.1. Las raíces del elevado nivel de desempleo	23
4.2.2. La reciente reforma del mercado de trabajo	23
A) Medidas	23
B) Valoración	26
5. Conclusiones	26
Anexos:	
1. El mercado laboral : rigideces y reformas	31
2. Problemas de competitividad y la restricción exterior en España	79
3. La política presupuestaria española: factores expansivos y obstáculos a la consolidación fiscal	121
4. El proceso de convergencia real español: determinantes generales y contribución de la industria manufacturera	175
5. La política monetaria en España	209
6. Evolución reciente del sistema financiero español	227

Cuadros

1. Balanza de pagos	6
2. Convergencia nominal	11
3. Contribuciones a la variación del deflator de precios de la demanda final	13
4. Tipos de interés nominales y reales	21

Gráficos

1. España. PIB per cápita y diferencia del PIB respecto a su tendencia	1
2. Inflación en España	4
3. Tipos de cambio efectivos reales	5
4. PIB y crecimiento del empleo	7
5. Comparación de las recesiones de 1980-1981 y de 1992-1993	8
6. Determinantes principales de la balanza por cuenta corriente	10
7. Convergencia nominal y real	12
8. Convergencia nominal en España, 1989-1993	14
9. Tipos de cambio efectivos nominales y precios relativos servicios/bienes industriales	15
10. Finanzas de las administraciones públicas	16
11. Cifras presupuestarias ajustadas del componente cíclico	17
12. Saldo presupuestario	19
13. Indicadores monetarios	20
14. Crecimiento del empleo y tasa de desempleo	24
15. Crecimiento salarial nominal y real	24
16. Crecimiento salarial nominal e inflación	25

Proceso de transición de una economía protegida a la UEM

1. Introducción y resumen¹

El presente estudio analiza la evolución a medio plazo de la economía española con especial atención a los años noventa. En los últimos años las perspectivas de la economía española han tomado un rumbo radicalmente diferente. Tras el auge de la segunda mitad de los años ochenta, la economía se adentró en una profunda recesión a lo largo de los años 1992-1993, de la cual está saliendo de un modo gradual, al igual que la de la mayoría de los países de la Unión Europea. Con estas coordenadas, el estudio pasa revista a los rasgos básicos del último período de auge económico y de la coyuntura económica más reciente y presenta unas previsiones de los principales retos que enmarcarán la evolución futura de la economía española.

Aunque con altibajos, la tendencia de la economía española durante los últimos treinta años se ha caracterizado por su convergencia real con los países más desarrollados. El gráfico 1 presenta cuatro períodos del proceso de aproximación real de la economía española a la de los países de la UE a partir de los primeros años sesenta. Hasta 1975 se produjo

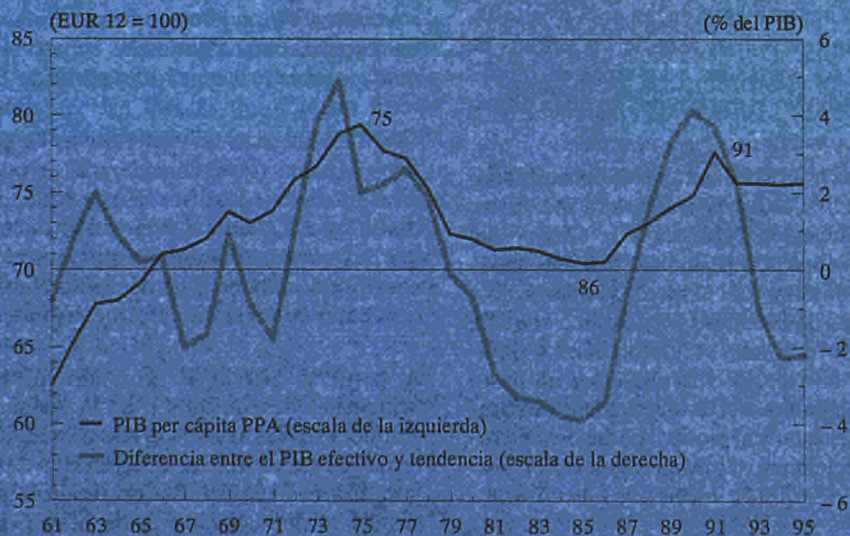
una notable convergencia de la renta per cápita, proceso que se invirtió entre 1975 y 1986. Posteriormente, en la segunda mitad de los años ochenta y hasta 1991, las distancias volvieron a acortarse y, finalmente, en 1992-1993 el comportamiento de la economía española en términos de renta por habitante fue, en general, peor que el de los países de la UE. En la actualidad, la renta per cápita española se sitúa en torno a las tres cuartas partes de la registrada en la UE.

En la segunda mitad de los años ochenta España registró un crecimiento económico muy fuerte pero desequilibrado. La política económica del período junto con los retrasos en la puesta en marcha de las reformas estructurales, que los objetivos de integración económica hacían aún más necesarias, contribuyeron a agravar la recesión posterior y la amplitud de los desequilibrios económicos, especialmente en el mercado de trabajo. Los rasgos básicos de este período de auge, que en buena medida caracterizaron también a los primeros años noventa, son los siguientes:

- i) La creciente integración europea de la economía española durante el período de creación del mercado único y de la unión económica y monetaria (UEM), y la entrada de la peseta en el mecanismo de tipos de cambio (MTC) del sistema monetario europeo (SME) en junio de 1989, tras

¹ Este informe se terminó de redactar a primeros de noviembre de 1994.

GRÁFICO 1. España. PIB per cápita y diferencia del PIB respecto a su tendencia



Fuente: Servicios de la Comisión.

un período de aproximación gradual, favorecieron una notable mejoría del clima de confianza de los agentes económicos, la entrada de capitales exteriores y estimularon la demanda interna. Las cuantiosas entradas de capitales extranjeros provocaron una apreciación nominal de la peseta, fenómeno hasta entonces desconocido en España, lo que condujo a una pérdida de competitividad, hasta cierto punto esperada como una consecuencia normal de la política de fortalecimiento de la peseta. Para evitar una pérdida de competitividad excesiva,¹ habría sido necesario acometer un rápido ajuste de los costes y de la inflación con el fin de adaptar su evolución a la de sus socios comerciales, lo que, sin embargo, no se hizo. Por otro lado, el creciente déficit exterior se interpretó durante cierto tiempo como un fenómeno normal de carácter transitorio provocado por el desfase temporal que se presenta entre la realización de las inversiones y el aumento subsiguiente del nivel de producción.

- ii) En casi todos estos años se aplicó una combinación inadecuada de políticas económicas. La política fiscal expansiva contribuyó al recalentamiento de la economía, al aumento del déficit exterior y a empeorar las expectativas inflacionistas a largo plazo. La lucha contra la inflación corrió a cargo únicamente de la política monetaria, que de este modo se veía obligada a perseguir dos objetivos no siempre compatibles: la estabilización de los tipos de cambio y el control de la inflación. Dicho de otro modo, la política presupuestaria no se adaptó al marco del MTC, lo que habría requerido la adopción de medidas anticíclicas que evitasen una excesiva apreciación real de la peseta.² El empleo de un solo instrumento para la consecución de dos objetivos resultó ineficaz en la lucha contra la inflación y condujo a una revisión al alza de las primas de riesgo asignadas por los mercados a los tipos de interés españoles, lo que coadyuvó al agravamiento de la última recesión.
- iii) A pesar de las notables reformas liberalizadoras introducidas por las autoridades en estos años, en gran parte dentro del contexto de la adhesión española a la CEE y del programa del mercado único, dos ámbitos fundamentales apenas experimentaron cambios: el mercado de trabajo y los sectores protegidos de la competencia, especialmente algunos servicios. Por otro lado, surgieron nuevas ineficiencias asociadas a la necesidad de financiar un gasto público creciente, a algunos aspectos del proceso de desarrollo del estado de bienestar y al proceso de descentralización fiscal. Estas deficiencias, si bien permanecieron par-

cialmente disimuladas durante el período de crecimiento económico, se hicieron más evidentes con la recesión.

- iv) Otro aspecto a tener en cuenta fue la escasa capacidad de reacción que muchos agentes económicos privados demostraron ante las nuevas circunstancias competitivas, lo que en parte puede achacarse al peso de la regulación vigente, al arraigo de las costumbres y a un aprendizaje insuficiente en la adaptación práctica al nuevo entorno. Los incrementos de costes no se ajustaron a la nueva situación de una moneda fuerte que, contrariamente a las habituales prácticas acomodaticias, exigía acomodar los aumentos de costes internos a los imperantes en los demás Estados de la UE. Además, la reacción del sector empresarial ante el nuevo contexto económico fue también insuficiente. Este fue el caso, por ejemplo, de su acceso a los mercados exteriores, de su esfuerzo en los campos de la innovación y del progreso tecnológico y de las inversiones en investigación y desarrollo (I+D) y en capital humano.

Este crecimiento fuerte pero desequilibrado contribuyó a mantener durante un tiempo unas expectativas favorables sobre el crecimiento futuro de la economía española que, no obstante, se desvanecieron con el empeoramiento del clima de confianza y optimismo. Los desequilibrios anteriormente mencionados, la insuficiencia de las reformas y la falta de coordinación de las políticas económicas a nivel de la Unión Europea desembocaron, en 1992-1993, en una situación insostenible. Cuando el clima de confianza se derrumbó y explotó la crisis del MTC, el pesimismo de los agentes nacionales (consumidores e inversores), unido a la introducción de mayores dosis de selección en las políticas de los inversores extranjeros, agravaron la recesión que, como en experiencias anteriores, supuso un paso atrás en la convergencia real española a partir de 1992.

Es difícil juzgar si las expectativas halagüeñas de los últimos años ochenta (que, consideradas *a posteriori*, no parecían estar totalmente justificadas) pecaron, *a priori*, de exceso de optimismo. Lo que sí está claro, sin embargo, es que para que las expectativas optimistas por el lado de la oferta se confirmen, aunque sea de forma limitada, se requiere la existencia de un marco macroeconómico apropiado.

A partir de 1992 se acometió la tarea de corregir los principales desequilibrios de la economía española. Desde entonces se han tomado diversas medidas en el ámbito de las reformas estructurales, entre ellas la del mercado de trabajo, y contra el deterioro de las finanzas públicas. Además, la sustancial depreciación de la peseta desde junio de 1992, junto con la reducción del grado de tensión monetaria en Europa, han contribuido al diseño de una combinación de políticas económicas más apropiada para restablecer el equilibrio interno y la consolidación fiscal. Esta nueva

¹ Con el aumento del nivel de integración económica, una pérdida de competitividad suele desembocar en una disminución de la producción.

² Una cierta apreciación real hubiera sido, en cualquier caso, inevitable, ya que el índice de inflación de España en el momento de la adhesión era bastante más alto que en otros países miembros del MTC.

orientación encuentra su reflejo en el programa de convergencia revisado para 1995-1997, aprobado por el Gobierno en julio de 1994. Este programa pretende, principalmente, avanzar en el terreno de las convergencias nominal y real mediante una combinación equilibrada de las políticas económicas basada en un programa de consolidación presupuestaria y en la profundización de las reformas estructurales todavía pendientes.

Los grandes avances realizados hasta el momento presente en el camino que España debe recorrer para el logro de un crecimiento económico sostenible y ajustado a las exigencias de la UEM son, sin embargo, insuficientes. Si la actual orientación de la política económica se lleva efectivamente a cabo en la forma reflejada en el programa de convergencia, complementada quizás con algunas reformas adicionales, especialmente en los sectores más protegidos de la competencia, podrían superarse algunas de las deficiencias de la economía española identificadas en el presente estudio: alto nivel de desempleo, elevado déficit público, inflación persistente y competitividad insuficiente.

2. Segunda mitad de los años ochenta: crecimiento fuerte pero desequilibrado

La segunda mitad de los años ochenta fue un período particularmente importante para España. Desde un punto de vista institucional, en 1986 se constituyó en país miembro de pleno derecho de lo que hoy es la Unión Europea. Gracias a una serie de cambios radicales en sus estructuras económicas, algunos ya iniciados en los años precedentes, España comenzó a dejar atrás rápidamente la época de la economía protegida y a permitir que las fuerzas de mercado fuesen desempeñando un papel predominante en un gran número de ámbitos.

La magnitud de estos cambios se entiende mejor si se tienen presentes las fuertes sacudidas a las que se exponía el país. En 1989, y tras un período de aproximación gradual, la peseta entraba en el MTC del SME. Posteriormente, a comienzos de la década de los noventa, el cumplimiento de los criterios de convergencia nominal requeridos por la construcción de la UEM iba a exigir un comportamiento mucho más disciplinado por parte de los agentes públicos y privados de los países miembros. Sin embargo, la entrada en recesión de la mayor parte de las economías europeas vino a dificultar notablemente la consecución de aquéllos criterios (especialmente los relativos a las finanzas públicas).

España había sido tradicionalmente una economía altamente protegida que, a partir de 1986, se vio obligada a afrontar, no

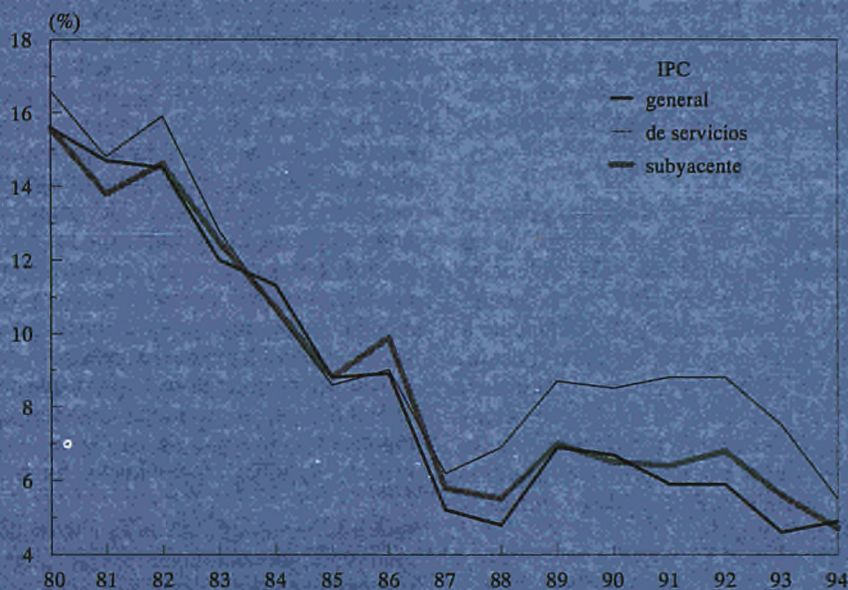
sólo el impacto propio de la adhesión, sino también los efectos del programa del mercado único. A pesar de la liberalización emprendida en los años 70, su grado de apertura en 1985 (es decir, la relación entre la suma de las exportaciones más las importaciones y el PIB) era aún relativamente bajo (43,5%) en comparación con el promedio de los demás Estados miembros (61,6%). La adhesión española, unida al programa del mercado único, llevaron al desmantelamiento total de las restricciones cuantitativas al comercio a partir del 1 de enero de 1990, al desarme arancelario total con respecto a los productos procedentes de otros Estados miembros a partir del 1 de enero de 1993 y a un descenso del arancel aduanero común (del orden del 4-5%) sobre las importaciones procedentes de terceros países. Dado el punto de partida, la sacudida resultante fue mucho más fuerte para España que para otros países de la UE. Además, el programa del mercado único suponía una rápida liberalización de casi todos los demás mercados de bienes y servicios, incluidos los financieros.

Desde la segunda mitad de los años ochenta se han experimentado profundos cambios en los mercados financieros, especialmente en la banca, en los mercados de valores y en los movimientos de capitales. En todos los casos, los principios de liberalización y desregulación del programa del mercado único financiero constituyeron la base de las reformas. Sin embargo, como se precisa en el anexo 6, todavía es necesario tomar un cierto número de medidas para lograr una observancia completa del derecho comunitario y para llevar a la práctica o consolidar las reformas ya efectuadas.

La expansión de la economía internacional en la segunda mitad de los años ochenta y el clima de optimismo creado por la realización del mercado interior se mezclaron en España con el desarrollo de una serie de reformas fundamentales. Había grandes esperanzas con respecto a la capacidad de la economía para mantener un crecimiento económico fuerte y sostenido y para proporcionar una gran variedad de inversiones rentables. Se esperaba una entrada masiva de inversiones exteriores directas que garantizarían un mayor nivel de producción potencial en el presente y en el futuro. Los altos tipos de interés, unidos al fortalecimiento de la peseta, impulsaron las inversiones de cartera procedentes del exterior. De este modo, el país experimentó unas enormes entradas de capital que tendieron a apreciar la peseta y a que disfrutase temporalmente de la consideración de «divisa fuerte».

El clima de confianza, la apreciación de la peseta y la fuerte demanda interna se reforzaban mutuamente, dando lugar a ciertas inquietudes sobre el efecto del exceso de demanda sobre la inflación y el saldo exterior. En estas circunstancias, la corrección de la tendencia al recalentamiento de la demanda interna habría requerido una combinación adecuada

GRÁFICO 2. Inflación en España



Fuente: INE.

de las políticas fiscal y monetaria que, sin embargo, no existió.

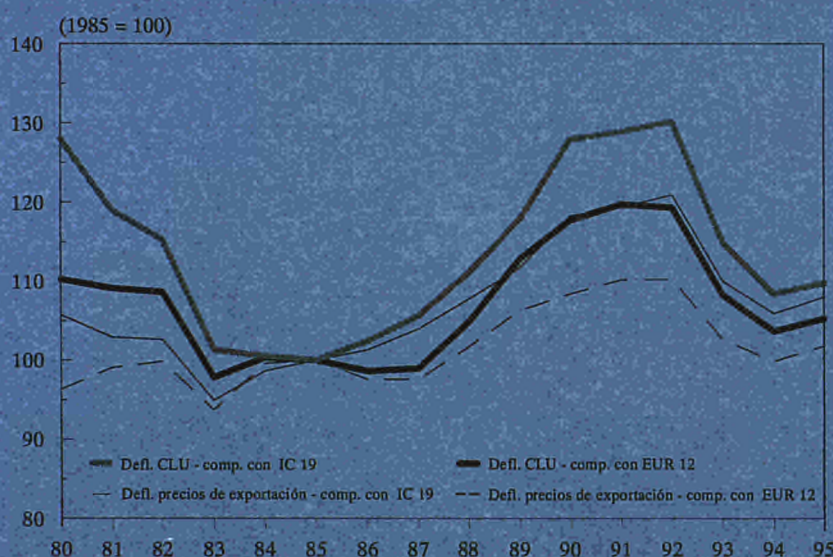
En lugar de adoptar una actitud anticíclica, la política fiscal se comportó expansivamente a partir de 1988, dejando el control de la demanda interna exclusivamente en manos de la política monetaria. Esta última se enfrentaba al dilema de alcanzar dos objetivos no siempre compatibles: el control de la demanda interna y la estabilidad cambiaria. La contención de la pujante demanda interna aconsejaba elevaciones de los tipos de interés. Ahora bien, la peseta venía cotizando frecuentemente cerca del límite superior de su banda en el MTC, tanto durante el período de acercamiento anterior a la entrada en el mecanismo como a partir de junio de 1989. Por tanto, unos tipos de interés altos podían provocar una nueva apreciación de la peseta por encima de su límite superior en el MTC. Además, altos tipos de interés tenderían a atraer flujos adicionales de capital que necesitaban ser esterilizados. De este modo, la política monetaria se encontraba sin la potencia ni la autonomía suficientes para controlar las presiones inflacionistas (véase el anexo 5). La reimplantación transitoria de límites al crecimiento del crédito bancario al sector privado, el establecimiento de un depósito obligatorio no remunerado sobre la financiación exterior del sector privado en 1989 y 1990 y la utilización de algunos otros controles que todavía existían, sólo permitieron un restableci-

miento parcial de dicha autonomía. Esta combinación de políticas económicas poco equilibrada e ineficiente contribuyó a poner fin al proceso de deflación que había tenido lugar hasta bien avanzados los años ochenta (véase el gráfico 2).

Aunque la inflación en España seguía siendo más elevada que la del promedio de sus principales socios comerciales, la peseta no mostraba síntomas de debilidad, como había sucedido en el pasado. En su lugar, los continuos superávits de la balanza de pagos (balanza básica más balanza de capitales a corto plazo) sustentados en el clima de confianza imperante, forzaron una apreciación continua de la peseta entre 1987 y 1990. Debido a la mayor inflación en España que en los países del MTC, la apreciación nominal de este período se tradujo en una fuerte apreciación del tipo de cambio real de la peseta (de más del 20%, según la mayoría de los indicadores; véase el gráfico 3).

Esta combinación de una demanda interna que aumentaba más deprisa que la de sus socios comerciales junto con una considerable apreciación real de la divisa española, condujo a un deterioro progresivo de la balanza por cuenta corriente, que pasó de un superávit del 1,6% del PIB en 1986 a un

GRÁFICO 3. Tipos de cambio efectivos reales. España en comparación con IC 19 y EUR 12



Deflatores: costes laborales unitarios y precios de exportación.
 IC 19 = 19 países más industrializados.
 Fuente: Servicios de la Comisión.

déficit del 3,7% en 1990. Sin embargo, las crecientes entradas de capital compensaban ampliamente el desequilibrio por cuenta corriente, permitiendo que la balanza básica y la balanza de pagos continuasen registrando superávits hasta 1991 (véase el cuadro 1).

Por otro lado, en estos años el país experimentó los crecimientos del PIB y del consumo privado más vigorosos desde la primera crisis del petróleo. Esto permitió que España retomase su tradicional tendencia a largo plazo, interrumpida a mediados de los años setenta y de los años ochenta, de converger en términos reales con los países más ricos de la UE. En el anexo 4 se muestra que este acercamiento real se ha comportado procíclicamente, es decir, que ha progresado en períodos de fuerte crecimiento económico y que ha divergido en épocas de baja actividad económica.

El déficit de las administraciones públicas se redujo de un 6,9% del PIB en 1985 a un 2,8% en 1989 gracias, sobre todo, al fuerte crecimiento económico, que dio lugar (en igualdad de los demás factores) a mayores ingresos y a menores gastos. El formidable aumento de los ingresos fiscales del período se debió también en parte a la implantación del IVA en 1986, que supuso una ampliación implícita de la base imponible. Los ingresos corrientes totales aumentaron de un 35,2% del PIB en 1985 a un 39,5% en 1989. A

pesar del fuerte crecimiento económico y de una apreciable reducción del desempleo, el gasto público se mantuvo estable en relación con el PIB durante el período.

Otra consecuencia directa del fuerte crecimiento económico registrado en España en la segunda mitad de los años ochenta fue la considerable creación de empleo, que fue particularmente elevada en comparación con el patrón tradicional (gráfico 4). El desempleo se redujo de un 21,6% en 1985 a un 16,1% en 1990. Esta favorable evolución fue consecuencia, no sólo del crecimiento económico, sino también de la reforma del mercado de trabajo llevada a cabo en 1984 que, especialmente con la introducción de los contratos temporales, contribuyó a impulsar la creación de empleo.¹

En resumen, a pesar de los buenos resultados generales del período, incluso en términos de convergencia real, al final de la década de los ochenta la economía española sufría, en un régimen de tipos de cambio semifijos, una serie de importantes trastornos: sobrevaloración de la peseta, inflación alta y persistente, creciente déficit exterior, dualismo del mercado

¹ Sin embargo, como se muestra en el anexo 1, la contratación temporal mostró *a posteriori* una serie de desventajas desde el punto de vista del empleo, de la productividad y del crecimiento de los salarios, debido al creciente dualismo del mercado de trabajo.

de trabajo y elevado nivel de desempleo, combinación inadecuada de políticas económicas (en parte responsable de los altos tipos de interés) y reformas estructurales incomple-

tas. Las repercusiones negativas de todos estos factores se harían más evidentes en los años siguientes, afectando incluso al proceso de convergencia real.

Cuadro 1

Balanza de pagos

	<i>(en % del PIB)</i>							
	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Balanza comercial	- 2,4	- 3,9	- 4,8	- 6,4	- 5,9	- 5,8	- 5,2	- 3,2
Balanza de servicios	4,1	3,5	2,7	2,3	2,4	2,3	2,1	2,3
Balanza de transferencias	0,4	0,8	1,1	1,2	0,2	0,3	0,0	0,0
Balanza por cuenta corriente	2,1	0,5	- 0,9	- 3,0	- 3,4	- 3,1	- 3,1	- 0,8
Balanza de capital a largo plazo	- 0,6	3,3	2,9	4,5	4,0	5,9	5,2	12,5
Balanza básica	1,5	3,8	2,0	1,5	0,6	2,7	2,2	11,6
Balanza de capital a corto plazo	- 0,1	0,3	0,2	- 0,1	- 0,8	0,2	- 4,2	- 12,3
Variación de las reservas	1,0	4,4	2,4	1,3	1,4	2,7	- 3,0	- 0,9
Errores y omisiones netos	0,4	- 0,3	- 0,2	0,1	- 1,6	0,2	1,0	0,2
Pro memoria :								
Reservas de divisas	6,0	10,0	11,5	11,0	10,6	12,2	9,5	10,1
Deuda externa	9,8	9,1	9,2	8,5	8,7	10,2	15,5	—

Modificación de las series en 1990.

Fuente: Banco de España.

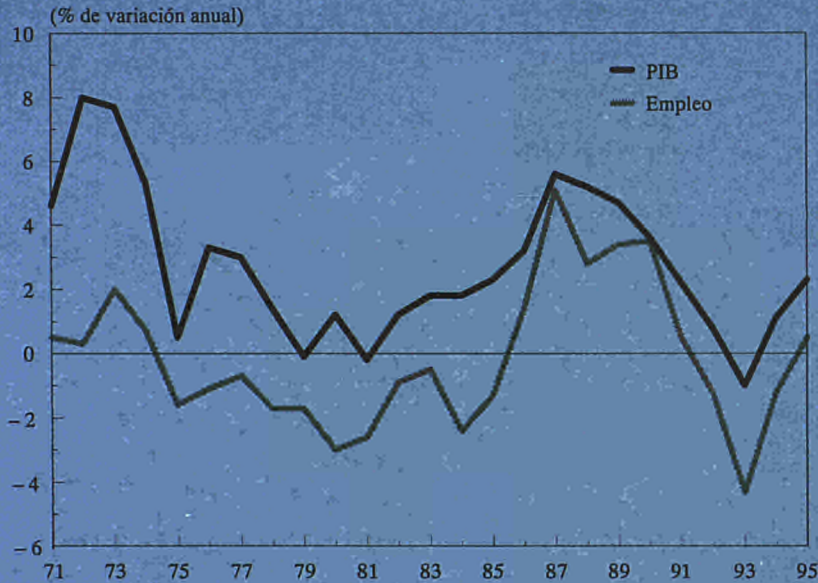
3. La evolución macroeconómica en los años noventa

Los primeros años de la década de los noventa se caracterizaron por una ralentización progresiva de la actividad económica tanto en España como en el resto del mundo, aunque con diferencias entre los diversos países en lo que atañe a su alcance y a su perfil temporal. España siguió de cerca el ciclo económico de la UE, aunque el frenazo en su producción fue más agudo. Puede decirse que el país experimentó dos ciclos largos y pronunciados desde comienzos de los años setenta, con una fuerte aceleración entre 1985 y 1990 seguida de una notable caída a comienzos de los años noventa.

La intensidad de estos ciclos ha sido muy negativa para España. Cabe afirmar que las grandes fluctuaciones de la

actividad económica expresivas de la existencia de una gran brecha entre el producto potencial y la producción efectiva, influyen negativamente en el acontecer económico a largo plazo y siembran el desconcierto entre los agentes económicos más sensibles al riesgo. Las repercusiones negativas sobre los resultados económicos a largo plazo se reflejan tanto en la evolución del crecimiento económico como en la inflación. Los elevados costes de ajuste y el comportamiento asimétrico de ciertas variables que experimentan una especie de histéresis (como en el caso del mercado de trabajo o en el de las relaciones comerciales entre proveedor y cliente, por ejemplo) implican una correlación negativa entre las fluctuaciones de la actividad económica y el crecimiento medio a largo plazo. Por otro lado, puesto que la inflación registra una asimetría parecida en su comportamiento (más reacia a disminuir que a aumentar), la existencia de ciclos mas amplios tiende a generar un nivel medio de inflación más elevado, que a su vez influye negativamente en las

GRÁFICO 4. PIB y crecimiento del empleo



Fuente: Servicios de la Comisión.

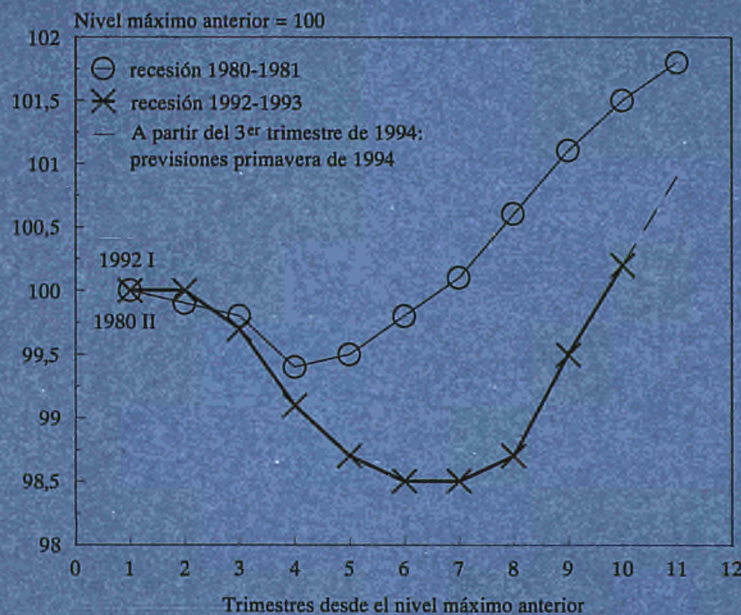
variables reales. Por todo ello, la reducción de la amplitud de los ciclos económicos podría suponer para España un crecimiento económico mayor a largo plazo y ritmos más vivos de convergencia real y nominal.¹ La ralentización de

¹ El como todo esto debería o podría llevarse a cabo, depende de la perspectiva que se adopte con respecto al comportamiento conjunto del crecimiento y de los ciclos así como de la política macroeconómica elegida. Un enfoque basado fundamentalmente en los ciclos reales (que, en el caso de una economía interesada en «acortar distancias reales» como la española, podría resultar especialmente indicado) sostendría que los ciclos españoles son fenómenos de equilibrio, y que la política macroeconómica debería ante todo evitar perturbaciones fiscales. Una interpretación más keynesiana propugnaría que, al contrario, la política fiscal debería desempeñar un papel más anticíclico (sobre todo teniendo en cuenta que el consumo en España es mucho más volátil que la producción, un rasgo en el que España se parece, entre los países de la OCDE, únicamente al Reino Unido). No obstante, quizá la política más adecuada para tratar los fenómenos cíclicos españoles vendría de una síntesis de ambos enfoques. Los ciclos españoles parecen estar impulsados por «reacciones viscerales» implicando (en la segunda mitad de la década de los ochenta) una revisión al alza de las expectativas de rendimiento del capital y de la renta permanente como resultado de la adhesión a la CEE, de la reforma de los mercados financieros, de la construcción del mercado único, de la duplicación de los fondos estructurales y de las (dubitativas) medidas de reforma del mercado de trabajo. Aunque los factores de oferta refuerzan ese proceso (como en los ciclos reales), las «reacciones viscerales» en un contexto de integración en los mercados mundiales de capital hacían que las expectativas con respecto a la oferta futura provocaran una demanda interna mayor de la que podía satisfacer la producción potencial a corto plazo, generando presiones inflacionistas y déficit por cuenta corriente.

la actividad económica sólo se hizo patente en la segunda mitad de 1991 y en el tercer trimestre de 1992 la economía entró en recesión. Como en otros países o en otras recesiones, la inversión fue la variable más sensible, debilitándose significativamente a comienzos de 1990. La inversión en bienes de equipo se desplomó, pasando de un crecimiento anual del 16,1% en 1986-89 a un deterioro del 2,3% ya en 1991. La inversión en construcción reaccionó con cierto retraso, en parte debido a las obras de los grandes acontecimientos de 1992, la Exposición Universal de Sevilla y los Juegos Olímpicos de Barcelona. Los demás componentes de la demanda interna reaccionaron de forma paralela, llegando en 1993 a unos descensos del 3,6% de la demanda interna y del 1% del PIB. El impacto contractivo de la demanda interna sobre el crecimiento del PIB resultó parcialmente amortiguado por la notable contribución positiva del sector exterior derivada de la mayor reducción de la demanda interna española con respecto a otros países y de las tres devaluaciones registradas por la peseta entre 1992 y 1993.

En el tercer trimestre de 1992 la economía española entró en la recesión más fuerte de las últimas décadas. El PIB disminuyó durante seis trimestres consecutivos (desde el segundo de 1992 hasta el tercero de 1993). Desde 1970, (primer año para el que se dispone de la contabilidad nacional

GRÁFICO 5. Comparación de las recesiones de 1980-1981 y de 1992-1993



Fuente: Servicios de la Comisión.

trimestral), ésta es la segunda vez que España sufre una recesión, es decir, que el PIB desciende durante al menos tres trimestres consecutivos (trimestre sobre trimestre). Pero esta última recesión ha sido más larga y aguda que la de 1980-1981, que sólo duró tres trimestres (véase el gráfico 5).

El crecimiento del PIB se ha ido recuperando lentamente desde su caída máxima en el tercer trimestre de 1993, como resultado de la aportación positiva (aunque decreciente) del sector exterior, que ha sobrecompensado ampliamente la contribución negativa de la demanda interna que duró hasta el cuarto trimestre de 1993.

La ralentización de la actividad económica ha incidido muy negativamente en el desempleo. el fuerte crecimiento del empleo que tuvo lugar en la segunda mitad de los años ochenta, cambió de signo en 1992 y 1993, registrando una caída del 4,3% y llevando la tasa de desempleo al nivel del 21,5% en el último de estos años. Este fuerte deterioro del empleo no puede explicarse solamente por la recesión económica, ya que gran parte de la pérdida de puestos de trabajo fue el resultado del comportamiento de los salarios. La rigidez de los incrementos salariales que, a pesar del deterioro de la situación económica y del empleo, se mantuvieron por encima de la inflación hasta 1993, llevó a las empresas a afrontar los ajustes de costes mediante recortes

del empleo en vez de mediante ajustes salariales, como hubiera sido de desear.

3.1. Sector exterior y competitividad

En un contexto de apreciación del tipo de cambio de la peseta, el mantenimiento de los niveles mas altos de inflación y de crecimiento de los costes entre España y la UE a finales de los años ochenta y a principios de los noventa, contribuyeron a una peligrosa pérdida de competitividad. Una vez perdida la confianza en la estabilidad del MTC del SME,¹ la sobrevaloración real acumulada por la peseta (reflejada tanto en los indicadores de competitividad vía precios como en la persistencia de un alto déficit exterior en un momento de fuerte ralentización de la demanda e incremento del desempleo) contribuyeron a la generación de los ataques especulativos contra la peseta que, finalmente, sufrió tres devaluaciones de su paridad dentro del MTC entre

¹ Aunque dicha pérdida de credibilidad tuvo su origen en un complejo conjunto de factores de diversa naturaleza, existe un cierto consenso sobre su doble carácter: político y económico. Entre los primeros se podrían citar los referendums de ratificación del Tratado de la Unión Europea en Dinamarca y en Francia. Entre los segundos, destacan la insuficiente convergencia nominal entre las economías de los países de la UE y la inadecuada coordinación de sus políticas económicas.

septiembre de 1992 y mayo de 1993: del 5% el 16 de septiembre de 1992, del 6% el 22 de noviembre y del 8% el 13 de mayo de 1993; ésta última debida no solo a la crisis del MTC, que condujo a una ampliación de las bandas de fluctuación en agosto, sino también a las incertidumbres políticas asociadas a las próximas elecciones generales. A pesar de todo, las autoridades españolas mantuvieron la peseta dentro del MTC, dando muestras de su compromiso con el SME y con los objetivos de la UEM en una perspectiva a medio plazo.

Como resultado de todo ello, la moneda española se depreció frente a las de los diecinueve principales países industrializados en un 15% aproximadamente entre 1992 y 1993, y se espera que en 1994 sufra una nueva depreciación media efectiva del 8%. Aunque España ha seguido registrando unos aumentos salariales y una inflación de precios superiores a los de sus principales socios comerciales, las devaluaciones han permitido recuperar la competitividad: el tipo de cambio efectivo real se ha depreciado en 1993 entre un 5,3% (si se deflata con los precios de las exportaciones totales) y un 13,6% (si se deflata con los costes laborales unitarios en la industria manufacturera).

La depreciación de la peseta y el descenso de la demanda interna, mucho más fuerte en España que en otros países, llevaron a una notable mejora del saldo exterior en 1993, como consecuencia del aumento de las exportaciones y de la caída de las importaciones. La demanda interna española disminuyó en un 3,6% en 1993, frente al 1,5% de la Europa de los Doce, que a su vez experimentó un descenso más agudo que Japón o que los Estados Unidos, países en los que la demanda interna creció en 1993).

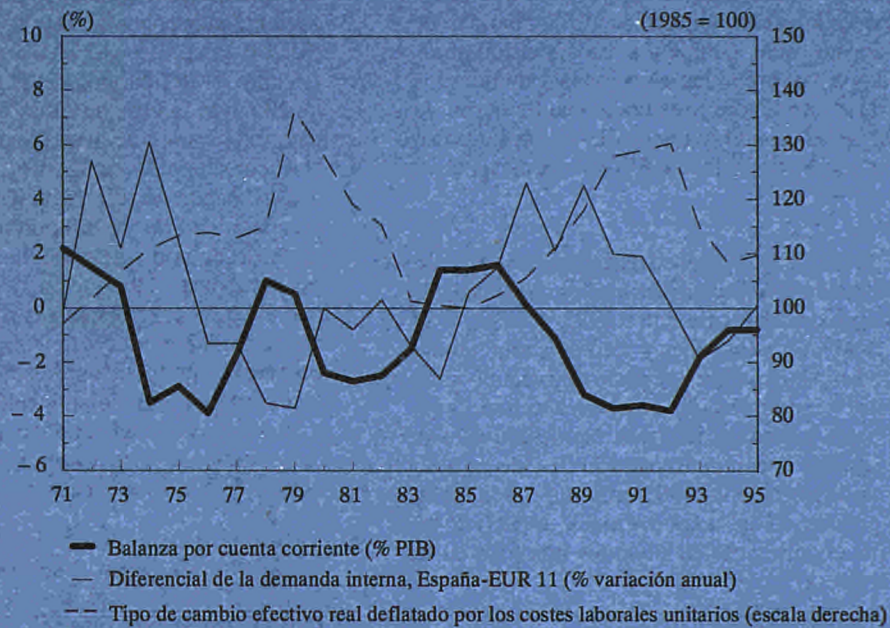
A pesar de la contracción de los mercados de exportación, el descenso de la demanda interna y el aumento de los precios relativos de los bienes comerciables elevaron el volumen total de exportaciones, cuya tasa de crecimiento pasó del 6,7% en 1992 al 8,8% en 1993. La fluctuación de las importaciones fue aún mayor, pasando de crecer un 6,6% en 1992 a disminuir 3,2% en 1993. Aunque las devaluaciones han producido un deterioro en la relación de intercambio, la mayor intensidad del efecto volumen sobre el efecto precios a corto plazo condujo a una disminución del déficit por cuenta corriente en términos de contabilidad nacional desde un 3,8% del PIB en 1992 a un 1,8% en 1993.

El hecho de que la mejora del saldo exterior en 1993 supusiera un cambio de tendencia con respecto a la registrada desde mediados de los años ochenta, no anula el riesgo de que las cuentas exteriores y el déficit por cuenta corriente españoles puedan volver a convertirse en motivo de preocupación.

- i) En primer lugar porque, a pesar de la mejora de 1993, España todavía comparte con el Reino Unido (que se encuentra en una posición cíclica diferente) el segundo cociente más elevado entre déficit por cuenta corriente y PIB de los países de la UE (únicamente superado por Grecia). El déficit es todavía apreciable, a pesar de que la demanda interna ha caído en España mucho más que en otros países y de que la depreciación de la moneda ha sido considerable (gráfico 6). Por otro lado, aunque el déficit puede seguir reduciéndose en 1994, la fuerte recuperación de las importaciones que está teniendo lugar desde comienzos de dicho año puede quebrar con esa tendencia.¹ Aunque puede alegarse que, para un país que desea acortar distancias reales con otras economías, un cierto nivel de déficit exterior puede ser no solo aceptable sino incluso deseable a medio plazo, su persistencia en las condiciones económicas imperantes en 1993 y los riesgos que ello supone, pueden interpretarse como una prueba de las deficiencias estructurales que todavía aquejan a la economía española.
- ii) En segundo lugar, porque España sigue siendo el país de la UE con un menor grado de apertura, entendida ésta como la relación entre la suma de las exportaciones y las importaciones con respecto al PIB: 40,3% frente a un promedio de la UE del 50,6%. Podría argumentarse que el grado de apertura depende del tamaño de cada país y que los países más grandes, con un mayor mercado interior, dependen relativamente menos de la oferta y de la demanda exteriores. Sin embargo, España registra también un grado de apertura menor que los Estados mayores, quedando muy por detrás de ellos tanto en exportaciones como en importaciones. Lo que España debería procurar en el futuro es que el aumento de sus exportaciones corra paralelo al que sin duda van a experimentar sus importaciones.
- iii) En tercer lugar, porque España mantiene todavía algunas barreras no arancelarias (principalmente en forma de contingentes) a las importaciones de terceros países más altas que la mayoría de países de la UE. Algunos sectores deberán sufrir una sacudida cuando caigan dichas barreras. Por ejemplo, la penetración de los automóviles japoneses en el mercado español podría subir del actual 1% a más del 15% (véase anexo 2).
- iv) Por otro lado, existen una serie de deficiencias no ligadas a los precios que han impedido que la economía española pudiera competir adecuadamente en el mercado único y en el contexto de un sistema comercial mundial cada vez más abierto y competitivo.

¹ Dada la elevada elasticidad-demanda de las importaciones españolas, existe el riesgo de que el déficit por cuenta corriente sufra un pronto empeoramiento.

GRÁFICO 6. Determinantes principales de la balanza por cuenta corriente



Fuente: Servicios de la Comisión.

Entre tales deficiencias, merece destacarse el reducido tamaño de las empresas españolas.¹ Como se señala en el anexo 2, aunque no existe un consenso generalizado sobre el tamaño empresarial óptimo, cabe afirmar que para exportar con éxito a otros mercados son necesarias unas dimensiones mínimas. Por otro lado, la reducida dimensión empresarial podría ayudar a explicar el bajo nivel de innovación tecnológica. A pesar de las mejoras observadas en los últimos años, la relación entre las exportaciones y las importaciones de productos tecnológicos seguía estando, en 1992, en un 26%. El cociente entre el grado de importación de tecnología y el PIB es mucho mayor en España (0,67% en 1992) que en el promedio de Alemania, Francia, Reino Unido e Italia (0,23%). Además, las inversiones públicas en I+D son todavía relativamente bajas.²

¹ De acuerdo con la clasificación del Financial Times, en 1993 sólo 23 empresas españolas se situaban entre las 500 más importantes de Europa en términos de su capitalización bursátil.

² De acuerdo con Eurostat, los créditos públicos a la I+D ascendieron en 1991 a un 0,54% del PIB, frente a un promedio en la EU del 0,96%, y el personal dedicado a estas actividades era en 1989 de un 3,8 por cada mil empleados, frente a los 14,3 de Alemania o los 12 de Francia. En 1992 sólo se destinó a I+D el equivalente de un 0,9% del PIB (sectores público y privado), frente a un 2,3% de media en Alemania, Francia, Reino Unido e Italia.

En el anexo 2 se consideran otros factores ajenos a los precios que también afectan la competitividad, tales como el grado de internacionalización, las actividades de comercialización y la disponibilidad de unas infraestructuras adecuadas. Aunque su mayor o menor relevancia en el terreno del déficit exterior es difícil de calibrar, cabe decir que el diseño de las estrategias competitivas de las empresas incorpora crecientemente actuaciones tanto sobre los precios como sobre otros factores ajenos a los mismos.

En cualquier caso, existe un cierto consenso en que la falta de competitividad española se ha debido tanto a factores de costes y de precios como a otros de índole diversa. Al tener que sujetarse a los precios fijados en los mercados internacionales, los productores de bienes comercializables han sufrido las consecuencias de la relativa rigidez del mercado de trabajo y de una evolución de sus costes (por ejemplo, salarios y tipos de interés) más desfavorable que la registrada por sus principales socios comerciales. En un contexto de estabilidad o de apreciación de la peseta se produjo una notable pérdida de competitividad desde comienzos de los años ochenta hasta 1992 (véase el gráfico 3). Con las devaluaciones como último recurso se pudo recuperar temporalmente dicha competitividad.

Para resolver el problema de la competitividad insuficiente es necesario tomar medidas estructurales y adoptar una política económica rigurosa. Las medidas estructurales son necesarias para reforzar los factores que inciden en la competitividad a medio y largo plazo. Por otro lado, una política económica saneada y una buena disposición por parte de todos los agentes económicos son fundamentales para, al menos, evitar nuevas pérdidas de competitividad de salarios y de precios, lo que deviene crucial para la pretensión de disfrutar de unos tipos de cambio estables en el proceso de realización de la UEM y así mejorar la eficiencia, aumentar el crecimiento económico y lograr una aproximación real duradera a las demás economías.

3.2. Convergencia nominal: mejora insuficiente de la inflación y política fiscal poco estricta

Aparte del requisito de estabilidad de tipos de cambio, el Tratado de Maastricht cuantifica cuatro criterios de convergencia nominal que los países deben cumplir para participar en la tercera etapa de la UEM. Recientemente se ha reavivado la controversia sobre si la convergencia nominal puede o no poner en peligro el desarrollo real de la economía. En realidad, todo depende de cuales sean las fuentes del crecimiento económico, como ilustra la experiencia española. Normalmente, si la oferta se constituye en motor del crecimiento económico, sus efectos se apreciarán tanto en las variables reales como en las nominales. Por el contrario, parece menos claro que las políticas expansivas de demanda sean capaces de producir efectos reales en el largo plazo, aunque generalmente proporcionan resultados satisfactorios en el corto. La dificultad de analizar el caso español estriba, como se ha señalado antes, en que el crecimiento derivado de unas buenas expectativas de la oferta se manifestó en primer lugar en una fuerte expansión de la demanda.

La reciente experiencia española no se ajusta a la teoría pesimista que sostiene que el progreso de la convergencia nominal sólo es posible a costa de un crecimiento económico menor, al menos a medio plazo. Al contrario, como se muestra en el gráfico 7, entre 1986 y 1991 la convergencia real y en inflación corrieron paralelas, incluso cuando, como se afirma en otro lugar, el avance en las variables nominales era insuficiente. Desde 1991 se ha producido un estancamiento en los dos ámbitos, situación que es coherente con el ciclo económico internacional y con la política económica seguida en España, como se ha expuesto anteriormente. En el caso de España, la cuestión más interesante que cabe plantearse es la de si una incipiente convergencia real, combinada con la restricción cambiaria, ha podido perjudicar la convergencia nominal al hacer más difícil la gestión de las

consecuencias que sobre la demanda tuvieron las alteraciones registradas en lado de la oferta.

El cuadro 2 presenta la evolución del grado de cumplimiento de los cuatro criterios de la UEM durante los años siguientes a la adhesión de España a la UE. De los cuatro criterios, España sólo ha cumplido el relativo a la relación entre la deuda pública y el PIB, que recientemente se ha disparado hasta casi llegar al límite del 60%. El gráfico 8 muestra de manera ilustrativa el grado de cumplimiento de los cuatro criterios en los años 1989, 1991 y 1993. No cabe duda de que, aunque haya que progresar en el ámbito de la inflación, la principal dificultad radica en el déficit público, que ha pasado de menos de un 3% del PIB en 1989 a más de un 7% en 1993.

Cuadro 2

Convergencia nominal

	Inflación (IPC)		Tipos de interés a largo plazo		Déficit público % PIB	Deuda pública % PIB
	España	Diferencia con los 3 mejores	España	Dif. con los 3 mejores en inflación		
1986	8,8	8,7	11,4	4,4	6,0	46,2
1987	5,2	5,3	12,8	6,1	3,1	46,6
1988	4,8	3,7	11,8	5,0	3,3	42,9
1989	6,8	4,5	13,8	6,2	2,8	44,4
1990	6,7	4,1	14,7	5,1	4,1	45,1
1991	6,0	3,1	12,4	3,2	4,9	45,9
1992	5,9	3,6	12,2	3,1	4,2	48,4
1993	4,6	3,2	10,2	2,1	7,5	59,8

Fuente: Servicios de la Comisión y Eurostat (IPC).

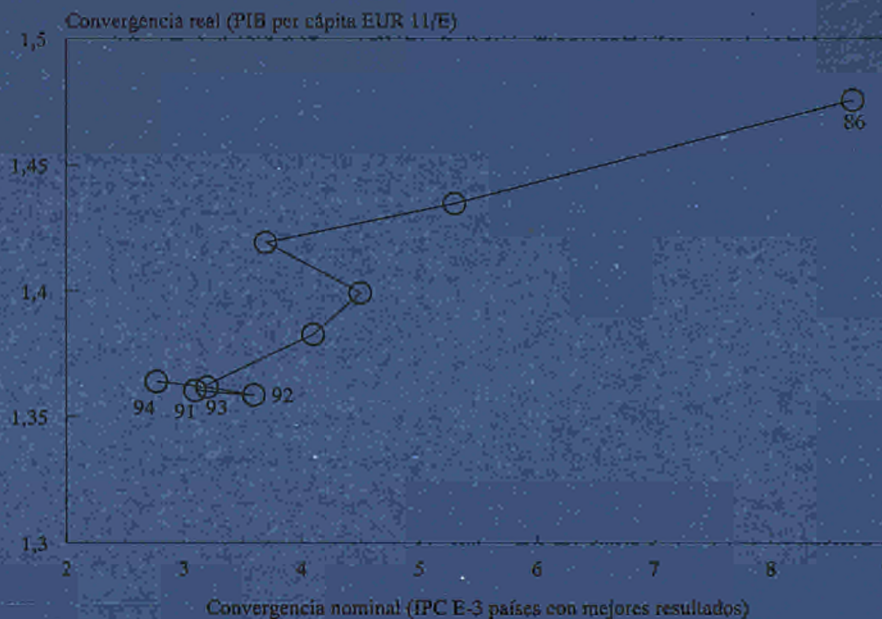
3.2.1. Avances limitados frente a la inflación, que podría resurgir con la recuperación económica

A) Evolución de la inflación y de sus determinantes

Al igual que otros países, España experimentó un proceso agudo de deflación entre la segunda mitad de los años setenta y finales de los años ochenta. El incremento del deflador del consumo privado pasó de un 23,7% en 1977 a un 5,8% en 1987. A partir de ahí y hasta 1992, los progresos en el campo de la inflación se detuvieron. En 1993 la inflación volvió a frenarse, en buena medida por efecto de la recesión.

El cuadro 3 muestra las contribuciones a la variación de los precios de la demanda final (demanda interna más exportaciones) de los diversos conceptos que entran en su

GRÁFICO 7. Convergencia nominal y real



Fuente: Servicios de la Comisión.

formación: costes laborales unitarios, margen bruto de explotación, impuestos indirectos netos y precios de las importaciones. Nótese que los principales responsables del parón del proceso deflacionista de finales de los años ochenta fueron los factores internos y no las importaciones. Es la influencia cada vez mayor de aquellos factores (última línea del cuadro) la que explica el alza de la inflación entre 1988 y 1990, mientras que los precios en pesetas de las importaciones se mantuvieron bajos hasta 1993.

Los costes laborales unitarios fueron un factor determinante de la subida de la inflación en los años 1990-1992. El margen bruto de explotación también coadyuvó en el proceso inflacionista en algunos años, especialmente en los de auge 1988-89 y en 1993. La subida de los impuestos indirectos empujó los precios al alza, especialmente en 1989 y 1992 debido a los incrementos del IVA y de los impuestos especiales. Los tipos de cambio influyeron favorablemente sobre los precios de la demanda final hasta 1991, invirtiéndose el signo de su impacto en la segunda mitad de 1992. Como se señala en el anexo 1, desde 1981, los costes laborales unitarios en moneda nacional han aumentado en España ininterrumpidamente más deprisa que en los principales países con los que mantiene relaciones comerciales.

El cuadro muestra también que el proceso deflacionista de 1993 se basaba en una desaceleración de los costes laborales

unitarios y en la muy negativa contribución de los impuestos indirectos, cuyos tipos apenas variaron en 1993, después de las subidas que tuvieron lugar en 1992 con motivo de su armonización con los niveles de la UE. La influencia mucho menor de los costes laborales unitarios sobre los precios en 1993 se debió a un aumento de la productividad aparente lograda a costa de una grave pérdida de empleo, que a su vez fue el corolario de los fuertes incrementos salariales de los últimos años. También es digno de mención el efecto amortiguador que ejercieron en 1993 los precios en moneda extranjera de las importaciones, debido al impacto general de la recesión económica sobre los precios de exportación.

En 1994 nos encontramos con una serie de factores que operan en sentidos opuestos. Por un lado, es de esperar que la incidencia de los costes laborales unitarios en la inflación siga debilitándose. Aunque se espera una caída del empleo mucho menor que la de 1993 (y un incremento menor de la productividad del trabajo), los salarios nominales se encuentran en pleno proceso de desaceleración, lo que permitirá que los costes laborales unitarios aumenten menos que en 1993. La incidencia favorable que tuvo la fiscalidad indirecta en la deflación de 1993 es poco probable que se repita este año ni los próximos. La aportación de los precios importados sobre la inflación será sólo ligeramente inferior a la de 1993. Aunque la menor depreciación de la peseta ha contribuido a aminorar la inflación importada, los precios en

moneda extranjera no han caído tanto este año como el anterior, debido a una mayor demanda global. En conjunto,

las perspectivas a corto plazo apuntan a una ligera caída de la inflación en 1994 y en 1995.

Cuadro 3

Contribuciones a la variación del deflator de precios de la demanda final (%)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993 ¹	1994 ¹
1. Costes laborales unitarios nominales	3,3	2,5	2,7	4,4	3,3	3,3	1,9	1,2
2. Excedente bruto de explotación (ajustado) ²	1,2	2,3	2,6	1,4	2,1	1,1	2,4	1,7
3. Impuestos indirectos netos	0,4	0,0	0,6	0,3	0,4	1,0	-0,6	0,5
4. Deflator del PIB (1 + 2 + 3)	5,0	4,7	5,9	6,1	5,8	5,4	3,7	3,3
5. Precios de las importaciones	0,1	0,2	0,4	-0,2	-0,1	0,2	1,2	1,0
a. Precios de las importaciones excluido el tipo de cambio efectivo nominal	0,0	0,7	1,1	0,4	-0,1	-0,2	-1,2	-0,4
b. Tipo de cambio efectivo nominal	0,1	-0,5	-0,7	-0,6	0,0	0,4	2,4	1,3
6. Demanda final~ (4 + 5) ³	5,0	4,8	6,0	5,7	5,5	5,3	5,1	4,2
7. Costes laborales unitarios españoles frente a IC 19 en moneda nacional	0,5	0,4	0,3	0,6	0,2	0,5	0,2	0,3
8. Factores internos (4 + 7) ⁴	5,4	5,1	6,2	6,7	6,0	5,9	4,0	3,6

N.B.: El cuadro contiene un cálculo mecánico de los distintos factores que inciden en los deflatores de la demanda final. Respecto al deflator de los precios al consumo, la incidencia de los impuestos indirectos pudiera ser mayor si varios componentes de la demanda están exentos, por ejemplo, del IVA.

¹ Previsiones de la Comisión, primavera de 1994.

² Excluidos los salarios imputados a los trabajadores autónomos.

³ La suma de 4 y 5 da sólo una aproximación del deflator de la demanda final.

⁴ Incidencia de los costes laborales unitarios, excedente bruto de explotación, impuestos indirectos netos y costes laborales unitarios relativos en moneda nacional.

Fuente: Servicios de la Comisión.

B) Dualidad del proceso inflacionista

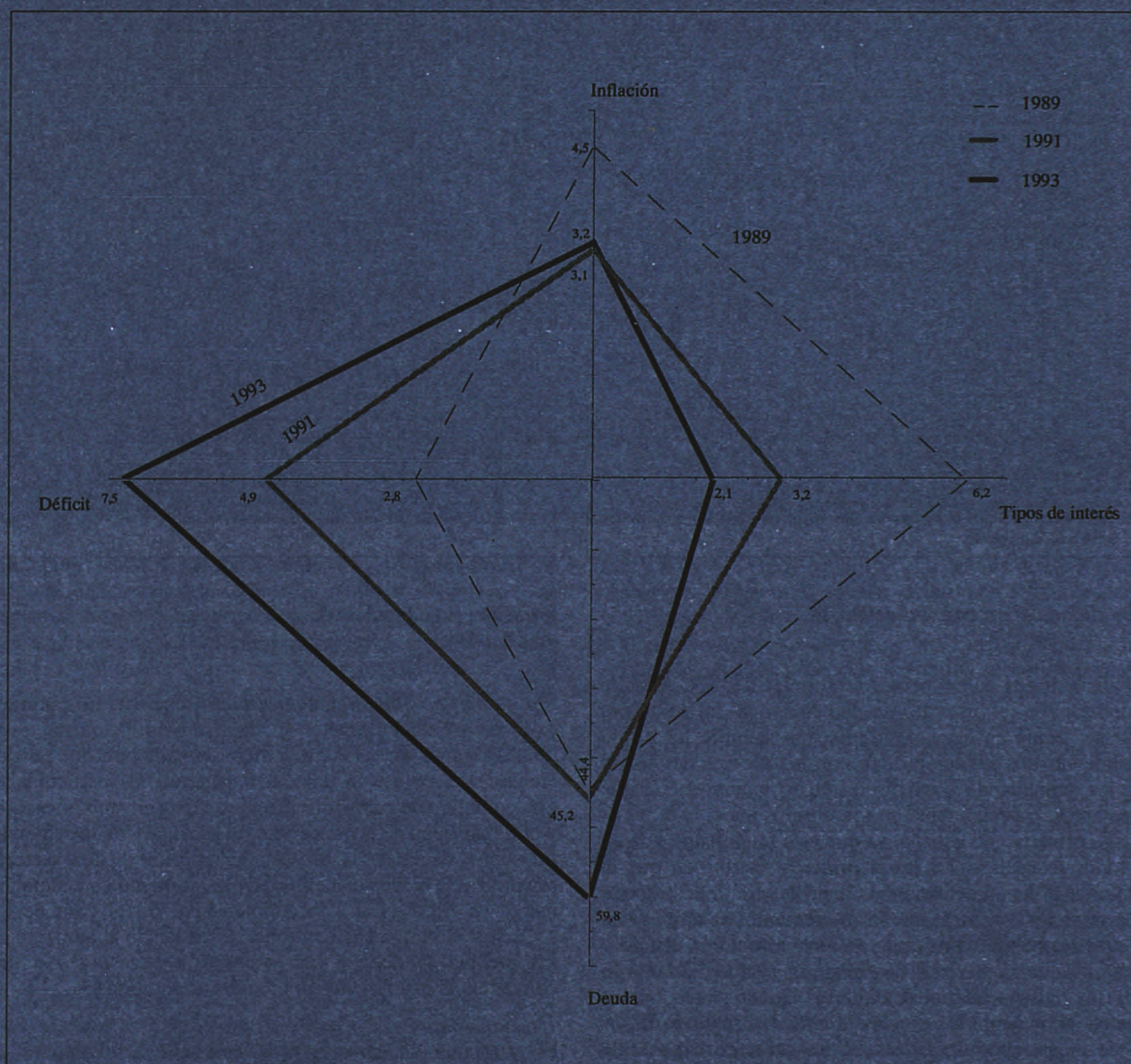
El análisis de los componentes sectoriales del IPC permite profundizar en el estudio de la dinámica inflacionista. Como se señala en el anexo 2, España siempre ha solido experimentar una inflación dual, con los precios del sector servicios aumentando a un ritmo mucho mayor que los de los restantes, especialmente en los últimos años. Éste no es un rasgo privativo de España, ya que este fenómeno se da en casi todos los países. La razón principal estriba en que la productividad ha aumentado más deprisa en la industria que en los servicios, mientras que los incrementos salariales han sido prácticamente los mismos en ambos sectores debido a la existencia de un mercado de trabajo no sectorizado. Por lo tanto, los costes laborales unitarios suben más en los servicios, empujando los precios al alza. Un segundo factor procede de las modificaciones de las características de la demanda, que se orienta preferentemente hacia los bienes no comercializables con una elasticidad-renta superior. En consecuencia, el ciclo de actividad tiene un impacto mayor (aunque retrasado) sobre los precios de los servicios que sobre los de los bienes. En tercer lugar, el componente salarial de los precios es mayor en los servicios que en la industria. Por lo tanto, si los salarios suben por encima de la

inflación, los precios de los servicios tenderán a crecer más deprisa.

Sin embargo, estas argumentaciones genéricas no permiten explicar satisfactoriamente el dualismo inflacionista, existiendo algunos aspectos específicos de cada país que pueden atenuar o acentuar la tendencia general. En particular, el grado relativo de competitividad que exista en ambos sectores y la flexibilidad de la oferta ante las presiones de la demanda. La súbita caída de la protección exterior de los sectores españoles de bienes comercializables aumentó considerablemente su exposición a la competencia. En el caso de los servicios se suele considerar que la tendencia al aumento de los precios se debe a una regulación excesiva y a una competencia insuficiente en numerosas actividades.

El programa de convergencia, aprobado a comienzos de 1992, incluía una serie de reformas destinadas a estimular la competencia en los servicios. Hasta ahora, estas reformas se han llevado a la práctica solo en parte y algunas de ellas, junto con otras nuevas, se han vuelto a incluir en la actualización del programa de convergencia de julio de 1994. Como se señala en el anexo 2, la insuficiencia o baja calidad de algunos servicios públicos, como algunos servicios

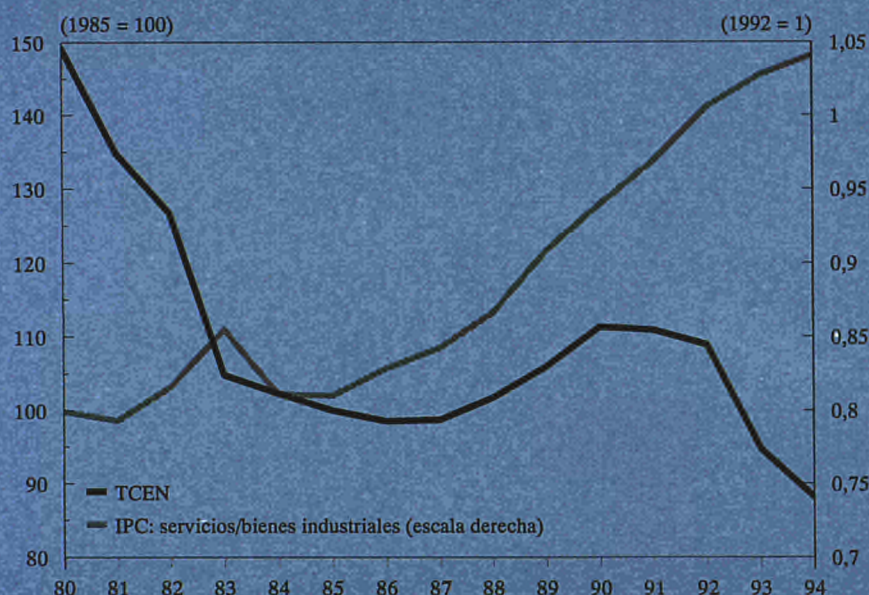
GRÁFICO 8. Convergencia nominal en España, 1989-1993



Inflación y tipos de interés: diferencia respecto a la media de los 3 países con menor inflación.

Fuente: Servicios de la Comisión y Eurostat (IPC).

GRÁFICO 9. Tipos de cambio efectivos nominales y precios relativos servicios/bienes industriales



Fuente: Servicios de la Comisión.

sanitarios, hace que parte de su demanda se traslade al sector privado, contribuyendo así a un mayor presión alcista sobre sus precios.

Los precios relativos de los bienes y los servicios pueden variar también en función de la evolución de los tipos de cambio. Debido al carácter menos comerciable de los servicios en los mercados internacionales, sus precios son menos sensibles a las fluctuaciones de tipo de cambio que los de los bienes típicamente comerciables. El gráfico 9 (y el gráfico 28 del anexo 2) muestran que, a pesar del papel desempeñado por otros factores, los precios relativos de los servicios y los bienes industriales tienden a aumentar más lentamente al depreciarse la peseta. Esto concuerda con la tendencia más reciente, desde finales de 1993, hacia el estrechamiento de la brecha entre la inflación de los servicios y la de los bienes industriales.¹

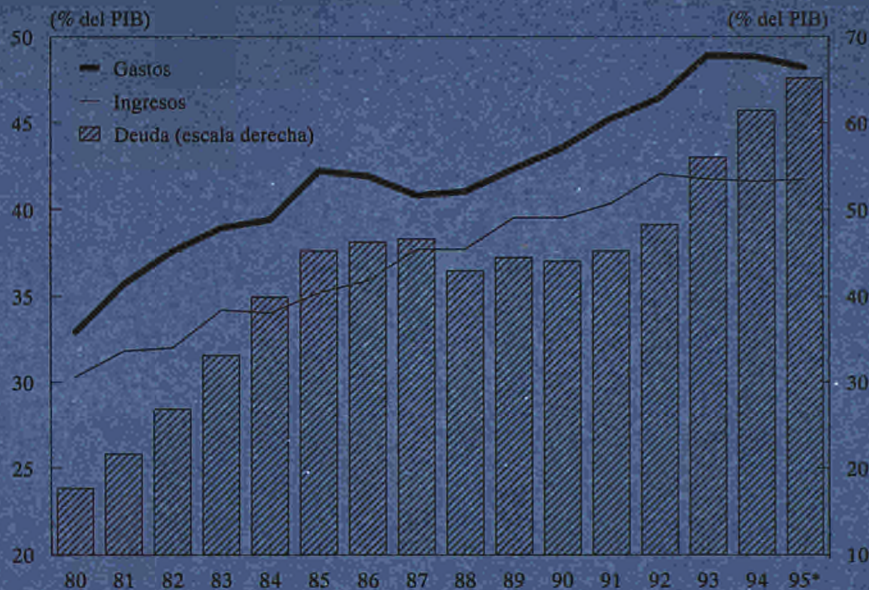
Por el momento, la contención de la inflación se ha beneficiado, aunque con retraso, de la importante caída de

la demanda interna en 1992 y 1993, que ha incidido directamente en los precios de los bienes y servicios de producción nacional y ha amortiguado el impacto de la depreciación de la peseta sobre los precios interiores. A medio plazo, sin embargo, la contención de la inflación tiene que descansar en un mejor funcionamiento de los mercados y en el logro de un consenso social sobre la aceptación de un nivel bajo de inflación. La reciente reforma del mercado de trabajo debería contribuir a mantener el crecimiento de los salarios nominales y reales por debajo del registrado a principios de la década.

Aparte de su incidencia en el empleo, un crecimiento salarial nominal más lento podría servir para acabar con la idea de que en España el límite inferior de la inflación es del 3 o del 4% y para abrir un nuevo período de expectativas de inflación más baja. Sin embargo, habrá que evitar que, como en el pasado, el acomodo de las presiones de los costes en los sectores protegidos se traduzca en su transmisión sistemática a los precios de producción. Por tanto, deberán estudiarse unas reformas estructurales que fomenten la competencia en los sectores más protegidos para acabar con la persistencia de la inflación en los

¹ El agotamiento de los efectos derivados del aumento de la imposición indirecta en 1992 ha favorecido también el acercamiento de la inflación de los servicios y de los bienes industriales, debido a que su repercusión en los precios de aquéllos había sido mayor que en los de éstos últimos.

GRÁFICO 10. Finanzas de las administraciones públicas



* Previsiones de la Comisión con anterioridad a la presentación del programa de convergencia revisado para 1995-1997.
Fuente: Servicios de la Comisión.

servicios y contribuir de forma significativa al logro de una inflación baja y estable.

3.2.2. El descenso del déficit público depende de la recuperación económica y de la disciplina fiscal

El creciente tamaño del sector público en las dos últimas décadas, debido en buena medida, a la necesidad de converger con los países europeos más avanzados en los ámbitos de las infraestructuras y de los servicios públicos, ha hecho que la política fiscal desempeñe un papel muy importante en la actividad económica española. El papel cada vez más importante de los ingresos y gastos públicos ha intensificado la incidencia de la intervención pública en la demanda interna, en la evolución de los tipos de interés y en el funcionamiento del mercado de trabajo y de otros mercados de servicios. La intervención pública supone también un proceso de reasignación de recursos que incide de forma decisiva en la eficacia económica general y en el potencial de producción a medio plazo (este aspecto se analiza más detalladamente en el anexo 3).

A) Evolución del déficit público

El déficit fiscal español aumentó de forma apreciable en la primera mitad de los años ochenta como consecuencia del fuerte aumento del gasto (véase el gráfico 10). A continua-

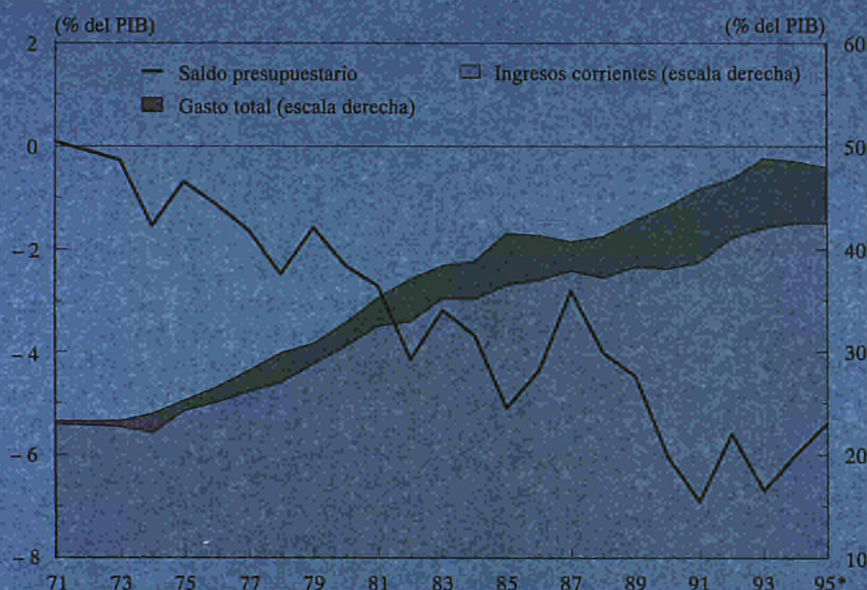
ción, la tendencia se invirtió hasta 1987, alcanzando su nivel más bajo en 1989 (véase el cuadro 2). Desde entonces, el déficit ha registrado un aumento constante, alcanzando el 7,5% del PIB en 1993. Finalmente, la ley de presupuestos de 1994 amplió para el año en curso la estricta política fiscal que comenzó a aplicarse en la segunda mitad de 1993.

Con el fin de comprender mejor la orientación de la política fiscal española, en el gráfico 11 se presenta la evolución de las cifras presupuestarias cíclicamente ajustadas. Nótese que, tras una significativa consolidación fiscal en 1986-1987, la política presupuestaria se relajó en los años de auge económico entre 1988 y 1991.

En el conjunto de 1992 y 1993 la política fiscal siguió una orientación relativamente neutra o ligeramente restrictiva. Sin embargo, tanto la orientación política como los resultados respecto al déficit efectivo fueron muy diferentes en ambos años. El déficit presupuestario descendió desde un 5,2% del PIB en 1991 a un 4,6% en 1992, pero en 1993 viró al alza hasta alcanzar un 7,5% del PIB.

El descenso anticíclico del déficit presupuestario en 1992 se explica en parte por la adopción de dos paquetes de medidas fiscales contractivas que se adoptaron en los meses de marzo y julio y que introducían, entre otras cosas, limitaciones a la

GRÁFICO 11. Cifras presupuestarias ajustadas del componente cíclico



* Previsiones de la Comisión con anterioridad a la presentación del programa de convergencia revisado para 1995-1997.
Fuente: Servicios de la Comisión.

cuantía y a las condiciones de acceso al subsidio de desempleo, así como incrementos impositivos cuyas repercusiones todavía se hicieron notar en 1993.

En 1993 el déficit presupuestario registró una desviación muy fuerte respecto a los objetivos del programa de convergencia de 1992, que perseguía alcanzar un déficit público del 3,5 % del PIB en 1993 (3,6 % en la ley de presupuestos). Dada la amplitud de la recesión, en 1993 las autoridades no pudieron ajustarse a los objetivos del programa de convergencia, que quedó totalmente desfasado. Por este motivo, las autoridades españolas redactaron una nueva versión actualizada de dicho programa de convergencia que fue publicada el pasado mes de julio.

Las estimaciones oficiales del déficit público para 1994 son las siguientes: 6,7% del PIB, para el conjunto de las administraciones públicas y 5,8% del PIB para las administraciones públicas centrales (incluida la seguridad social). Según dichas estimaciones, la reducción del déficit del gobierno central debería alcanzarse principalmente mediante recortes de gastos, tanto en el consumo público como en las transferencias sociales. En particular, se han congelado los salarios, se han reducido los subsidios de desempleo y las

pensiones se han aumentado con arreglo a la inflación prevista y no con la pasada.

B) Principales determinantes del déficit público

Tres factores merecen una atención especial en tanto que principales determinantes de la actual situación presupuestaria. En primer lugar, un aumento constante de los ingresos y de los gastos a un ritmo mayor que el del PIB desde mediados de los años setenta. En segundo lugar, la política expansiva de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa. En tercer lugar, el brusco desbordamiento del déficit público en 1993.

El peso creciente del sector público en la economía (gráfico 10), aunque ha seguido la tendencia de la mayoría de países de la UE, presenta dos aspectos específicos. En primer lugar, el auge del sector público en España ha sido, en las dos últimas décadas, mucho más pronunciado que en otros países, debido en parte a su menor peso específico inicial a mediados de los años setenta.¹ En segundo lugar, la política fiscal

¹ El gasto público, expresado en porcentaje del PIB, aumentó en España desde un 23,1% en 1973-1975 a un 46,8% en 1991-1993. Los promedios aproximados de los países de la UE fueron del 42,1% y el 50,3%.

española tomó una orientación más expansiva que la de la mayoría de los países de la UE en los años ochenta. Los principales factores que explican este fuerte aumento del gasto público han sido el establecimiento de un sistema de protección social en toda regla, debido al nivel relativamente bajo de las prestaciones sociales en el momento de la restauración de la democracia en los últimos años setenta, al proceso de descentralización administrativa y al aumento de los pagos por intereses de la deuda pública.

En el aumento de los gastos sociales, tres capítulos han sido decisivos: las pensiones, la sanidad y los subsidios al desempleo. En todos los casos los aumentos de gasto corresponden, no sólo a la existencia de unas prestaciones más generosas sino, sobre todo, a una ampliación de la población que puede acceder a dichas prestaciones.

Los impuestos también aumentaron significativamente, pero no lo suficiente como para compensar la expansión de los gastos. Por otro lado, el alto nivel de fraude, tanto en el acceso a determinadas prestaciones sociales como en el pago de los impuestos, así como la existencia de una significativa, aunque no bien conocida, actividad económica sumergida, limitan la capacidad de las autoridades para cerrar la brecha entre gastos e ingresos. En 1994 se han tomado nuevas medidas para detectar el fraude fiscal, entre ellas el cruce de información procedente de diferentes fuentes de datos. Estas medidas, así como el amplio eco que han alcanzado algunos importantes casos de fraude y corrupción, están dando su fruto y traduciéndose en un mayor nivel de detección del fraude fiscal y del número de declaraciones fiscales complementarias por impuestos devengados y no pagados. La creciente importancia concedida al estudio de la economía sumergida, en el contexto de la armonización de las contabilidades nacionales en la UE, podría permitir en el futuro una mejor evaluación del fraude fiscal y, consiguientemente, una lucha más eficaz contra el mismo.

En el anexo 3 se examinan las causas de la escalada del déficit público en 1993. En síntesis, cabe decir que se debió a una caída de la actividad económica mucho más fuerte de lo esperado,¹ a una política presupuestaria demasiado optimista, a una menor recaudación de IVA (que las autoridades españolas atribuyen a un estancamiento o pérdida de ingresos, debidos en parte a un aumento del fraude fiscal con motivo de la eliminación de las fronteras el 1 de enero de 1993), así como a dificultades ligadas a los procedimientos presupuestarios de control del gasto. En 1993 tuvo que

¹ El crecimiento acumulado del PIB en 1992 y 1993 fue del -0,2%, frente a un aumento previsto del 4,3% en las leyes de presupuestos de ambos años.

derogarse la norma sobre limitación de gastos, pero se ha reintroducido en la ley de presupuestos de 1994.

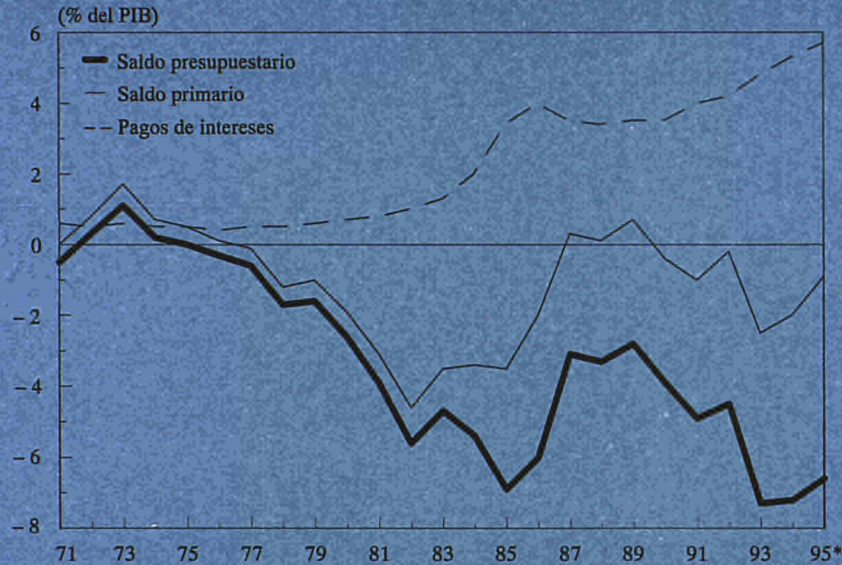
Estos déficits han contribuido a la progresión de la deuda pública que, en 1993, representó un 59,8% del PIB. Su estabilización se ha convertido en una tarea difícil, ya que para ello sería necesaria una balanza básica positiva en un momento en el que ésta se vuelve especialmente negativa (véase el gráfico 12), como se señala en el anexo 3.

Para contener esta tendencia a largo plazo al alza del déficit, sería necesario llevar a cabo acciones tanto en el frente de los ingresos como en el de los gastos. Todavía puede ser posible un cierto aumento de la recaudación fiscal si se aumentan los impuestos indirectos y, especialmente, si se reduce el fraude sistemático de la actualidad, aspecto este último que no ha recibido la suficiente atención. Sin embargo, la experiencia demuestra que el aumento de la recaudación fiscal no es suficiente para dominar el déficit ya que, como se señala en el anexo relativo a la hacienda pública, nuevos ingresos suponen nuevos incentivos para aumentar aún más el gasto. Para lograr una hacienda pública saneada es necesario revisar y controlar las principales variables que explican el crecimiento del gasto.

Esto podría exigir un examen de las prestaciones sociales que es posible conceder en este momento, un mayor control de los abusos en varias de ellas y una mayor participación del usuario para acceder a ciertos servicios. También será necesaria una mayor coordinación de las actividades del gobierno central y de las de las autoridades territoriales, así como una mayor disciplina presupuestaria por parte de estas últimas. Otra fuente de mala utilización de recursos públicos es el solapamiento que a veces se produce entre el Gobierno central, las Comunidades Autónomas y las autoridades locales. Aunque esto se puede deber en parte a una falta de experiencia durante el proceso de regionalización, en el futuro es imperativo luchar sistemáticamente contra las posibles duplicaciones. También es necesaria una mayor disciplina fiscal por parte de las autoridades regionales. Como se señala en el anexo 3, el mayor grado de descentralización que existe respecto al gasto en comparación con la recaudación tiene unos efectos perniciosos que se traducen en mayores déficits. Por todo ello, las futuras medidas de regionalización deberán tener en cuenta las implicaciones fiscales.

El pago de intereses ha aumentado de forma constante por encima del PIB nominal desde comienzos de los años ochenta (véase el gráfico 12); en 1993 supuso un 12,1% del gasto público corriente total y un 4,8% del PIB. Esta evolución de la relación entre el pago de intereses y el PIB se ha debido tanto al aumento de la deuda pública como a unos altos tipos

GRÁFICO 12. Saldo presupuestario



* Previsiones de la Comisión con anterioridad a la presentación del programa de convergencia revisado para 1995-1997.
Fuente: Servicios de la Comisión.

de interés nominales. Los últimos descensos de los tipos de interés a corto plazo no han tenido un impacto muy significativo sobre el pago de intereses debido a la estructura de la deuda, ya que más del 60% del total es a medio o largo plazo. Por el contrario, el hecho de financiar la deuda con arreglo a las condiciones del mercado han contribuido recientemente a un aumento del pago de intereses, como se explica en el anexo 5.

En resumen, para una consolidación fiscal duradera deberán tenerse en cuenta una serie de elementos: una mayor disciplina presupuestaria; una mayor coordinación entre las diferentes estructuras de gobierno; incentivos para que las autoridades regionales eviten el alza del déficit; una lucha más eficaz contra la evasión fiscal y el fraude; un análisis de la tendencia al alza de los gastos sociales y posibles soluciones para controlarla.

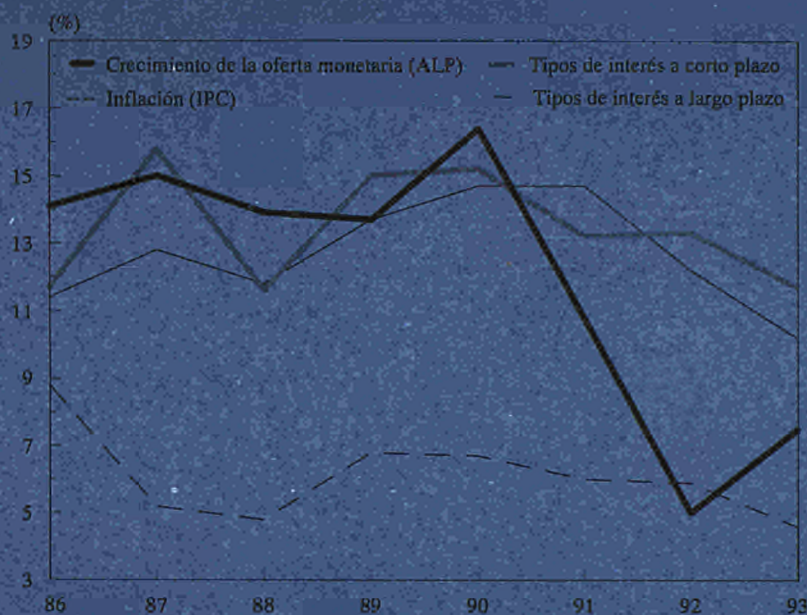
3.3. Una política fiscal poco estricta condujo a una combinación desequilibrada de las políticas económicas y a tipos de interés excesivamente elevados

Como se ha señalado anteriormente, la política presupuestaria expansionista de finales de los años ochenta y comienzos de los noventa hizo que el grueso de la lucha contra la inflación

quedara en manos de la política monetaria, que se veía obligada a adoptar una orientación restrictiva (véase el gráfico 13). Por otro lado, la política monetaria se encontraba con dos objetivos contradictorios: el control de la demanda interna y la estabilidad de los tipos de cambio. El exceso de la demanda interna, alimentada por una política fiscal expansionista, llevaba al aumento de la presión inflacionista y del déficit exterior, lo que generaba altos tipos de interés. Sin embargo, en un contexto de plena libertad de movimientos de capital, el alto grado de demanda interna y los altos tipos de interés atrajeron grandes volúmenes de capital exterior, lo que fomentó el alza del tipo de cambio de la peseta, que durante varios años osciló en el límite superior de la banda del MTC (véase también el anexo 5).

De este modo, con una política monetaria que mantenía altos los tipos de interés no era posible contener el crecimiento excesivo de demanda interna y las presiones inflacionistas. Lo que es más, la política monetaria se enfrentaba con una tarea imposible. Por un lado, las grandes innovaciones financieras y la apertura del sector financiero, aunque necesarios, añadían un elemento de incertidumbre respecto al comportamiento de los agregados monetarios. Por otro, dadas las buenas expectativas respecto a la fortaleza de la peseta, los altos tipos de interés, a la par que contenían la demanda interna, atraían grandes flujos de capital y facilita-

GRÁFICO 13. Indicadores monetarios



Fuente: Servicios de la Comisión y Eurostat (IPC).

dos por la liberalización total emprendida por las autoridades (véase el anexo 6). Estas entradas de capital, que no siempre era posible absorber sin traumas, contribuían a amortiguar en parte la orientación restrictiva de la política monetaria.

Sin embargo, la política monetaria produjo unos tipos de interés nominales y reales muy altos durante todo el período (véase el cuadro 4). En los años 1988-91, la diferencia en los tipos de interés a corto plazo entre España y Alemania alcanzó un promedio del 6,5%. Por otro lado, entre 1989 y 1993 la curva de rendimiento registró en general una pendiente negativa, con los tipos de interés a corto plazo más altos que a largo plazo, lo que demuestra lo restrictivo de la política monetaria.

Esta política económica poco equilibrada ha contribuido también a una gran pérdida de competitividad debido a la presión al alza de los costes y a la inflación de precios, en un contexto de apreciación de la moneda o de tipo de cambio estable. Cuando al final se quebró la confianza en la estabilidad y en las propiedades antinflacionistas del MTC, la sobrevaloración real de la peseta, que se reflejaba en los indicadores de competitividad/precios y en la persistencia de un alto déficit exterior (en un momento de fuerte desaceleración de la demanda y aumento del desempleo),

llevó al ataque especulativo contra la peseta. Finalmente, ésta fue devaluada tres veces dentro del MTC: 5% el 16 de septiembre de 1992, 6% el 22 de noviembre y 8% el 13 de mayo de 1993, en este caso no sólo a causa de la crisis del MTC, que había llevado a la ampliación de las bandas de fluctuación en agosto, sino también a la incertidumbre política que conllevaban las próximas elecciones generales. Sin embargo, las autoridades españolas mantuvieron la peseta dentro del MTC, mostrando así su compromiso frente a los objetivos del SME y de la UEM en una perspectiva a medio plazo.

Dada la debilidad de la demanda interna, los altos tipos de interés reales en España, el descenso de la inflación y los bajos tipos de interés alemanes, el Banco de España redujo los tipos de interés a lo largo de 1993, especialmente tras la devaluación de mayo. Su tipo de intervención central (a diez días) bajó del 13,75% en diciembre de 1992 al 9% el 3 de diciembre de 1993, la cifra más baja desde 1977. En 1994 el Banco de España siguió reduciendo este tipo, que el 13 de agosto se fijó en el 7,35% de resultados, principalmente, de las tendencias registradas en el Bundesbank. En conjunto, la peseta mostró debilidad, aunque se mantuvo dentro de su anterior banda del $\pm 6\%$. Esto parece indicar que los mercados consideraron que las medidas eran adecuadas, dado el estado de la economía.

Cuadro 4**Tipos de interés nominales y reales**

	Tipos de interés nominales a corto plazo		Tipos de interés nominales a largo plazo		Tipos de interés reales a largo plazo	
	España	Dif. con Alemania	España	Dif. con Alemania	España	Dif. con Alemania
1986	11,7	7,1	11,4	5,5	5,2	-0,8
1987	15,8	11,8	12,8	7,0	6,6	1,0
1988	11,6	7,3	11,7	5,6	5,3	0,5
1989	15,0	7,9	13,7	6,7	6,3	2,2
1990	15,2	6,8	14,7	5,8	5,3	-0,7
1991	13,2	4,0	12,4	3,8	3,5	-1,4
1992	13,3	3,8	12,2	4,2	3,9	0,0
1993	11,7	4,5	10,2	3,9	3,7	1,6

Fuente: Servicios de la Comisión y Eurostat (IPC).

En 1993 se registró también la caída de otros tipos de interés. El mercado del dinero a 3 meses cayó en más de 6 puntos, alcanzando un 8,74% a final de año y fijando el diferencial con Alemania en 286 puntos básicos, el nivel que había prevalecido en primavera de 1992 con anterioridad a la crisis del MTC (véase anexo 5). Los tipos de interés bancarios disminuyeron de forma paralela y, contrariamente a la creencia general, bajaron más los tipos de interés sobre los préstamos que sobre los depósitos (véase también anexo 6). Por ejemplo, el tipo de interés preferencial disminuyó en casi un 5% en 1993, frente a un descenso de menos del 3% en el caso de los intereses sobre depósitos a la vista y sobre depósitos entre uno y dos años. A pesar estas importantes reducciones, la diferencia entre los tipos de interés sobre los préstamos y sobre los depósitos siguió siendo mayor que en otros países, justo por debajo del 5%. Pero en 1994, contrariamente a los tipos de interés a corto plazo, los tipos de interés a largo plazo comenzaron a subir siguiendo la tendencia internacional. En España han aumentado relativamente más que en otros países europeos. El rendimiento de las obligaciones de referencia a diez años aumentó en 260 puntos básicos hasta alcanzar un 10,8% entre principios de enero y finales de junio y, tras una breve pausa en agosto, un 11,5% a mediados de septiembre. Esto debe compararse con el alza de 150 puntos básicos en Alemania durante el período que va hasta finales de junio y de 50 más hasta mediados de septiembre. Por lo tanto, a largo plazo la diferencia había vuelto a agrandarse hasta alcanzar los 370 puntos básicos. Con esta evolución, la curva de rendimientos presenta ahora una pendiente positiva. Los resultados alcanzados por los mercados españoles de obligaciones, peores que los de otros países europeos, denotan el temor del mercado ante los riesgos que implica la economía española. Entre ellos está, en particular, un alto déficit presupuestario

unido a un aumento de la deuda en relación con el PIB y un comportamiento de la inflación en los ajustes a la baja que da la impresión de una cierta rigidez. Respecto al primero, hay que señalar que la situación de España es mejor que la de otros países comunitarios cuyos mercados de deuda no han experimentado semejantes tensiones. Respecto al segundo, el Banco de España hace notar que la resistencia de la inflación a la baja durante la recesión puede ser un factor de inquietud. La elevación prevista de los tipos del IVA y de los impuestos especiales podrían aumentar los peligros inflacionistas, si bien la moderación demostrada en la política salarial y en los precios de los servicios, a pesar de la favorable temporada turística, son motivos de confianza y optimismo.

4. Problemas estructurales y su reforma

4.1. Panorámica de los elementos más sobresalientes

A pesar de las grandes reformas que se han emprendido en España en las últimas dos décadas y, especialmente, desde los años ochenta, todavía existe una serie de ámbitos que es necesario racionalizar.

Uno de ellos es la necesidad de estimular la competencia en algunos sectores protegidos; este aspecto es esencial para una mejor asignación de recursos y un mayor dominio de la inflación. El programa de convergencia de comienzos de 1992 hacia hincapié en este problema: «muchos de los sectores más inflacionistas de los últimos años han sido los

que se escudaban detrás de una normativa nacional (central, regional o local) que dificultaba el acceso o propiciaba acuerdos de reparto de mercados, fijación de precios o limitación de la producción, distribución e inversión». ¹ Por ello, el programa de convergencia proponía una serie de medidas sobre liberalización de los servicios, de las telecomunicaciones, del transporte por tierra, mar y aire, el final del monopolio en la distribución de productos petrolíferos, el fortalecimiento y transparencia de los mercados financieros, la reducción del número de organismos públicos, la disminución de las subvenciones a empresas estatales y una mejora de la calidad y de la gestión de los servicios sanitarios.

Muchos servicios profesionales tales como la asesoría jurídica, la asistencia médica, etc, están sujetos a estrictas normas de precios y presentan grandes obstáculos de acceso que dificultan el libre juego de la competencia. Es necesario estimular la competencia en los servicios de transporte, especialmente por carretera, ya que en algunos casos siguen sujetos a una normativa estricta. Conviene también disminuir las subvenciones a algunas empresas públicas y aumentar la eficacia del sector público en general y del sanitario en particular.

La aplicación de estas propuestas no siempre ha corrido la misma suerte. Algunas de ellas se han llevado a la práctica o lo están siendo, sobre todo cuando se trata de medidas de liberalización ligadas a decisiones tomadas a nivel de la Unión Europea. De este modo, se ha eliminado el monopolio de la distribución de productos del petróleo y se ha fomentado la competencia en el transporte aéreo (un buen ejemplo es la caída de los precios en el trayecto Madrid-Barcelona). Existe una gran controversia sobre cómo o hasta qué punto debe liberalizarse el sector de las telecomunicaciones. Se han tomado medidas para reducir el número de organismos públicos y fomentar la competencia en los servicios financieros y no financieros, pero todavía es necesario reforzar la actuación en ambos ámbitos.

Es necesario estimular la movilidad regional con el fin de reducir las diferencias de nivel de desempleo y mejorar la asignación de recursos. Dos elementos clave en este sentido son la mejora de la oferta de vivienda y la baja de los precios de alquiler, así como un mejor funcionamiento de los servicios de empleo, ya que el grado de movilidad aumenta cuando la oferta de trabajo va ligada a un cambio de localidad. Este segundo aspecto constituye un argumento más en favor de la reforma del Instituto Nacional de Empleo (INEM), cuyo papel de intermediario entre la oferta y la demanda de trabajo no siempre es satisfactorio. Respecto al mercado de la vivienda, el Parlamento aprobó en noviembre

de 1994 la tan esperada ley de arrendamientos urbanos, destinada a reducir los precios, acercar las rentas nuevas y antiguas y aumentar la oferta.

En los últimos años las autoridades españolas han continuado su empeño por liberalizar y modernizar el sistema financiero, especialmente en lo relativo a la circulación de capitales, las entidades de crédito y los mercados de valores. En 1992 se eliminaron los controles de cambios todavía vigentes. En el ámbito de la banca, las autoridades han favorecido las operaciones de concentración con el fin de aumentar la competitividad del sistema bancario a nivel internacional. A nivel interno se ha procurado promover la transparencia y el saneamiento de las entidades. Finalmente, se ha progresado bastante en la eficacia de los mercados de valores, especialmente en los de valores privados de rentas fijas y en sus derivados.

El programa de convergencia preveía también la independencia del Banco de España, de acuerdo con el Tratado de la Unión Europea. En octubre de 1993 el Gobierno español aprobó un proyecto en este sentido, que las Cortes aprobaron en mayo de 1994 (véase también el anexo 5).

Finalmente hay que destacar que las rigideces del mercado de trabajo han tenido gran parte de culpa en las dificultades por las que ha atravesado la economía. La reciente reforma de este mercado, que pretende resolver muchas de las rigideces, podría dar un fuerte impulso a la eficacia y a la convergencia nominal y real. Dada su importancia, en el siguiente apartado se describen las deficiencias del mercado de trabajo español y se exponen sus recientes reformas.

4.2. Mercado de trabajo: antecedentes históricos y reformas recientes

El abultado nivel de desempleo español (23% aproximadamente en 1994), ² aún en aumento, es sin duda la mayor debilidad de la economía española. Algunas de sus consecuencias son muy graves, tales como la que se produce en términos de mala asignación de recursos —que a su vez incide en el nivel de producción, la inflación, el déficit público y el saldo exterior— y la que se produce en términos de la equidad e integración social de los desempleados.

² Según Eurostat. La cifra oficial EPA prevé más del 24% en 1994. No obstante, debería tenerse en cuenta que las estadísticas de desempleo registrado sugieren la existencia de una tasa de desempleo menor (sobre esta disparidad puede verse el recuadro de la página 38 del anexo 1 de este informe).

¹ Página 35 de la versión inglesa.

4.2.1 Las raíces del elevado nivel de desempleo

Como se señalaba en el anexo sobre el mercado de trabajo, el alto nivel de desempleo de España comenzó entre mediados de los años setenta y de los años ochenta. Desde entonces ha fluctuado en función de los ciclos económicos (gráfico 1 del anexo 1). El alza del desempleo surgió como consecuencia de los trastornos de la demanda a nivel internacional y de algunos factores específicamente españoles que explican el diferencial de la subida del índice de desempleo en España y en otros países.

Las recesiones mundiales de mediados de los setenta y comienzos de los ochenta, derivadas de las crisis del petróleo, hicieron que se disparara el desempleo, tanto en España como en otras partes. En el caso español contribuyó también el final del movimiento emigratorio. La política económica complaciente que se siguió por entonces en España contribuyó a agudizar los ciclos económicos, lo que redundó en el alza del nivel de desempleo. Las consecuencias fueron un crecimiento económico a largo plazo menor y la aparición de una asimetría en la reacción del desempleo ante los ciclos de actividad: el desempleo sube rápidamente ante una recesión, pero baja lentamente en un período de alza.

Otro factor todavía más importante es la rigidez cada vez mayor del mercado de trabajo, en un momento en el que España comenzaba su transición de una economía relativamente cerrada a otra más volcada al exterior. En los tiempos del régimen franquista este mercado adolecía de una serie de rigideces, supuestamente para proteger los derechos de los trabajadores, pero en cierta manera para paliar la debilidad de la protección social. El gráfico 14 muestra que, incluso en los años sesenta, en España se crearon relativamente pocos puestos de trabajo; el fuerte crecimiento económico descansó más bien en el aumento de la productividad. Si el desempleo se mantuvo relativamente bajo se debió en parte a la fuerte emigración. Con el cambio a la democracia en la segunda mitad de los años setenta, se instauró una política de protección social en toda regla, coincidiendo con el resurgimiento de la influencia de los sindicatos. En conjunto, esto constituyó un nuevo factor de rigidez puesto que se encuadraba en la vieja normativa laboral todavía en vigor. Las empresas se enfrentaban a una nueva y difícil situación: una competencia internacional enérgica, una demanda en proceso de desaceleración y una gran rigidez en el mercado de trabajo. Su reacción fue ajustar el volumen de mano de obra, dando lugar a un gran alza del índice de desempleo, que pasó del 4,5 % en 1975 al 21,6 % en 1985.

La primera mitad de los años ochenta registró una mayor moderación del crecimiento salarial (gráfico 15) (aunque neutralizada por una mayor protección social, en un contexto

de deflación y de aumento del desempleo), así como la liberalización de un segmento del mercado de trabajo gracias a la liberalización de los contratos temporales en 1984; estos dos factores prepararon el terreno al crecimiento del empleo cuando, en la segunda mitad de los años ochenta, cesaron las reducciones laborales y comenzó a recuperarse la economía.

El gráfico 14 muestra que la creación de empleo fue mucho mayor en esos años que anteriormente y que ésta llevó a una mejora de la mayoría de los indicadores del mercado de trabajo, haciendo que el índice de desempleo cayera al 16,1 % en 1990. Pero en ese momento los salarios reales reanudaron su progresión (véase el gráfico 16). Como se expone en el anexo 1, esto se debió en parte al efecto amortiguador que los trabajadores temporales, cuyo despido era más fácil y barato, proporcionaban a los permanentes. Los subsidios de desempleo, relativamente generosos, y las altas indemnizaciones por despido, hacían menos onerosa la situación del desempleado. Todos estos factores aumentaron la capacidad negociadora de los trabajadores fijos, lo que llevó, a comienzos de los noventa, a un alza de los salarios negociados en convenios colectivos y a un crecimiento de los salarios reales (véase el gráfico 16). A continuación, entre 1992 y mediados de 1994, el empleo se deterioró alarmantemente, a un ritmo mayor incluso que el de la mejora de los últimos años ochenta. Una vez más, el ciclo a la baja corría paralelo a un crecimiento salarial excesivo y rígido y a una legislación laboral inflexible que dificultaba el despido de trabajadores permanentes en años de auge. De este modo, los niveles de productividad y costes laborales fueron divergiendo, especialmente entre los trabajadores menos especializados, lo que se tradujo en una gran pérdida de puestos de trabajo.

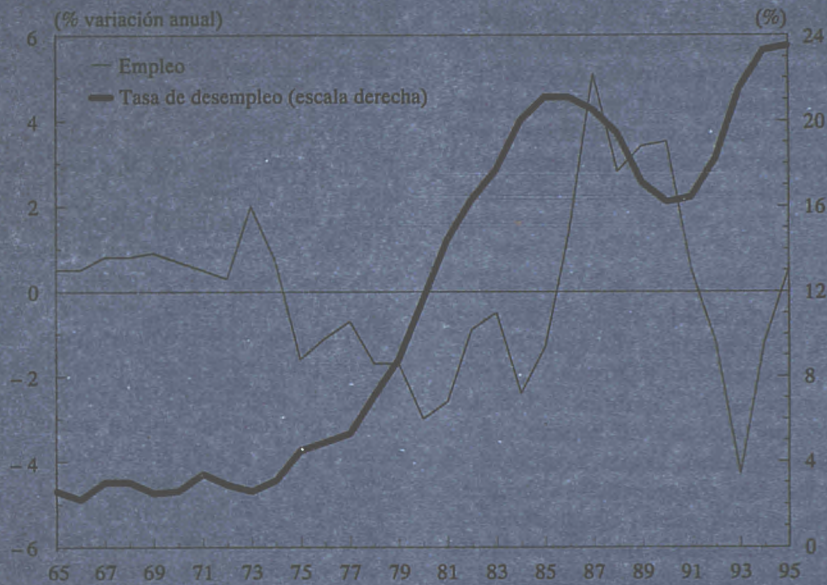
Como se señala en el anexo 1, además de un índice de desempleo muy alto, del dualismo y de una gran rigidez salarial nominal y real, el mercado de trabajo español ha adolecido tradicionalmente de algunas otras deficiencias: un nivel de participación muy bajo, una movilidad funcional y geográfica escasa, una educación y formación inapropiada o insuficiente, un desfase entre las necesidades de las empresas y las demandas de los empleados y algunas otras restricciones que impiden el ajuste de la mano de obra a las fluctuaciones de la demanda.

4.2.2. La reciente reforma del mercado de trabajo

A) Medidas

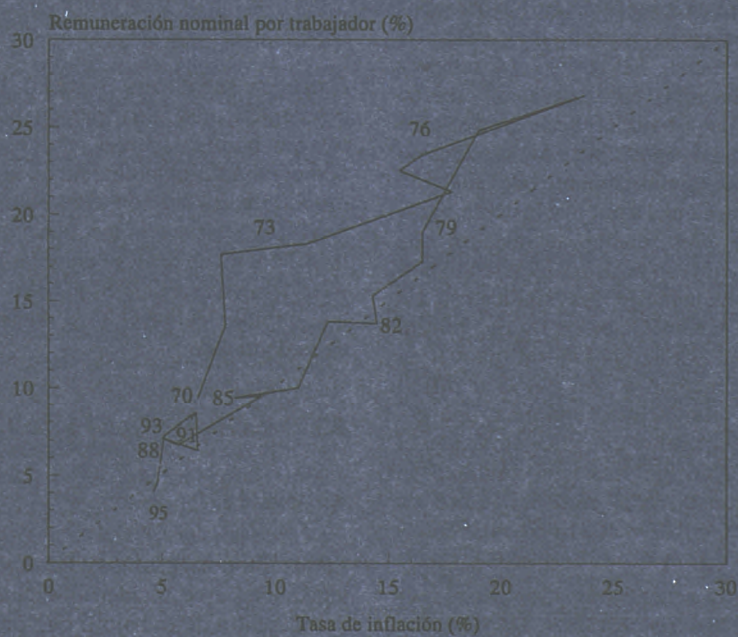
En los últimos dos años se ha aprobado una serie de medidas legislativas que inciden directamente en el funcionamiento del mercado de trabajo o que pretenden resolver algunas de sus deficiencias. A menudo el término «reforma del mercado

GRÁFICO 14. Crecimiento del empleo y tasa de desempleo

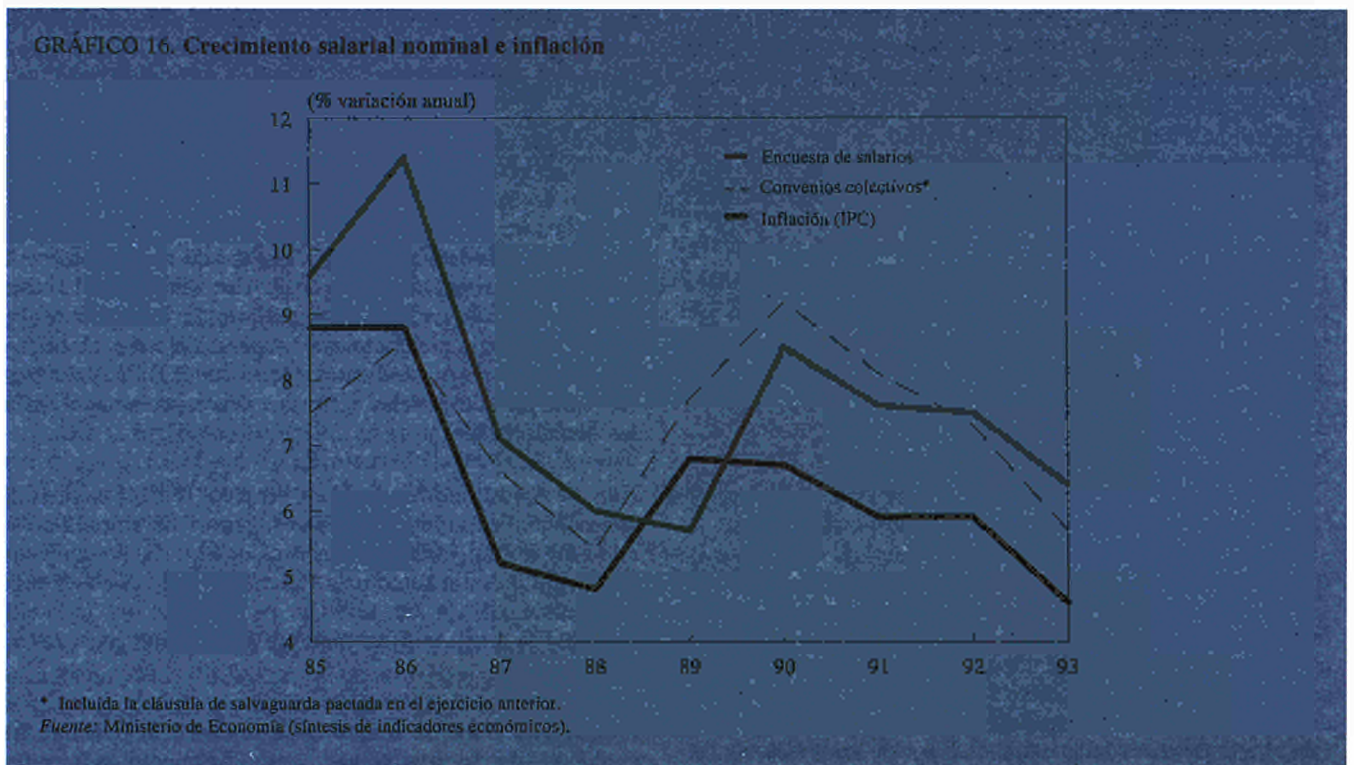


Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 15. Crecimiento salarial nominal y real



Fuente: Servicios de la Comisión.



de trabajo» se ha aplicado al paquete de medidas adoptado por el Gobierno en diciembre de 1993 y por el Parlamento en la primavera de 1994. Sin embargo, es necesario mencionar algunas otras medidas que afectan directamente al ámbito de los subsidios de desempleo. Ante la avalancha del déficit debido a la escalada de los subsidios de desempleo, las autoridades españolas aprobaron en abril de 1992 un conjunto de medidas destinadas a recortar los gastos por este concepto mediante unos requisitos de acceso más exigentes y una reducción de la duración y cuantía de aquéllos.¹ Por otro lado, la ley de presupuestos de 1994 hizo que el subsidio de desempleo tributara por el impuesto sobre la renta y estuviera sujeto a algunas contribuciones de la seguridad social. Finalmente, el Gobierno instauró en junio de 1994 algunos nuevos incentivos fiscales que permitían una amortización más rápida a las empresas que aumentaran sus puestos de trabajo y los mantuvieran durante dos años.

El reciente paquete de reformas del mercado de trabajo pretende reformar en profundidad las tres etapas que caracterizan a las relaciones laborales: el acceso a un puesto de trabajo, la actividad en el mismo y la extinción de la relación

laboral. Su filosofía general ha sido sustituir la regulación administrativa de las autoridades por otra contractual bilateral entre trabajadores y empresarios. Consiguientemente, el contenido de los convenios colectivos, que durante mucho tiempo se han limitado a la fijación de salarios, deberá ser ampliado.

El conjunto estaba compuesto por tres disposiciones que inicialmente eran dos proyectos de ley y un decreto-ley, y que fueron aprobados por el Gobierno a comienzos de diciembre de 1993 y por el Parlamento en mayo de 1994. El decreto ley entró ya en vigor el 1 de enero de 1994.²

La más importante de estas leyes es la que trata de la reforma del estatuto de los trabajadores. Con ella se reducen los requisitos necesarios para el despido limitando, por ejemplo, el concepto de despido colectivo, lo que podría redundar en una reducción de los costes de despido de las empresas. Se liberalizan las disposiciones sobre horario de trabajo, lo que permite que las empresas ajusten mejor dichos horarios a la demanda. Se multiplican las posibilidades de movilidad funcional y geográfica, ya que la ley ordena la sustitución de

¹ También se esperaba que algunas medidas incentivaran la búsqueda de empleo, pero su efecto no parece haberse hecho notar.

² El anexo 1 ofrece una visión más detallada de la reforma.

la antigua regulación corporativista (las ordenanzas laborales) antes de finales de 1995 y facilita las condiciones de cambio de destino de los trabajadores dentro de las empresas. Propicia también una fijación salarial más flexible, ya que permite que una empresa no se ajuste a los convenios colectivos sobre salarios decididos a un nivel más alto, aunque siempre que se cumplan unos requisitos relativamente estrictos.

La segunda ley autoriza las agencias de empleo de trabajo temporal. La tercera autoriza la creación de agencias de empleo privadas con fines no lucrativos que pueden operar de forma paralela al Instituto Nacional de Empleo (INEM); determina nuevas formas de contratación, tales como los contratos de aprendizaje, los de formación profesional, trabajo a tiempo parcial o sustitución temporal, y prorroga lo contratos temporales que finalizan su período de tres años en 1994.

B) Valoración

No cabe duda de que la actual reforma marca un hito en la evolución del mercado de trabajo en España y que debería conducir a un aumento notable de la eficacia y en una mejora de las perspectivas de empleo. Los efectos positivos más inmediatos deberán darse entre los jóvenes, las mujeres y las personas de edad avanzada (por encima de los 45 años). Los primeros resultados apuntan hacia un aumento significativo de los contratos en 1994, especialmente de los de trabajo a tiempo parcial. Otro efecto positivo sobre la eficacia y, consiguientemente, sobre la reducción de costes de las empresas, será el que se derive de las nuevas normativas de despido y horarios de trabajo, como se ha explicado anteriormente.

En cuanto a los defectos de estas reformas, un elemento clave es el de la fijación de salarios. El sistema de los convenios colectivos sobre salarios suelen considerarse como uno de los principales factores de rigidez de los salarios reales en España. Se caracteriza por una extensión automática de los acuerdos salariales que funciona con arreglo a un sistema en cascada. Cuando se produce un solapamiento de negociaciones salariales a niveles diferentes, por ejemplo a nivel nacional y regional, se aplicará el acuerdo que arroje resultados más favorables. Por lo tanto, lo negociado a nivel nacional o regional no es más que un mínimo que puede ser elevado por fijaciones salariales celebradas a un nivel más bajo. Es necesario racionalizar la articulación de los acuerdos salariales de diferentes niveles para impedir el solapamiento y los efectos en cascada que afectan de forma negativa al empleo y la eficacia del trabajo.

La ley de reforma del estatuto de los trabajadores permite que una empresa no se ajuste a los acuerdos salariales en los

que no hubiera intervenido directamente, pero siempre que estén de acuerdo con ella los trabajadores, lo que podría disminuir su efectividad.

Otro factor que la reforma no tiene en cuenta es la necesidad de pasar de unas medidas pasivas a otras más activas en el ámbito de la política de empleo. Por ejemplo, podría reforzarse la necesidad de condicionar el acceso al subsidio de desempleo a la realización de cursos de formación o a la aceptación de puestos de trabajo. Recientemente se han tomado algunas medidas para mejorar la formación en el puesto de trabajo mediante una cooperación entre las empresas públicas y los sindicatos, pero no es suficiente para solventar las deficiencias de formación, especialmente entre los desempleados.

Aunque el Instituto Nacional de Empleo (INEM) ha perdido su posición de monopolio como agencia de empleo en el mercado laboral, es conveniente mejorar su funcionamiento, por ejemplo deslindando más claramente la función de pago del subsidio y la de servicio de empleo, ya que ello contribuiría a una política más activa en el mercado de trabajo.

Finalmente, como se señala en el anexo 1, a pesar de las medidas que se han tomado para restringir la cuantía, duración y acceso al subsidio de desempleo, éste sigue pareciendo relativamente generoso en comparación con el del resto de la UE. En particular, la vinculación entre los subsidios de desempleo y los salarios netos siguen siendo muy alta, especialmente tratándose de trabajadores no especializados. Esta generosidad relativa de las prestaciones puede incidir en la renuncia a la búsqueda de empleo, lo que a su vez contribuye a la rigidez de los salarios reales.

5. Conclusiones

En las últimas dos décadas España ha experimentado enormes cambios en su estructura económica, y especialmente en el papel respectivo de las autoridades públicas y las fuerzas del mercado. Por un lado, ha tenido lugar un poderoso movimiento de liberalización externa e interna, tanto en la economía real como en el sistema financiero, tendencia que fue acentuada por la adhesión a la UE y la realización del Mercado Único. Sin embargo, paralelamente han surgido algunas deficiencias, por ejemplo las derivadas del proceso de descentralización estatal y del desarrollo de una verdadera política de protección social. Desde que comenzó la integración en la UE, el país ha pasado de un clima de desánimo relativo a otro de euforia y recuperación real, para terminar en una recesión de la que todavía está saliendo. Estas fluctuaciones son en parte un reflejo de la política económica

que se ha seguido. A lo largo de los años ochenta y comienzos de los noventa se adoptó un importante conjunto de medidas inspiradas en criterios de mercado. Pero también se han dado pasos en falso, como una desafortunada elección de los componentes de la política económica, y se han emprendido unas reformas estructurales incompletas que han obstaculizado el progreso a nivel nominal y a nivel real.

Cuando cambió el ciclo de actividad a nivel interno e internacional y disminuyó el clima de confianza, debido tanto a factores económicos como políticos, perdiéndose la credibilidad de la estabilidad de los tipos de cambio de las monedas del MTC, estos factores y otros, como el nivel del déficit, pasaron a un primer plano y la estabilidad de la peseta comenzó a sufrir. Esto sirvió para deteriorar aún más el clima de confianza, provocando un desplome de la demanda interna en 1993 y unos efectos desastrosos sobre el empleo. Los altos tipos de interés que por entonces imperaban en el país anclaron e impidieron que la política monetaria compensara la recesión.

En resumen, aunque la historia reciente de la economía española no puede disociarse del contexto de la UE, presenta sin embargo dos características específicas: un crecimiento económico muy fuerte que, al menos *ex post*, se presenta desequilibrado, y unas reformas insuficientes para ajustarse a una economía mucho más abierta y competitiva.

Para triunfar en los desafíos que se le presentan, no sólo con respecto a la UEM, sino también en lo relativo a la creación de empleo y la política de acercamiento a otras economías, es necesario tener en cuenta una serie de aspectos. En primer lugar, una política de consolidación fiscal rigurosa. Esta debería contener la expansión del gasto público, aumentar su eficacia a nivel central y regional y ampliar la base impositiva, especialmente gracias a una lucha eficaz contra el fraude fiscal. Esto aumentaría la credibilidad de la política económica y facilitaría la participación en la UEM. Una segunda área de reformas la constituye el mercado de trabajo. Las reformas recientemente adoptadas son un gran paso en

la dirección correcta, pero sólo podrá sacarse partido de ellas si, de forma paralela, se introducen reformas en otros campos. En tercer lugar, es necesario fomentar la competencia en algunos sectores protegidos, especialmente los servicios, y aumentar la eficacia y la convergencia nominal. En cuarto lugar, es necesario fomentar también, en una perspectiva a medio plazo, algunos factores de competitividad distintos de los precios. Inversiones en capital humano, especialmente en formación; mejora de las infraestructuras; inversiones en I + D; mayor participación de las empresas en los mercados internacionales.

El recientemente actualizado programa de convergencia, se hace eco de todas esas cuestiones. Considerando que su aplicación se va a beneficiar de un contexto cíclico favorable, tanto en España como en el resto de Europa, las autoridades españolas deberían aprovechar todas las oportunidades que se les presenten para avanzar más decididamente en el proceso de consolidación fiscal y en la realización de las reformas estructurales pendientes. Ello sería una precondition esencial para cosechar éxitos en el terreno de la convergencia nominal y por tanto para crear las bases de un crecimiento económico vigoroso, sostenido y no inflacionario.

En conjunto, la economía española necesita ganar en eficacia y competitividad; esto requiere una acción continuada de las autoridades públicas y del sector privado. Últimamente se han adoptado nuevas orientaciones en las que es necesario perseverar: determinación más apropiada de los objetivos de la política monetaria y de la hacienda pública, política económica más equilibrada con el objeto de promover la consolidación fiscal. A nivel microeconómico, se han tomado algunas medidas (muchas ya contenidas en el programa de convergencia de 1992 y en el programa revisado de 1994) con el fin de poner fin a algunos factores de rigidez y fomentar el papel desempeñado por las fuerzas del mercado, y especialmente la reforma del mercado de trabajo. Si se complementan con algunas otras medidas y reformas, especialmente en el sector de los servicios, en un próximo futuro deberían dar su fruto, mejorándose las perspectivas económicas de España.



Anexo 1. El mercado laboral: rigideces y reformas

Índice

1. Panorama general	35
2. Principales características y evolución del mercado laboral español	35
2.1. Antecedentes históricos del elevado desempleo español	36
<i>Recuadro:</i> Controversia sobre las cifras de desempleo y motivos por los cuales el fuerte desempleo no da lugar a una fuerte contestación social en España	38
2.2. Oferta y demanda de empleo	38
2.3. Desempleo cíclico y estructural	40
3. Mercado laboral dual y papel de los contratos temporales	42
3.1. Escasa incidencia de los contratos temporales en la moderación salarial	44
4. Tendencias salariales y proceso de formación de los salarios	45
4.1. El proceso de negociación salarial en España	49
5. Regulación del mercado laboral y políticas de empleo	50
5.1. Subsidio de desempleo y políticas de fomento del empleo	50
5.2. Salario mínimo legal	52
5.3. Movilidad regional escasa y decreciente	53
5.4. Otras rigideces	54
6. Sistemas educativo y de formación	54
6.1. Sistema educativo	54
6.1.1. Nivel de educación en España : algunos datos	55
6.1.2. Nivel de educación, población activa y desempleo	57
Nivel de educación y tasa de actividad	57
Nivel de educación y tasa de desempleo	57
6.1.3. Breve análisis del sistema de educación secundaria	59
6.2. Formación	61
7. Conclusiones y propuestas de reforma	63
7.1. La reciente reforma del mercado laboral	64
<i>Recuadro:</i> Principales características de la reforma del mercado laboral	64
7.2. Evaluación y propuestas adicionales	66

Apéndices

1.	Evaluación del impacto de los contratos temporales sobre la demanda de trabajo y la fijación de salarios	68
1.1.	Incidencia efectiva de los contratos temporales en el aumento salarial	69
2.	Fijación óptima de los salarios en la UEM, en un sistema de tipos de cambio fijos	71
2.1.	Modelo	71
2.2.	Algunos resultados	72
2.3.	Conclusiones	73
3.	Principales características de los sistemas educativo y de formación profesional	74
3.1.	Sistema educativo	74
3.2.	Sistema de formación profesional	75
	Bibliografía	77

Cuadros

1. España: Variables del mercado laboral	37
2. Indicadores salariales y de competitividad	46
3. Diferencial de crecimiento salarial entre España y EUR 11	47
4. Contribuciones patronales a la seguridad social	48
5. Diferencia entre los costes salariales totales y los salarios netos	48
6. Participación sindical en los principales países de la UE	49
7. Número de días perdidos anualmente en huelgas por cada 1 000 trabajadores	49
8. Tasas de sustitución en España	51
9. Gasto público en programas orientados al mercado laboral	52
10. Proporción del trabajo a tiempo parcial en el empleo total	54
11. Población estudiantil mayor de 16 años	62

Gráficos

1. Tasas de desempleo	36
2a. Tasa de participación de hombres y mujeres en la población activa (15 a 64 años)	39
2b. Empleo	39
3. Curvas de Phillips	41
4. Tasa de desempleo y proporción del desempleo de larga duración (> 1 año)	42
5. Tasa de desempleo y porcentaje de trabajadores temporales	43
6. Aumento de los salarios reales en los convenios colectivos	45
7. Salario mínimo/salario medio en la industria y los servicios	53
8a. Gasto público en educación	56
8b. Gasto público por estudiante	56
9. Proporción de jóvenes que realizan estudios	56
10. Nivel de educación de la población en edad de trabajar	57
11. Tasa de actividad (en función del nivel de educación)	58
12. Tasa de desempleo (en función del nivel de educación)	58
13. Ratio de alumnos en el último curso de educación secundaria en relación con la población en edad de finalización teórica (1988)	60
14. Porcentaje de alumnos de la enseñanza secundaria en formación profesional	60
15. Educación y formación (por edad: porcentaje de la población activa)	61

1. Panorama general

El mercado laboral español adolece de una serie de graves deficiencias que inciden seriamente en la eficacia, los ingresos y la equidad económica. La elevadísima tasa de desempleo, pese a ser obviamente una de las características más importantes, no es la única consecuencia adversa del disfuncionamiento del mercado laboral. En primer lugar, el fuerte desempleo supone que la producción y la renta per cápita sean mucho menores de lo que potencialmente cabría esperar. En segundo lugar, el desempleo afecta seriamente a la justicia y la cohesión sociales. En tercer lugar, el elevado importe que, como consecuencia de ello, ha de dedicarse a los subsidios de desempleo ejerce una fuerte presión sobre la hacienda pública y exige la recaudación de mayores impuestos, lo que, a su vez, resta eficacia a la economía. En cuarto lugar, el fuerte desempleo de larga duración da lugar a que los sueldos respondan aún menos a la situación del mercado laboral y dificulta el proceso de reducción de la inflación.

El elevado desempleo que viene registrándose en España desde finales de la década de los setenta o principios de los ochenta es, en gran parte, el resultado de un proceso histórico relacionado con la liberalización exterior de una economía hasta entonces sumamente protegida, sin una flexibilización correspondiente del mercado laboral. Por el contrario, el nuevo régimen democrático permitió que, a las deficiencias ya existentes, se añadiesen otras. La conjunción de una competencia exterior más intensa, un bajo crecimiento económico y una mayor ineficacia del mercado laboral dio lugar, entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta, a un espectacular aumento del desempleo, que constituye desde entonces una característica negativa del panorama español. En la segunda mitad de los ochenta, una serie de reformas parciales, unidas al fuerte crecimiento económico, hicieron posible una ligera mejoría en ese frente. No obstante, con la recesión, la magnitud de las rigideces, especialmente, aunque no de forma exclusiva, en el mercado laboral, volvió a acentuarse. En este contexto, la recesión tuvo al menos una ventaja: la de poner plenamente de manifiesto la urgente necesidad de revisar el funcionamiento del mercado laboral español, lo cual abrió el camino para la reforma del mismo que se está llevando a cabo en la actualidad.

Comenzaremos este anexo presentando las principales características del mercado de trabajo español. La dualidad entre los trabajadores fijos y los que cuentan con contratos temporales es fuente de muchas deficiencias, por lo que en el apartado 3 se estudian con mayor detenimiento sus antecedentes y principales consecuencias. La evolución salarial es fundamental a la hora de explicar la situación actual, especialmente si se tiene en cuenta el constante y fuerte aumento de los salarios reales en 1992 y 1993. Estudiaremos

este punto en el apartado 4. A continuación, en el apartado 5, describiremos los principales puntos de rigidez, desde el sistema de subsidios de desempleo hasta los insuficientes incentivos para la movilidad regional. A medio plazo, sin embargo, la eficacia del mercado laboral en España dependerá del perfeccionamiento de los sistemas educativo y de formación. En el apartado 6 se examinan las principales deficiencias de éstos y las propuestas de reforma. Las autoridades españolas han iniciado recientemente una profunda reforma del mercado laboral. En el apartado 7 se evalúan sus principales objetivos e inconvenientes y, para finalizar, se exponen las principales conclusiones.

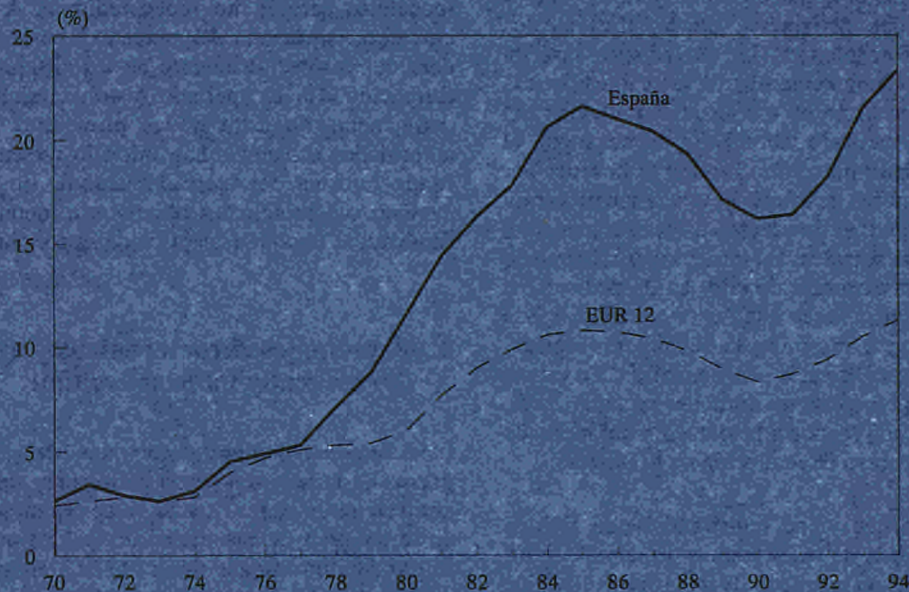
2. Principales características y evolución del mercado laboral español

El desempleo es actualmente uno de los problemas más graves de la mayoría de las economías europeas, pero lo es aún más en España. España viene registrando la mayor tasa de desempleo de los países de la Comunidad Europea de forma ininterrumpida desde 1979. Dicha tasa alcanzó el 21,5% en 1993,¹ es decir, más del doble de la media de la UE, que era del 10,5% (véase el gráfico 1). Como suele ocurrir en los países con un elevado desempleo, la incidencia del mismo es muy desigual entre un sector de población y otro. Pese a la ligera mejoría que viene experimentándose desde la segunda mitad de la década de los ochenta, las mujeres y los jóvenes siguen siendo los más afectados. En 1993, la tasa de desempleo entre las mujeres era del 28,2%, frente al 17,9% para los hombres, mientras que la de los menores de 25 años se situaba en un 37,5% (41,9% para las mujeres de este grupo de edad). Si bien los resultados mejoraron en cierta medida entre 1987 y 1992, el desempleo de larga duración (más de un año) sigue siendo un problema mayor en España que en la mayoría de los demás países. Además, tras registrar un mínimo del 49% del desempleo total en 1992, el porcentaje de los desempleados de larga duración comenzó de nuevo a aumentar en 1993.

Además de contar con la mayor tasa de desempleo, España registra también la menor tasa de participación de los países de la UE, puesto que sólo un 58% de las personas en edad de trabajar (de 15 a 64 años) y menos del 35% de las mujeres forman parte de la población activa. Existe, pues, un

¹ Existe cierta controversia y perplejidad entre muchos observadores en lo que respecta a las cifras españolas de desempleo. Concretamente, algunos se preguntan cómo puede la sociedad vivir con una proporción de paro semejante sin que se cree un clima de malestar generalizado. A ello se intenta responder en el recuadro de la página 38.

GRÁFICO 1. Tasas de desempleo



Fuente: Servicios de la Comisión.

importante grupo adicional de trabajadores potenciales que podrían ocupar un empleo si el mercado laboral fuese más favorable. Este fenómeno se observó, de hecho, en el período de fuerte crecimiento de finales de la década de los ochenta. Entre 1985 y 1990, la población activa aumentó anualmente en un 2%, frente a una media del 0,8% durante el período 1980-1985 y del 0,7% entre 1990 y 1993, período en que el número de personas que se incorporaban a la población activa descendió como consecuencia de las perspectivas cada vez más limitadas de encontrar empleo (véase el cuadro 1). Esta tendencia procíclica de la tasa de participación ha atenuado los altibajos de la tasa de desempleo, impidiendo que aumentase más durante la recesión y que disminuyera con mayor rapidez en los períodos de expansión.

La importancia de los recursos humanos desaprovechados en España se ve aún con mayor claridad si se tiene en cuenta el efecto combinado de una elevadísima tasa de desempleo y una tasa de participación muy reducida. En realidad, menos de la mitad de las personas en edad de trabajar cuentan con un puesto de trabajo en España (47% en 1993), en contraste con una tasa media de empleo, ya de por sí nada positiva, del 59% para la UE. Estas cifras no sólo ofrecen una visión contundente del desaprovechamiento de recursos humanos en España, sino que sugieren también la presencia de

deficiencias económicas significativas en el mercado, y especialmente en el de trabajo.

2.1. Antecedentes históricos del elevado desempleo español

Tal como muestra el gráfico 1, desde la década de los setenta cabe distinguir tres fases en la evolución del desempleo, tanto en España como en los demás países de la UE. La tasa de desempleo aumentó constantemente en España hasta el primer trimestre de 1985. A partir de ese momento, descendió durante seis años consecutivos. Finalmente, desde el segundo semestre de 1991, dicha tasa fue aumentando hasta alcanzar las cifras actuales, las más altas de todos los tiempos.

Ello lleva a pensar que, desde el punto de vista cualitativo, España sufre los mismos tipos de limitaciones para la creación de empleo que los demás países de la UE. El elemento distintivo del caso español es la magnitud de las mismas, por lo que, entre 1977 y 1985, el aumento del desempleo fue considerablemente mayor en España. De hecho, los antecedentes del elevado nivel de desempleo en España han de buscarse en el período comprendido entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta.

Cuadro 1**España: Variables del mercado laboral**

	<i>[tasas de aumento anual (%), excepto tasa de desempleo (% medio)]</i>						
	1961-1993	1961-1970	1971-1980	1981-1990	1981-1985	1986-1990	1991-1993
Población	0,8	1,1	1,0	0,4	0,6	0,2	0,1
Población, 15-64 años	0,8	0,7	1,1	1,0	1,1	0,8	0,5
Población activa	0,7 ¹	0,4 ²	0,2	1,3	0,6	1,9	0,6
Empleo	0,0	0,7	-0,7	0,7	-1,7	3,2	-2,0
Empleo privado no agrícola	1,0 ¹	2,9 ²	0,7	1,2	-2,3	4,8	-1,9
PIB	4,2	7,3	3,5	2,9	1,4	4,5	0,7
PIB por trabajador	4,1	6,6	4,1	2,1	3,0	1,2	2,4
Tasa de desempleo (%)	10,1 ¹	2,7 ²	5,4	18,4	17,9	18,9	18,7

¹ 1964-1993.² 1964-1970.

Fuente: Servicios de la Comisión y Pilar García Perea (1994).

Para explicar el desempleo anormalmente alto registrado en España en ese período, cabe apuntar dos grandes factores. En primer lugar, las dos primeras crisis del petróleo, que no sólo frenaron la actividad económica mundial, sino que tuvieron una incidencia negativa más pronunciada en España, debido a las deficiencias estructurales y a la reacción micro y macroeconómica. En segundo lugar, la transición democrática, que tuvo dos consecuencias fundamentales: la mayor apertura de la economía y la aparición de los sindicatos que dieron cabida a las reivindicaciones sociales, hasta entonces reprimidas, en pro de mayores salarios y una mayor protección social.

Durante mucho tiempo, la economía española se mantuvo muy aislada de los mercados exteriores. Así pues, a principios de los setenta, la industria no estaba en condiciones (baja productividad, excesiva concentración en las industrias pesadas) de hacer frente al aumento de la competencia que supuso el proceso de liberalización exterior, habida cuenta, en particular, de que la desaceleración del crecimiento económico intensificaba la competencia en los mercados mundiales. Por otra parte, a partir de 1977, el proceso de liberalización política dio lugar a un aumento de las reivindicaciones en favor de un incremento, largamente esperado, de los salarios y la protección social. Durante los años de la dictadura, el sistema de relaciones sociales y laborales contaba con su propia lógica interna. Dicho sistema se basaba en una normativa laboral estricta, a saber, las ordenanzas laborales, y en una fuerte protección de los puestos de trabajo

(excepto por motivos políticos), con las que, en cierto modo, se compensaba el precario sistema de seguridad social, y, en particular, el limitado sistema de prestaciones de desempleo (García Perea y Gómez, 1993). No obstante, dado el poder de que disponían los empresarios, la rígida normativa laboral podía, hasta cierto punto, eludirse si era necesario. Con la democracia, las antiguas rigideces del mercado laboral se mantuvieron y cobraron incluso mayor fuerza, dada la nueva distribución de poderes. Entretanto, la presión en favor de un aumento salarial aumentó considerablemente,¹ debido, en parte, al nuevo sistema de concertación salarial entre los sindicatos y la patronal (véase la descripción de sus principales fallos en el apartado 4). Un tercer cambio importante que afectaba al empleo fue la introducción de un sistema completo de protección social, esto es, el sistema de subsidios de desempleo. Si bien éste puede considerarse una medida conveniente desde el punto de vista social, supuso un aumento de la fiscalidad, que incrementó los costes de producción, y desincentivó en mayor medida la búsqueda de empleo. Así, la conjunción de una escasa actividad económica, las necesidades de reestructuración, el aumento de los costes laborales y la aparición de nuevas rigideces en el mercado laboral provocó una reducción masiva de los puestos

¹ Durante el período 1976-1985, los salarios aumentaron en España un 2,1% más que el deflactor del PIB, mientras que el porcentaje correspondiente de aumento de los salarios reales para EUR 12 era del 1,5%. El contraste con las cifras de crecimiento real del PIB durante el mismo período es notable: un 1,6% para España frente a un 2,3% para EUR 12.

próxima a la media de la UE en 1977 (5,3%), a dos veces la media de la UE en 1985 (21,6%).

La evolución más reciente del desempleo es reflejo del ciclo y la evolución económicas de los demás países europeos,

pero los altibajos son más marcados. Las características del mercado laboral, según pusieron de manifiesto las reformas de mediados de los ochenta, explican en gran parte la mayor rapidez de ajuste de la mano de obra, tal como veremos más detenidamente en el apartado siguiente.

Controversia sobre las cifras de desempleo y motivos por los cuales el fuerte desempleo no da lugar a una fuerte contestación social en España

Se aduce con frecuencia que las cifras oficiales sobrestiman el paro en España. Para sustentar esta afirmación, suele alegarse que, si esa tasa tan elevada de paro fuese cierta daría lugar a un clima generalizado de delincuencia y/o de fuerte contestación social, lo cual no es el caso.

Las cifras oficiales de paro se derivan de las encuestas trimestrales (EPA). No obstante, existen otras cuatro fuentes de datos sobre empleo y paro que arrojan cifras distintas: desempleados inscritos en el Instituto Nacional de Empleo (INEM), número de afiliados al régimen de seguridad social, censo del IRPF, y cifras de empleo correspondientes a la metodología de la contabilidad nacional. No es sorprendente que estas fuentes proporcionen cifras distintas, dado que su ámbito de cobertura varía. Sin embargo, cada una de ellas tiene sus propios inconvenientes. Por ejemplo, los registros del INEM no incluyen a aquellas personas que no recurren a él para buscar un empleo y que no tienen derecho al subsidio de desempleo, es decir, a muchos jóvenes y desempleados de larga duración que han dejado de cobrar tal subsidio. El estímulo procíclico de la búsqueda de empleo lleva a un porcentaje procíclico de afiliación al INEM, lo que explica que las cifras de paro del INEM sean inferiores a las de la EPA en la fase de recesión y se aproximen más a las mismas en los períodos de crecimiento. Los registros de la seguridad social sobrestiman el empleo total debido a las personas sin empleo inscritas para beneficiarse del sistema redistributivo. Las cifras del impuesto sobre la renta únicamente toman en consideración a los contribuyentes con una renta anual superior a un millón de pesetas. La contabilidad nacional arroja un número mayor de ocupados que la EPA, en parte, porque incluye a las fuerzas armadas. La EPA, que se realiza desde 1964, se basa en los cuestionarios enviados a 64 000 hogares cada trimestre, y constituye la fuente principal y más amplia de datos sobre la

población activa, el empleo y el paro. La encuesta está normalizada y reconocida por la UE y las cifras son comparables con las de los demás países. No obstante, permite calibrar mejor las modificaciones habidas en los niveles de desempleo que sus valores absolutos. Tal como señalan Garrido y Toharia (1994), y debido sobre todo a que los sondeos se realizan dentro del horario laboral, la EPA subestima el empleo, sobrestima, aunque en menor medida, el paro e infravalora la población activa. Por tanto, es probable que sobrestime la tasa de desempleo. De acuerdo con las estimaciones de los dos autores antes citados, la tasa de desempleo real podría haber sido del 22%, en lugar del 23,9%, en el cuarto trimestre de 1993. Con todo, la EPA representa un valioso instrumento estadístico para evaluar la dinámica del paro, habida cuenta de que sus posibles deficiencias se mantienen constantes de un trimestre a otro.

Son varios los factores que explican la ausencia de un malestar social significativo pese al azote del desempleo. En primer lugar, la tasa de paro es probablemente menor de la que indican las estadísticas. Eso es lo que puede deducirse tanto de la posible sobrestimación de la tasa de paro por la EPA, a la que antes nos referíamos, como de la existencia de una economía sumergida de considerable magnitud (sobre la cual no hay, sin embargo, estimaciones precisas). En segundo lugar, las amplias y relativamente generosas prestaciones de la seguridad social, junto con la elevada indemnización de despido, permiten amortiguar considerablemente el impacto del desempleo sobre la renta. En tercer lugar, en España, el paro afecta relativamente menos a los cabezas de familia y más a los jóvenes que en otros países, lo que reduce su impacto sobre las familias (en el primer trimestre de 1994, sólo el 13,3% de los cabezas de familia estaban en paro, porcentaje inferior en más de 11 puntos a la tasa media de paro). En cuarto lugar, el mayor apoyo familiar contribuye también a amortiguar el impacto perjudicial del desempleo: dadas la fuerte tasa de paro y la dificultad de encontrar una vivienda, los jóvenes permanecen en casa de sus padres durante un período de tiempo relativamente más largo que en los demás países, en promedio hasta los 29 años.

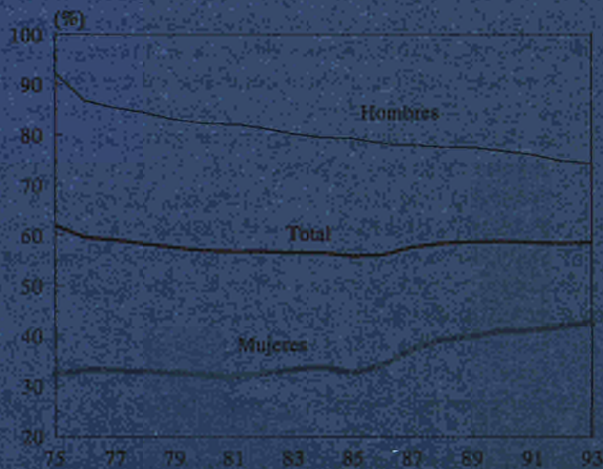
2.2. Oferta y demanda de empleo

En el presente apartado intentaremos demostrar que la elevada y creciente tasa de desempleo española se debe más a la escasa demanda del mercado laboral que a un excesivo aumento de la oferta de mano de obra. No obstante, esta afirmación general ha de matizarse, ya que la imagen global oculta cambios estructurales significativos en las tendencias

y la composición demográfica, la población activa y el empleo.

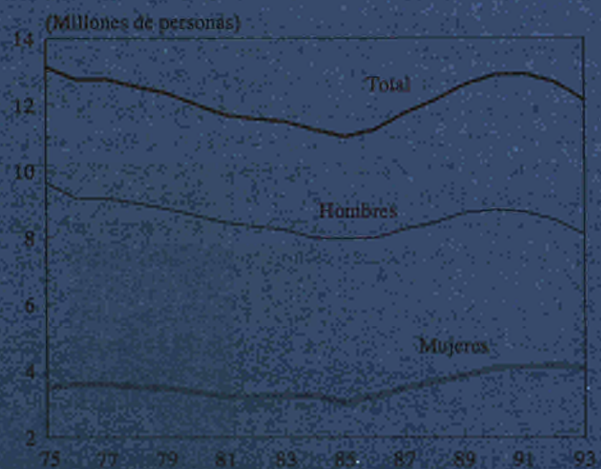
En las últimas décadas, la población española ha aumentado con mayor rapidez que la de la mayoría de los países de la UE. Entre 1968 y 1993, la tasa media de crecimiento anual de la población era del 0,66% en España, frente al 0,44% para EUR 12. La presión ejercida por el lado de la oferta del

GRÁFICO 2a. Tasa de participación de hombres y mujeres en la población activa (15 a 64 años)



Fuente: Encuesta, INE (Epsa) y Servicios de la Contabilidad.

GRÁFICO 2b. Empleo



mercado laboral era aún mayor en España si se tiene en cuenta la población en edad de trabajar (de 15 a 64 años). Como consecuencia de la explosión demográfica de los años sesenta y del fuerte descenso de la emigración, el número de trabajadores potenciales que se incorporaban a la población activa aumentó a un ritmo medio anual del 1% durante las dos décadas y media anteriores a 1993, frente a una media del 0,66% en el conjunto de la Unión. Sin embargo, si bien las cifras españolas son altas en comparación con la media de la UE, están muy cerca de la media de la OCDE. Además, al igual que en la mayoría de los demás países, la explosión demográfica, que en el caso español alcanzó su punto máximo en la segunda mitad de los setenta, se ha atenuado progresivamente. Así, desde 1990, la tasa anual de crecimiento de la población en edad de trabajar apenas ha superado el 0,5%. Asimismo, el referido aumento de la población no se tradujo plenamente en un incremento de la población activa. Pese a la ligera recuperación registrada desde mediados de los ochenta, globalmente cabe decir que la tasa de actividad no ha aumentado en los veinte últimos años (véase el cuadro 1 y el gráfico 2a).

En consonancia con lo ocurrido en otros países, tanto en materia de empleo como de tasas de participación, los

hombres han ido perdiendo terreno frente a la mayor, aunque en el caso español aún escasa, participación de las mujeres. La tasa de actividad de estas últimas aumentó de un 32,4% en 1975 a un 42,7% en 1993, mientras que la de los hombres disminuyó del 92,4% al 76% durante el mismo período (véase el gráfico 2a). En lo que respecta al empleo, la participación de las mujeres en el total de empleos pasó del 26,6% al 33,3% en el mismo período. Aun cuando ello se deba, en parte, a la mayor abundancia de empleos en el sector terciario, otros factores desempeñaron un papel importante en España, a saber, los cambios sociales que se produjeron en los setenta, el descenso de la tasa de natalidad (que es, a un tiempo, causa y consecuencia de la mayor participación femenina en el mundo laboral), el nivel cada vez mayor de educación de las mujeres, la introducción de los contratos temporales a mediados de los ochenta y el proceso de desindustrialización, que afectó más seriamente a los hombres menos cualificados y de mayor edad. Además, al margen de estos factores a más largo plazo, la tasa de participación tiene también un componente procíclico significativo. En cualquier caso, el punto que más conviene destacar aquí es la participación todavía escasa de las mujeres, lo que significa que existe un amplio grupo de mujeres que, potencialmente, podrían integrarse en la población activa.

que existe un amplio grupo de mujeres que, potencialmente, podrían integrarse en la población activa.

Otro factor que incide en el número de parados son las tendencias sectoriales del empleo. El exponente más significativo viene constituido por la enorme reducción de puestos de trabajo en la agricultura en las últimas décadas. De hecho, la parte correspondiente a los puestos de trabajo agrícolas disminuyó más de un 50% entre 1977 y 1992. Con todo, dicha proporción era en España dos veces superior a la media de la CE 10 (excluidos España y Portugal), esto es, de un 10,9% frente a un 5,4%. Ello significa que, aun cuando la tendencia vaya desacelerándose, existe todavía un número considerable de personas (cerca de 600 000) que, previsiblemente, saldrán del sector primario en la(s) próxima(s) década(s).

En términos generales, si bien España ha registrado una oferta de mano de obra más importante que la mayoría de los países de la UE, este hecho no es inusual si se compara con las cifras de la OCDE. A pesar de la desaceleración del crecimiento de la población activa, la reducidísima tasa de actividad de la población en edad de trabajar, y en especial de las mujeres, y la previsible continuación del proceso de reducción de los puestos agrícolas seguirán ejerciendo una presión sustancial, aunque ligeramente menor, sobre los puestos de trabajo necesarios exclusivamente para compensar el aumento de la población activa.

¿Cómo ha respondido el empleo a estos aumentos de la población activa? Frente a una población en edad de trabajar que creció anualmente en un 0,9% entre 1990 y 1993, lo que representaba 7 millones de personas más, el empleo se mantuvo prácticamente invariable, dado que apenas se creó la cifra irrisoria de 200 000 puestos de trabajo (esto es, un porcentaje acumulado del 1,8%). El cuadro 1 presenta la evolución demográfica, de la población activa, del empleo y de la productividad desde 1960.

El primer elemento destacable es lo profundamente arraigados que parecen estar los desequilibrios del mercado laboral español. Se estima que, pese al enorme aumento del PIB hasta principios de los setenta, sin la considerable emigración que llevó a un millón de personas a abandonar el país entre 1964 y 1974, la tasa de desempleo en 1974 hubiese sido del 10,4%, en lugar del 3%.¹ En realidad, tal como muestra el cuadro, el crecimiento económico en España se ha visto sostenido más bien por los fuertes aumentos de productividad que por la creación de empleo, excepto en la segunda mitad de la década de los ochenta.

Estas cifras globales esconden cambios estructurales significativos, en particular, la sustancial reducción del empleo en la agricultura. En realidad, entre 1965 y 1993, mientras que el empleo en el sector agrario disminuyó en 3,1 millones de puestos de trabajo (- 72%), el sector privado no agrario creó 2,3 millones de puestos (35% acumulado) y el sector público, 1 millón (+ 138%). Los cambios estructurales no sólo exacerbaban el problema del desempleo, sino que también contribuyen a explicar parcialmente los sustanciales aumentos de productividad en la mayor parte de los períodos. Dentro del sector privado no agrario se ha producido también un cambio estructural importante: la traslación del empleo de la industria a los servicios. El empleo industrial pasó del 42,4% del total de puestos de trabajo no agrarios en 1964 al 28,6% en 1993, y, pese a la recuperación experimentada entre 1985 y 1990, el sector industrial ha perdido 957 000 puestos de trabajo (27%) desde 1977.

2.3. Desempleo cíclico y estructural

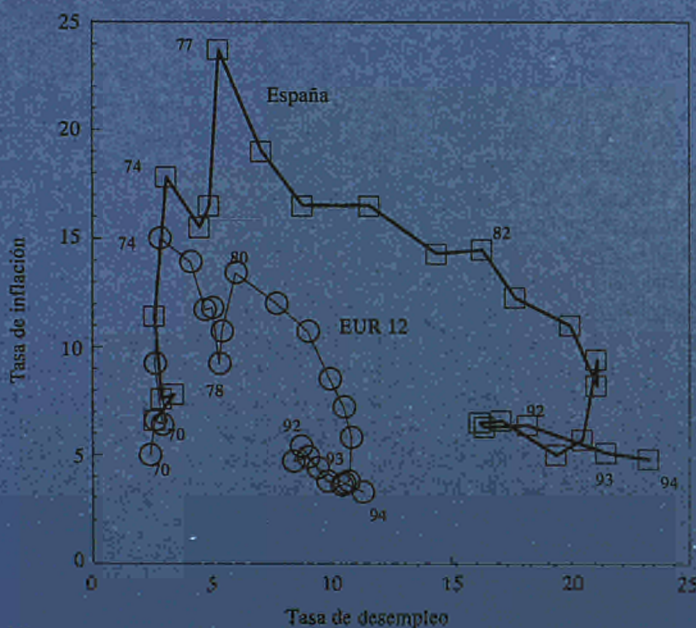
Aun cuando el actual nivel de desempleo tenga un componente cíclico asociado a la fase más baja del ciclo de actividad, lo más importante en España es su larga duración o su dimensión estructural. De hecho, en los diez últimos años, la tasa de desempleo media ha sido del 19,1%, lo que da una primera idea del elevado nivel de desempleo estructural que padece España. Ello viene a ilustrar el resultado al que han llegado diversos estudios econométricos, según los cuales los *valores por los que se mide el desempleo estructural*, la tasa de desempleo compatible con la no aceleración de la inflación (non-accelerating inflation rate of unemployment; NAIRU), la tasa de desempleo que permite estabilizar el crecimiento salarial (NAWRU) o la tasa natural de desempleo, se sitúan en *niveles próximos a la actual tasa de paro*.² Ello tiene una serie de implicaciones ineludibles para la aplicación de la política económica, dado que, por ejemplo, un NAIRU elevado limita considerablemente el margen de maniobra de las autoridades para aplicar una política económica expansionista y no inflacionista o una política antinflacionista. El gráfico 3 ilustra este hecho y muestra el coste mucho más elevado, en términos de desempleo, que lleva aparejado el proceso desinflacionista español frente al del conjunto de la UE.

Otra característica relacionada con ello es que los efectos de una tasa muy elevada de desempleo de larga duración no se dejan sentir inmediatamente. Esta tardanza corresponde a un efecto duradero sobre el NAIRU tras una crisis de la demanda

¹ Ministerio de Economía y Hacienda, «La reforma del mercado de trabajo», abril 1993, pág. 6.

² Dolado (1991), Dirección General de Previsión y Coyuntura (1991), Jimeno y Toharia (1992), de Lamo y Dolado (1993), por ejemplo.

GRÁFICO 3. Curvas de Phillips



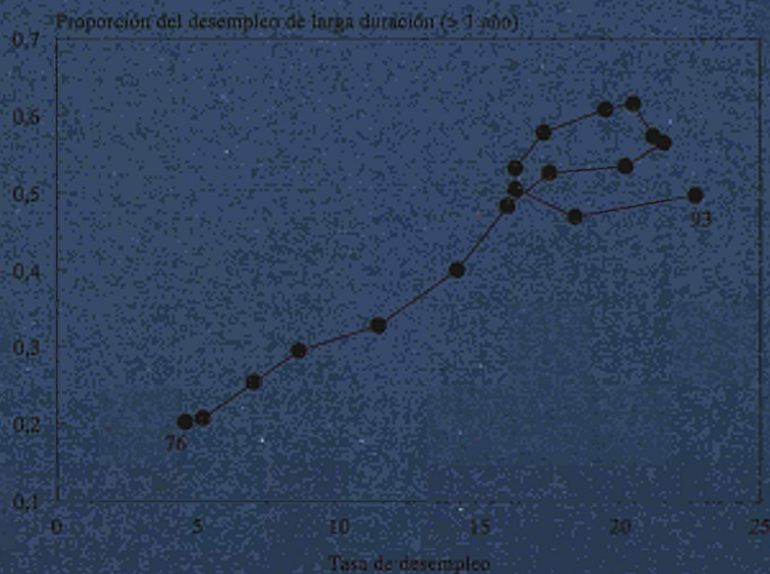
Fuente: Servicios de la Comisión.

que provoca un aumento de la tasa de desempleo. Dicho de otro modo, existe cierta asimetría en el comportamiento del desempleo, que no se reduce de forma proporcional tras el aumento asociado a una desaceleración de la actividad económica. Son varios los factores que pueden provocar este fenómeno. Un descenso de la demanda puede ir acompañado o seguido por cambios adversos en la correspondencia entre desempleados y puestos vacantes, en la efectividad de la búsqueda de empleo y otros efectos estructurales que persisten durante más tiempo que la crisis de la demanda inicial. Los reajustes internos de las prácticas de producción de las empresas pueden dar lugar a un fenómeno similar si, en períodos de poca demanda, tales reajustes provocan el despido de trabajadores que no pueden encontrar trabajo fácilmente en otro lugar. La tardanza -o histeresis- antes mencionada puede obedecer también a la disminución de capital, tras un período de salarios excesivamente elevados, si ese descenso del nivel de las existencias de capital y de la producción potencial persiste durante más tiempo que sus causas. Ello puede derivarse, por ejemplo, de los costes de reajuste de las existencias de capital y de la pérdida por parte de la empresa de la posición que ocupaba anteriormente en los canales de comercialización y en las relaciones cliente-proveedor.

La histeresis se asocia con frecuencia a un aumento de la proporción de desempleados de larga duración debido a la desmotivación que ello implica. Si el aumento del desempleo origina un incremento proporcionalmente mayor de la duración del mismo, una proporción cada vez mayor de los desempleados de larga duración va perdiendo preparación y voluntad a la hora de buscar un nuevo empleo, por lo que su eficacia en la búsqueda de trabajo disminuye. La histeresis dificulta la creación de empleo tras un período de aumento del paro, ya que un NAWRU más elevado reduce el efecto desinflacionista del desempleo sobre el aumento salarial, lo que intensifica las presiones inflacionistas y obstaculiza las interrelaciones macroeconómicas.

Si bien no ofrecen una seguridad absoluta, los datos sobre España tienden a mostrar la existencia de este fenómeno de histeresis. Por ejemplo, Andrés y García (1992) hallaron pruebas, al menos parciales, de su existencia en un análisis parcial. El anterior informe de la CCE sobre España (CCE 1992, pág. 27) llegó también a esta conclusión. Esto puede haber sido una consecuencia del disfuncionamiento de los mercados de trabajo y productos y, en particular, del efecto de la inactividad sobre la preparación profesional de aquellos que se ven reducidos al desempleo, que puede haberse

GRÁFICO 4. Tasa de desempleo y proporción del desempleo de larga duración (> 1 año)



Fuente: INE (Epa)

traducido en el estancamiento de la elevada tasa de paro tras su espectacular aumento entre mediados de los setenta y mediados de los ochenta. La OCDE (1994) señala la existencia de una relación no lineal entre los salarios y las tasas de desempleo, de modo que, cuanto más alta es la tasa de paro, menos responden a la misma los salarios. No obstante, este análisis parece estar, hasta cierto punto, en contradicción con la disminución, entre 1987 y 1992, de la proporción del desempleo de larga duración dentro del paro total en España (véase el gráfico 4). Además, la existencia de histéresis implicaría normalmente que fuesen los cambios, más que un determinado nivel de desempleo, los que influyesen en los salarios reales, mientras que de las funciones de salarios presentadas en el apéndice 1 se deriva el resultado opuesto. Con todo, es probable que algunos de los indicios de histéresis existentes en España hayan sido atenuados u ocultados por la mayor flexibilidad y rotación de los trabajadores originada por el uso mucho más extendido de los contratos temporales desde mediados de los ochenta.

3. Mercado laboral dual y papel de los contratos temporales

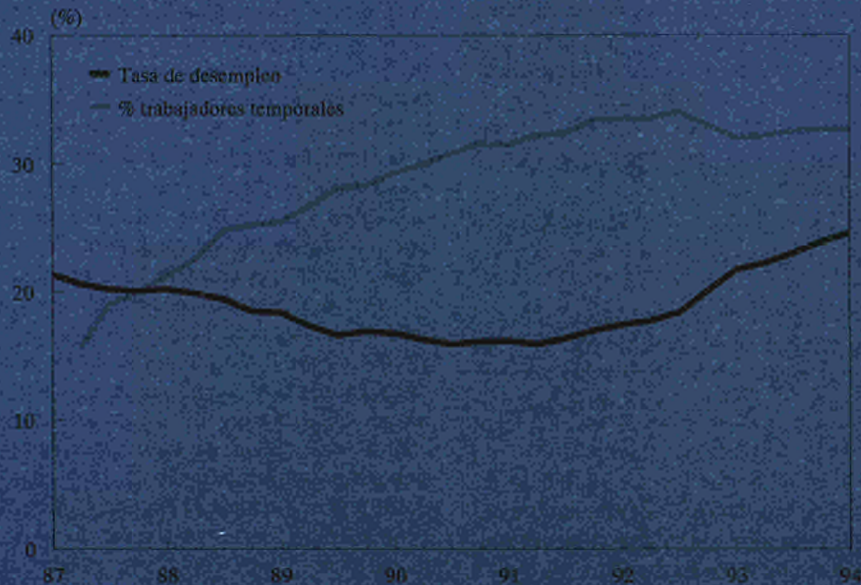
Tal como sugiere el cuadro 1, el mercado laboral español se modificó radicalmente a mediados de la década de los ochenta, debido al desarrollo de los programas de fomento

del empleo y, en particular, a la promoción de los contratos temporales.

El recurso a los contratos temporales se facilitó considerablemente en 1984, al objeto de ofrecer una mayor flexibilidad a las empresas para reajustar su plantilla, incrementándose al mismo tiempo la indemnización por despido en la mayoría de casos de despido. Así pues, la reforma del mercado laboral de 1984 constituía una solución intermedia entre la normativa laboral sumamente rígida existente con anterioridad y una total flexibilidad en materia de contratación y despido. Como consecuencia de ello, apareció en el mercado laboral español una clara dualidad, entre un segmento de la mano de obra muy flexible y otro, compuesto por los trabajadores fijos, sumamente rígido, dada la elevada indemnización y los procedimientos administrativos que entrañaba su despido.

De ahí que, desde 1985, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo hayan consistido en contratos temporales. La proporción de éstos en el total de empleo aumentó del 15,8% en el segundo trimestre de 1987 (primer trimestre sobre el cual se dispone de datos) hasta un máximo del 34% en el tercer trimestre de 1992. La clausura de la Exposición Universal de Sevilla y de los Juegos Olímpicos de Barcelona originó una reducción de los contratos temporales en el cuarto trimestre de 1992 y el primero de 1993. Pese a la

GRÁFICO 5. Tasa de desempleo y porcentaje de trabajadores temporales



Fuente: INE (Epa).

elevada indemnización que supone el despido de trabajadores fijos, los trabajadores fijos y los temporales se han visto desde entonces afectados prácticamente por igual por la pérdida de empleo, por lo que la proporción de los segundos en el total se ha mantenido relativamente invariable (véase el gráfico 5). Tal como señala, entre otros, Lorente (1993), el elevado coste de los despidos no ha sido, a medio plazo, una garantía suficiente para proteger a los trabajadores contra aquéllos. Uno de los principales motivos podría radicar en la desviación acumulada entre la productividad de los trabajadores escasamente cualificados y el salario que perciben como consecuencia del sistema de negociaciones salariales colectivas (para mayor información véase más adelante).

La concentración de estos despidos en los períodos de recesión está relacionada con la mayor dificultad administrativa que encuentran las empresas para reducir su plantilla en los períodos de expansión. Además, las empresas tienden también a mejorar la calidad media de su plantilla contratando y despidiendo trabajadores en los períodos de recesión, cuando el coste de oportunidad de estas prácticas es menor (Burda y Wyplosz, 1993).

Cabe preguntarse si la introducción de los contratos temporales ha contribuido a la expansión del empleo o si sólo se ha

producido un efecto de sustitución entre los trabajadores temporales y los fijos.

Una primera evaluación posible del impacto de los contratos temporales consiste en observar la tendencia de una función de demanda de mano de obra y comprobar si la función varía en el período posterior a 1984. Los resultados presentados en el apéndice 1 sugieren que la introducción de los contratos temporales no alteró ni el nivel de la demanda de trabajo ni su sensibilidad frente a los salarios reales. Este resultado podría parecer en cierta medida sorprendente habida cuenta de lo señalado anteriormente y de la interpretación común del impacto de los mencionados contratos.

No obstante, los contratos temporales pueden incidir en el empleo de otra forma: a través del proceso de formación de los salarios. El estudio empírico presentado en el apéndice 1 sugiere que la introducción de los contratos temporales sí ha tenido cierta incidencia en la formación de los salarios, al reducir los costes salariales reales y nominales. Ello se ajusta a lo que, con frecuencia, se ha señalado, esto es, que los trabajadores temporales cobran menos que los trabajadores fijos con idénticas cualificaciones. Además, dado que las indemnizaciones por despido son muy inferiores en el caso de los trabajadores temporales, los costes laborales de las

empresas, cuando han de reducir plantilla, son menores. Este efecto aumentó paralelamente a la proporción de trabajadores temporales, que fue incrementándose hasta 1992. Por consiguiente, aun cuando la función de demanda de mano de obra no se haya visto alterada con la introducción de los contratos temporales, éstos pueden haber incidido positivamente en la creación de empleo al reducir los costes laborales.

La función demanda de trabajo y las ecuaciones salariales presentadas en el apéndice 1 ponen de manifiesto otras características del mercado de trabajo español que se ajustan también a las conclusiones de otros estudios:

- i) La demanda laboral en España responde bastante bien a las variaciones de los salarios reales (elasticidad a largo plazo del 0,7), lo cual significa que la disminución de los salarios reales es un factor clave para mejorar las perspectivas de empleo.
- ii) La indexación de los salarios nominales a la inflación es casi total y se produce en un período relativamente breve, un año y medio, lo que se ajusta a una duración normal de los convenios salariales, de uno o dos años.
- iii) Los salarios reales responden claramente a las modificaciones de la productividad del trabajo, siendo la elasticidad a largo plazo próxima de 1.
- iv) El aumento del desempleo contribuye a reducir los salarios nominales y reales, pero la incidencia es mínima. Además, se estima que las modificaciones variables de la tasa de desempleo (que reflejan el impacto de las aceleraciones y desaceleraciones de la tasa de desempleo) no son significativas desde el punto de vista estadístico para explicar las tendencias salariales. Estos resultados se ajustan globalmente a la conclusión tantas veces enunciada con arreglo a la cual los salarios no responden a la situación del mercado laboral español, lo que impide al desempleo actuar como mecanismo de estabilización macroeconómica.

3.1. Escasa incidencia de los contratos temporales en la moderación salarial

Pese a que los contratos temporales han ejercido un efecto positivo de amortiguación sobre los aumentos salariales, dicho efecto parece haber disminuido. En teoría, un aumento del número de trabajadores temporales puede tener cuatro tipos de efectos sobre el crecimiento salarial (Bentolila y Dolado, 1992). Dos de ellos tienden a frenar los aumentos salariales, mientras que los otros dos imprimen en los sueldos una tendencia alcista.

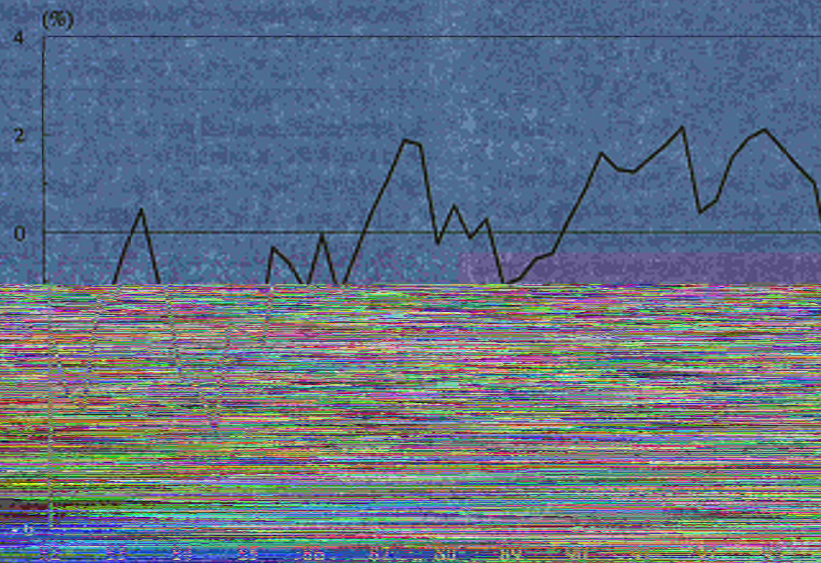
El primero y más significativo es el efecto de composición. Dado que los trabajadores temporales cobran salarios inferiores, en igualdad de condiciones, cuanto mayor sea la proporción de los primeros, menores serán los aumentos salariales medios. El segundo efecto moderador se deriva de la mayor disciplina manifestada por la mano de obra cuando el porcentaje de trabajadores temporales aumenta, ya que las probabilidades de que estos últimos participen en huelgas son menores. Ahora bien, se producen también otros dos efectos que tienden a contrarrestar la incidencia de los dos primeros. Uno de ellos es el efecto de protección, que va unido a la mayor seguridad de que disfrutaban los trabajadores fijos cuando el porcentaje de temporales aumenta, dado que, en principio, no serán despedidos en tanto no lo hayan sido los trabajadores con contrato temporal que ocupen un puesto similar. Este nivel de protección más alto incita a los trabajadores fijos a reivindicar una subida salarial mayor de la que exigirían en otras circunstancias. El segundo de los efectos que tienden a incrementar la influencia de los trabajadores fijos y, por ende, los salarios medios se deriva de la mayor incidencia potencial de un comportamiento no cooperativo (acoso) por parte de los trabajadores fijos en relación con los temporales, cuando la proporción de los últimos aumenta.

Mediante simples datos estadísticos puede verse que el coeficiente negativo de correlación entre la proporción de trabajadores temporales y la tendencia salarial, evaluada a través de la diferencia entre los aumentos salariales medios reales y los aumentos salariales acordados en los convenios colectivos, ha ido acercándose a cero (de $-0,3$ entre el primer trimestre de 1987 y el tercero de 1989 a $-0,1$ a partir de 1993).

De ello puede colegirse que los dos últimos efectos han ido cobrando mayor importancia, de modo que los efectos de composición y disciplina han sido superados por la creciente influencia de que los trabajadores fijos disfrutaban merced al gran número de trabajadores temporales. Esto se ajusta plenamente a la tendencia alcista de los aumentos salariales negociados por convenio colectivo (véase el gráfico 6), que ha contribuido a incrementar considerablemente los costes salariales.

En resumen, el impacto positivo inicial de los trabajadores temporales sobre la moderación salarial ha ido atenuándose, debido al poder de negociación que éstos confieren a los trabajadores fijos y también al actual estancamiento de los contratos temporales en el empleo total. La reducción del efecto de protección de que disfrutaban los trabajadores fijos, mediante una flexibilización de los procedimientos de despido, según lo propuesto en la reciente reforma del mercado

GRÁFICO 6. Aumento de los salarios reales en los convenios colectivos* (deflador IPC)



* Sin indexación a la inflación en el período 1977-1980.
Fuente: Ministerio de Trabajo e ITC.

laboral, podría pues contribuir a la moderación salarial y a la mejora de las perspectivas de empleo.

Además de su incidencia en la formación de los salarios, el recurso cada vez mayor a los trabajadores temporales tiene otros efectos claros sobre la productividad a corto y largo plazo. A corto plazo, son dos los factores que influyen en la productividad. Por un lado, el mayor riesgo a que se ve expuesto un trabajador temporal de ser despedido por su ineficiencia le impulsará, en principio, a realizar un mayor esfuerzo. Sin embargo, la mayoría de los trabajadores no tienen la esperanza de que se les vuelva a contratar una vez terminado el contrato temporal, momento en que deberían convertirse en trabajadores fijos. Es globalmente más probable que una elevada proporción de trabajadores temporales resorte el rendimiento y la productividad. De acuerdo con Jónano y Tokuda (1993), existen pruebas empíricas en este sentido, incluso tras controlar las características de los trabajadores.

La fuerte proporción de trabajadores temporales ha sido en cierta medida perjudicial para la eficiencia. Cabe pensar que ha contribuido a reducir la motivación para buscar trabajo, debido a que el trabajo temporal resulta menos atractivo, así como el ratio de sustitución para determinadas categorías de

puestos. Desde una perspectiva a medio plazo, e incluso, en menor medida, a corto plazo, se prevé que la desincentivación que sufren las empresas y sus trabajadores temporales a la hora de invertir en su formación tendrá una grave repercusión negativa para la productividad. Al margen de los incentivos, los trabajadores temporales pueden también ser intrínsecamente menos eficientes porque están menos preparados y cuentan con menos influencia. Además, la consiguiente importante rotación de personal ha contribuido también al enorme aumento de los subsidios de desempleo, lo que ha incidido negativamente en las finanzas públicas y, de manera indirecta, en la eficiencia económica (véase el anexo 5).

4. Tendencias salariales y proceso de formación de los salarios

Una de las características fundamentales del mercado laboral español estriba en la evolución salarial y el proceso de formación de los salarios. Tras alcanzar un máximo en 1977, el ritmo de aumento de los salarios nominales se redujo claramente hasta 1987, contribuyendo así a una auténtica moderación salarial que se mantuvo durante la mayor parte de la década de los ochenta. No obstante, a principios de los

noventa el crecimiento salarial aumentó de nuevo, tanto en términos reales como nominales, registrando sólo una moderada desaceleración en 1993 y 1994. Esto es particularmente sorprendente si se tiene en cuenta el elevado nivel de desempleo que existe en España, que, por lo demás, siguió aumentando ininterrumpidamente desde el tercer trimestre de 1991 hasta el primer trimestre de 1994.

En el cuadro 2 se desglosa la evolución de los costes laborales unitarios en España, en relación con los otros once países de la UE (EUR 11) y los otros diecinueve principales países industrializados, en función de la retribución nominal relativa por trabajador, la productividad relativa y el tipo de cambio efectivo nominal de la peseta. Los datos muestran que los salarios nominales (líneas 1a y 1b) han aumentado más rápidamente en España que en los demás países durante el período considerado. Este diferencial se redujo en los setenta y los ochenta, en consonancia con la convergencia de las tasas de inflación, pero ha vuelto a incrementarse en la presente década. Las diferencias de aumento de los salarios nominales nunca se han visto plenamente compensadas por un aumento más rápido de la productividad, que viene representado por la diferencia entre las líneas 3 y 4. Así, para restablecer la competitividad, la peseta ha estado sujeta la mayor parte del tiempo a devaluaciones, representadas por las cifras negativas del tipo de cambio efectivo nominal (TCEN) en las líneas 5 y 6 (para mayor información sobre el recurso cíclico a las devaluaciones en España, véase el anexo 2).

Para una economía abierta y de pequeñas dimensiones como la de España, que actualmente persigue el objetivo de mantener el tipo de cambio fijo con respecto a sus principales socios comerciales, el aumento de los salarios nominales debería basarse en tres elementos: aumento de los salarios nominales en los países socios, más diferencial de aumento de la productividad, más un elemento que permita tener en cuenta la situación del mercado laboral (véase derivación analítica en el apéndice 2). La oferta laboral excedentaria puede evaluarse a través de la diferencia entre, bien la población activa, bien la población en edad de trabajar (dado que la tasa de actividad es endógena), y el empleo total. En lo que sigue, la diferencia entre el crecimiento de la población en edad de trabajar (entre 15 y 64 años) y el actual crecimiento del empleo sirve de indicador de la evolución (y no de la situación) del mercado laboral, al objeto de obtener el «punto de equilibrio» del aumento salarial antes definido.¹

¹ Esta metodología lleva implícita la hipótesis de una elasticidad de la demanda de trabajo frente a los salarios reales unitarios igual a la unidad. Así, todo aumento excedentario de la oferta de trabajo en un 1% requiere una disminución de los salarios del 1% para que pueda restablecerse la situación inicial de equilibrio del mercado laboral.

Cuadro 2

Indicadores salariales y de competitividad

	<i>(tasas anuales de aumento medio en %)</i>			
	1976-79	1980-84	1985-89	1990-93
1. Retribución nominal por trabajador en moneda nacional				
a) España	23,4	14,0	7,8	8,6
b) EUR 11	12,3	10,5	5,9	5,6
2. PIB por trabajador				
a) España	3,2	3,1	1,9	2,1
b) EUR 11	3,0	1,4	2,0	1,4
3. TCEN frente a EUR 11	-5,4	-5,4	-0,1	-2,8
4. TCEN frente a 19 países industrializados	-5,6	-8,6	0,7	-2,7
5. CLU relativo frente a EUR 11 (1a-1b) + (2a-2b) + 3	4,4	-3,5	2,1	-0,6
6. CLU relativo frente a 19 países industrializados ¹	10,9	2,9	2,3	2,4
7. Retribución real (defl. cons. privado)	3,8	0,2	0,8	2,5
8. Deflador cons. privado (pro mem.)	18,9	13,7	7,0	5,9

¹ En la línea 6 se usa el mismo método de cálculo que en la línea 5, pero las cifras correspondientes de los principales 19 países industrializados no aparecen en las líneas 1 y 2 para no recargar excesivamente el cuadro.

TCEN: tipo de cambio efectivo nominal; EUR 11: excluida España.

Fuente: Servicios de la Comisión.

El «crecimiento salarial excedentario» se evalúa en el cuadro 3. La última línea proporciona, pues, una estimación de la medida en que el aumento de los salarios españoles ha rebasado el nivel requerido para no alterar la competitividad de los sueldos con respecto a los demás países de la UE, en el supuesto de que se aspire a un sistema de cambios fijos y partiendo de una tasa invariable de desempleo durante los períodos considerados. Los resultados muestran que, tras un período de aumento salarial casi equilibrado, en la segunda mitad de la década de los ochenta, el ritmo de aumento de los salarios ha sido desde entonces mayor que el nivel de equilibrio (un 14% acumulado entre 1990 y 1993). Esto contribuyó en gran medida a la recesión, al grave deterioro del desempleo y a las devaluaciones de la peseta.

En la sección anterior se hizo ya referencia a algunas de las características de las tendencias salariales en España: fuerte

indexación de los salarios a la inflación, estrecha relación entre los salarios reales y la productividad laboral y escasa incidencia del desempleo en el crecimiento salarial. Entre las demás características que se citan con frecuencia cabe mencionar la baja dispersión de los salarios (Jimeno, 1992), una mayor sensibilidad de la tendencia salarial a los salarios relativos que a la productividad sectorial y algunos indicios de salarios de eficiencia¹ (Andrés y García, 1992), y una proporción baja y decreciente del componente variable de los salarios (García Perea y Gómez, 1993).

Cuadro 3

Diferencial de crecimiento salarial entre España y EUR 11

	<i>(tasas anuales de aumento medio en %)</i>			
	1976-79	1980-84	1985-89	1990-93
1. Diferencia de retribución nominal por trabajador, en moneda nacional, España menos EUR 11 (cuadro 2, 1a-1b)	9,9	3,2	1,8	2,8
2. Diferencia de PIB por trabajador, España menos EUR 11 (cuadro 2, 2a-2b)	0,2	1,7	-0,1	0,7
3. Aumento salarial excedentario en España, 1-2	9,7	1,5	1,9	2,1
4. Diferencia entre población 15-64 y empleo en España	2,6	3,0	-1,4	1,3
5. Aumento salarial excedentario corregido por situación del mercado laboral en España, 3+4	12,3	4,5	0,5	3,4

Fuente: Servicios de la Comisión.

En los últimos años, los salarios han registrado una tendencia alcista significativa. Ello parece deberse en parte a la intensificación del poder de que disponen los trabajadores fijos, y en parte al recurso intensivo a los contratos temporales. Basándose en la estimación de una ecuación salarial para el sector manufacturero durante el período 1983-1988, Bentolila y Dolado (1993) consideran que, en las negociacio-

nes salariales, se hace prácticamente caso omiso de los intereses de los trabajadores temporales, y que cada vez que el empleo temporal aumenta en un punto porcentual, el salario de los empleados fijos aumenta en 0,33 puntos porcentuales, aproximadamente. La antigüedad adquirida durante la fase más baja del ciclo de actividad podría también contribuir a incrementar dicha desviación salarial.

Otro aspecto que encarece los costes laborales son las contribuciones patronales a la seguridad social. Si bien lo importante desde el punto de vista de la demanda laboral son los costes laborales totales, el análisis de sus componentes puede contribuir a una mejor comprensión de la situación. De forma general, una fuerte fiscalidad da lugar a que la economía sumergida se desarrolle, lo cual afecta a la hacienda pública, la competencia y la protección de los trabajadores. En España, las cotizaciones patronales a la seguridad social han aumentado a un ritmo más rápido que los ingresos públicos corrientes y el PIB nominal. En comparación con los demás países de la UE, se observa no sólo que el peso de tales cotizaciones es relativamente elevado en España, sino también que su ritmo de aumento ha sido uno de los más rápidos de entre los doce (véase el cuadro 4).

La diferencia porcentual entre los costes laborales totales y los salarios netos es también mayor en España que en Francia, en el Reino Unido y en Italia, si bien es menor que en Alemania, y ha aumentado más rápidamente que en tres de esos cuatro países (véase el cuadro 5). En este contexto, y de acuerdo con el IWD (Institut des deutschen Wirtschaft, 1994), España ocupaba en 1993 la sexta plaza en lo que respecta a los costes no salariales en la industria entre los 21 países analizados. Todas estas indicaciones convergentes llevan a pensar que la diferencia relativamente amplia que existe en España entre los costes salariales totales y los salarios netos puede ser una de las causas del elevado nivel de economía sumergida que registra el país, hecho comúnmente admitido pero escasamente documentado,² así como uno de los motivos de la bajísima tasa de participación, dado que la mayor parte de las personas que se dedican a estas actividades no se contabilizan en la población activa. Para entender mejor la evolución salarial a largo plazo en España es necesario, sin embargo, prestar atención a otros aspectos y, en particular, al proceso de negociación salarial.

¹ Los salarios de eficiencia son aquellos que rebasan el nivel fijado por el mercado. Mediante tal gratificación, la empresa se asegura el esfuerzo de los trabajadores, su disciplina y la fidelidad de los más eficientes. Si esta práctica se generaliza, puede dar lugar a un nivel subóptimo de empleo y convertirse en un motivo de paro.

² Para mayor información sobre las principales características de la economía sumergida, véase Fina (1991); véase, asimismo, OCDE (1994) para obtener un resumen de los estudios españoles al respecto.

Cuadro 4

Contribuciones patronales a la seguridad social

(en % de los ingresos públicos corrientes y del PIB)

	En % de los ingresos públicos corrientes			En % del PIB		
	1987	1989	1991	1987	1989	1991
España	24,6	27,3	28,1	9,3	10,8	11,2
Bélgica	23,2	24,8	25,0	11,9	12,0	12,2
Dinamarca	0,8	0,7	0,6	3,2	2,8	2,4
Irlanda	12,1	12,2	12,8	5,0	4,7	5,0
Reino Unido	19,6	20,1	22,4	7,7	7,8	8,5
Grecia	17,4	30,8	—	6,3	9,7	—
Portugal	25,2	20,6	19,5	9,1	8,2	7,9
Países Bajos	22,7	22,4	14,2	12,1	11,2	7,5
Alemania	26,7	25,9	25,8	12,1	11,8	11,7
Italia	31,0	30,6	30,1	12,2	12,7	13,0
Francia	29,9	30,2	30,1	14,9	14,7	14,8

Fuente: Eurostat y servicios de la Comisión.

Cuadro 5

Diferencia entre los costes salariales totales y los salarios netos

(en billones de pesetas)

España	1987	1988	1989	1990	1991
1) Costes laborales totales	16,3	18,2	20,4	23,0	25,2
2) Cotizaciones sociales del empresario	3,8	4,3	4,7	5,4	6,2
3) Costes salariales (1)-(2)	12,5	13,8	15,7	17,6	19,1
4) Cot. a la seguridad social del trabajador	0,8	0,8	1,0	1,1	1,1
5) Salarios tras deducción de las cot. totales a la seguridad social (3)-(4)	11,7	13,0	14,7	16,5	18,0
6) Impuestos directos sobre renta de los trabajadores	1,7	1,8	2,2	2,7	3,0
7) Salarios netos (5)-(6)	10,1	11,2	12,4	13,8	15,0
8) Diferencia costes salariales y salarios netos (%) (1)-(7)/(7)*100	62,1	62,9	63,4	67,3	68,0
<i>Diferencia costes salariales y salarios netos (%)</i>					
Francia	56,1	55,1	55,5	54,7	56,7
Reino Unido	31,8	33,5	33,9	33,1	33,9
Italia	35,7	35,6	39,1	40,3	41,1
Alemania	91,0	91,1	92,1	86,3	91,5

Fuente: Eurostat y servicios de la Comisión.

4.1. El proceso de negociación salarial en España

En las obras dedicadas al mercado de trabajo, se admite que tanto la negociación salarial centralizada como la descentralizada tienen una serie de ventajas, además de algunos inconvenientes. En un círculo cerrado, la centralización puede ofrecer a los interlocutores la posibilidad de ser más conscientes de las repercusiones externas negativas, en materia de inflación y empleo, de un aumento salarial excesivo, mientras que la negociación descentralizada permite tener más en cuenta la evolución de la propia empresa a la hora de fijar los salarios. La hipótesis con arreglo a la cual tanto la negociación centralizada como la descentralizada son preferibles a una solución intermedia (Calmfors y Driffil, 1988) disfrutó de gran popularidad durante largo tiempo. No obstante, más recientemente, se ha admitido que el grado de centralización o descentralización es un concepto demasiado global y difícil de evaluar empíricamente como para poder extraer muchas conclusiones del mismo. Es necesario, pues, un análisis específico de cada situación particular y de sus ventajas e inconvenientes (Calmfors, 1993).

Las negociaciones salariales en España reúnen características propias tanto de la centralización como de la descentralización, pero no por ello parecen resultar de gran eficacia. Ello se debe en parte a circunstancias históricas. Hasta 1978, los interlocutores sociales no disfrutaban de la autonomía necesaria para fijar los salarios, puesto que los sindicatos y las organizaciones patronales formaban parte de una misma estructura heredada del régimen franquista. En la actualidad, la participación tanto en los sindicatos como en las organizaciones patronales es escasa, mientras que las decisiones en materia salarial que éstos adoptan tienen un amplio alcance. El número de afiliados a los sindicatos aumentó muy rápidamente cuando éstos se legalizaron en 1977, reduciéndose posteriormente hasta convertirse en el más bajo entre los miembros del Instituto Sindical Europeo (1993). Algunos indicios llevan a pensar que la tendencia a la baja del número de sindicados ha continuado en los últimos años.

Cuadro 6

Participación sindical en los principales países de la UE

	(%)				
	Reino Unido	Italia	Alemania	Francia	España
1975	48,3	47,2	36,6	22,8	30,4
1985	45,5	42,0	37,4	16,3	16,0

Fuente: Info 38, 1993, Participación sindical en Europa occidental, Instituto Sindical Europeo.

La mayor parte de los convenios colectivos se celebran en la actualidad a nivel regional o sectorial y los aumentos salariales acordados se hacen extensivos de forma horizontal a todas las empresas del sector y de la región, pese a la representatividad en ocasiones escasa de los interlocutores sociales. La mayoría de las veces, las empresas que intervienen son las que pueden permitirse los salarios más altos. Por tanto, los interlocutores pueden manifestar cierta indiferencia ante los efectos que tendrán las subidas salariales sobre otras empresas más pobres. La proporción de convenios salariales empresariales es baja: el 75% de los trabajadores están cubiertos por un convenio colectivo y sólo un 15%, aproximadamente, por un convenio empresarial. Además, aun en este caso, los convenios sectoriales se consideran un mínimo a la hora de fijar efectivamente los salarios en la empresa.

Los empresarios han reconocido con frecuencia haber aceptado un fuerte incremento salarial para evitar las huelgas. Sin embargo, ello no parece haber desembocado en una relación consensual entre sindicatos y patronal, habida cuenta de que el número de días de trabajo perdidos por causa de las huelgas en España es elevado y considerablemente mayor que en otros países de la UE (véase el cuadro 7). Ello confirma el vínculo existente entre la falta de un mecanismo eficaz de fijación de los salarios y la relación insatisfactoria imperante entre los interlocutores sociales.

Cuadro 7

Número de días perdidos anualmente en huelgas por cada 1 000 trabajadores

	Alemania	Francia	Italia	Reino Unido	España
1980-84	113	192	1 436	1 170	703
1985-89	3	97	351	292	657
1990-92	12	49	401	79	538

Fuente: Eurostat.

Mientras que la mayoría de los autores consideran que las negociaciones salariales en España son demasiado centralizadas, Jimeno y Toharia (1993) estiman que son también demasiado descentralizadas, en el sentido de que no existen directrices generales intersectoriales para el país en su conjunto que puedan servir de guía en los niveles más bajos. Desde esta óptica, un pacto social, al que podría contribuir el nuevo Consejo Económico y Social, podría permitir integrar las ventajas de un sistema de negociación salarial centralizado. En cualquier caso, una de las reformas importantes que parece exigir el peculiar sistema de negociación salarial español es la supresión del mecanismo por el cual los

convenios sectoriales se hacen automáticamente extensivos a las empresas no participantes. Cada empresa decidiría entonces de forma voluntaria si desea adherirse a la negociación salarial. Este punto se estudió con motivo de la reciente reforma del mercado laboral, pero finalmente sólo se tuvo en cuenta de forma limitada (véase apdo. 7).

En 1993 y 1994, las autoridades han intentado fomentar la moderación salarial, limitando estrictamente la subida salarial para la función pública. Este método sería eficaz si los sueldos de la función pública sirviesen de norma para fijar los salarios en el sector privado. Álvarez y otros (1993) han demostrado, sin embargo, que durante el período 1964-1991 los salarios del sector privado no obedecen a los del sector público, sino a la inversa. Por consiguiente, aun cuando no deba descartarse que la severa política en materia de aumento salarial en el sector público produzca cierto efecto, habida cuenta, en particular, de las actuales circunstancias, no puede esperarse que esta medida sirva para imponer una moderación salarial en el sector privado, según ha demostrado la evolución de los salarios en 1992 y 1993. Las restricciones salariales del sector público no pueden, en particular, suplir la falta de un sistema de fijación salarial más eficaz en el privado.

5. Regulación del mercado laboral y políticas de empleo

Para que un mercado laboral funcione de manera efectiva, es necesario que la demanda y la oferta de trabajo se adapten plenamente, en términos de cualificaciones, en todas las regiones y sectores, respondiendo a los avances tecnológicos y a los cambios en materia de competitividad y preferencias. Además, la normativa del mercado laboral no debe obstaculizar la creación de empleo ni desincentivar la búsqueda de trabajo por parte de los parados.

5.1. Subsidio de desempleo y políticas de fomento del empleo

El primer punto que conviene considerar es la relación entre las políticas de empleo activas y pasivas, la labor de búsqueda de un empleo y las posibilidades de encontrar un nuevo trabajo. Las políticas pasivas dependen de la duración y generosidad de los subsidios de desempleo. Las activas incluyen diversos programas, por ejemplo, para la colocación y el asesoramiento de los desempleados, su formación o la creación directa de empleo, y las subvenciones para la creación de empleo.

Los subsidios de desempleo constituyen un factor determinante de la búsqueda de un puesto de trabajo y las motivaciones para trabajar en general. Sus efectos son de dos tipos. En primer lugar, si el nivel y la duración de los subsidios son altos, el salario que un trabajador está dispuesto a aceptar aumenta y los desempleados son más selectivos, y el coste que supone para un empleado perder su trabajo disminuye. En segundo lugar, los subsidios de desempleo estimulan a buscar un trabajo, tanto a los parados que no tienen derecho a ellos como a los que se acercan a la finalización del período de cobertura de los mismos. Globalmente, algunos datos empíricos permiten pensar que existe una relación entre los períodos de desempleo y la generosidad y duración de las prestaciones (OCDE, 1993).

La definición de la política en materia de empleo en España adolece de una serie de problemas. Tal como han señalado García Perea y Gómez (1993), pese a algunas reformas recientes, los subsidios de desempleo siguen siendo generosos por su importe y, especialmente, por su duración, si se comparan con la mayor parte de los países de la UE. El subsidio de desempleo está relacionado con los derechos laborales: favorece a los que han perdido su empleo, y no a los que necesitan ayuda. Además, las posibilidades económicas de los desempleados no se tienen en cuenta a la hora de determinar el importe del subsidio. Asimismo, se producen fraudes, lo que ha intensificado su impacto sobre los presupuestos públicos y la competencia leal. De acuerdo con las cifras oficiales, los fraudes representan el 6% de los casos de solicitud del subsidio de desempleo, pero esta cifra puede estar por debajo de la realidad, habida cuenta de la dificultad de detectar tales casos, especialmente si existe complicidad entre el trabajador y el empresario. Por otra parte, la política en materia de empleo sufre de un cierto desequilibrio, al privilegiarse demasiado las medidas pasivas y no fomentarse las medidas activas destinadas a dar un trabajo al desempleado.

Otro efecto indirecto negativo del derecho al subsidio de desempleo se deriva del requisito (más *de facto* que *de jure*) de haber cobrado una indemnización por despido mínima para tener tal derecho; con ello se pretende evitar que las dimisiones encubiertas den lugar al cobro de prestaciones de desempleo. No obstante, tal como indican Jimeno y Toharia (1993b), esto introduce, de hecho, una distorsión en el funcionamiento del mercado laboral, al ejercer una presión alcista en la negociación de la indemnización por despido.

Con independencia de su generosidad, la cobertura ofrecida a los desempleados por el sistema de prestaciones aumentó radicalmente a partir de la mitad de la década de los ochenta. Los porcentajes brutos iniciales (personas que reciben subsidio de desempleo dentro del total de desempleados registra-

dos) pasó del 32,4% en 1985 al 68,7% en 1993, mientras que los porcentajes netos revisados¹ aumentaron en el mismo período del 57,5% al 94%. En principio, esto es positivo desde el punto de vista del bienestar social, pero, al margen de su coste presupuestario, intensificó considerablemente el efecto de las deficiencias potenciales asociadas a los efectos negativos de los subsidios de desempleo sobre los incentivos al trabajo.

Mediante una serie de medidas adoptadas en marzo de 1992, se restringió el acceso, la duración y el importe del subsidio de desempleo. El período de cotización requerido para tener derecho al mismo pasó de 6 a 12 meses; asimismo, el ratio entre la duración de las prestaciones y el período de cotización se redujo (1 a 3, en lugar de 1 a 2), y el importe del subsidio disminuyó. La ley, que se introdujo en gran parte en respuesta a la explosión de los pagos por desempleo a principios de 1992, incluía también algunas disposiciones destinadas a mejorar el funcionamiento del Instituto Nacional

¹ En los porcentajes netos se excluyen los beneficiarios de prestaciones y desempleados del sector agrícola, así como los parados que buscan su primer empleo. Por «revisados» debe entenderse que se han tomado en consideración los procedimientos pendientes con efectos retroactivos posteriores. Fuente: Síntesis Mensual de Indicadores Económicos, Dirección General de Previsión y Coyuntura, Ministerio de Economía.

de Empleo (INEM). La Ley de Presupuestos para 1994 ha reducido igualmente los subsidios de desempleo netos al disponer su sujeción al impuesto sobre la renta de las personas físicas y a las contribuciones a la seguridad social.

No obstante, algunos elementos del sistema de prestaciones de paro pueden seguir considerándose bastante generosos. En primer lugar, la duración máxima de las prestaciones es relativamente larga si se compara con los demás países, puesto que equivale a dos años (OCDE, 1993). En segundo lugar, su importe es relativamente alto y no parece haber sido recortado de forma significativa con las medidas de 1992 y 1994. En realidad, tal como muestra el cuadro 8, los porcentajes de sustitución² para aquellos que reciben un subsidio de desempleo han aumentado de manera constante desde 1987, hasta situarse muy por encima del 50% en 1992. Antes de que los subsidios quedasen sujetos al IRPF y a las cotizaciones a la seguridad social, esto es, en 1994, los porcentajes de sustitución eran más elevados de los que se presentan aquí. Se ha señalado que, en algunos casos, los ingresos tras impuestos de algunos parados que cobraban un subsidio de desempleo eran mayores que los de un trabajador con un bajo salario, lo que suscita un serio problema de incentivos laborales.

² Los porcentajes de sustitución se definen como el subsidio de desempleo medio por desempleado o por beneficiario en porcentaje del salario medio.

Cuadro 8

Tasas de sustitución en España

	(en % del salario medio en la industria y los servicios)									
	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Subsidio total de desempleo por desempleado	22,4	23,9	21,9	21,0	23,9	26,8	31,0	37,3	41,0	39,3
Subsidio total de desempleo por beneficiario	46,1	47,5	42,8	44,4	49,7	49,2	48,6	52,0	53,8	51,6

Fuente: Banco de España.

Al margen de la estructura de los incentivos que se derivan de los subsidios por desempleo, España gasta demasiado en medidas pasivas y demasiado poco en programas para reinsertar a los parados en el mundo laboral. De hecho, España es uno de los países de la OCDE que menos gastos públicos dedica a la aplicación de políticas activas de empleo en porcentaje del total de gastos públicos en materia de empleo. En el cuadro 9 se presentan los datos más recientes en relación con una serie de países.

El sistema especial de prestaciones de desempleo para los trabajadores agrícolas y el Plan de Empleo Rural (PER) de Andalucía y Extremadura ponen de manifiesto la necesidad de revisar en profundidad el funcionamiento de los programas orientados al mercado laboral en España. Para acceder al subsidio de desempleo, ha de demostrarse que se ha trabajado un mínimo de 60 días durante el año. Esto ha dado lugar a una enorme dependencia de tales subsidios y favorecido los casos de fraude, algunos de los cuales han sido ampliamente

denunciados en la prensa y llevados ante los tribunales. Tras una reforma llevada a cabo en 1990, el número de trabajadores acogidos a este régimen se redujo progresivamente, si bien, en 1992, un promedio de 200 000 personas seguían cobrando tales subsidios. El PER permite a los trabajadores del campo en paro participar en obras públicas. Asimismo, ha permitido a municipios con escasos recursos mejorar los servicios públicos. Aun cuando, en general, se considere que el PER constituye una medida activa de mayor

eficacia que las prestaciones especiales de desempleo, no ha logrado impedir que muchos desempleados sigan sin encontrar un trabajo alternativo. Además, únicamente ha conseguido satisfacer de forma limitada la demanda de tales puestos públicos. Es, pues, necesaria una reforma global, en primer lugar, favoreciendo los programas activos en lugar de los subsidios; en segundo lugar, modificando el PER para mejorar el acceso de los parados a puestos de trabajo alternativos y reducir su dependencia de las obras públicas.

Cuadro 9

Gasto público en programas orientados al mercado laboral

	<i>(1992, salvo indicación en contrario)</i>							
	España	Irlanda	Francia	RU	EE UU	Suecia	Portugal	Suiza
Total medidas (% del PIB)	3,7	4,4 ¹	2,8 ¹	2,3 ²	0,8 ³	6,0 ²	1,1 ⁴	0,6 ¹
Medidas activas (% del total)	15,6	34,3 ¹	31,2 ¹	25,9 ²	29,8 ³	53,4 ²	60,0 ⁴	42,9 ¹
Tasa desem. (pm)	18,4	17,2	10,2	10,1	7,4	5,3	4,0	2,5

¹ 1991.

² 1992-93.

³ 1991-92.

⁴ 1990.

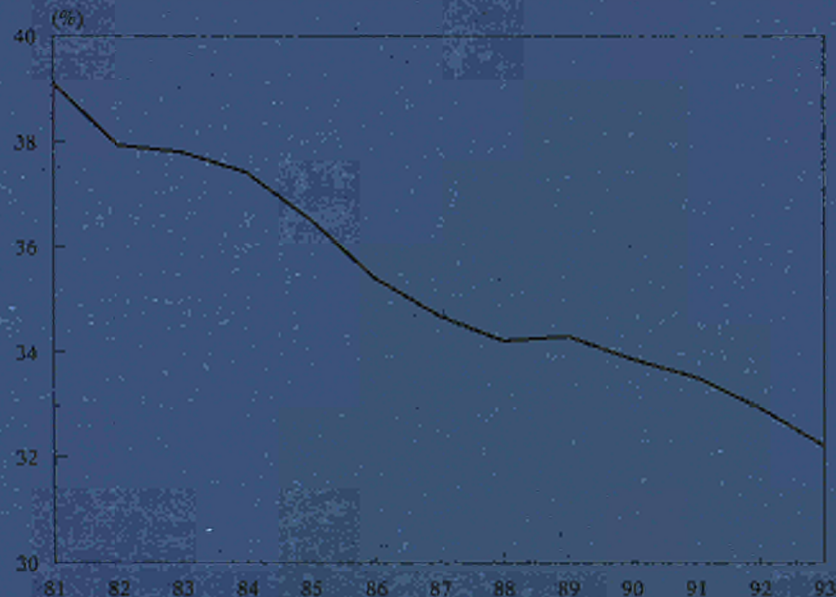
Fuente: OCDE (1993).

Además del limitado alcance de las medidas activas de empleo en España, su eficacia tampoco parece ser considerable. El Instituto Nacional de Empleo (INEM) se encarga a un tiempo de administrar los subsidios de desempleo y de adecuar la oferta y la demanda de trabajo. No obstante, tal como se ha reconocido en reiteradas ocasiones, esta segunda tarea no se realiza de forma óptima, dado que menos de un 10% de las colocaciones se llevan a cabo a través del INEM. A modo de ejemplo, los puestos vacantes se registran con bastante lentitud, resultando así difícil para las empresas cubrir tales puestos a través de los registros del INEM. En varios documentos de carácter oficial, tales como el programa de convergencia y la evaluación de las reformas del mercado laboral enviados el pasado año al Consejo Económico y Social, se reconocía la necesidad de llevar a cabo una profunda reforma del Instituto, así como de legalizar las empresas privadas de colocación, lo cual se ha hecho recientemente.

5.2. Salario mínimo legal

Otra posible fuente de deficiencias radica en el salario mínimo. Si el salario mínimo legal es elevado, resulta más difícil emplear a los jóvenes y a los trabajadores escasamente cualificados. Ahora bien, en España, el aumento del salario mínimo se ha mantenido constantemente por debajo del del salario medio (véase el gráfico 7). Sin embargo, el número de trabajadores que cobran el salario mínimo es sorprendentemente bajo (0,9% de los asalariados en 1992II, según la Encuesta de Coyuntura Laboral del Ministerio de Trabajo). De ello cabe colegir que el salario mínimo legal es probablemente más importante de manera indirecta, como referencia salarial, que por su incidencia directa en los salarios de tal nivel. De acuerdo con el Decreto-ley de medidas urgentes para el fomento del empleo (véase el recuadro del apartado 7.1), el salario mínimo obligatorio constituye una referen-

GRÁFICO 7. Salario mínimo/salario medio en la industria y los servicios



Fuente: INE (Encuesta salarios).

cia por defecto para la paga de los contratos de aprendizaje. Por tanto, un salario mínimo relativamente bajo puede ayudar a mejorar las perspectivas de empleo para los trabajadores con escasas cualificaciones.

5.3. Movilidad regional escasa y decreciente

Dadas las diferencias existentes entre las tasas de desempleo de las diversas regiones españolas, que iban desde el 13,9% en Navarra al 33% en Andalucía en 1993, cabría esperar que un fuerte flujo migratorio contribuyese a atenuarlas. Sin embargo, se ha observado que, en la década de los ochenta, los flujos de emigración regional no sólo disminuyeron sino que llegaron a invertirse, dando lugar a que la población de las regiones más pobres aumentase en lugar de disminuir (Bover y Antolín, 1993). Las probabilidades de que una persona emigre disminuyen con la edad y están sin lugar a dudas correlacionadas con el nivel de educación. Entre los jóvenes, los solteros tienden a emigrar menos, debido a la importancia del apoyo familiar. Asimismo, las parejas tienden a emigrar menos si la mujer trabaja, lo que contribuye también a explicar el descenso en las tasas de emigración, habida cuenta de la creciente participación de las mujeres en el mundo laboral.

Es interesante destacar que el porcentaje de los trabajadores en paro inscritos en el INEM que estarían dispuestos a emigrar es bajo (menos de una cuarta parte del de los no registrados, de acuerdo con los autores antes mencionados). Dos factores parecen explicar este fenómeno: el temor a perder antigüedad al responder a una oferta de empleo y la vinculación de algunos de estos trabajadores con el trabajo temporal y estacional, aun cuando lo combinen con períodos de desempleo. En lo que respecta a la antigüedad en los registros del INEM, debería hacerse lo posible para no penalizar a aquellos que se trasladan a otro lugar en busca de empleo y, por ende, para estimular la emigración. Albérico y Jimeno (1993) han demostrado igualmente que la mala adecuación de los desempleados a las vacantes localizadas en distintas regiones es otro factor determinante de la inmovilidad laboral. Ciertamente, una persona en paro carece de estímulo para trasladarse a otra región si no cuenta con ninguna garantía de encontrar un empleo. Las recientes EPA muestran que, pese a ser aún bastante reducido (28,8% en el primer trimestre de 1994), el número de personas que estarían dispuestas a aceptar un empleo en otra ciudad va aumentando. Por consiguiente, un mejor funcionamiento de la agencia de colocación permitiría fomentar la emigración hacia regiones más prósperas.

Finalmente, otro hecho destacable es que el elevado coste de la vivienda en las regiones más prósperas ha impulsado de forma significativa a abandonar tales regiones. En España, sólo un 15% de las viviendas son alquiladas, frente a una media del 50% en Europa, y esta proporción va disminuyendo (era del 20% en 1985). La crisis de la vivienda ha afectado a todo el país, pero especialmente a las zonas más desarrolladas. Entre sus efectos negativos colaterales cabe citar una presión indirecta sobre la fijación salarial y una reducida movilidad laboral. Una menor intervención pública y una mayor disponibilidad de terrenos con las infraestructuras adecuadas podrían ayudar a resolver ambos problemas. El Parlamento ha aprobado el 3 de noviembre de 1994 una nueva ley de arrendamientos que podría mejorar el funcionamiento del mercado de la vivienda.

5.4. Otras rigideces

En España subsistieron hasta hace poco una serie de normas laborales que dificultaban la movilidad funcional tanto entre sectores y empresas como dentro de una misma empresa. Entre ellas podían incluirse algunas disposiciones del Estatuto de los Trabajadores y de las corporativistas Ordenanzas Laborales, basadas en principios gremiales que limitaban la gama de puestos que un trabajador podía ocupar. En los últimos años, varios documentos oficiales señalaron la necesidad de una reforma. La derogación de las Ordenanzas Laborales figuraba, en particular, entre las reformas del mercado laboral contempladas en el programa de convergencia y fue incluida en el paquete de medidas de reforma del mercado laboral que las Cortes aprobaron el pasado mes de mayo. Cabe destacar que, en este caso concreto, los sindicatos están de acuerdo con la modificación de la normativa. Ello se debe a que los baremos salariales se basan en las categorías profesionales definidas en las mencionadas Ordenanzas. Los sindicatos reivindican una revisión de las categorías profesionales que supone una reclasificación al alza de muchas categorías desfasadas y, por tanto, un aumento salarial sobre todo para las categorías más bajas. Este problema, unido a una escasa presencia empresarial en muchas regiones, ha retrasado sustancialmente la reforma. El Gobierno ha fijado como plazo para derogar las ordenanzas laborales el final de 1995, ya sea por acuerdo o por ley.

Una de las características del mercado laboral español radica en la escasa proporción de trabajadores que trabajan a tiempo parcial. Pese a un ligero aumento en los dos últimos años, originado por la mayor participación de las mujeres en la vida laboral, en 1993, el empleo a tiempo parcial seguía representando apenas un 6,2% del total, mientras que la cifra correspondiente para las mujeres era tan sólo del 13,9% (véase el cuadro 10).

Cuadro 10

Proporción del trabajo a tiempo parcial en el empleo total

	1988	1989	1990	1991	1992	1993
	(%)					
España						
Total	4,5	4,4	4,3	4,6	5,9	6,2 ¹
Mujeres	9,7	10,4	10,3	11,2	13,5	13,9 ¹
EUR 10						
Total	9,0	9,1	8,9	15,1		
Mujeres	24,2	23,9	23,3	30,9		
Países Bajos						
Total	30,6	31,7	33,2	32,7		
Mujeres	69,5	72,7	73,8	59,9		
Reino Unido						
Total	16,2	15,8	15,9	22,2		
Mujeres	47,0	45,4	44,4	43,7		
Alemania						
Total	9,3	9,9	10,2	15,5		
Mujeres	25,6	25,9	27,1	34,3		

¹ Tercer trimestre de 1993.

Fuente: INE (EPA) y Eurostat (encuestas de población activa).

El promedio para el conjunto de países de la UE (excluidos España y Portugal) era del 15,1% del total y del 30,9% para las mujeres en 1991. Esto lleva a pensar que, aparte de la tradición social, las normas en materia de trabajo a tiempo parcial, establecidas por ley o por convenio colectivo, han sido probablemente demasiado restrictivas en España. La serie de medidas urgentes para promover el empleo incluidas en la reciente reforma del mercado laboral, intentan resolver este problema mediante la supresión de la norma por la que se fija la jornada laboral máxima y la simplificación de los requisitos de seguridad social para quienes trabajen a tiempo parcial durante breves períodos.

6. Sistemas educativo y de formación

6.1. Sistema educativo

La existencia de una relación entre el nivel de educación alcanzado y los resultados económicos está hoy en día relativamente admitida. La educación permite mejorar la cualificación de los trabajadores, aumentando no sólo su capacidad para desarrollar una determinada tarea sino también para adaptarse a nuevos puestos. Asimismo, estimula la divulgación de los conocimientos científicos, convirtiendo la innovación científica en progreso tecnológico.

La educación puede desempeñar diversas funciones intermedias. Algunos autores la consideran como un método de selección y filtraje, en el sentido de que los empresarios prefieren contratar a alguien con un mayor nivel de educación porque el propio proceso educativo ha seleccionado ya a las personas más productivas. Otros conciben la educación como un instrumento que permite mejorar la capacidad del trabajador para integrarse en el mundo laboral y ser así más productivo. Una tercera opinión es que la educación es importante como elemento activo para modificar los hábitos de consumo, contribuyendo así a cambiar los patrones de consumo y producción. Se estima que el nivel de educación de un país es fuente de crecimiento económico endógeno.

Desde el punto de vista del empresario, la educación favorece la productividad del trabajador. Desde el punto de éste, su inversión en capital humano requiere una retribución adecuada. En particular, incrementa el coste de oportunidad tanto de no participar en la población activa como de perder el empleo adecuado, intensificando el esfuerzo que supone la búsqueda de empleo y ampliando el período dedicado a ello. En general, el coste de oportunidad mayor que se deriva de la situación de desempleo contribuirá previsiblemente a reducir la tasa de desempleados con un alto nivel de educación. Además, si el nivel de educación alcanzado es elevado, la información sobre el mercado laboral suele ser mejor y las técnicas para buscar empleo, más efectivas. No obstante, conviene tener presentes dos puntos. En primer lugar, lo importante no es sólo el nivel de educación, sino también su adecuación a las necesidades de las empresas. En segundo lugar, en un entorno económico en constante mutación, una especialización demasiado aguda puede dificultar la adaptación a nuevas condiciones laborales.

6.1.1. Nivel de educación en España: algunos datos

En España, los recursos públicos dedicados a la educación han aumentado sustancialmente en los últimos veinte años, pero el nivel de los gastos públicos por estudiante sigue siendo mucho menor que el de los demás países industrializados. Una primera indicación del esfuerzo dedicado por un país a la educación es el porcentaje que representan los gastos públicos correspondientes con respecto al PIB. El gráfico 8a muestra que, al comienzo de la década de los setenta, el gasto público de educación en España era considerablemente inferior a la media comunitaria y al de otros países industrializados. Desde 1975, esta diferencia ha disminuido constantemente y, en 1988, España se situaba en un nivel próximo al de los demás países comunitarios y Japón. Con todo, el gráfico 8b muestra que, en el mismo año, el gasto público por estudiante, convertido a dólares estadounidenses mediante las PPA, estaba muy por detrás de los demás países. El gasto español por alumno era incluso

ligeramente inferior al de Portugal e Irlanda, a pesar de que su PIB *per capita* era mayor.¹

El bajo nivel de los gastos públicos de educación por estudiante en España, pese al creciente porcentaje del PIB asignado a la misma, se explica principalmente por el aumento del número de estudiantes. En 1991, España contaba con el segundo mayor porcentaje de jóvenes que cursaban estudios,² porcentaje muy superior a la media comunitaria (véase el gráfico 9).

Partiendo de una inversión relativamente modesta en educación, en los últimos veinte años, España ha ido recuperando constantemente su retraso para situarse a la altura de los países más desarrollados, aun cuando sea todavía necesario un esfuerzo adicional.

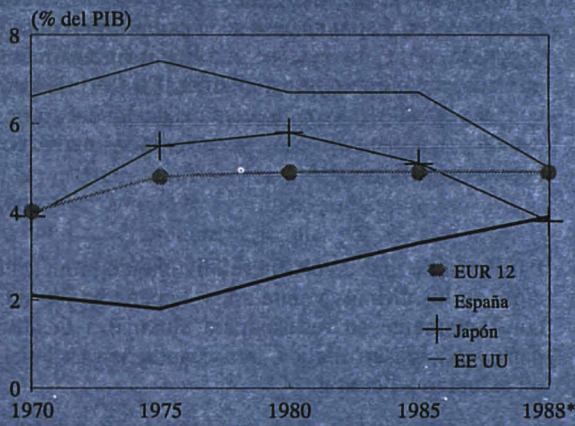
La inversión realizada en el sistema educativo ha permitido a los jóvenes mejorar considerablemente su nivel de educación en relación con la generación anterior (véase el gráfico 10). El nivel A corresponde a las personas que no han llegado hasta el final de la educación secundaria; el B, a aquellas que han finalizado el ciclo de enseñanza secundaria; el D, a aquellas que han realizado algún tipo de estudios post-secundarios pero no han obtenido un título universitario; y el E, a aquellas que tienen, como mínimo, un título universitario.

El gráfico 10 muestra claramente el bajo nivel educativo de los grupos de trabajadores de mayor edad. Más del 90% de la población ocupada mayor de 55 años no ha concluido su enseñanza secundaria. Para las personas de edad comprendida entre los 25 y los 34 años, esta proporción se reduce al 45% y más del 7% de ellas cuentan al menos con un título universitario. Si se compara con otros países desarrollados (OCDE, 1989), se observa de nuevo que, en primer lugar, sigue habiendo una gran divergencia en lo que respecta a la educación del promedio de la población activa y, en segundo

¹ Si se considera, asimismo, el gasto privado en la educación, España gasta unos 1 800 dólares estadounidenses, lo que supera ligeramente el gasto de Portugal e Irlanda, pero sigue estando muy por debajo de los 3 200 dólares gastados en Francia o Japón (convertidos mediante las PPA).

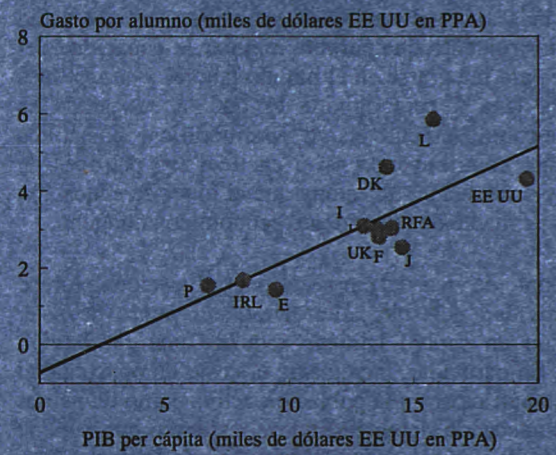
² La población considerada es la de los mayores de dieciséis años, al objeto de excluir el período de enseñanza obligatoria. No obstante, esta conclusión no debe extrapolarse, ya que la proporción de jóvenes que cursan estudios en España se ve aumentada por el hecho de que el desempleo en dicho sector de la población es mayor que en ningún otro país. En segundo lugar, al considerarse exclusivamente el número de matriculados, no se tienen en cuenta ni las diferencias de calidad entre los distintos sistemas educativos ni la proporción de aprobados.

GRÁFICO 8a. Gasto público en educación



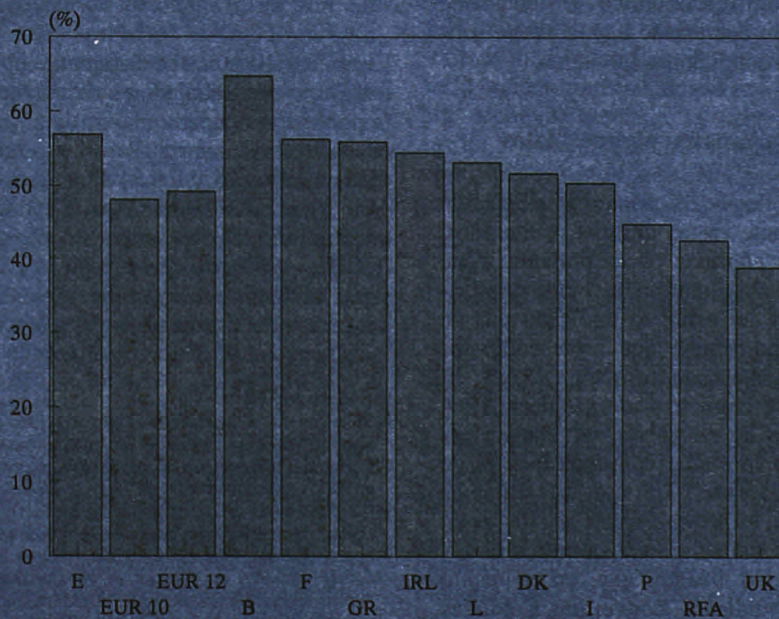
Fuente: Naciones Unidas, *Statistical Yearbook* (1981, 1993).
* OCDE, *Education at a Glance* (1992).

GRÁFICO 8b. Gasto público por estudiante (1988)



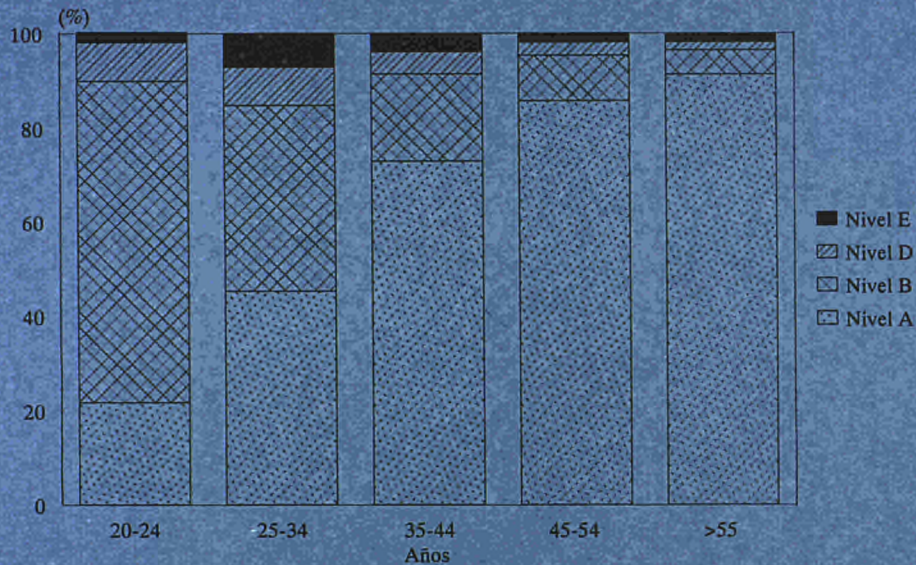
Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (1992).

GRÁFICO 9. Proporción de jóvenes que realizan estudios (% , entre 14-24 años), 1991



Fuente: Eurostat.

GRÁFICO 10. Nivel de educación de la población en edad de trabajar (1988)



(a) porcentajes calculados como la media simple de los porcentajes de población masculina y femenina.
Fuente: OCDE (1989).

lugar, que dicha divergencia tiende a reducirse cuando se considera exclusivamente la población más joven.

6.1.2. Nivel de educación, población activa y desempleo

Nivel de educación y tasa de actividad

El gráfico 11 muestra, como cabía esperar, la clara correlación existente entre el nivel de educación alcanzado y la tasa de actividad, dado que para aquellos que más invierten en su educación el coste de oportunidad de no participar en el mercado laboral es mayor. De hecho, sólo un 20%, aproximadamente, de personas sin ningún tipo de estudios participan en el mercado laboral, frente a un 80% para aquellos que han alcanzado el nivel de enseñanza superior.

Además, en los últimos quince años, la tasa de participación de las personas con un escaso nivel de educación ha disminuido, mientras que la de aquellas que cuentan con estudios secundarios ha aumentado sensiblemente. Ello se explica en parte por la proporción cada vez mayor de mujeres que acceden a tal nivel educativo. En el mismo período, la

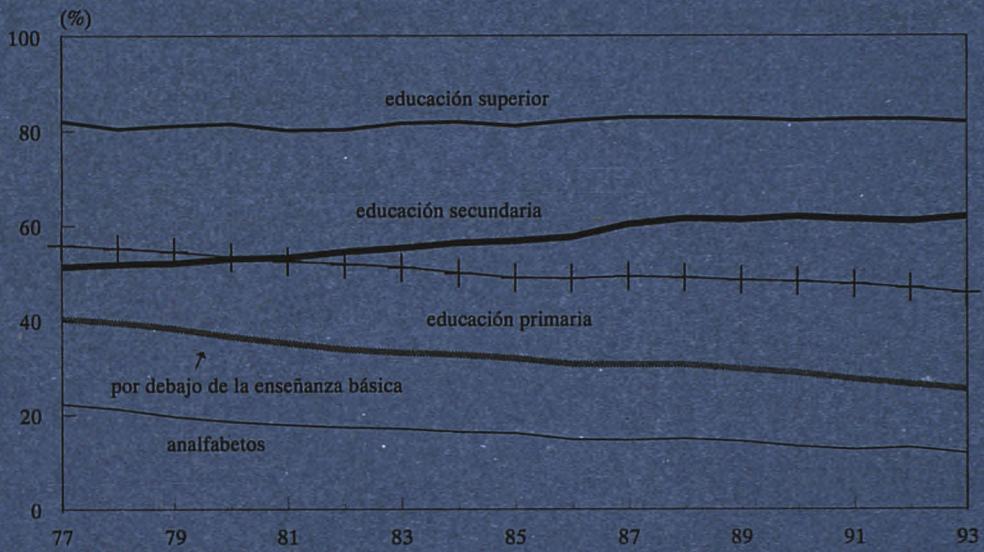
tasa de participación de la población con estudios superiores se ha mantenido estable, por encima del 80%.

Nivel de educación y tasa de desempleo

Si se considera la estructura del desempleo en función de los niveles de educación, se observa que todos estos niveles siguen el ciclo de actividad (véase el gráfico 12). Cuando la tasa media de desempleo aumenta, las diversas tasas de desempleo por nivel de educación aumentan también, siguiendo una evolución contraria al ciclo económico. No obstante, la amplitud de tales movimientos a lo largo del ciclo varía dependiendo de los niveles de educación.

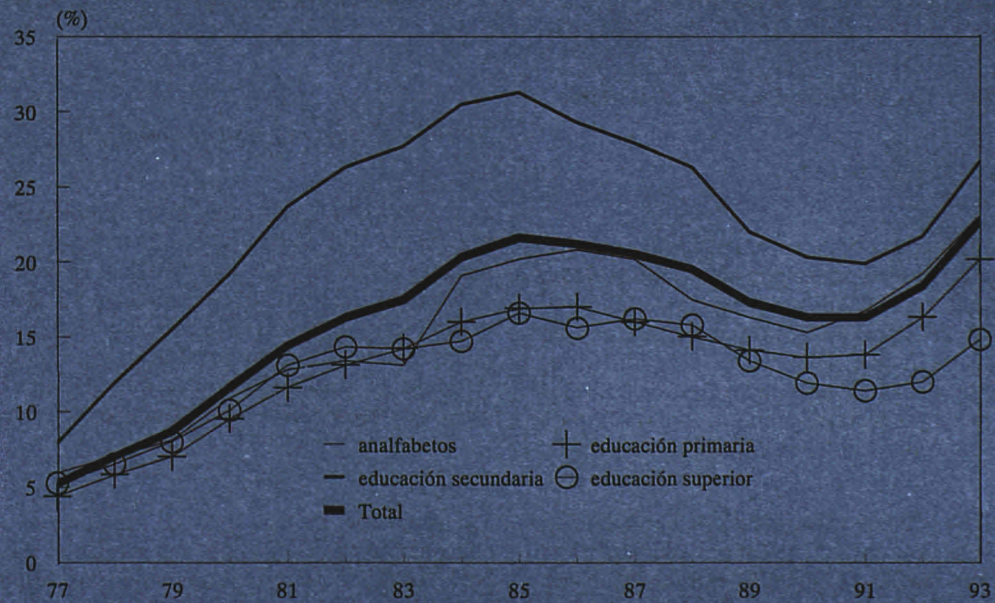
La dispersión de las tasas de desempleo por niveles de educación sigue claramente una evolución anticíclica. En los períodos de descenso de la actividad, las diferencias entre las tasas de desempleo se amplían, mientras que, en los de fuerte crecimiento de la producción, dichas divergencias tienden a reducirse. Además, un mayor nivel educativo supone una

GRÁFICO 11. Tasa de actividad (en función del nivel de educación)



Fuente: INE (Epa).

GRÁFICO 12. Tasa de desempleo (en función del nivel de educación)



Fuente: INE (Epa).

menor incidencia del ciclo económico en el desempleo.¹ Ello concuerda con la teoría con arreglo a la cual las empresas aprovechan los períodos de recesión para mejorar el grado medio de cualificación de su plantilla.

El gráfico 12 muestra que la clasificación del desempleo español por niveles de educación se mantuvo relativamente estable durante el período 1977-1992. La única excepción se refiere a las personas con estudios superiores, cuya tasa de desempleo ha sido, en los últimos años, claramente inferior a la de los demás grupos.

Un dato en cierto modo sorprendente es la elevadísima tasa de desempleo que registra la población con educación secundaria, tasa que se mantiene por encima de la media. Este fenómeno puede obedecer a tres factores. En primer lugar, tal como muestra el gráfico 11, el número de personas con educación secundaria que se incorporan al mercado laboral ha ido aumentando, originando una presión de la oferta. En segundo lugar, el rígido sistema salarial vigente impide una integración progresiva de esta mano de obra. En tercer lugar, este grupo, que en 1992 representaba más del 40% de la población activa, incluye a personas con cualificaciones relativamente bajas e inadecuadas a las necesidades de las empresas. Esto es sintomático de la inadaptación estructural de las cualificaciones ofrecidas por el sistema educativo español a las demandadas por el mercado de trabajo. Las significativas diferencias que se registran en las tasas de desempleo en función de los distintos niveles educativos constituyen un signo inequívoco de la incapacidad del sistema de educación para adaptarse a las exigencias de las empresas.

El gráfico 13 muestra que, pese al elevado porcentaje de estudiantes matriculados en el último curso de un programa de educación secundaria en relación con la población de esa misma edad, el grado de titulación² sigue siendo muy bajo,

lo que indica que muchos estudiantes de último curso abandonan la enseñanza antes de titularse.

6.1.3. Breve análisis del sistema de educación secundaria

La enseñanza primaria obligatoria dura ocho años en España. Al llegar al nivel secundario, los alumnos pueden elegir entre la formación profesional y el régimen general (véase apéndice 3). Hasta 1980, una proporción muy limitada de los alumnos de secundaria optaba por los programas de formación profesional. A principios de la década de los ochenta, esta proporción aumentó de forma sensible y desde mediados de esa misma década se ha estabilizado en una tercera parte, aproximadamente, del total de alumnos de secundaria. No obstante, este porcentaje es muy inferior al registrado en países como Alemania (en torno al 80%), Dinamarca o los Países Bajos (en torno al 70%), o Francia (en torno al 55%), (véase el gráfico 14).

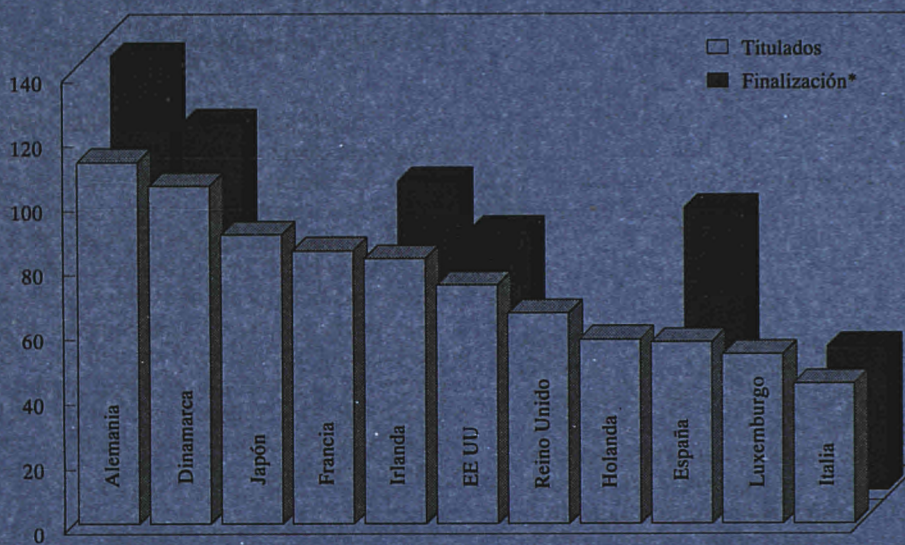
Si se comparan los programas españoles de enseñanza secundaria general y formación profesional, a partir de indicadores tales como el ratio de estudiantes por profesor y la utilización de capacidad en los colegios, se observa que los programas de formación profesional no han quedado rezagados. Sin embargo, tal como señalaban Toharia y otros (1992), la formación profesional requiere una mejora cualitativa. Es necesaria una mayor inversión, en primer lugar, en la formación del personal docente para responder a las exigencias profesionales; en segundo lugar, en nuevos equipos para mejorar la formación técnica ofrecida; en tercer lugar, en nuevos centros de enseñanza secundaria, lo cual reviste especial importancia en regiones en las que la matriculación en la enseñanza secundaria es claramente inferior al 100%.

En 1993, las autoridades nacionales, los sindicatos y las organizaciones patronales celebraron un acuerdo para reorganizar el programa nacional de formación profesional, en el que se incluyen estos tres objetivos: en primer lugar, establecer una selección más estricta de los alumnos, objeto de mejorar sus cualificaciones y adaptarlas en mayor medida a las exigencias del mercado; en segundo lugar, implantar un sistema normalizado de títulos de formación profesional a escala nacional, para que las empresas puedan disponer de información más transparente sobre los alumnos de FP; por último, además de mejorar los servicios del INEM en materia de orientación profesional, se pretende modernizar los equipos disponibles para formación y perfeccionar el sistema de formación del personal docente.

¹ El coeficiente de correlación («correlación Pearson producto-momento») entre la tasa de crecimiento del PIB y el aumento de la tasa de paro, durante el período 1977-1993, es -0,91 para la educación primaria, -0,88 para la secundaria y -0,73 para la superior.

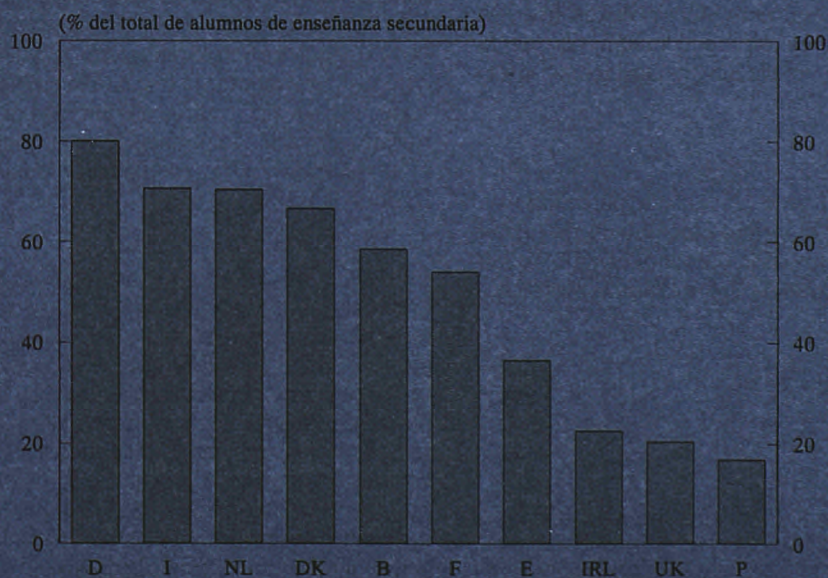
² El grado de titulación es la relación entre el número de estudiantes que superan las pruebas (y reciben un certificado o título) y la población en edad de finalizar el último curso.

GRÁFICO 13. Ratio de alumnos en el último curso de educación secundaria en relación con la población en edad de finalización teórica (1988)



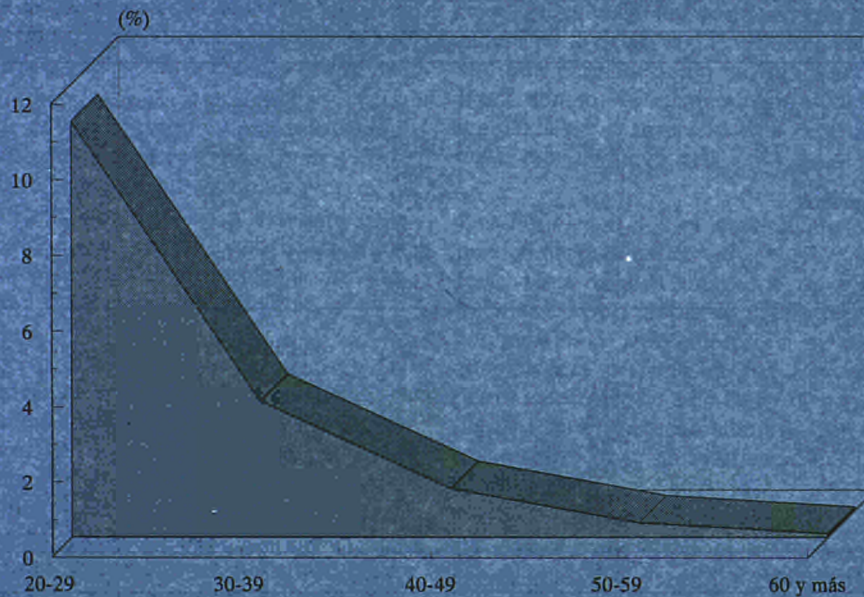
* Sólo se dispone de los datos de Alemania, Dinamarca, Irlanda, Estados Unidos, España e Italia.
Fuente: *Education at a Glance*, OCDE (1992).

GRÁFICO 14. Porcentaje de alumnos de enseñanza secundaria en formación profesional



Fuente: OCDE, *Education at a Glance* (1993).

GRÁFICO 15. Educación y formación (por edad: porcentaje de la población activa)



Fuente: INE (cuarto trimestre de 1992).

6.2. Formación

El rápido desarrollo económico de las últimas décadas ha puesto de manifiesto la importancia de la formación continua para actualizar y desarrollar los conocimientos en función de los cambios tecnológicos y de las nuevas necesidades del mercado laboral. De acuerdo con Ramírez (1993), para una muestra compuesta por 600 de las mayores empresas españolas, la formación ha sido la principal explicación de los incrementos de productividad, que ha aumentado más que el stock de capital.

En los últimos años, las autoridades españolas se han esforzado continuamente por desarrollar las estructuras de formación existentes (apéndice 1). A partir de 1986, los fondos comunitarios contribuyeron también a establecer una política de formación coherente. No obstante, aún pueden introducirse mejoras sustanciales.

Tomando el porcentaje de la población activa mayor de 16 años que cursa estudios o sigue un programa de formación como indicador de formación continua, el gráfico 15 muestra

que la mayor parte de los que realizan cursos de formación son muy jóvenes y, en su mayoría, están buscando su primer empleo. A la inversa, la proporción de personas mayores de 40 años que siguen una formación es prácticamente irrelevante, lo cual es representativo del limitado papel que la formación continua ha ocupado en el mercado laboral español.

El cuadro 11 confirma este hecho. Aun cuando las cifras deban interpretarse con prudencia, parece claro que el porcentaje de estudiantes que aspiran a una formación continua¹ es bajo, apenas un 15% (incluidos los estudiantes que buscan un empleo, los que cuentan ya con un empleo y los que están de momento excluidos del mercado laboral).

¹ Se consideró que los estudiantes que cursaban una formación continua eran aquéllos que se proponían actualizar sus conocimientos, obtener un ascenso o cambiar de trabajo.

Cuadro 11

Población estudiantil mayor de 16 años (por objetivos y fuentes de educación)

Objetivo	Total	Pública	Empresa	Pública/Empresa	Otros
Fuente de la educación (miles)					
Total	3 336,9	3 183,8	21,6	8,4	123,1
Educación inicial	1 409,3	1 359,4	8,2	5,9	35,8
Actualización de conocimientos	413,9	395,1	6,0	1,2	11,6
Ascenso	14,1	11,0	0,8	0,2	2,1
Cambio trabajo	60,8	45,7	0,8	0,3	14,0
Otros	1 438,8	1 372,6	5,8	0,8	59,6
Fuente de la educación (porcentaje)					
Total	100,0	95,4	0,6	0,3	3,7
Educación inicial	42,2	40,7	0,2	0,2	1,1
Actualización de conocimientos	12,4	11,8	0,2	0,0	0,3
Ascenso	0,4	0,3	0,0	0,0	0,1
Cambio trabajo	1,8	1,4	0,0	0,0	0,4
Otros	43,1	41,1	0,2	0,0	1,8

Fuente: INE, Boletín trimestral — Cuarto trimestre de 1992.

Asimismo, la formación facilitada por el sector privado es muy poco significativa en comparación con los demás países de la UE. En 1992, sólo un 23% de las empresas españolas con más de doscientos empleados invirtieron más del 2% de sus costes salariales en formación. Por el contrario, el 80% de las empresas francesas gastaron más del 2%.¹ El porcentaje global correspondiente a los costes de formación dentro del total de costes laborales era del 0,6% en las empresas españolas, frente al 3,2% en Francia.

Las empresas han confiado más en la educación externa que en la formación interna. Se considera, con frecuencia, que los contratos de formación servían más para reducir costes salariales que para mejorar las cualificaciones. Esto es lo que parece confirmar el enorme retroceso que registraron después de que, en mayo de 1992, se aboliese su exención de las cotizaciones a la seguridad social (disminución del 47,6% de tales contratos en 1992 frente a 1991).

De acuerdo con Ramírez (1993), son los organismos públicos los que más invierten en formación. En 1991, por ejemplo, el 86% de ellos llevaron a cabo programas de formación, frente al 62% en el sector privado español. Además, las empresas que realizan mayores gastos de formación recurren

de forma más intensiva al capital y han introducido, en particular, más innovaciones tecnológicas.

Para los desempleados, las autoridades españolas introdujeron un programa específico de formación profesional, que se lleva a cabo dentro del plan FIP. Este plan se ha desarrollado con el apoyo técnico del INEM y las Comunidades Autónomas. Los planes de estudio se definen en función de las directrices del Ministerio de Trabajo y de las necesidades específicas de las distintas regiones y sectores. La formación se inicia con la asistencia a una serie de clases o un curso a distancia y finaliza con un período de prácticas, ya sea en talleres o en empresas. Los talleres y centros de aprendizaje son centros públicos de formación profesional cuyo objetivo consiste en ofrecer, preferentemente a los jóvenes desempleados, una experiencia laboral y períodos de prácticas para poder desempeñar una determinada profesión. No obstante, la formación facilitada a los desempleados resulta muy insuficiente. En 1992, únicamente un 11% de los parados seguían algún tipo de programa de estudios o formación. Este hecho puede tener graves consecuencias, ya que los que más formación necesitan para poder responder a las exigencias del mercado laboral son los desempleados, y en particular los de larga duración, dado que su exclusión del mercado de trabajo durante un largo período puede haber mermado sus cualificaciones.

¹ El País, 5/11/93, que hacía referencia a un estudio de Price Waterhouse, Cranfield School y Erade.

En resumen, España partió de un grado sumamente bajo de inversión pública en educación, lo cual queda reflejado en el

escaso nivel de educación con que cuenta la población activa de más edad. En la última década, el país ha recuperado parcialmente su retraso y, hoy en día, la escolarización de los jóvenes se aproxima a la media comunitaria. Con todo, los recursos asignados en España por estudiante siguen siendo reducidos en comparación con los demás Estados miembros.

El impacto del nivel de educación sobre el mercado laboral queda especialmente claro si se observa la tasa de actividad: cuanto mayor es el nivel educativo logrado, mayor es la tasa de participación. En lo que respecta al desempleo, la experiencia demuestra que, en los períodos de recesión cíclica, la diferencia entre las tasas de desempleo por niveles educativos aumenta, pero sigue el ciclo de actividad.

Se ha demostrado que el desempleo afecta menos a las personas con mayor nivel de educación (superior). Por el contrario, aquellas que han cursado la enseñanza secundaria registran la mayor tasa de desempleo, lo cual se debe probablemente al aumento del número de personas con educación secundaria que participan en el mercado laboral, caracterizado por un rígido sistema salarial, y a la inadecuación de las cualificaciones ofrecidas a las necesidades del mercado de trabajo. En lo que respecta al sistema de educación secundaria y, en particular, a la formación profesional, resulta necesario actualizar los programas, mejorar la formación del personal docente y modernizar los equipos. No obstante, a través de las últimas reformas del sistema educativo y del acuerdo entre interlocutores sociales, se está haciendo lo posible para erradicar algunas de las principales deficiencias del sistema, por lo que cabe esperar que se obtengan mejores resultados a medio plazo.

El sistema de formación español sigue siendo sumamente pobre, dado que sólo alcanza a una pequeña parte de la población activa, y se basa en exceso en las intervenciones públicas, siendo muy escasa la participación empresarial. La reciente reforma del mercado laboral podría estimular la formación dentro de las empresas, si logra reducir la rotación de mano de obra.

7. Conclusiones y propuestas de reforma

El mercado laboral español viene adoleciendo de una serie de rigideces que afectan a las tres fases de la relación laboral: el acceso al empleo, las condiciones de trabajo y la expiración del contrato de trabajo. Estas rigideces han contribuido a crear una situación sumamente insatisfactoria prácticamente en todos los frentes: muy elevado nivel de desempleo, distribución desigual del desempleo en función de la edad, el sexo y la región, fuerte proporción de desempleados de larga duración y rigidez salarial, que incrementa los costes de todo

proceso desinflacionista, inhibe la competitividad y dificulta el crecimiento económico estable y no inflacionista. El estado del mercado de trabajo español que prevaleció hasta hace poco, fue el resultado de un proceso histórico, en el que, a la mayor parte de las rigideces heredadas del régimen franquista, que permanecieron sin ninguna modificación, durante largo tiempo; se añadieron otras deficiencias ligadas a la ampliación de las prestaciones sociales y la consolidación del Estado democrático.

Las deficiencias y el crecimiento salarial excesivo sólo pueden darse si existe una situación de competencia imperfecta tanto en los mercados de bienes como en el de trabajo. De otro modo, no habría rentas que distribuir entre empresarios y trabajadores (si se diese una situación de competencia perfecta en los mercados de bienes) y las partes carecerían de todo poder de negociación (competencia perfecta en el mercado laboral). Ello explica el énfasis que este estudio pone en la eficacia del sistema económico en su conjunto.

En relación con el mercado laboral, se han definido dos grandes problemas: crecimiento salarial excesivo e inadecuación de las cualificaciones ofrecidas por los desempleados. El sistema de fijación salarial ha aislado el aumento de los salarios de la situación del mercado laboral. Son básicamente dos los factores que han contribuido a ello. El primero de ellos está relacionado con el sistema de negociación salarial colectiva, sistema híbrido que se basa demasiado en la fijación de los salarios a nivel regional o sectorial. Así, con frecuencia, las negociaciones salariales se basan principalmente en la situación de las empresas más prósperas y representativas, sin tener debidamente en cuenta a las demás, que se limitan a seguir la tendencia. La reciente reforma del mercado laboral sólo ha permitido resolver este problema en parte (véase más adelante el recuadro con la descripción de las principales medidas adoptadas y los comentarios).

El alto grado de indexación de los salarios a los precios al consumo, según ha quedado reflejado en un gran número de convenios colectivos, ha impedido que los salarios reales se ajusten a la situación del mercado laboral. Esta vinculación debería suprimirse, en consonancia con lo que se hizo en Italia, por ejemplo, en la medida de lo posible mediante un acuerdo con los interlocutores sociales.

El segundo factor clave que da lugar a una fijación salarial ineficaz está relacionado con la dualidad existente en el mercado laboral español, en el que parte de los trabajadores cuenta con un puesto fijo y relativamente bien protegido, en contraste con un número cada vez mayor de trabajadores que sólo disponen de un contrato temporal. Si bien la reforma de 1984, que fomentó el recurso a los contratos temporales,

contribuyó a la moderación salarial en la segunda mitad de la década de los ochenta y, por ende, a la considerable recuperación del empleo, sentó al mismo tiempo las bases de nuevos problemas a medio plazo. Entre tales problemas cabe citar una excesiva rotación de los trabajadores, que incrementa el gasto público en concepto de subsidios de desempleo, una escasa inversión en la formación de los trabajadores temporales y la protección que los trabajadores temporales representan para los fijos. Al cabo de algunos años, se hizo patente que, al conceder una mayor influencia a los trabajadores fijos, los contratos temporales contribuían a independizar la evolución salarial del ciclo económico. La reciente reforma del mercado laboral ha resuelto parcialmente este problema mediante una simplificación de los procedimientos de despido, unida a la imposición de requisitos más estrictos para los contratos temporales.

Otro de los principales problemas con los que se enfrenta España es la inadecuación de las cualificaciones ofrecidas. En los últimos años se ha realizado un enorme esfuerzo para superar algunas de estas deficiencias. Ello ha quedado reflejado, por ejemplo, en el proceso de recuperación seguido por España para situarse a la altura de los países más desarrollados en materia de escolarización. No obstante, la educación oficial sigue estando excesivamente orientada hacia una enseñanza general, la formación profesional en centros públicos requiere aún una considerable mejora cualitativa y la formación ofrecida por las empresas está claramente muy por debajo de la de, por ejemplo, los demás países europeos.

7.1. La reciente reforma del mercado laboral

Una serie de medidas adoptadas en los dos últimos años han incidido considerablemente en el funcionamiento del mercado laboral. A principios de 1992, en respuesta básicamente a un marcado aumento del gasto público, el gobierno impuso condiciones de acceso al subsidio de desempleo más estrictas y limitó la duración y el importe del mismo. Asimismo, en la Ley de Presupuestos para 1994, el subsidio de desempleo quedó sujeto al impuesto sobre la renta y a las cotizaciones a la seguridad social. No obstante, en sentido estricto, la reciente reforma del mercado laboral ha consistido en una serie de medidas adoptadas por el Gobierno en diciembre de 1993, y debatidas y finalmente aprobadas por el Parlamento en mayo de 1994. Las profundas reformas emprendidas están destinadas a racionalizar el funcionamiento del mercado laboral e incluyen tres textos legislativos.

La ley más importante, que modifica el Estatuto de los Trabajadores, flexibiliza las normas relativas a la jornada laboral, las condiciones de despido, la movilidad geográfica y funcional y la fijación de salarios. La segunda autoriza la creación de agencias de empleo temporal. Además, una ley de medidas urgentes legalizó las agencias de colocación privadas sin fines lucrativos, que pueden desarrollar su actividad paralelamente al INEM, estableció nuevos procedimientos de contratación, mediante la introducción de nuevos contratos de aprendizaje, del trabajo a tiempo parcial, y del trabajo temporal sustitutorio, y prorrogó los contratos temporales cuyo período de vigencia de tres años expiraba el año próximo (véase recuadro para mayor información sobre la reforma).

Principales características de la reforma del mercado laboral

Ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores:

Una de las modificaciones clave introducidas por este texto legal se refiere a las *normas sobre despido*, que se flexibilizan, aun cuando no se altere la indemnización de despido y se mantenga la obligación de someter los despidos colectivos a aprobación oficial. De acuerdo con esta Ley, el concepto de despido colectivo queda restringido a aquellos casos de despido que afecten, en un período de 90 días, al menos a 10 trabajadores en las empresas con una plantilla inferior a 100 personas, al 10 % del personal en las empresas con una plantilla de entre 100 y 300 personas y a un mínimo de 30 trabajadores en las empresas con más de 300 empleados. Por debajo de estos límites, no se requiere autorización administrativa previa, dado que ésta se aplica exclusivamente a los despidos colectivos. Los despidos individuales quedarán sujetos a la normativa vigente y los conflictos serán resueltos por los tribunales. Asimismo, los

despidos resultarán más fáciles al ampliarse los supuestos en que éstos están justificados, al haber añadido a la lista los motivos de índole organizativa y productiva. También se flexibilizan los despidos temporales, mediante la ampliación de la lista de motivos posibles.

El segundo elemento de esta ley se refiere a la flexibilización de una serie de *normas relativas a la jornada laboral*: mediante la inclusión de una cláusula en los convenios colectivos o a través de un acuerdo directo entre la empresa y sus trabajadores, el tiempo de trabajo anual puede repartirse durante el año; la jornada laboral máxima de 9 horas puede sustituirse por otra norma mediante la inclusión de una disposición en ese sentido en el acuerdo colectivo o por acuerdo entre la empresa y sus empleados, siempre que exista un intervalo mínimo de 12 horas entre el final de una jornada y el comienzo de la siguiente; el cómputo de las horas de descanso no se basará ya en un período semanal sino quincenal; salvo disposición en contrario, las horas extraordinarias se pagarán con días adicionales de vacaciones o,

en caso de acuerdo, conforme a lo previsto en los convenios salariales colectivos o individuales; el trabajo nocturno se pagará de conformidad con lo previsto en los convenios salariales colectivos, a menos que se compense con tiempo de descanso adicional; queda autorizada la distribución de las vacaciones anuales en distintos períodos a lo largo del año.

La ley pretende igualmente fomentar la *movilidad geográfica y entre puestos de trabajo*. Las categorías profesionales se definen por negociación colectiva, bajo la denominación de categorías o grupos profesionales. Éstos sustituirán a las antiguas categorías corporativistas definidas en las Ordenanzas Laborales, que, según el deseo manifestado por las autoridades, deberían ser sustituidas por acuerdos entre los interlocutores sociales o, en su defecto, derogadas oficialmente para finales de 1995 como muy tarde. En lo que respecta a la movilidad geográfica, se amplían las posibilidades de las empresas para trasladar a sus trabajadores a otro lugar. El traslado del personal se basará en factores económicos y la autorización administrativa queda suprimida, si bien cuando se trate de traslados colectivos habrá de consultarse a los representantes de los trabajadores como mínimo quince días antes.

En relación con la *fijación de salarios* y los convenios colectivos, se ofrece a las empresas la posibilidad de no atenerse a los convenios salariales colectivos celebrados a nivel nacional, regional o sectorial. No obstante, será necesario o bien hacer expresamente referencia en el convenio a las exenciones permitidas, o bien un acuerdo previo entre la empresa y los trabajadores. Las normas de fijación de los salarios podrán definirse expresamente mediante contratos colectivos o individuales. Además, el proyecto de ley permite suprimir o sustituir por otra fórmula los complementos de antigüedad en los convenios colectivos, y suspender la aplicación de determinadas cláusulas de los contratos colectivos cuando éstos estén siendo renegociados.

En conjunto, esta extensa revisión del Estatuto de los Trabajadores flexibiliza y moderniza la normativa laboral, sustituyendo en gran parte la intervención normativa estatal por decisiones que, especialmente en el contexto de los convenios colectivos, serán tomadas por los interlocutores sociales, los cuales desempeñarán un papel mucho mayor que hasta ahora.

Ley sobre las empresas de empleo temporal

Una segunda ley legaliza y fija las normas que han de observar las empresas de empleo temporal. Esta actividad estará sujeta a una autorización administrativa previa anual, que podrá renovarse. Al cabo de tres años, la empresa podrá obtener un permiso permanente. Entre los requisitos impuestos a las empresas se incluyen una garantía financiera que acredite la capacidad de la empresa para cumplir con sus obligaciones frente a los trabajadores y la seguridad social; una estructura mínima (locales y

personal); la obligación para la empresa de dedicarse exclusivamente a tal actividad y de no tener deudas pendientes relacionadas con impuestos, salarios o seguridad social.

Ley de medidas urgentes para promover el empleo

En lo que respecta a los procedimientos de *contratación*, esta Ley ha suprimido la obligación para las empresas de contratar a los trabajadores a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM) y ha abierto la posibilidad de que entidades privadas de carácter no lucrativo operen en un nivel intermedio del mercado laboral, encargándose de adecuar la oferta y la demanda.

En cuanto a la promoción del empleo, la Ley prorroga durante un período superior a un año y medio los actuales *contratos temporales* celebrados en virtud de programas de fomento cuyo período de vigencia de tres años finalizaría en 1994. Asimismo, se crean nuevos contratos más favorables para las empresas que cuentan con menos de 25 trabajadores y que no han llevado a cabo ninguna reducción de plantilla, así como para aquellas que contratan a un primer empleado.

Los *contratos de formación y prácticas* quedan sujetos a nuevas normas. El contrato de formación se sustituye por un nuevo contrato de aprendizaje y la duración del antiguo contrato de prácticas se reduce de tres a dos años. El nuevo contrato de aprendizaje, de una duración máxima de tres años, está destinado principalmente a personas escasas o medianamente cualificadas, que carezcan de un título universitario o de estudios superiores. Un mínimo del 15% del tiempo de trabajo ha de dedicarse a aspectos teóricos. La retribución del aprendizaje se fijará en principio en los convenios salariales colectivos. En su defecto, los contratados en prácticas cobrarán el 70% del salario mínimo obligatorio durante el primer año, el 80% durante el segundo y el 90% durante el tercero. Otro de los elementos que reducen los costes de las personas sujetas a estos contratos consiste en que dichas personas no están apenas cubiertas por el seguro de desempleo o de enfermedad y tampoco han de pagar las correspondientes cotizaciones, a menos que lo exija su trabajo. Por tanto, las contribuciones que habrán de pagar los empresarios a la seguridad social en virtud de estos contratos representarán menos del 25% de las correspondientes a empleados similares con otro tipo de contratos, y los contratados en régimen de prácticas, por su parte, pagarán sólo 500 PTA.

En lo que se refiere al *trabajo a tiempo parcial*, se ha suprimido el límite máximo de las dos terceras partes de la jornada laboral; el cómputo del tiempo se realiza sobre bases anuales y la cobertura de seguridad social de que disfrutaban los empleados que trabajan a tiempo parcial menos de 12 horas semanales o de 48 horas mensuales se ha reducido de forma significativa, al objeto de fomentar estos contratos.

7.2. Evaluación y propuestas adicionales

Esta serie de medidas es bastante exhaustiva y representa, sin lugar a dudas, la mayor reforma del mercado laboral emprendida en España desde la de 1984, que permitió desarrollar el uso de los contratos temporales. Al mismo tiempo, es una reforma que llega con un gran retraso. Los debates formales con los interlocutores sociales, así como el dictamen del Consejo Económico y Social, requirieron cuatro meses. La necesidad de realizar una reforma en profundidad en el mercado de trabajo había sido claramente reconocida mucho antes de que las autoridades españolas iniciaran de manera oficial los debates.

Los sindicatos manifestaron una firme oposición frente a tales medidas, impidiendo que se celebrase un pacto social. Dichas organizaciones estaban sobre todo en contra de la flexibilización de los procedimientos de despido y la introducción de «contratos basura» y alegaban que los trabajadores con contratos fijos serían sustituidos por trabajadores con contrato de aprendizaje mal retribuidos y por trabajadores a tiempo parcial. En realidad, *a priori* no puede descartarse que estas medidas tengan algunos efectos adversos a corto plazo sobre el empleo, debido fundamentalmente a las escasas restricciones a las que están sujetas las empresas a la hora de reajustar su plantilla. No obstante, los resultados registrados hasta la fecha no han confirmado estos temores. En cualquier caso, en un contexto más amplio, son mucho mayores los beneficios que cabe esperar, en términos de evolución salarial y flexibilidad para las empresas de adecuar su plantilla a la demanda y el desarrollo tecnológico, para la eficacia, la competitividad y el empleo. Desde esta óptica, los jóvenes y los trabajadores menos cualificados podrían ser los más beneficiados por esta serie de medidas.

Pese al alcance de las reformas, algunos problemas importantes no han hallado plenamente una respuesta en esta serie de medidas. Uno de ellos es la fijación salarial. Una de las características sorprendentes de la reciente evolución del mercado laboral español es el enorme aumento salarial registrado en 1992 y 1993, en particular si se tiene en cuenta la deteriorada situación del empleo. Entre los factores que explican esta desviación, cabe citar la negociación salarial colectiva. De acuerdo con la normativa vigente, los convenios colectivos celebrados a nivel regional o sectorial son vinculantes incluso para aquellas empresas que no hayan participado directamente en la negociación. En anteriores borradores de las presentes medidas, el gobierno tenía previsto suprimir sencillamente esta cláusula de extensión, dejando a las empresas plena libertad para decidir si deseaban o no atenerse al convenio colectivo. A raíz de la oposición manifestada por las organizaciones sindicales, las autoridades introdujeron una restricción, permitiendo a las empresas

hacer caso omiso de los aumentos salariales definidos en los convenios colectivos únicamente cuando éstos contemplen de forma expresa tal posibilidad o cuando los trabajadores de la empresa estén de acuerdo con ello. Esta condición elimina en gran parte la incidencia de la reforma en la moderación salarial. Es ahora más importante que nunca que el sistema de convenios colectivos funcione de forma eficaz, habida cuenta de que, con arreglo a la reforma, muchas más cuestiones laborales pasarán a regularse por convenio colectivo.

Lorences (1994) considera que sería mejor solución actuar en dos direcciones al mismo tiempo. En primer lugar, el alcance ampliado de los convenios colectivos debería aplicarse exclusivamente a aquellas empresas en que dirección y trabajadores así lo solicitaran. En caso contrario, se llevaría a cabo una adaptación de las disposiciones generales a las condiciones específicas de la empresa. En segundo lugar, el contenido de los convenios colectivos debería organizarse a distintos niveles. En este contexto, los convenios salariales a escala nacional podrían hacerse extensivos a los principales sectores. Se eliminarían así los solapamientos y los debates sucesivos de los mismos temas en distintos niveles. En particular, todas aquellas disposiciones que pudieran constituir un obstáculo para la movilidad geográfica deberían negociarse a nivel nacional. En principio, esta solución requeriría sólo un acuerdo entre las organizaciones sindicales y patronales.

Otro factor importante en el excesivo aumento salarial es el poder interno de que disponen los trabajadores fijos. La actual serie de medidas pretende resolver este problema simplificando los procedimientos de despido. Sin embargo, las propuestas tendentes a una reducción de la indemnización por despido no fueron incluidas en el texto finalmente aprobado y algunos de los nuevos requisitos podrían, incluso, dificultar en mayor medida los despidos por parte de las pequeñas empresas. (Jimeno y Toharia 1993b).

Si bien el INEM pierde el monopolio como intermediario del mercado laboral, únicamente las entidades privadas sin fines lucrativos están autorizadas para desempeñar dicha función (de acuerdo con una antigua norma ILO), lo que impide a los agentes privados actuar como intermediarios en el mercado de trabajo. Además, esta medida no puede suplir la tan necesaria reforma del propio INEM, que actúa al mismo tiempo como intermediario (ineficaz) y como organismo responsable del pago de los subsidios de desempleo y de la formación de los parados.

Otra de las propuestas incluidas en proyectos preliminares de la reforma del mercado laboral y posteriormente descartada en respuesta a las críticas de los sindicatos se refiere al

acceso a las prestaciones de desempleo inmediatamente después del despido, cuando el trabajador acaba de cobrar una indemnización. Al estimarse que las prestaciones de desempleo desincentivan la búsqueda de trabajo, se consideró inicialmente la posibilidad de introducir un plazo para el acceso a las mismas. De forma más general, los subsidios de desempleo siguen siendo demasiado generosos en España, tanto por su importe como por su duración (García Perea y Gómez, 1993). Además, debería revisarse su financiación al objeto de no falsear tanto los incentivos de precios.

Otros temas han quedado sin respuesta en esta serie de medidas. Entre ellos, la necesidad de modificar el Plan de Empleo Rural (PER) y el sistema específico de prestaciones de desempleo de los trabajadores del campo de Andalucía y Extremadura, a fin de reducir su dependencia de tales prestaciones y de aumentar las posibilidades de que dichos trabajadores encuentren un empleo.

La política en materia de empleo debe poner menos énfasis en las medidas pasivas y más en las activas. Podría reforzarse así el vínculo entre el acceso al subsidio de desempleo, la recepción de una formación y la disposición a aceptar un puesto de trabajo. La reforma del INEM contribuiría a alcanzar estos objetivos.

La movilidad regional debe fomentarse, ya que contribuiría a una mejor distribución de los recursos en todo el país. Con vistas a ello, podría ser conveniente tomar nuevas medidas para intentar solucionar el problema de los elevados costes de la vivienda y los alquileres, en especial en las ciudades más importantes. Asimismo, debería erradicarse la discriminación que sufren los trabajadores que se trasladan a otra región en busca de trabajo y que se basa en los registros de antigüedad para acceder a una oferta de empleo. Un mejor funcionamiento de las agencias de empleo no puede sino ser benéfico para la movilidad regional, dado que ésta está estrechamente relacionada con las probabilidades de encontrar un puesto de trabajo. La nueva ley de arrendamientos urbanos, recientemente aprobada que actualiza las rentas antiguas podrá también incrementar la oferta de viviendas de alquiler, reducir el precio de los arrendamientos y, por ende, estimular la movilidad regional. Finalmente, debería fomentarse en

mayor medida y facilitarse la movilidad regional en el sector público, concretamente entre la Administración central y las Administraciones regionales y locales.

La educación y la formación requieren aún muchas mejoras, a pesar de los progresos que se han registrado en algunos sectores. Se pone todavía excesivo énfasis en la educación general (la proporción correspondiente a la formación profesional en España es mucho menor que la de cualquier otro país) y siguen escaseando determinadas materias, tales como idiomas o informática. También la calidad de la enseñanza ha de mejorarse. Los programas de estudio, en especial los de la enseñanza secundaria de carácter profesional, deben ajustarse más a las necesidades del mercado, y resulta conveniente actualizar la formación del personal docente.

Habida cuenta de la escasez de capital que registra la economía española, la producción potencial podría aumentar si se incrementase el tiempo de circulación del stock de capital. Ello permitiría crear más empleos con el actual stock de capital. La flexibilización de las condiciones laborales, por ejemplo, a través de un funcionamiento continuo siete días por semana y la introducción de nuevos turnos de trabajo, lo que se ve facilitado por la aprobación de la Ley de reforma del Estatuto de los Trabajadores, podría fomentar la creación de empleo, siempre y cuando no se produzca un aumento de los costes laborales unitarios.

Finalmente, el acceso al mundo laboral y la salida del mismo (jubilación) podrían facilitarse mediante una revisión de los contratos de relevo de 1984, cuya incidencia ha sido limitada hasta ahora. Este régimen permite a los trabajadores de mayor edad trabajar a tiempo parcial durante los tres años anteriores a su jubilación, dejando un puesto a tiempo parcial vacante para los desempleados. Las condiciones de tales contratos podrían ampliarse, por ejemplo, estableciendo una edad de jubilación más flexible, introduciendo la posibilidad del trabajo temporal junto con el régimen a tiempo parcial y ampliando el período máximo de tres años durante el cual los trabajadores pueden acogerse a este régimen antes de su jubilación. Con ello se contribuiría más eficazmente a facilitar la transición de los mayores a la jubilación y el acceso de los jóvenes a su primer empleo.

Apéndice 1. Evaluación del impacto de los contratos temporales sobre la demanda de trabajo y la fijación de salarios

Una primera forma de evaluar el impacto de los contratos temporales consiste en observar la tendencia de una función de demanda laboral y comprobar si dicha función sufre alguna modificación con posterioridad a 1984.

Partiendo de una función de producción CES en la que el progreso técnico permite ahorrar trabajo, puede derivarse una función de demanda de trabajo cuya fórmula logarítmica sería la siguiente:

$$\ln L_t = a_0 + a_1 \ln GDP_t + a_2 \ln Realcomp_t + a_3 t$$

en la que:

L_t - demanda de trabajo
 GDP_t - producto interior bruto real

Realcompt - retribución nominal por empleado deflatada por el deflador del PIB

El parámetro a_2 es simultáneamente la elasticidad de la demanda de trabajo con respecto a la retribución real y la elasticidad de sustitución entre el trabajo y el capital tal como se deriva de la función de producción CES.

La tasa de crecimiento del progreso técnico como factor de aumento del trabajo integrada en la función de producción, μ , puede derivarse de los parámetros a_2 y a^3 : $\mu = -a_3/(1 + a_2)$.

Este tipo de ecuación se estimó a partir de datos trimestrales y anuales. Las estimaciones de MCO con datos trimestrales no dieron resultados satisfactorios desde el punto de vista estadístico. Partiendo de los datos anuales correspondientes al período 1960-1992, y mediante la introducción de una demanda de trabajo retrasada como variable justificativa, para tomar en consideración la dinámica de los ajustes a corto plazo y corregir la autocorrelación residual, se obtuvo la siguiente ecuación, en la que spgdp corresponde al PIB real de España y ltotemp es el logaritmo del empleo valorado por el número total de empleados.

LTOTEMP Mínimos Cuadrados Ordinarios Datos anuales de 32 períodos comprendidos entre 1961 y 1992

ltotemp

$$= 0,50749 * \text{ltotemp}\{-1\} + 0,51361 * \log(\text{spgdp}) - 0,33985 * \log(\text{realcomp}) - 0,00755 * t + 2,05373$$

(8,71015) (9,7436) (11,1570) (6,77828) (6,38312)

Sum cuad.	0,0017	Error med	0,0079	Media LHS	9,4250
Cuad. real	0,9771	Cuad. R Bar	0,9737	F 4,27	287,612
DW (1)	1,3108	DW (2)	2,4179	H	2,0181

De los parámetros de esta ecuación se desprende que:

- el ajuste del empleo a su nivel de equilibrio se produce a un ritmo normal, y se lleva a cabo en un plazo aproximado de dos años [$1/(1 - 0,507)$];
- la elasticidad del empleo a largo plazo al PIB es prácticamente igual a 1, tal como cabía esperar, mientras que para el primer año se sitúa en torno al 0,5;
- la elasticidad de la demanda de trabajo a los salarios reales, que equivale a la elasticidad de sustitución entre el trabajo y el capital, es de 0,34 a corto plazo y 0,69 a largo plazo, lo que significa que la demanda de trabajo responde considerablemente al precio relativo del trabajo. Esta elasticidad a largo plazo no difiere demasiado del 0,95 hallado por Dolado y Malo de Molina (1987) para el empleo en la industria manufacturera entre 1964 y 1983;
- los datos confirman la existencia de un impacto significativo, aunque limitado, del progreso técnico sobre el

trabajo asociado a la variable tiempo, lo que significa que, con el tiempo, las nuevas tecnologías exigen relativamente menos trabajo.

Estos resultados se ajustan bastante bien a las estimaciones más recientes empleadas en el modelo Quest, pese a que no se incluya ninguna dinámica a corto plazo y a que la elasticidad a largo plazo frente al PIB se limite a 1.

Una vez evaluada esta función, se intentó comprobar si la introducción de los contratos temporales había provocado alguna variación en la misma. Se comparó, pues, mediante una variable ficticia que asumiese el valor 0 hasta 1984 y 1 posteriormente en el nivel de realcomp y como factor multiplicador del mismo. Los tests «T» mostraron que ninguna de estas variables ficticias era relevante desde el punto de vista estadístico. Ello lleva a pensar que la introducción de los contratos temporales no alteró ni el nivel ni la sensibilidad de la demanda de trabajo frente a los salarios reales. Este resultado puede parecer relativamente

sorprendente dado que, por sentido común y por los motivos ampliamente expuestos, la mayor creación de empleo registrada en esos años se atribuye en parte a dicho tipo de contratos.

1.1. Incidencia efectiva de los contratos temporales en el aumento salarial

Los contratos temporales pueden incidir en el empleo de otra manera, esto es, indirectamente, por su impacto sobre los salarios. A fin de verificar esta posibilidad, y partiendo de datos anuales correspondientes al mismo período 1960 a 1992, se estimaron una serie de ecuaciones de salarios estándar del tipo curva Phillips aumentada en el caso de

la función de salarios nominales. Los resultados son los siguientes, suponiendo que:

Incomp - retribución nominal por empleado en logaritmos

lpc - logaritmo del deflator de consumo privado

lprod - logaritmo del PIB por empleado

u - tasa de desempleo

dummy2 - variable ficticia: 0 de 1960 a 1984 y 1 a partir de 1985

lrealcomp - logaritmo de la retribución nominal por empleado deflatada mediante el deflator del PIB

En lo que respecta a las estimaciones de la demanda de trabajo, todos los datos provienen de la base de datos Ameco de la DG II.

LNCOMP Mínimos Cuadrados Ordinarios Datos anuales de 29 períodos comprendidos entre 1964 y 1992

Incomp

$$= 0,29487 * \text{Incomp}\{-1\} + 0,69627 * \text{lpc} + 0,88469 * \text{lprod} - 0,00602 * u - 0,10216 * \text{dummy2} - 1,48356$$

(1,81840) (4,39428) (4,56548) (2,85991) (6,06298) (2,36095)

Sum cuad.	0,0124	Error med.	0,0233	Media LHS	6,2828
Cuad. real.	0,9997	Cuad. R Bar	0,9996	F 5, 23	15732,6
DW (1)	1,2161	DW (2)	1,6535	H	4,3113

LREALCOMP

Mínimos Cuadrados Ordinarios

Datos anuales de 29 períodos comprendidos entre 1964 y 1992

lrealcomp

$$= 0,73084 * \text{lrealcomp}\{-1\} - 0,00232 * u + 0,26596 * \text{lprod} - 0,03176 * \text{dummy2} - 0,01948$$

(7,13344) (3,07985) (2,35777) (1,91365) (0,11979)

Suma cuad.	0,0043	Error med.	0,0134	Media LHS	7,1943
Cuad. real.	0,9979	Cuad. R Bar	0,9976	F 4, 24	2868,53
DW (1)	2,5408	DW (2)	2,1313	H	- 1,7865

Los resultados de las ecuaciones de salarios nominales y reales muestran que:

- La variable ficticia es estadísticamente significativa y tiene el significado esperado en ambos casos. Ello sugiere que la introducción de los contratos temporales incidió en la definición de los salarios, reduciendo los costes salariales, tanto nominales como reales. Esto se ajusta a lo que con frecuencia se ha señalado, esto es, que los trabajadores temporales cobran menos que los trabajadores fijos con idénticas cualificaciones. Además, se considera que la importante disminución de los costes de despido ha contribuido también a reducir los costes

laborales para las empresas, en un período en que la proporción de trabajadores temporales en la mano de obra iba aumentando, según se produjo hasta el año pasado. Por consiguiente, si bien la función de demanda de trabajo no se ha visto alterada por la introducción de los contratos temporales, éstos han influido positivamente en la creación de empleo al presionar a la baja sobre los costes salariales.

Las funciones de salarios estimadas muestran también otros elementos interesantes:

- la ecuación de salarios nominales muestra una gran rapidez de ajuste (1,4 años), mientras que el ajuste de los salarios reales es mucho más lento (3,7 años);

- la ecuación de salarios nominales sugiere que existe una fuerte indexación de los salarios a los precios, del 70% en el mismo año y del 99% un año y medio después;
- los salarios responden muy claramente a la productividad del trabajo, siendo la elasticidad a largo plazo de los salarios reales cercana a 1 (0,99);
- el aumento del desempleo contribuye a reducir los salarios nominales y reales, pero su impacto es muy

reducido. Además, se llegó a la conclusión de que las variaciones de la tasa de desempleo no eran estadísticamente significativas a la hora de explicar la evolución salarial. Estos resultados se ajustan en gran medida a la reiterada constatación de que los salarios no responden a la situación del mercado laboral en España y a la histéresis que, con frecuencia, se le atribuye.

Apéndice 2. Fijación óptima de los salarios en la UEM, en un sistema de tipos de cambio fijos¹

En el presente apéndice se describe un modelo muy sencillo mediante el cual se pretende ayudar a interpretar el proceso de convergencia nominal y real, y en particular a definir un crecimiento salarial sostenible en un contexto de tipos de cambio fijos. Se pone también de manifiesto en esta presentación, que permite, por lo demás, clarificar las hipótesis mixtas, la importancia de los criterios de Maastricht en materia de inflación, de los requisitos para una verdadera convergencia y de una norma general para definir un crecimiento salarial sostenible en un contexto de tipos de cambio fijos.

En el siguiente apartado se presenta detalladamente el modelo. A continuación se exponen algunas ideas y conclusiones.

2.1. Modelo

Imaginemos un modelo compuesto por dos países, con una economía nacional y un sector exterior, y supongamos que los bienes agregados pueden hallarse en dos fases, la de los bienes al por mayor y la de los bienes al por menor. Una vez superada la fase al por mayor, los bienes al por menor llevan incorporados una serie de servicios de transporte, comercialización y venta al detall que relacionan al producto con una determinada localización. Por el contrario, se supone que los bienes al por mayor localizados en distintos lugares son prácticamente intercambiables.

Podemos entonces formular dos ecuaciones de precios al consumo de tipo Cobb-Douglas, una para la economía nacional y otra para el resto del mundo. La primera puede formularse así:

$$P = AP_p^\alpha \cdot ULC^{(1-\alpha)} \quad A > 0, 0 < \alpha < 1 \quad (1)$$

siendo A y α dos parámetros, P_p el precio al por mayor y ULC los costes laborales unitarios nominales en la fase minorista, que constituyen el componente de costes de los servicios al por menor, a los que se atribuye una intensidad de trabajo relativamente elevada.

Para el resto del mundo (variables con asterisco), puede formularse una ecuación similar:

$$P^* = BP_p^{*\beta} \cdot ULC^{*(1-\beta)} \quad B > 0, 0 < \beta < 1 \quad (2)$$

en la que B y β son los mismos parámetros que A y si las técnicas comerciales son las mismas.

En la fase al por mayor, se supone que existe un arbitraje perfecto en todo el mundo y se aplica la hipótesis de la paridad de poder adquisitivo:

$$P_p = E \cdot P_p^* \quad (3)$$

siendo E el tipo de cambio (evaluado en el número de unidades monetarias nacionales por unidad monetaria extranjera).

Mediante logaritmos y diferenciando las tres ecuaciones, obtenemos las correspondientes tasas de crecimiento. A continuación, sustituimos las dos primeras ecuaciones transformadas en la tercera y obtenemos:

$$\pi = \alpha \left[\frac{(1-\alpha)}{\alpha} v - \frac{(1-\beta)}{\beta} v^* \right] + (\alpha/\beta) \pi^* + \alpha \epsilon \quad (4)$$

Suponiendo que las técnicas minoristas sean idénticas, esto es, que $\alpha = \beta$, obtenemos:

$$\pi = (1-\alpha) (v - v^*) + \pi^* + \alpha \epsilon \quad (5)$$

siendo:

π - la tasa de inflación para los precios generales al consumo;

v - la tasa de aumento de los costes laborales unitarios en el comercio minorista (en lo sucesivo y por extensión, en los servicios);

ϵ - el porcentaje de depreciación de la moneda nacional.

Convirtiendo la tasa de aumento de los costes laborales unitarios en los servicios en aumento salarial nominal en el sector de servicios menos aumento de la productividad del trabajo en los servicios, obtenemos:

$$\pi - \pi^* = (1-\alpha) [(w - w^*) - (q - q^*)] + \alpha \epsilon \quad (6)$$

siendo:

w - la tasa de aumento de los salarios nominales en los servicios

¹ El contenido de este apéndice corresponde, con algunas modificaciones, a Abreu (1993). El modelo se ajusta con bastante fidelidad al presentado por Campos e Cunha y Machado (1993).

q - la tasa de aumento de la productividad del trabajo en el sector de servicios

Reformulándolo para destacar el aumento de los salarios reales relativos en los servicios, podemos decir que :

$$(\omega - \omega^*) = [\alpha/(1 - \alpha)] (\pi - \pi^* - \epsilon) + (q - q^*) \quad (7)$$

siendo :

ω - la tasa de aumento de los salarios reales en los servicios,
 $\omega = w - \pi$

Este planteamiento del modelo requiere algunos comentarios. En primer lugar, la principal hipótesis impuesta aquí es un arbitraje perfecto en los dos países para los bienes al por mayor (ecuación 3), lo que debe considerarse únicamente como una primera aproximación a la realidad.

En segundo lugar, aunque el modelo explique mejor los precios al por menor de los productos, habida cuenta de (3), puede aplicarse con los oportunos coeficientes a la economía en su conjunto. No obstante, ello debe servirnos para recordar que las conclusiones del modelo han de ser consideradas con cautela.

En tercer lugar, con fines de simplificación, únicamente exploramos aquí la hipótesis con arreglo a la cual las técnicas son idénticas. Sin embargo, podría ser interesante verificar las conclusiones con otras hipótesis. Por ejemplo, en los países de menor renta, los servicios de comercialización y venta al por menor son menos sofisticados que los países más desarrollados, lo que implicaría que $\alpha > \beta$, siendo α el coeficiente tecnológico del país con menor renta. Finalmente, siempre y cuando este último país recupere su retraso con respecto a los demás, α podría aumentar y tendería a aproximarse de β .

En cuarto lugar, la hipótesis de una subida en los bienes al por mayor expresada exclusivamente por los costes laborales unitarios de los servicios no deja de ser una aproximación parcial en la que no tienen cabida otros costes, en concreto los del capital. No obstante, esta hipótesis puede considerarse razonable si los costes laborales representan la mayor parte de los costes de estos servicios.

2.2. Algunos resultados

a) La ecuación (5) tiene una interpretación clara : la diferencia de inflación entre un país y el resto del mundo es una media ponderada entre el aumento de los costes nacionales expresados por los costes laborales unitarios de los servicios

y la tasa de depreciación monetaria. En un sistema de tipos de cambio fijos ($\epsilon = 0$), la diferencia de inflación es menor que la diferencia de aumento de los costes laborales unitarios relativos en los servicios.

b) Un país con un tipo de cambio fijo ($\epsilon = 0$) puede experimentar un proceso de convergencia real que se traduzca en un aumento mayor de los salarios reales en los servicios que en los demás sectores ($\omega > \omega^*$) sin registrar una tasa de inflación más elevada ($\pi = \pi^*$), siempre y cuando su productividad en los servicios se incremente con mayor rapidez que en los países con los que opera: $(\omega - \omega^*) = (w - w^*) = (q - q^*)$ en (7). Se establece así una relación fundamental entre convergencia real y nominal, dado que un incremento mayor de la productividad del trabajo en los países con menor renta puede contribuir a su convergencia tanto en términos reales como nominales. En este contexto, los fondos estructurales hallan una nueva justificación, ya que pueden contribuir a facilitar no sólo el proceso de convergencia sino también el cumplimiento de los requisitos del Tratado de Maastricht.

c) Si un país registra una inflación más elevada que los demás en un contexto de tipos de cambio fijos, $\pi > \pi^*$ y $\epsilon = 0$, los salarios reales relativos en los servicios aumentan a un ritmo más rápido que la productividad relativa del sector, con independencia del ritmo de aumento de ésta: $(\omega - \omega^*) > (q - q^*)$, véase ecuación 7. Dado que la inflación interna es más elevada, la diferencia de aumento de los salarios nominales será aún mayor, lo cual representa una situación inestable. Si se aplica algo similar al sector comercial, el país sufrirá una pérdida permanente de competitividad tanto en términos de precios relativos al consumo expresados en una moneda común (por hipótesis) o de costes laborales unitarios nominales relativos (dado que $w - q > w^* - q^*$). En cualquier caso, habida cuenta de la integración del mercado laboral, el mayor aumento de los salarios nominales en los servicios se traducirá en un mayor aumento de los salarios en la industria. Así pues, si el país no registra un fuerte aumento de la productividad ligado a factores exógenos en los sectores comerciales tradicionales, sus costes sufrirán sin lugar a dudas una pérdida de competitividad. Suponiendo que ajuste sus precios a los mercados internacionales, ello provocará una degradación correspondiente de todos los sectores expuestos a la competencia externa, que se traducirá en un mayor deterioro de la balanza exterior del país. El anterior razonamiento puede, como es lógico, invertirse si se consideran las consecuencias que supone el hecho de que los costes laborales sean mayores que en los demás países en un contexto de tipos de cambio fijos.

d) Si los costes laborales unitarios nominales en los servicios aumentan con mayor rapidez en un país que en los demás,

($v > v^*$), podemos ver en (5) que $(\pi - \pi^* - \alpha\varepsilon) > 0$. En este caso, el diferencial de inflación rebasará la posible incidencia en los precios de la depreciación monetaria:

— bien $\pi \leq \pi^* \Rightarrow \varepsilon < 0$

— bien $\varepsilon \geq 0 \Rightarrow \pi > \pi^*$

El caso de los tipos de cambio fijos reviste especial interés en el contexto de la UEM. Puede verse claramente que, en ese caso también, el sistema tiende a ser inestable, dado que la competitividad de los países en lo que respecta a los precios al consumo y, en consecuencia, a los costes laborales unitarios del sector comercial se deterioraría continuamente, a menos que el sector registrase un fuerte aumento de la productividad debido a factores exógenos.

Cabe hacer aquí tres importantes observaciones. En primer lugar, la distinción entre productos comerciales y no comerciales no está clara, habida cuenta en particular de que, en la fase minorista, todos los productos llevan incorporada una determinada cantidad de servicios de distribución.

En segundo lugar, el sector servicios no puede considerarse puramente no comercial, especialmente en el contexto del mercado interior. Ello significa que una pérdida eventual de competitividad en los servicios contribuye a deteriorar la situación competitiva general del país y su balanza exterior.

En tercer lugar, aun cuando el modelo se refiera a los salarios en el sector servicios, cabe esperar que la evolución salarial sea similar en los demás sectores, dada la integración del mercado laboral, lo cual ha sido confirmado por varios estudios empíricos.

Habida cuenta de las anteriores observaciones, la relevancia del modelo y de sus conclusiones se extiende, pues, mucho más allá del sector servicios.

2.3. Conclusiones

Pese a su carácter rudimentario, este sencillo modelo nos permite destacar algunas ideas básicas:

— En primer lugar, que las divergencias sistemáticas y significativas tanto en los costes laborales unitarios como

en la inflación de los precios al consumo tienden a ser insostenibles en un sistema de tipos de cambio fijos, a menos que, debido a factores exógenos, el país registre un mayor aumento de la productividad laboral en los sectores comerciales distintos de los servicios que sus interlocutores comerciales. Esto pone de manifiesto la importancia tanto de los requisitos de la UEM en materia de inflación como de los fondos estructurales.

- Uno de los elementos clave para lograr una convergencia nominal y real reside en la relación salarios reales/productividad. En un contexto de tipos de cambio fijos, si un país no desea ver mermada su competitividad, la fijación de los salarios reales no debería guiarse por los aumentos de productividad en el país o en el sector o la empresa de que se trate. Por el contrario, la fijación de los salarios nominales (y también de los salarios reales para que el país pueda nivelar su tasa de inflación con la de sus socios comerciales) debería, a la luz del presente modelo, basarse en la siguiente regla: aumento de los salarios nominales en los países socios más diferencia de aumento de la productividad entre el país y sus interlocutores comerciales.
- En un país con pleno empleo y una adecuada tasa de actividad, la convergencia real está garantizada si se respeta la anterior norma de aumento de los salarios reales. No obstante, en los países con menor renta que registran bien un fuerte desempleo o una baja tasa de actividad, la situación del mercado laboral es otra variable que debe tenerse en cuenta a la hora de fijar los salarios. En estos países, el aumento de los salarios nominales (y de los reales si se aplica la condición en materia de inflación antes mencionada) debe mantenerse por debajo de la suma del incremento de los salarios nominales (reales) en los demás países y del diferencial de productividad con respecto a la misma actividad en los países con los que comercia.
- Si bien las negociaciones salariales dependen de las condiciones objetivas del mercado laboral y no de normas centralizadas, el tomar plenamente conciencia de estas restricciones podría contribuir a un desarrollo económico más sano, y en particular a reducir el desempleo y facilitar el cumplimiento de los requisitos de la UEM.

Apéndice 3. Principales características de los sistemas educativo y de formación profesional

3.1. Sistema educativo

La estructura del actual sistema educativo español data de 1970. En 1992 se introdujeron algunos cambios y está prevista una reforma fundamental de la enseñanza primaria y secundaria para 1995 o 1996. De momento, el aumento del gasto público de educación ha permitido financiar el porcentaje cada vez mayor de matriculaciones, especialmente en la enseñanza secundaria y superior.

La educación obligatoria en España (Educación General Básica-EGB) comienza a los seis años y dura 8 años.¹ Los porcentajes brutos de participación son ligeramente superiores al 100 % debido al número de alumnos que repiten curso. El porcentaje medio de alumnos que repiten curso se sitúa entre el 6 y el 8%. En el año 1989/90, el 78 % de los alumnos aprobaron el último curso. En 1990/91, el 81 % de los aprobados se matricularon en la enseñanza secundaria, pudiendo entonces elegir entre los programas de formación profesional (FP) y el régimen general.

Los programas de formación profesional eran uno de los principales objetivos de las reformas de educación de 1990 y 1993, cuyo propósito consistía en reducir las diferencias regionales en materia de desarrollo económico y desempleo. Se espera que, a través de un programa destinado a mejorar la calidad de la educación intermedia y definido conjuntamente por la Administración y las organizaciones patronales y sindicales, se pueda, no sólo reducir las disparidades entre las cualificaciones ofrecidas y solicitadas, sino también incrementar la flexibilidad del sistema educativo. En la actualidad, los programas de formación profesional constan de dos grados, que duran dos y tres años, respectivamente. El primero desemboca en el título de técnico auxiliar y el segundo en el de técnico especialista.²

Entre 1988 y 1992, el porcentaje de matriculación en formación profesional aumentó tan sólo en 4 puntos porcentuales, cifra muy inferior al incremento registrado en la educación secundaria en su conjunto (13 puntos porcentuales). En ese mismo período, los resultados de los alumnos empeoraron. El porcentaje de aprobados en el último curso

disminuyó en 17 puntos porcentuales, pasando al 61,5 %, y el porcentaje de alumnos que repetían curso aumentó del 9,7 % al 17,7 %. Estas cifras son el reflejo de los problemas que aún subsisten en la educación de carácter técnico. Está previsto que la reforma de 1995/96 lleve a la creación de nuevos cursos de 1 o 2 años.

El régimen general dura cuatro años. Al iniciar este ciclo, los alumnos eligen su futura especialización entre cuatro grandes divisiones: ciencias y técnica, biología, ciencias sociales y letras.³

Durante el curso 1991/92, el 63 % de la población en edad escolar seguía el programa general, frente al 46 % en 1987/88. Al mismo tiempo, el porcentaje de aprobados en el último curso aumentó del 65 % al 69 %, debido a la disminución de los alumnos que abandonaban sus estudios, puesto que el porcentaje de aquellos que repetían curso se mantenía sin cambios en un 16 %.

La participación en *la enseñanza superior* ha aumentado constantemente en España en los últimos quince años: el porcentaje de estudiantes en la enseñanza superior aumentó del 7 % en 1975/76 al 12,5 % en 1991/92.

La enseñanza superior es dispensada casi en su totalidad por universidades públicas (el 97 % de los estudiantes están matriculados en una universidad pública). Los requisitos de ingreso consisten en un examen de ámbito nacional, la selectividad, que se convoca dos veces al año. Los estudiantes están obligados a matricularse en la universidad más próxima a su domicilio. Cada año, el Consejo de Universidades establece el número de plazas disponibles en cada facultad. Los estudios universitarios se dividen en carreras de tres años, carreras de cinco o seis años y programas de posgrado, que desembocan en el doctorado.

Los resultados son muy mediocres, dado que sólo el 11 % de los estudiantes matriculados obtienen su título universitario. Este bajo porcentaje se debe al gran número de fracasos y la amplia proporción de estudiantes que abandonan la enseñanza superior.

La enseñanza superior ha sido uno de los principales objetivos de las recientes reformas gubernamentales. Se observa una tendencia a acortar los programas y adaptar los planes de estudio para incrementar la flexibilidad del sistema

¹ La reforma de 1995/96 prolongará el período de enseñanza obligatoria hasta los 16 años.

² La obtención del título de técnico especialista permite a los alumnos matricularse bien en un programa universitario de tres años, bien en el programa general de enseñanza secundaria.

³ La reforma 1995/96 introducirá, en principio, un cambio estructural que comenzará a aplicarse en 1997: la especialización durante los dos primeros años del programa general será sustituida por un plan general en el que se incluirán estudios de arte, ciencias naturales, letras, y ciencias sociales y técnicas.

educativo. Paralelamente, se están creando universidades privadas en Madrid y Barcelona. El propósito de la reforma educativa es aumentar el número de estudiantes que se matriculan en la universidad. Los fondos dedicados a becas aumentaron sustancialmente en la década de los ochenta, pero siguen siendo insuficientes para garantizar condiciones equitativas de acceso a la universidad. Un aumento general de las tasas podría permitir disponer de fondos para aumentar el número de becas. Los programas de préstamos podrían asimismo integrarse en las nuevas disposiciones financieras.

3.2. Sistema de formación

La formación profesional, esto es, la formación continua, se introdujo recientemente a través del plan FIP. Este Plan, creado en julio de 1985, ha sido revisado en varias ocasiones. En 1993, el Gobierno y los interlocutores sociales llegaron a un acuerdo para fomentar la formación continua.

La formación continua corre en gran parte a cargo de los organismos públicos. La Administración central lleva cabo programas de formación profesional a través del Instituto Nacional de Empleo (INEM), mientras que las Comunidades Autónomas participan, aunque en menor medida, en la gestión de los planes de formación profesional.¹

El plan FIP comprende :

1. Jóvenes y desempleados de larga duración
 - 1.1. Apoyo en materia de formación en virtud de los contratos de formación
 - 1.2. Formación para los desempleados menores de 25 años
 - 1.2.1. Formación para los jóvenes en paro durante menos de 1 año
 - 1.2.2. Formación para los desempleados de larga duración (más de 1 año)
 - 1.2.3. Formación profesional para las mujeres cuando estén subrepresentadas
 - 1.3. Formación para los desempleados mayores de 25 años
2. Reciclaje en las zonas rurales y en los sectores o empresas en reestructuración
 - 2.1. Formación en las zonas rurales
 - 2.2. Formación en los sectores o empresas en reestructuración

¹ Esta transferencia de competencias del INEM a las Comunidades Autónomas ha dado lugar a algunas fricciones a la hora de aplicar determinados programas financiados por la CE, ya que no se ha dado a las regiones las oportunas instrucciones para que justifiquen sus gastos.

3. Otros grupos

- 3.1. Formación de trabajadores por cuenta propia o ajena
- 3.2. Formación para los miembros de cooperativas
- 3.3. Formación para los minusválidos, emigrantes, grupos desfavorecidos y minorías étnicas
- 3.4. Formación para otros desempleados que cobren el subsidio de desempleo
- 3.5. Otros grupos

4. Formación para el personal docente

Los programas 1.1, 2.2, 3.1 y 3.2 están destinados a personas que cuentan con un puesto de trabajo. El programa de formación de trabajadores por cuenta propia o ajena (3.1) absorbió el 85% del total de participantes en estos programas durante el período 1988-1991. Los programas 1.2, 1.3 y 3.4 están dirigidos a los desempleados. Las empresas privadas pueden participar en los programas 1.1 y 1.2. En lo que respecta a la formación de los desempleados menores de 25 años, existe la posibilidad de que efectúen prácticas en empresas sin ningún compromiso contractual ulterior. Dentro del programa destinado a los jóvenes que cuentan con un contrato de formación, se estableció una subvención salarial que las empresas podían percibir en determinadas condiciones (que, en la práctica, no han sido muy estrictas).

En 1988, 349.000 personas seguían alguno de los programas de formación continua, de las cuales el 74% estaba en paro. En 1991, dicho número disminuyó ligeramente, pasando a 312.300 personas, debido a la reducción de los desempleados en formación (-20,4%) parcialmente compensada por el aumento de los trabajadores ocupados en formación (+17,9%). El seguimiento de todos aquellos desempleados que participaron en un programa de formación en 1990 puso de manifiesto que el 42% de los mismos encontraron un trabajo en 1991.

Otro programa de formación al que se ha prestado gran atención es el *programa de los talleres escuela y las cámaras de comercio*. Este programa, que combina la formación teórica con un período relativamente largo de formación y trabajo, ha sido el que más fondos comunitarios ha recibido. Comenzó a aplicarse en 1985 con el fin de restaurar el patrimonio histórico nacional y el medio urbano, así como de recuperar antiguos oficios artesanos. Tras un período de formación teórica, los estudiantes compaginan el trabajo práctico con sus estudios. Este contrato puede durar entre 1 y 3 años y los estudiantes reciben una retribución durante el período de prácticas. En

1990, más de 50 000 estudiantes y unos 1 000 organismos participaban en este programa.

En los últimos años, el INEM ha tomado conciencia de la necesidad de supervisar la calidad de la formación ofrecida y su eficacia, lo que llevó a la creación del observatorio permanente del empleo. Su objetivo es facilitar información sobre las profesiones en las que resulta difícil cubrir vacantes.

Este organismo debería convertirse en un instrumento estratégico para supervisar y planificar la formación continua.

El acuerdo firmado en 1993 por el Gobierno y los interlocutores sociales estableció un sistema de formación continua que se aplica a los trabajadores cubiertos por convenios colectivos. Éste es un sistema innovador en el que los mecanismos de formación continua quedan vinculados a los convenios colectivos sectoriales.

Bibliografía

Abreu, O. (1993): «Nominal and real convergence and optimal wage setting in EMU», *Nota interna* 23.03.93/II/01850, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros de la Comisión de las Comunidades Europeas.

Albérico Gil, L., y Jimeno, J.F. (1993): «The determinants of labour mobility in Spain: who are the migrants?», *Fedea, Documento de Trabajo* nº 93-05.

Alvarez, L.J., Jareño, J., y Sebastián, M. (1993): «Salarios públicos, salarios privados e inflación dual», *Papeles de Economía Española*, nº 56.

Andrés, J., y García, J. (1992): «Principales rasgos del mercado de trabajo español ante 1992», en J. Viñals (ed.), *La economía española ante el Mercado Único Europeo*.

Andrés, J., Dolado, J., Molinas, C., Sebastián, M., y Zabalza, A. (1990): «Europe's unemployment problem» ed. Jacques H. Drèze y Charles R. Bean, The MIT Press, *The influence of demand and capital constrain on the Spanish unemployment*.

Bentolila, S., y Dolado, J. (1992): «La contratación temporal y la formación de salarios en las empresas manufactureras en España», *Boletín Económico*, Banco de España, diciembre.

Bentolila, S., y Dolado, J. (1993): «Labour flexibility and wages: lessons from Spain», documento presentado en la 18ª reunión del Grupo de Política Económica, Bruselas, 22-23 de octubre.

Bover, O., y Antolín, P. (1993): «Migraciones regionales en España», *Boletín Económico*, Banco de España, mayo.

Bourdet, Y., Person, I. (Dec.1991): «Chômage des jeunes et fonctionnement du marché du travail: le cas français et suédois», *Economic et Statistique* nº 249.

Budd, A., Levine, P., y Smith, P. (1987): «Long-term unemployment and the shift U-V curve, a Multi-Country Study», *European Economic Review* (pp. 296-305), North-Holland.

Burda, M., y Wyplosz, C. (1993): «Gross worker and job flows in Europe», *CEPR Working Paper* nº 868, noviembre.

Calviño, N., y Lorente, J. R. (1994): «Cotizaciones sociales y empleo», *Síntesis mensual de indicadores económicos*, DGPyC, Ministerio de Economía y Hacienda, mayo.

Calmfors, L., y Driffil, J. (1988): «Bargaining structure, corporatism and macro-economic performance», *Economic Policy*, nº 6.

Calmfors, D. (1993): «Centralisation of wage bargaining and macroeconomics performance: a survey», *OCDE, Documento de trabajo* nº 131.

Campos e Cunha, L., y Machado, J.F. (1993): «Inflação em contexto de incerteza», mimeo, *Facultad de Ciencias Económicas de la Nueva Universidad de Lisboa*.

Comisión de las Comunidades Europeas (1992): «Estudio por países nº 7 relativo a España», Dirección de Asuntos Económicos y Financieros, marzo.

De Lamo, A., y Dolado, J.J. (1991): «Un modelo del mercado de trabajo y de restricción de oferta en la economía española», *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9116.

De Lamo, A., y Dolado, J.J. (1993): «Un modelo del mercado de trabajo y la restricción de oferta en la economía española», *Investigaciones Económicas*, Vol. 17, pp. 87-118.

Dirección General de Previsión y Coyuntura (1991): «El sistema de ecuaciones de precios y salarios y la tasa natural de paro», *Síntesis mensual de indicadores económicos*, diciembre.

Dolado, J.J., y Malo de Molina, J.L. (1987): «Un modelo de demanda de trabajo con expectativas de output aplicado a la industria española», *Cuadernos Económicos de ICE*, Num. 37, pp. 59-69.

The Economist, Schools Brief: «Labour pains», 12-18 febrero de 1994, pp. 66-67.

Employment in Europe (1993): *Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales de la Comisión de las Comunidades Europeas*.

Fina, L. (1991): «El problema del paro y la flexibilidad del empleo». Informes sobre un debate, *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social*, Colección informes, Serie Empleo, nº 25.

García Perea, P., y Gómez, R. (1993): «Aspectos institucionales del mercado de trabajo español, en comparación con otros países comunitarios», *Boletín Económico*, Banco de España, septiembre.

- García Perea, P., y Gómez, R. (1994): «Elaboración de series históricas de empleo a partir de la Encuesta de Población Activa (1964-1992)», *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9409.
- Garrido, L., y Toharia L.: «Más empleo, el mismo paro», *El País*, 6/4/94.
- Herce, J.A., y Sosvilla-Rivero, S. (1993): «A survey of recent applied macroeconomic and modelling research on the Spanish economy», *Fedea, Documento de Trabajo* nº 93-06.
- IWD (1994): *Informationsdienst des Instituts der deutschen Wirtschaft*, nº 25, Jahrgang 20/23, junio 1994.
- Jimeno, J.F. (1992): «Las implicaciones macroeconómicas de la negociación colectiva: el caso español», *Fedea, Documento de Trabajo* nº 92-08, abril.
- Jimeno, J.F., y Toharia, L. (1992): «El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la unión económica y monetaria europea», en *Papeles de Economía Española* 52/53.
- Jimeno, J.F., y Toharia, L. (1993): «The productivity effects of fixed term contracts: are temporary workers less productive than permanent workers?», *Fedea, Documento de Trabajo* nº 93-04, abril.
- Jimeno, J.F., y Toharia, L. (1993a): «El mercado de trabajo: lo que hay que reformar y por qué», *Fedea*, septiembre.
- Jimeno, J.F., y Toharia, L. (1993b): «El despido y sus costes: ¿qué reformas?», *Economistas*, nº 55, pp. 243-255.
- Lorences, J. (1994): «La negociación inevitable», *El País* 25/1/94.
- Lorente, J. R. (1993): «La evolución del mercado de trabajo durante el último ciclo», *Síntesis mensual de indicadores económicos*, DGPC, Ministerio de Economía y Hacienda, marzo 1993.
- Ministerio de Economía y Hacienda (1993): «La Reforma del Mercado de Trabajo», documento que el Gobierno dirige al Consejo Económico y Social en demanda de un dictamen.
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (1993) — *Guía Laboral 1993*.
- Nickell S. (junio 1990): «Unemployment: a Survey», *The Economic Journal* (pp.391-439)
- OCDE (1994): *Economic studies: «Spain»*.
- OCDE (1993): *Employment Outlook*, julio.
- OCDE, idem (1992).
- OCDE, idem (1991).
- OCDE, idem (1990).
- OCDE, idem (1989).
- Prades, J.L.P. (febrero 1990): «Medida de la contribución de la educación al crecimiento en España: 1964-86», *Revista de Economía, ICE Información Comercial Española*, nº 678 (pp. 77-88).
- Ramírez, A.A. (1993): «Capital humano y competitividad en la economía española: una perspectiva internacional», *Papeles de Economía Española: Competitividad de la Industria Española*, nº 56 (pp.131-143).
- Toharia, L., y Serrano, J.F. (1992): «El mercado de trabajo español en el proceso de convergencia hacia la unión económica y monetaria europea». *Papeles de la Economía Española: «La batalla de Maastricht y los problemas de la economía española»*, nº 52/53, (pp.78-107).
- Toharia, L., y Segundo, M.J. (dic. 1992): «The evaluation of the structural interventions in favour of the human resources in objective 1 regions» (borrador de informe final para España).

Anexo 2. Problemas de competitividad y la restricción exterior en España

Índice	
1. Introducción	81
2. Competitividad de la economía española	82
2.1. Medidas de la competitividad	82
2.2. Estabilidad y tolerabilidad del déficit exterior español	91
2.3. Política cambiaria	94
3. Orígenes de la inflación española	95
3.1. Eficacia de la política económica española en el control de la inflación	95
3.1.1. Política monetaria	95
3.1.2. Política fiscal	98
3.1.3. Política de rentas	100
3.2. Mercado de trabajo	102
3.3. Evolución de la inflación en el sector de bienes comerciables y en el sector de bienes no comerciables	103
3.3.1. Diferenciales de productividad	107
3.3.2. Demanda interna relativa	107
3.3.3. Grado de competencia interior y exterior	107
4. Factores de competitividad no relacionados con los precios	111
4.1. Tamaño de las empresas	111
4.2. Componente tecnológico	112
4.3. Dotación de infraestructuras	113
4.4. Acceso de las empresas españolas a los mercados extranjeros	113
4.5. Capital humano	114
4.6. Diferenciación de los productos	115
5. Conclusiones	116
Bibliografía	118

Gráficos

1. Tipo de cambio efectivo nominal y balanza por cuenta corriente	83
2a. Tipo de cambio y tipo del PPA PTA/DM	84
2b. Diferencia entre el tipo de cambio de mercado y el tipo del PPA PTA/DM	84
3a. Tipo de cambio y tipo del PPA PTA/ECU	85
3b. Diferencial entre el tipo de cambio de mercado y el tipo del PPA PTA/ECU	85
4a. Déficit por cuenta corriente y tipo de cambio efectivo real de la peseta	86
4b. Demanda interna y tipo de cambio efectivo real de la peseta	86
5. Grado de apertura de la economía española a precios constantes	87
6. Porcentaje de las importaciones de bienes de consumo sobre las importaciones totales y el consumo privado	88
7. Porcentaje de las importaciones de bienes de capital sobre las importaciones totales y la inversión interna	88
8. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios	89
9. Porcentaje de las exportaciones españolas en los mercados de la OCDE (bienes y servicios)	90
10. Equilibrio ahorro-inversión	92
11. Balanza básica y sus determinantes	93
12. Inversión directa privada neta y endeudamiento neto	94
13. Deflator del consumo privado	96
14. Tipos de interés nominales de los préstamos e inflación	97
15. Tipos de interés reales y crecimiento del PIB	97
16. Variaciones en el déficit presupuestario ajustado cíclicamente y crecimiento del PIB	99
17. Influencia de los impuestos indirectos netos sobre las variaciones del deflator de los usos finales	99
18. Empleo y salario por empleado en el sector público	100
19. Inflación: objetivos y resultados	101
20. Credibilidad de los objetivos de inflación	102
21. Seguridad social y costes laborales	104
22. Deflatores del PIB y del consumo privado	104
23. Comportamiento de la inflación por sectores	105
24. Inflación en el sector industrial y en los servicios de mercado	106
25. Fuentes inflacionistas en España: salarios, demanda y sector servicios	106
26. Evolución de los diferenciales de precios y de productividad entre la industria y los servicios de mercado	108
27. Precios al consumo por grupos, 1980-1985 y 1986-1992	109
28. Precios de los bienes industriales y los servicios en el índice de precios al consumo	110
29. Dotación de infraestructuras públicas	114

1. Introducción

A partir de finales de los años sesenta España registró una inflación de costes y de precios superior a la de los principales países comunitarios. Esta insuficiente convergencia nominal y la rigidez de la oferta frenaban el crecimiento de la actividad económica, toda vez que la expansión de la demanda interna se satisfacía de manera creciente con productos extranjeros. La aparición de importantes déficits exteriores obligó a aplicar una política de devaluaciones periódicas que no consiguió dar a la economía española la necesaria estabilidad nominal. Los costes de ajuste derivados de esta inestable estrategia tuvieron por consecuencia un crecimiento económico medio inferior al que se habría alcanzado en una situación de estabilidad nominal. Por otra parte, dado que cuanto más elevada es la tasa de inflación más varía ésta entre los diversos sectores y actividades, la tendencia inflacionista también provocó graves distorsiones en la asignación de los recursos.

En los últimos años, con la creciente participación de España en Europa ha cambiado significativamente el contexto de la economía española. El mayor grado de integración económica y la reducción de las barreras comerciales han hecho más sensible la balanza exterior a los diferenciales de precios, cobrando así mayor importancia aún la convergencia nominal como elemento estabilizador de la balanza exterior por cuenta corriente. Ante el fracaso de su anterior estrategia de estabilización de los precios, las autoridades españolas decidieron alcanzar este objetivo estabilizando los tipos de cambio, primero vinculando la peseta al marco alemán durante la mayor parte del período 1986-1988 y, posteriormente, adhiriéndose al MTC en 1989. Con ello pretendían mitigar las presiones sobre los costes y los precios, ya que la aplicación de un tipo de cambio semifijo significaba que no se iba a compensar una inflación interior superior a la extranjera y, por consiguiente, sólo podía preservarse la competitividad moderando los costes y los precios.

La fortaleza de la peseta y la estricta política monetaria aplicada en 1987-1992 no consiguieron reducir la inflación por debajo del 6%, a causa del rápido crecimiento de la demanda interna. La estabilización de la inflación a ese nivel tan elevado no pudo impedir que se produjese una continua pérdida de competitividad durante dicho período. Tres factores explican la insuficiente adaptación de los agentes económicos al nuevo contexto:

i) En primer lugar, ante las halagüeñas perspectivas de desarrollo de la economía española tras la adhesión a la CE se descuidaron los parámetros fundamentales. La confianza exterior en la economía española produjo una enorme afluencia de capitales que facilitaron la financiación del creciente déficit exterior, fomentaron

la apreciación nominal de la peseta y dificultaron la instrumentación de la política monetaria, haciendo necesaria la instauración de controles temporales a los flujos de capitales en 1989 y 1990. Las inversiones extranjeras también contribuyeron a intensificar la demanda interna y las tensiones inflacionistas. Por otro lado, se exageró el papel del capital extranjero en la modernización de la estructura productiva española. Los mercados financieros restaron importancia al grave desequilibrio exterior y a la pérdida de competitividad porque se esperaba que el aumento de la productividad que habría de derivarse del intenso proceso de inversión los compensaría con creces en los años siguientes. Así las cosas, no se aplicaron unas políticas fiscal y de rentas más estrictas para frenar la apreciación real de la peseta.

ii) En segundo lugar, la apertura de la economía española y el elevado tipo de cambio hicieron posible una desaceleración significativa de las subidas de precios de los productos manufacturados, pero apenas afectaron a la inflación del sector de bienes no comerciables. Tras la adhesión, los precios al por mayor de los productos manufacturados crecieron al mismo ritmo que en los países más estables. Pero esta tendencia era insostenible, ya que el mayor aumento de los precios de los servicios generaba reivindicaciones salariales en todos los sectores y encarecía los costes de producción de la industria, en menoscabo de su rentabilidad. No bastaba con una moneda fuerte y unos tipos de interés elevados para luchar contra la inflación, puesto que la escasa competencia reinante en el sector de los servicios constituía una fuente persistente de inflación.

iii) Pero no sólo se perdió competitividad en materia de precios. Tampoco se tomaron medidas suficientes para mejorar otros factores determinantes de la competitividad, como el capital humano, la I+D, etc. Aunque se registraron avances en estos aspectos, España seguía teniendo un retraso considerable con respecto a los principales países de la CE. Además, la reducción de las barreras comerciales y la competencia con proveedores extranjeros más poderosos y más experimentados en materia de diferenciación de productos contribuyeron a desequilibrar significativamente la balanza comercial española.

El programa de convergencia presentado en marzo de 1992 hacía un diagnóstico correcto de algunos de estos problemas y proponía una nueva combinación de políticas en la que la política fiscal desempeñaría un papel más importante en la regulación de la demanda y se preveían reformas encaminadas a facilitar el libre juego de las fuerzas del mercado. No obstante, al poco de aprobarse el programa de convergencia, España tuvo que abandonar su política monetaria basada en

una peseta fuerte ya que empeoraron las perspectivas económicas, los salarios no se acomodaron a las nuevas condiciones y el sector industrial se adaptó a la nueva situación recortando plantillas. El insuficiente progreso en materia de convergencia nominal y el creciente déficit exterior obligaron a devaluar la peseta tres veces entre septiembre de 1992 y mayo de 1993, en un contexto de creciente europesimismo. Una vez más el factor exterior fue determinante y condujo a un duro ajuste económico.

Para que la nueva posición competitiva de la economía española sirva de base estable para el crecimiento económico, es preciso tomar medidas energéticas en diferentes ámbitos. En líneas generales, las directrices propuestas en el programa revisado de convergencia de 1994 constituyen un buen punto de partida: una combinación más compensada de las diferentes políticas económicas y un conjunto de reformas estructurales, especialmente en el sector de los servicios. También deberá prestarse la debida atención a los demás factores distintos del precio que determinan la competitividad.¹

En el presente anexo se analizan los principales problemas de competitividad y su relación con el sector exterior. La Sección 2 se ocupa de la competitividad de la economía española teniendo en cuenta la evolución del tipo de cambio nominal, los diferenciales de precios y la balanza exterior. La Sección 3 presenta las raíces de la inflación española, haciendo referencia especialmente a la eficacia de las políticas tradicionales en la lucha contra la inflación y a las deficiencias estructurales del mercado laboral y del sector de los servicios. La Sección 4 describe los factores competitivos distintos del precio en que hay un margen de mejora considerable. Por último, la Sección 5 resume las principales conclusiones.

2. Competitividad de la economía española

2.1. Medidas de la competitividad

A mediados de los años ochenta la política económica española volvió a fijarse como objetivo la estabilidad del tipo de cambio de la peseta. Como muestra el gráfico 1, los anteriores intentos de estabilizar el tipo de cambio de esta moneda habían fracasado a los pocos años acabando en devaluaciones periódicas. Con este objetivo se pretendía estrechar la integración económica con los países comunitarios,

¹ En el anexo 4 se analiza con mayor detenimiento el destacado papel que desempeña la competitividad en el proceso de convergencia real en las demás economías europeas.

estabilizar los flujos comerciales y promover la convergencia de las tasas de inflación. La estabilidad cambiaria se consolidó en 1989 con la entrada oficial de la peseta en el MTC con una banda ancha ($\pm 6\%$). Hasta 1992 la peseta experimentó un proceso de apreciación nominal debido a la aplicación de una combinación de políticas inadecuada en la que la política monetaria resultó especialmente rigurosa. Se confiaba en que con unos tipos de interés elevados y, por tanto, una moneda fuerte se lograría moderar la inflación y los costes.

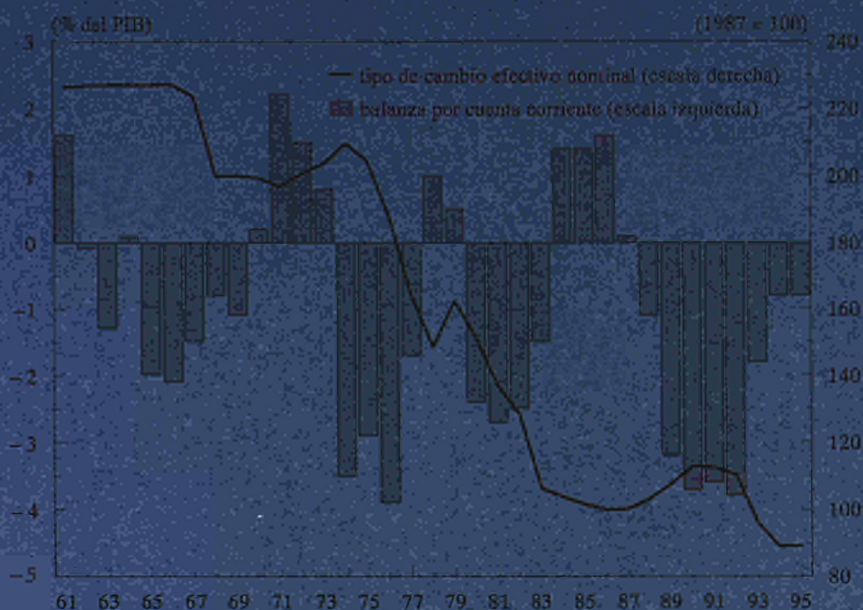
No obstante, los efectos positivos de esta política sobre la inflación no bastaron para impedir que en términos reales la peseta se apreciase sustancialmente. Para determinar si su tipo de cambio nominal estaba sobrevalorado o, por el contrario, infravalorado, resulta útil comparar su evolución efectiva y la que vendría determinada siguiendo el criterio de la paridad de poder de compra (PPA).² Para fijar los tipos de la PPA que se indican a continuación, se ha considerado cada año desde 1970 como un punto de equilibrio teniendo en cuenta los deflatores del PIB. Cuando el tipo de la PPA es superior al tipo de cambio corriente, se registra una sobrevaloración de la moneda que a largo plazo debería corregirse con una evolución normal del tipo de cambio. Esta comparación se ha hecho utilizando el ecu y el marco alemán. Se ha elegido la moneda alemana porque constituye un parámetro fundamental para la evaluación de la situación monetaria en la CE.³

Como muestra el gráfico 2, con relación al marco alemán, en 1986, cuando España entró en la CE, el tipo de cambio de la peseta se acercaba mucho al preconizado por la PPA. A partir de 1987 aumentó el tipo de cambio nominal de la peseta frente al marco alemán, mientras que los precios interiores seguían creciendo a mayor ritmo que en Alemania. La apreciación real de la peseta hizo posible una reducción del coste de las importaciones vinculadas a las intensas inversiones realizadas en la segunda mitad de los años ochenta, inversiones que contribuyeron a la modernización del país. Si esta apreciación de la peseta hubiese sido el resultado de un aumento de la productividad generado por la ola de inversiones, el nuevo tipo de cambio más elevado no

² Pérez y Vega (1993) analizan los argumentos que justifican la utilización de esta paridad y concluyen que desde el punto de vista empírico sólo se llega a un equilibrio a largo plazo si se toman en consideración los precios de los productos industriales. En este anexo esta paridad sirve de instrumento para evaluar la evolución reciente del tipo de cambio de la peseta. Esto no significa que se esté propugnando el uso de la misma en cualquier período y con cualquier deflator.

³ Chowdhury y Sdogati (1993) concluyeron, por ejemplo, que la PPC se descarta para Francia, Italia y Alemania si se toman los Estados Unidos como referencia, mientras que no se descarta para Francia o Italia si se toma como país «base» Alemania.

GRÁFICO 1. Tipo de cambio efectivo nominal y balanza por cuenta corriente



Fuente: Servicios de la Comisión.

habría creado problemas, sino que hubiera sido señal de que se iba a alcanzar un equilibrio en el tipo de cambio real mediante una reducción de los precios en vez de por medio de una devaluación. No obstante, el diferencial de productividad no era suficiente para reducir la inflación. Como el proceso de apreciación se prolongó durante varios años, la situación de las cuentas exteriores siguió deteriorándose. Finalmente, hubo que devaluar la peseta cuando la recesión afectó a la economía española. Según el gráfico 2, la depreciación de la peseta en 1992 y 1993 con relación al marco alemán prácticamente cerró la diferencia existente entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de la PPA.¹ Conviene interpretar este hecho con cierta cautela. En primer lugar, esto no significa que en la actualidad la competitividad española esté equilibrada en términos de déficit exterior.² En segundo lugar, la divergencia entre las tasas de inflación de

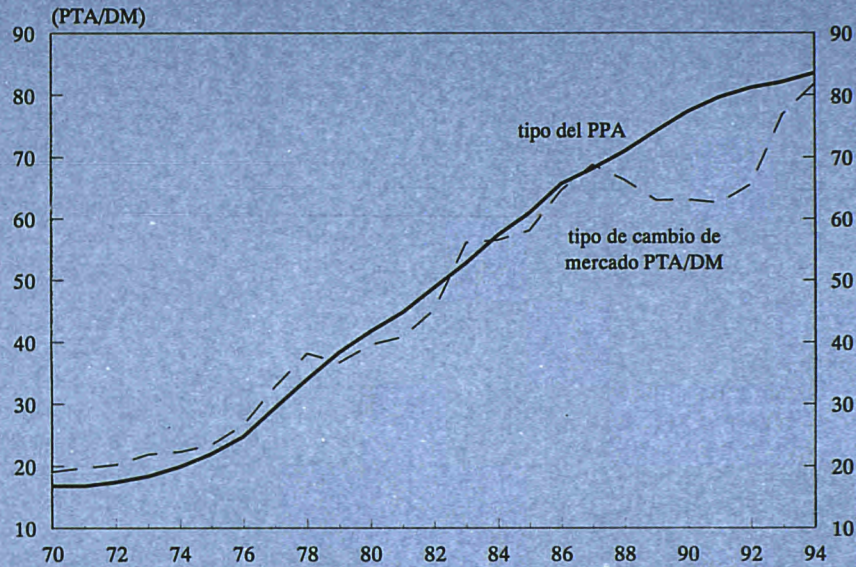
costes y de precios puede volver a ampliar en los próximos años la diferencia entre el tipo de cambio de mercado y el tipo de la PPA. Si se toma como referencia el ecu en vez del marco alemán, la divergencia entre el tipo de cambio y el tipo de la PPA (gráfico 3) refleja una menor sobrevaloración de la peseta en la segunda mitad de los años ochenta que en el caso del marco.

El gráfico 4 muestra el déficit por cuenta corriente y el tipo de cambio efectivo de la peseta frente a la CE deflatado por los costes laborales unitarios de producción. Ambos indicadores reflejan un brusco empeoramiento de la competitividad española después de 1986. La balanza por cuenta corriente, que era excedentaria en 1986, arrojó un saldo negativo en 1988, con un déficit que llegó al 3% del PIB en 1989-1992. La balanza exterior también depende mucho de la posición cíclica de la economía. Como muestra el gráfico 4, el déficit exterior se agravó en la segunda mitad de los años ochenta y a principios de los noventa en gran medida debido a que el consumo interior representó un porcentaje del PIB más elevado que en los demás países de la CE. Dos indicadores útiles para determinar el deterioro de la balanza exterior, que no se debió únicamente al mayor crecimiento económico, son la penetración de las importaciones y las cuotas de los mercados de exportación.

¹ Aunque este hecho no sirve para confirmar la validez de la PPC, está claro que las expectativas del mercado se basan en parte en la evolución de los tipos de cambio comparadas con lo que la PPC implica.

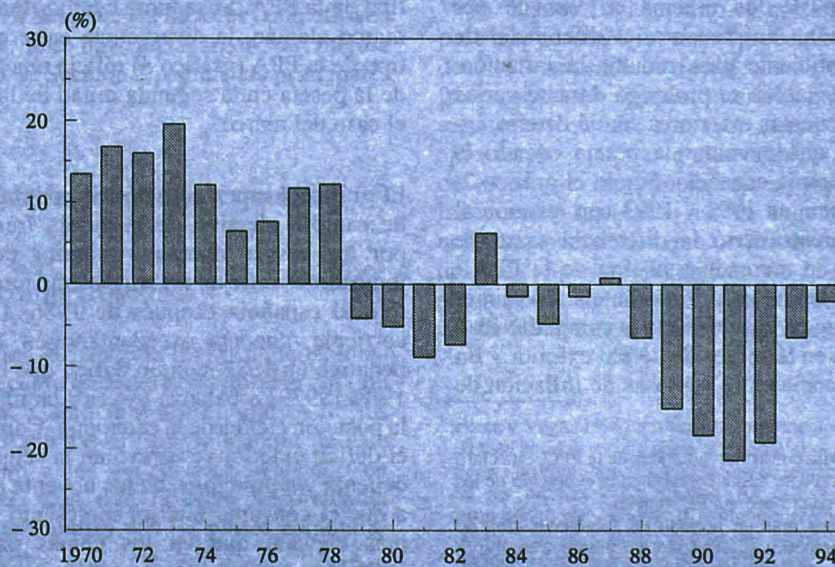
² Como Bachetta (1992) destaca, tras un período de sobrevaloración no basta con volver al nivel de competitividad nominal anterior para equilibrar la balanza exterior. Puede ser necesario un período de infravaloración para compensar la posible «histéresis» del comercio exterior (no es posible recuperar los mercados perdidos por culpa de unos precios excesivos simplemente bajando los precios) y la elevada carga financiera derivada del aumento de la deuda exterior.

GRÁFICO 2a. Tipo de cambio y tipo del PPA PTA/DM



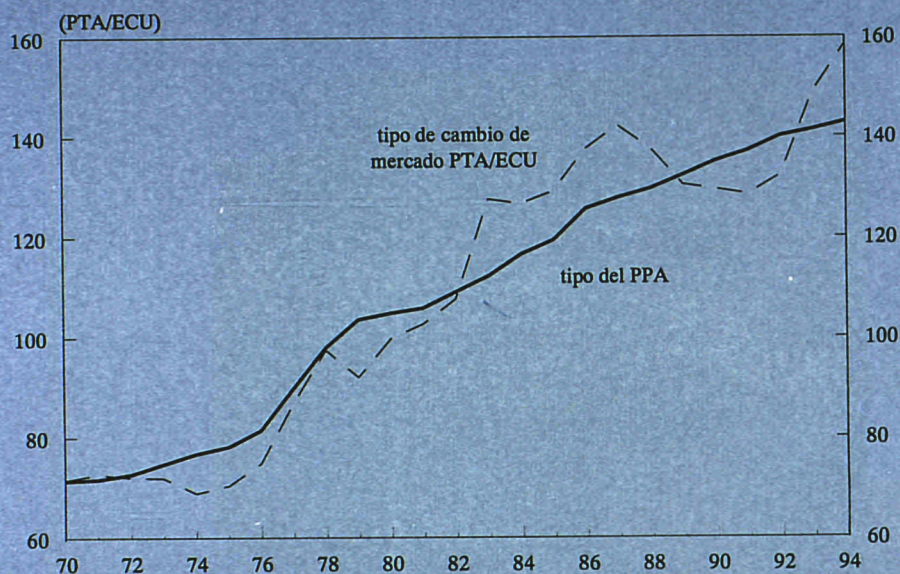
Los tipos del PPA reflejan el diferencial en la evolución de los deflatores del PIB.
 Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 2b. Diferencia entre el tipo de cambio de mercado y el tipo del PPA PTA/DM



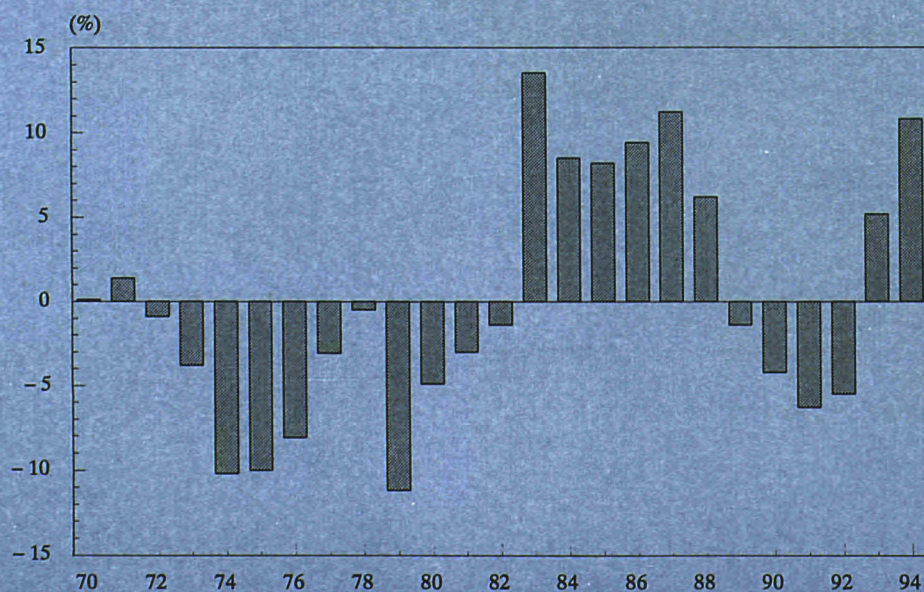
Un diferencial positivo indica una infravaloración de la peseta. Uno negativo una sobrevaloración.
 Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 3a. Tipo de cambio y tipo del PPA PTA/ECU



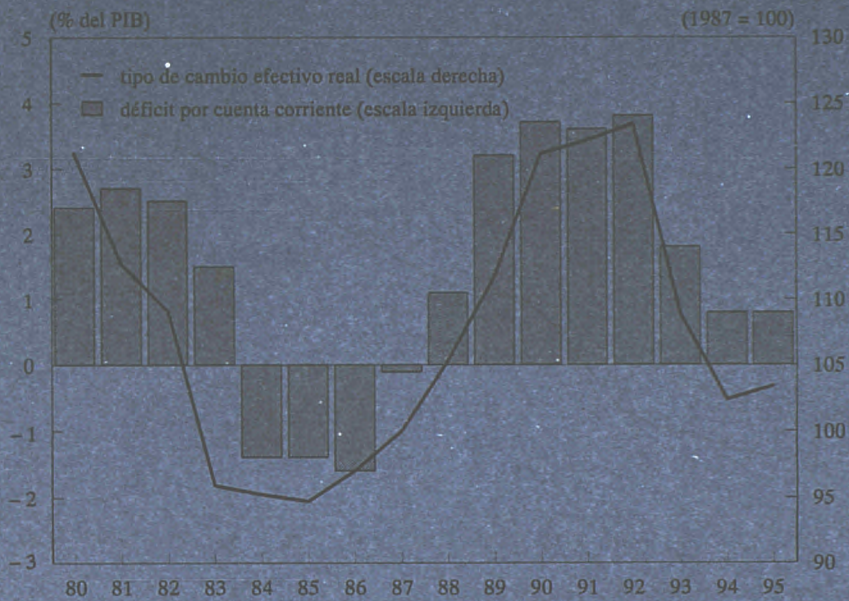
Los tipos del PPA reflejan el diferencial en la evolución de los deflatores del PIB.
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 3b. Diferencial entre el tipo de cambio de mercado y el tipo del PPA PTA/ECU



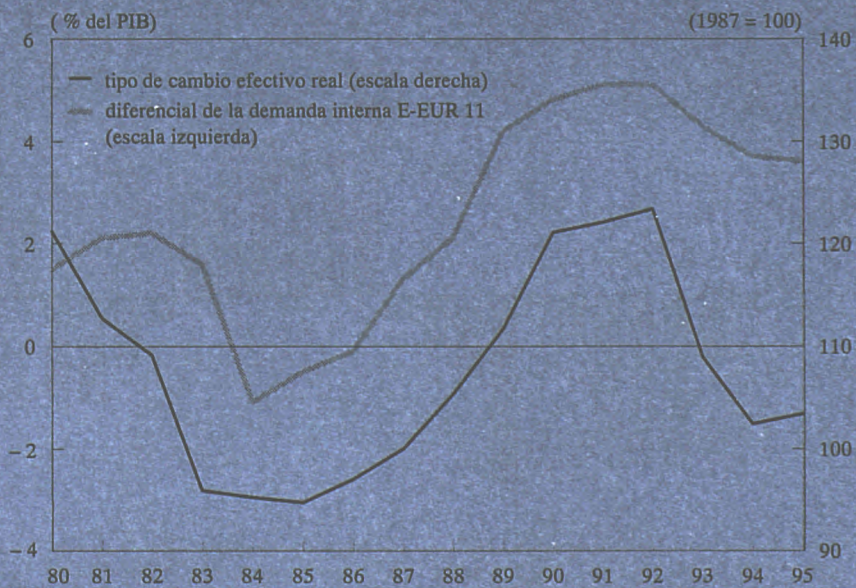
Un diferencial positivo indica una infravaloración de la peseta. Uno negativo una sobrevaloración.
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 4a. Déficit por cuenta corriente y tipo de cambio efectivo real de la peseta (a)



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

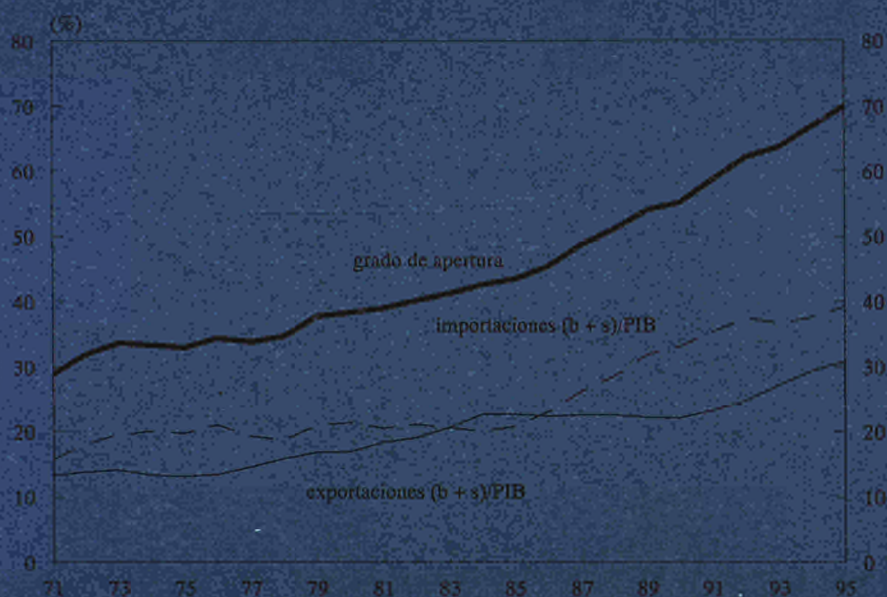
GRÁFICO 4b. Demanda interna y tipo de cambio efectivo real de la peseta (a)



(a) Deflatado por los costes laborales unitarios respecto de IC 19.

Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRAFICO 5. Grado de apertura de la economía española a precios constantes



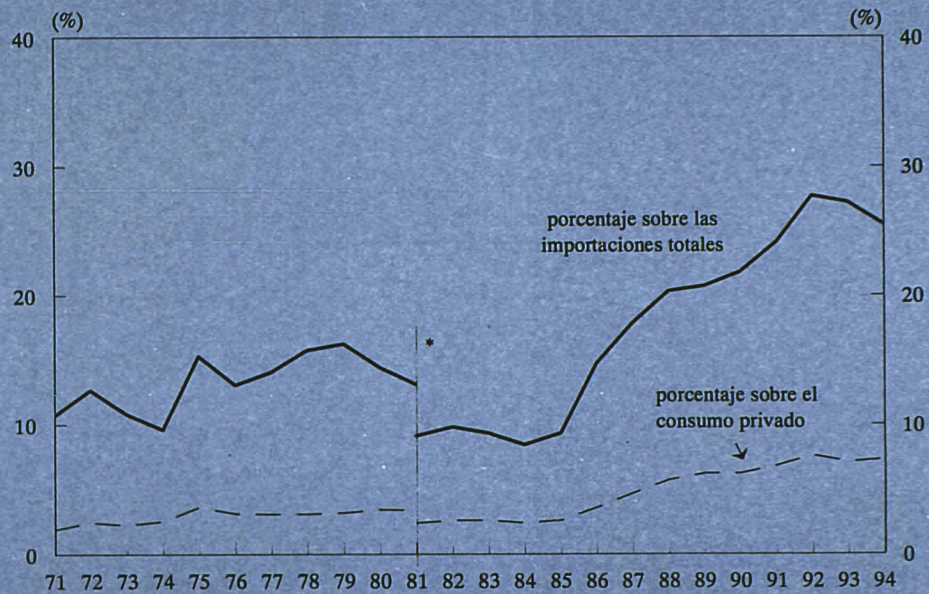
Fuente: Servicios de la Comisión.

Al crecimiento de las importaciones también contribuyó la apertura que supuso la adhesión a la CE, que puso a disposición del consumidor una gama de productos y mercados más amplia. Como se ve en el gráfico 5, en precios constantes el porcentaje de las importaciones sobre el PIB se duplicó a partir de 1986, tras haberse mantenido a un nivel de aproximadamente el 20% entre 1970 y 1985. Los porcentajes de las importaciones de bienes de consumo y de capital sobre el consumo privado y sobre la inversión en bienes de equipo casi se duplicaron hasta llegar al 50% y el 10% respectivamente (véanse los gráficos 6 y 7). Según Gordo y L'Hotellerie (1993), el porcentaje que representaban las importaciones en la demanda industrial pasó del 18,5% en 1985 al 26% en 1990. En algunos casos la penetración de las importaciones se verificó por medio de la absorción de empresas españolas por sociedades extranjeras con una mayor tendencia a importar insumos y establecer canales comerciales para introducir productos extranjeros en la economía española. El excesivo grado de penetración de las importaciones se hizo especialmente patente a principios de los años noventa cuando, pese a la importante desaceleración de la demanda interior, las importaciones continuaron creciendo a ritmo acelerado, aunque descendieran en 1993 (véase el gráfico 8).

Las exportaciones también registraron una notable expansión, aunque conviene señalar ciertos aspectos. Por una parte, nominalmente, la parte de las exportaciones españolas aumentó de manera continua en la última década pasando del 1,3% en 1985 al 1,7% en 1992 por lo que se refiere a la economía mundial y del 1,3% en 1985 al 1,9% en 1992 con relación a los mercados de la OCDE.¹ Por otra parte, la evolución de la cuota de las exportaciones españolas de bienes y servicios sobre el total de las exportaciones de la OCDE varía según se examine a precios corrientes o constantes. Como puede constatar en el gráfico 9, tras seguir una evolución similar, el porcentaje de las exportaciones españolas sobre las exportaciones de la OCDE bajó de 1987 a 1990 en precios constantes, mientras que en precios corrientes siguió aumentando. A principios de los noventa ambas magnitudes volvieron a seguir caminos paralelos, aunque todavía a diferentes niveles. Aparte del efecto sobre los precios, esta diferencia podría ser señal de un salto cualitativo en la producción española (el factor valor habría adquirido mayor importancia que el factor volumen) que obedecería a un cambio de tendencia en las exportaciones

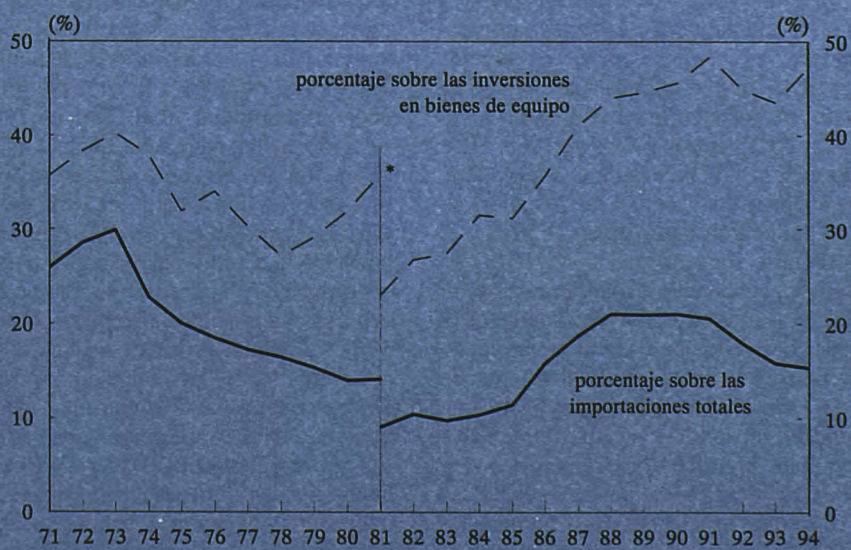
¹ Véanse Gordo y L'Hotellerie (1993).

GRÁFICO 6. Porcentaje de las importaciones de bienes de consumo sobre las importaciones totales y el consumo privado



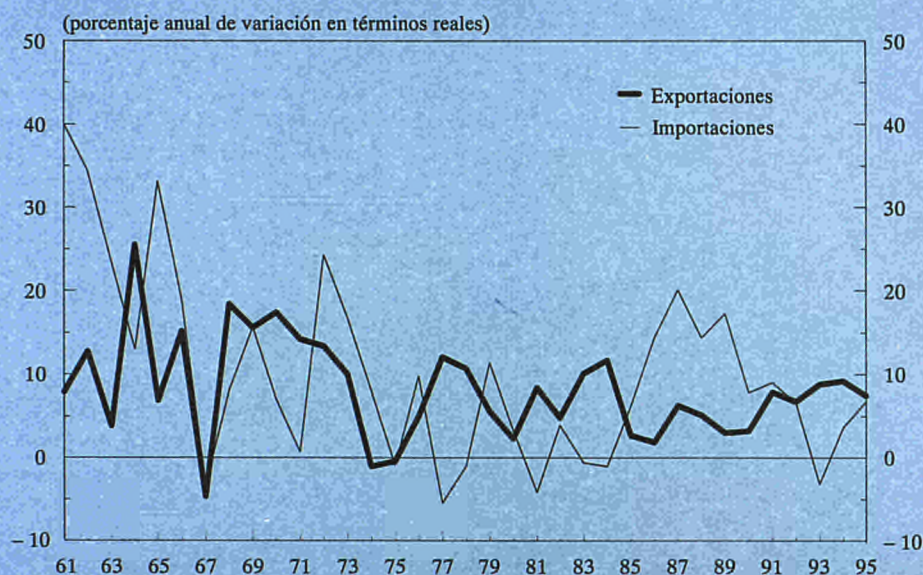
* Ruptura de las series en 1981.
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 7. Porcentaje de las importaciones de bienes de capital sobre las importaciones totales y la inversión interna



* Ruptura de las series en 1981.
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 8. Exportaciones e importaciones de bienes y servicios



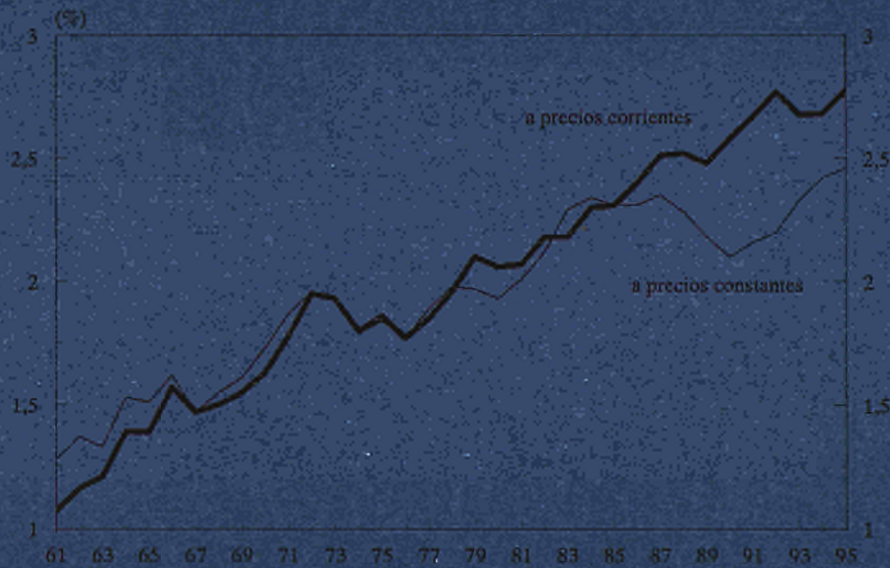
Fuente: Servicios de la Comisión.

industriales: las exportaciones habrían crecido más en los sectores capital-intensivos que en los tradicionales. No obstante, hay que tener presente la importancia de la moderación de los precios. Aunque en los sectores más modernos pueden fijarse precios elevados porque no sólo cuenta el factor precio sino también la calidad, el diseño, etc, España no estaba tan adelantada como otros países en el desarrollo de esos aspectos (véase la Sección 4). Además, el mayor grado de concentración de la industria española en los sectores tradicionales implica que los precios desempeñan un papel clave en el crecimiento de las exportaciones.

Tras la adhesión a la CE las exportaciones y las importaciones se concentraron aún más en los mercados comunitarios. Las exportaciones españolas de bienes a la CE pasaron de representar el 52% del total de las exportaciones del país en 1985 a representar el 68% del total en 1993, mientras que en el caso de las importaciones se pasó del 37% en 1985 al 61% en 1993. Por lo que concierne a las exportaciones, la dependencia española del mercado comunitario es muy superior a la de los mayores países de la Comunidad. Por ejemplo, en 1993 las exportaciones a la CE representaron el 67% del total de exportaciones, frente a un porcentaje medio de aproximadamente el 55% en Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido. Esta diferencia se explica en gran medida

por el mayor volumen de exportaciones de estos Estados miembros a los países de la AELC. De este mayor grado de dependencia pueden sacarse varias conclusiones. En primer lugar, el estrecho vínculo existente entre las exportaciones españolas y la demanda comunitaria hace que el crecimiento económico de España dependa más de la situación de la Comunidad. En segundo lugar, en todos los países grandes de la Comunidad el porcentaje del total de las exportaciones correspondiente a otras áreas (EE UU, Japón, países de reciente industrialización, países menos desarrollados) es más elevado que en España, salvo en el caso de Latinoamérica. Una mayor presencia en otros mercados extracomunitarios, como Latinoamérica o los países asiáticos de reciente industrialización, que se caracterizan por un mayor dinamismo que la CE, podría resultar beneficiosa para las exportaciones y el crecimiento españoles. Concretamente, las semejanzas culturales con Latinoamérica justifican una cuota mayor para las exportaciones españolas a esta zona, que en la actualidad sólo asciende al 4% del total. En tercer lugar, como se verá más adelante en la Sección 4, el hecho de que las exportaciones españolas se concentren en los mercados comunitarios también puede deberse a que las empresas españolas no cuentan con una estrategia adecuada para competir en los mercados mundiales. En vez de crear sus propias marcas invirtiendo en la diferenciación de sus

GRÁFICO 9. Porcentaje de las exportaciones españolas en los mercados de la OCDE (bienes y servicios)



Fuente: Servicios de la Comisión.

productos y en los servicios comerciales conexos, muchas empresas españolas se limitaron a vender productos baratos poco diferenciados a otras empresas europeas que los exportan a otros mercados a mejor precio. En ausencia de una estrategia comercial, las empresas españolas no sólo están obligadas a competir únicamente con unos precios más bajos, sino que además pierden el poder de mercado frente a los consumidores finales del que se deriva una demanda estable y ciertos beneficios derivados de la diferenciación de los productos.

Como se explicará más adelante, en el período que siguió a la adhesión a la CE la apreciación real de la peseta y un crecimiento de la demanda interna relativamente más intenso parecen haber afectado a la balanza exterior española más por haber dado lugar a una excesiva penetración de las importaciones que por haber frenado las exportaciones, que en general registraron una evolución relativamente satisfactoria.

Por consiguiente, los indicadores clásicos de la competitividad señalan que la economía española registró una pérdida sustancial de competitividad en la segunda mitad de los años ochenta y a principios de los noventa. Del gráfico 1 se desprende que en los últimos veintitrés años España sólo

consiguió un superávit exterior en los años siguientes a las devaluaciones. La elevada inflación nacional contrarresta en pocos años la ventaja nominal que se obtiene al devaluar la moneda y, de este modo, vuelve a aparecer un déficit exterior, haciéndose necesario un nuevo reajuste del tipo de cambio. El desequilibrio exterior registrado en los últimos años hacía necesaria esta solución, pero en esta ocasión la devaluación de la peseta se pospuso cierto tiempo por la gran confianza proporcionada por el MTC y la UEM.

La depreciación de la peseta en 1992 y 1993 devolvió a la economía española gran parte de la competitividad que había perdido tras la adhesión, contribuyendo a que la balanza exterior mejorase significativamente en 1993. No obstante, para mantener una balanza exterior equilibrada de forma permanente es necesario tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- i) En primer lugar, para mantener la estabilidad del sector exterior, es preciso llegar a un importante nivel de convergencia de la inflación de precios y de costes. Buena prueba de ello es que la economía española ya ha empezado a perder la competitividad que recuperó con la depreciación de la peseta, debido a que el aumento de los precios y los costes laborales es superior a la media

comunitaria. Por otro lado, incluso si se consigue encarrilar el proceso de aproximación de la inflación a los niveles registrados por los principales países comunitarios, el carácter gradual de este proceso contribuirá a la pérdida de competitividad.

- ii) En segundo lugar, como se indicó anteriormente, es posible que la eventual histéresis del comercio exterior haga precisa una mayor depreciación de la peseta para recuperar los mercados perdidos en los últimos años. La recuperación de las importaciones en los últimos meses de 1993 y en 1994, en una coyuntura caracterizada por una demanda interna que todavía estaba creciendo a un ritmo muy bajo, podría ser un indicio de que la demanda tiene un alto grado de dependencia de las importaciones. Cierta volumen de déficit exterior (entre el 1 % y el 1,5 % del PIB) podría considerarse un nivel equilibrado para un país como España que está en pleno proceso de convergencia real a las demás economías europeas. Aunque el déficit exterior de 1993 y 1994 se mantuvo ligeramente por debajo de ese nivel, se registró en un período de gran contracción de la demanda y vino precedido de una importante depreciación de la peseta, sugiriendo que la balanza exterior todavía no ha alcanzado el nivel de equilibrio apropiado a medio plazo.
- iii) En tercer lugar, pese al importante incremento del comercio exterior registrado tras la adhesión a la Comunidad, el grado de apertura de la economía española (suma de las exportaciones y de las importaciones de bienes y servicios a precios corrientes en términos del PIB) todavía era en 1993 el más bajo de los países comunitarios. Dado que el porcentaje de las exportaciones sobre el PIB también era el más bajo de la Comunidad, es preciso un profundo cambio en la estrategia de las empresas españolas en los mercados extranjeros para aumentar de manera continua dicho porcentaje y conseguir una balanza exterior saneada.
- iv) Por último, aunque en la mayoría de los sectores no son importantes, la supresión de las barreras no arancelarias todavía existentes podría dar lugar a un empeoramiento de las cuentas exteriores.

Dado que la demanda española de importaciones es muy sensible a los ciclos económicos, cabe la posibilidad de que cuando se registre una recuperación económica empeore la balanza exterior si antes no aumenta la competitividad. Por lo tanto, sin esta mejora de la competitividad, el sector exterior frenará el proceso de convergencia real.¹

¹ Véanse Buisan y Gordo (1993).

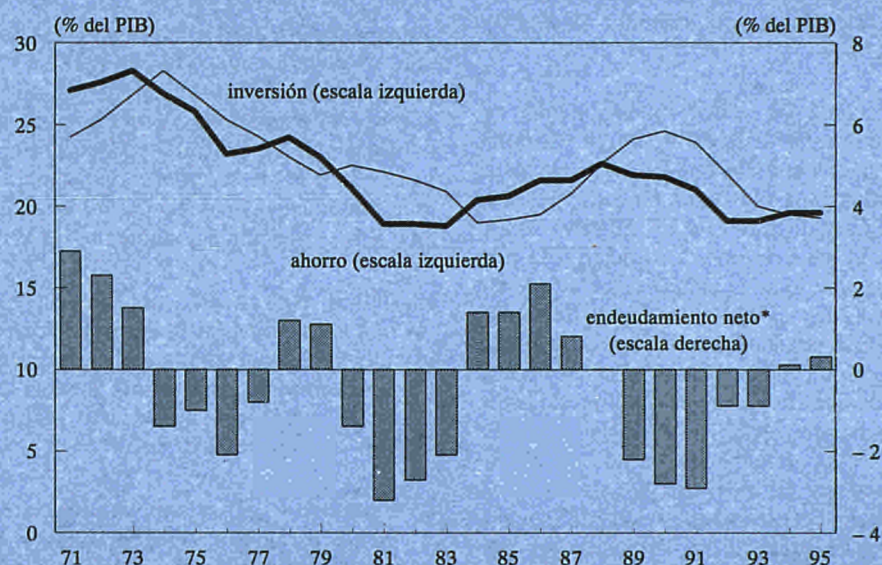
2.2. Estabilidad y tolerabilidad del déficit exterior español

Aunque el déficit exterior es uno de los indicadores utilizados para evaluar la situación competitiva de un país, en sí no proporciona información sobre sus causas ni revela en qué medida es beneficioso o perjudicial para el país. Por ello, a continuación se analizarán el equilibrio entre el ahorro y la inversión y los instrumentos de financiación del déficit para determinar en qué medida la balanza exterior española se ajusta a la situación económica.

El déficit por cuenta corriente representa el exceso de inversión con relación al ahorro nacional, esto es, la parte de la inversión financiada por el ahorro exterior. El gráfico 10 muestra la relación ahorro-inversión en la economía española desde 1971. A la vista de este gráfico pueden señalarse algunas ideas generales:

- i) El ahorro y la inversión han seguido un camino relativamente paralelo y cercano, salvo a finales de los años ochenta, cuando la inversión iba en aumento mientras que el ahorro disminuía. El gráfico muestra que se han podido corregir rápidamente las divergencias entre ambas magnitudes, esto es, el desequilibrio exterior. La integración española en la CE representó un importante conmutación (un «cambio de régimen») que contribuyó a mantener y financiar un elevado déficit exterior e hizo menos fáciles los tradicionales ajustes por medio del tipo de cambio. La adhesión también explica cómo fue posible que a finales de los años ochenta aumentase la inversión al tiempo que disminuía el ahorro.
- ii) Desde principios de los años setenta el ahorro viene registrando una tendencia descendente. La modernización del sistema financiero en las últimas dos décadas, que puso a disposición de las familias y de las empresas una gama más amplia de instrumentos de cobertura y de otro tipo para financiar el consumo y la inversión, quizá haya sido un importante factor de este declive estructural. El desarrollo del estado de bienestar disminuyó el ahorro total al aumentar el déficit presupuestario, fomentar el consumo privado y desincentivar el ahorro privado. Por el contrario, el desarrollo de instituciones de inversión colectiva y, en menor medida, los fondos de pensiones apenas influyeron en los hábitos de ahorro.
- iii) Las últimas devaluaciones de la peseta (1977, 1982 y 1992-93) se produjeron en una situación en la que, pese al declive de la inversión, el ahorro interior era insuficiente para financiarla. En las dos primeras ocasiones, la balanza exterior se corrigió gracias al aumento de la tasa de ahorro, que superó a la todavía débil inversión. Por el contrario, en 1993 la corrección del desequilibrio

GRÁFICO 10. Equilibrio ahorro-inversión



* Incluye las transferencias netas de capital extranjero.
Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

exterior se ha basado en una caída de las inversiones, mientras que la tasa de ahorro ha seguido estable.

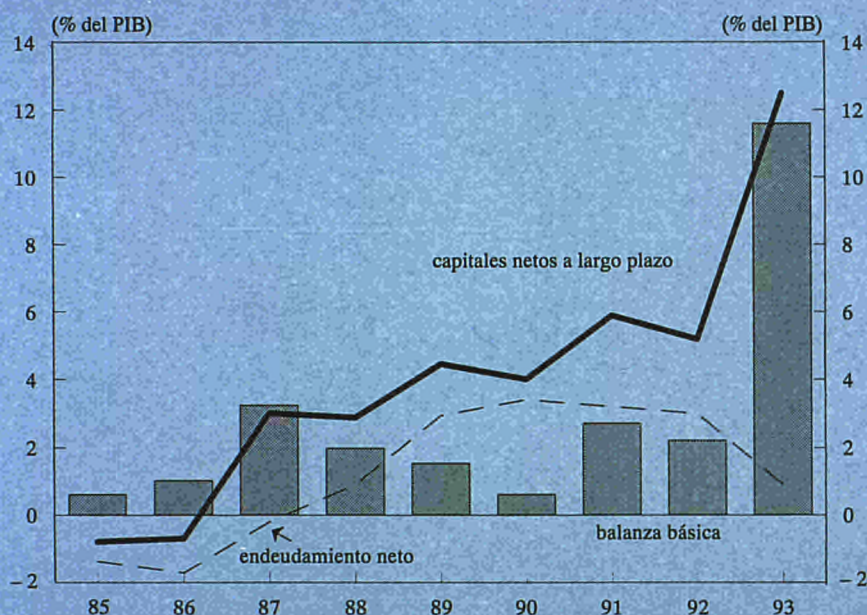
La captación de ahorro extranjero (incluidas las transferencias netas de capital) para financiar la inversión puede constituir una contribución positiva al potencial productivo y al desarrollo económico internos. Las inversiones financiadas parcialmente con capital extranjero pueden reembolsarse gracias al aumento de la producción que generan. Tras la adhesión española a la CE, la creciente importancia de las transferencias netas de capital y, ante todo, el interés de los inversores extranjeros por el desarrollo económico del país (por la expectativa de obtener un rendimiento neto más elevado que en los demás países) fueron factores que contribuyeron a la expansión de la inversión y a la apreciación nominal de la peseta, con la consiguiente aparición del déficit exterior. El rasgo más característico de este fenómeno radica en que el boom inversor de la segunda mitad de los años ochenta no fue respaldado por un incremento similar en el ahorro interno, que creció a un ritmo inferior de 1985 a 1988 y entró luego en una fase contracción que duró hasta 1992. Esta situación tiene su origen en las favorables perspectivas económicas, la acentuada tendencia a renovar los bienes de consumo duraderos y el relativamente elevado poder adquisitivo de la moneda. El ahorro exterior estaba, pues,

financiando una parte creciente de las inversiones nacionales, situación que podía perdurar en tanto que las perspectivas de crecimiento económico y de mayor integración económica fuesen favorables.

En la segunda mitad de los años ochenta la situación parecía sostenible, toda vez que el incremento del déficit exterior coincidía con una enorme expansión de la inversión. Se multiplicaron las importaciones de bienes de equipo, que crecieron una media del 22% anual en términos reales en ese período, y el déficit por cuenta corriente superó el 3% del PIB. Las entradas de capitales en España alcanzaron un nivel tan elevado que no sólo se apreció la peseta sino que las reservas del Banco de España pasaron de 13 000 millones de USD en 1985 a 53 000 millones de USD en 1990. Como puede verse en los gráficos 11 y 12, la balanza básica registró un gran superávit y el volumen neto de inversiones directas privadas fue suficiente para compensar el déficit exterior hasta 1989.

Sin embargo, a principios de los años noventa la situación cambió drásticamente. La inversión directa privada disminuyó significativamente sin contribuir a una reducción similar del déficit exterior, por cuanto el consumo y las importa-

GRÁFICO 11. Balanza básica y sus determinantes



Fuente: Banco de España y Servicios de la Comisión.

ciones siguieron creciendo a un ritmo acelerado. La disminución de la inversión directa exterior se debió a la ralentización de la economía internacional y al hecho de que empezaba a considerarse que el déficit exterior español no tenía su origen en un incremento de la capacidad de producción sino en una combinación descompensada de las políticas económicas,¹ circunstancias que suscitaron pesimismo acerca del tipo de cambio. En este contexto, el déficit exterior registrado en 1992 tenía unas implicaciones totalmente diferentes del de 1989.

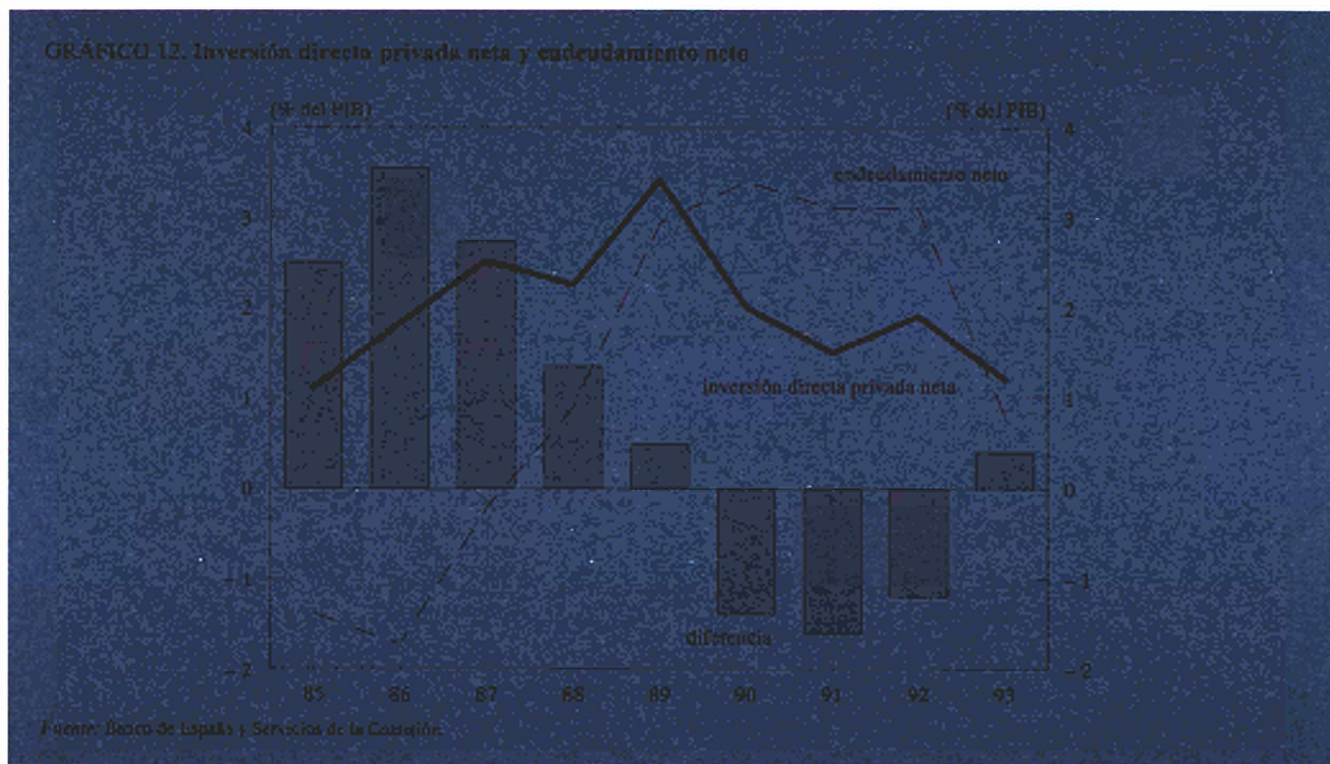
A la sazón, las autoridades españolas y algunos autores, como Dolado y Viñals (1992) consideraban que la situación podría ser sostenible. En su opinión, la apreciación real de la peseta podría ser, en parte, el resultado de las enormes entradas de capital y podía explicarse parcialmente por el incremento de la productividad. Por lo tanto, la consiguiente pérdida de competitividad real se inscribía hasta cierto punto dentro del proceso de modernización y racionalización

del sistema productivo español iniciado tras la entrada en la Comunidad.

Como se observa en el gráfico 11, la balanza básica española continuó arrojando un saldo positivo a principios de los años noventa, puesto que las entradas netas de capital a largo plazo compensaban el endeudamiento neto.² No obstante, las inversiones directas (esto es, aquellas que incluyen entradas de capital de carácter más permanente y que no suponen un incremento de la deuda exterior) fueron inferiores al endeudamiento neto desde 1990 hasta 1993, cuando con la devaluación de la peseta el endeudamiento neto disminuyó drásticamente (véase el gráfico 12). Por otro lado, en los últimos años ha aumentado significativamente el volumen de créditos extranjeros, con el consiguiente aumento de la carga financiera exterior en el próximo futuro.

¹ El importante crecimiento de las entradas de capital a largo plazo registrado en 1991 se debió principalmente a que se eximió a los no residentes de la retención fiscal a cuenta sobre los intereses pagados por los títulos de deuda pública, con lo cual se incrementó de manera considerable el volumen de deuda pública en manos de inversores extranjeros.

² El extraordinario incremento de las entradas netas de capital a largo plazo registrado en 1993 tuvo su origen en operaciones especulativas relacionadas con las expectativas de fluctuación de los tipos de interés.



2.3. Política cambiaria¹

Como se explicó anteriormente, la economía española solía recuperar su competitividad por medio de devaluaciones periódicas. Esta estrategia cambió completamente con la entrada de España en la CE en 1986. Ya antes de la adhesión, las autoridades españolas habían empezado a seguir la evolución del tipo de cambio efectivo de la peseta con relación a los principales países industrializados. Más adelante, se siguió de cerca el tipo de cambio efectivo frente a los países comunitarios y el tipo de cambio PTA/DM, hasta que en 1989 la peseta entró en el MTC del SME.

La entrada en este mecanismo reforzó la integración económica de España en la CE y la decisión de mantener el nivel de competitividad sin devaluar la peseta. Como se quería reducir la inflación a niveles similares a la de los competidores, la estabilidad nominal pasó a ser el objetivo prioritario de la política económica. Se creía que la imposibilidad de aumentar sustancialmente la competitividad variando el tipo de cambio nominal infundiría disciplina a los agentes económicos, que se mostrarían menos propensos a aumentar los precios. Como contrapartida, la entrada en el MTC

implicaba cierta pérdida de autonomía en la instrumentación de la política monetaria (que sólo podía compensarse temporalmente recurriendo a los controles de capitales). Los tipos de interés se utilizaron para garantizar la estabilidad del tipo de cambio y sólo cuando ésta estaba asegurada podían utilizarse para regular la demanda como solía hacerse previamente.

No obstante, los resultados de la adhesión al MTC no fueron todo lo satisfactorios que se esperaba. La política económica española no adquirió un marcado carácter antinflacionista sometiéndose a la disciplina del MTC debido en parte a la falta de coordinación existente entre los diferentes instrumentos de política económica. Por una parte, la fortaleza de la peseta en el MTC y los elevados tipos nominales y reales de interés registrados en 1987-1992 son prueba de la seria determinación de las autoridades monetarias de alcanzar el objetivo de estabilizar los precios. Por otra parte, la aplicación de una política fiscal expansiva y de unos mecanismos de fijación de salarios y precios poco competitivos menoscababan dicho objetivo.

El empeoramiento de las perspectivas económicas y la incertidumbre que pesaba sobre el proceso de integración económica pusieron fin al período caracterizado por una moneda fuerte. Los tipos de interés reales empezaron a

¹ El anexo 5 contiene una descripción pormenorizada de la política cambiaria española.

considerarse demasiado elevados en una coyuntura de desaceleración de la demanda interna y a la vista de que la política monetaria no podía por sí sola reducir la inflación. No obstante, la diferente combinación de políticas aplicada por el país de mayor peso en el MTC impidió la gradual relajación de la política monetaria requerida por la situación interna. Este hecho retrasó el necesario ajuste del nivel de los tipos de interés y agravó la recesión.

3. Orígenes de la inflación española

La inflación es la causa principal de la escasa competitividad que caracteriza a la economía española. Como puede comprobarse en el gráfico 13, en las últimas dos décadas la inflación española siempre ha sido superior a la media comunitaria.¹ Uno de los principales factores que explica esta diferencia es la estructura de la economía española, relativamente más regulada y rígida. La relativa falta de competencia reinante en los mercados españoles de bienes, servicios y trabajo, junto con las tensiones generadas por la transición política de un sistema muy regulado a una economía de libre mercado han llevado a los agentes económicos a recurrir a la inflación en mayor medida que en otros países para suavizar conflictos.² La ausencia de una tradición de inflación baja en el contexto de una economía atrasada hace de la expansión nominal uno de los principales objetivos perseguidos por la mayor parte de los agentes económicos. Por último, la escasa credibilidad de la política de control de la inflación también ha sido una de las causas fundamentales de esta propensión a la inflación. Estos problemas estructurales de la economía han limitado significativamente la influencia de las políticas de restricción de la demanda y de los ciclos económicos recesivos sobre la inflación. Las autoridades españolas han reconocido la importancia de estos obstáculos estructurales en su programa de convergencia y han incluido en él reformas estructurales destinadas a reducir los desequilibrios de la economía española. La reducción de las barreras estructurales necesaria para contener las tensiones inflacionistas también constituye una importante contribución a la consecución de un sistema económico más eficaz con una mayor capacidad

de producción. La convergencia nominal y real pueden hacerse así compatibles.

Determinadas características sectoriales hicieron particularmente perjudicial el proceso inflacionista español, al menos de la manera en que evolucionó hasta 1992. El aumento de la competencia en el sector de bienes comerciables condujo a una diferenciación sectorial de la inflación que provocó una asignación anormal de los recursos en beneficio de las actividades del sector de bienes no comerciables. La depreciación de la peseta en 1992 y 1993 frenó en parte esta tendencia, toda vez que los precios industriales podían aumentar sin que se perdiesen mercados y la demanda de servicios se contrajo por el impacto de la recesión. Aunque en cierta medida sigue latente la dualidad de estos dos sectores, se está produciendo un cambio evidente. De septiembre de 1992 a agosto de 1994 el incremento anual del IPC del sector de los servicios pasó del 11,3% al 5,4%, en contraste con la menor desaceleración del subíndice de productos industriales, que pasó del 4,9% al 2,9%.

Las principales fuentes de la inflación española se describen en las siguientes secciones: la credibilidad de la política económica de control de la inflación (que influye decisivamente en las expectativas de los agentes económicos) y el impacto de la política fiscal en las tendencias de los precios se analizan en la Sección 3.1. El papel que desempeña el mercado laboral en las tensiones inflacionistas se examina en la Sección 3.2. Por último, la Sección 3.3 analiza las tensiones derivadas del protegido sector de bienes no comerciables y sus efectos sobre el conjunto de la economía.

3.1. Eficacia de la política económica española en el control de la inflación

La inflación suele combatirse con una política de restricción de la demanda. Debe regularse la demanda interna de forma coordinada con la marcha de la oferta agregada para evitar que aumenten los precios. La política económica española no ha conseguido estabilizar la demanda interna, puesto que las reactivaciones y las recesiones de la economía española generalmente han sido más acentuadas que las de los demás países comunitarios. La razón principal de este fracaso radica en la aplicación de una combinación descompensada de políticas monetaria, fiscal y de rentas para regular la demanda. Pareció más fácil y menos impopular servirse con mayor frecuencia de la política monetaria para limitar la demanda que aplicar una política fiscal o de rentas rigurosa.

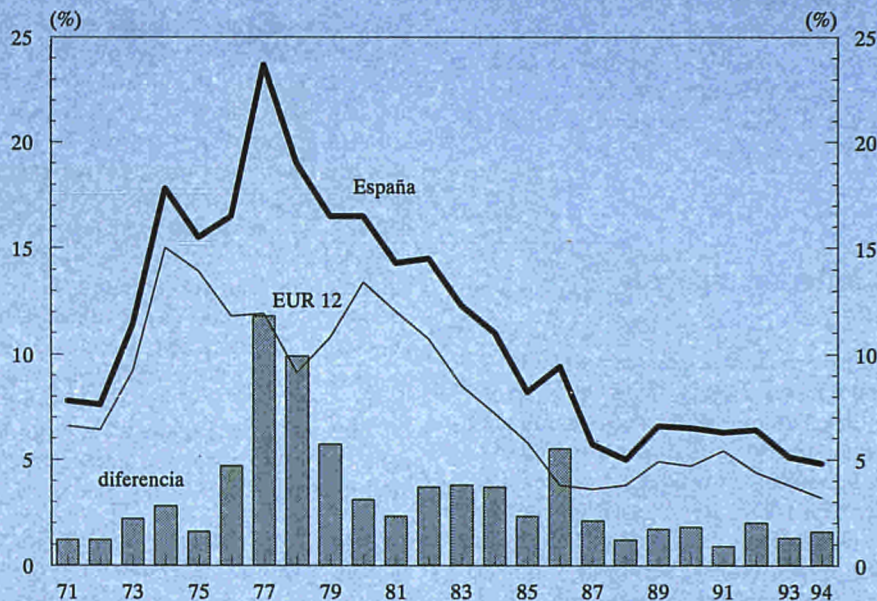
3.1.1. Política monetaria

En España la política monetaria empezó a desempeñar un papel clave en el control de la inflación en la segunda mitad de los años setenta. Previamente el banco central mantenía

¹ Aunque como indica el gráfico el diferencial de inflación con la media comunitaria sólo fue de dos puntos porcentuales en 1994, conviene recordar que la diferencia es mayor si se toman como referencia los países más estables de la Comunidad (más de 3 puntos porcentuales en 1994).

² Como señala Friedman (1973), «la inflación contribuye a resolver demandas incompatibles de diferentes grupos, que se reconcilian porque la inflación hace que estos grupos crean que se han satisfecho sus demandas».

GRÁFICO 13. Deflador del consumo privado



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

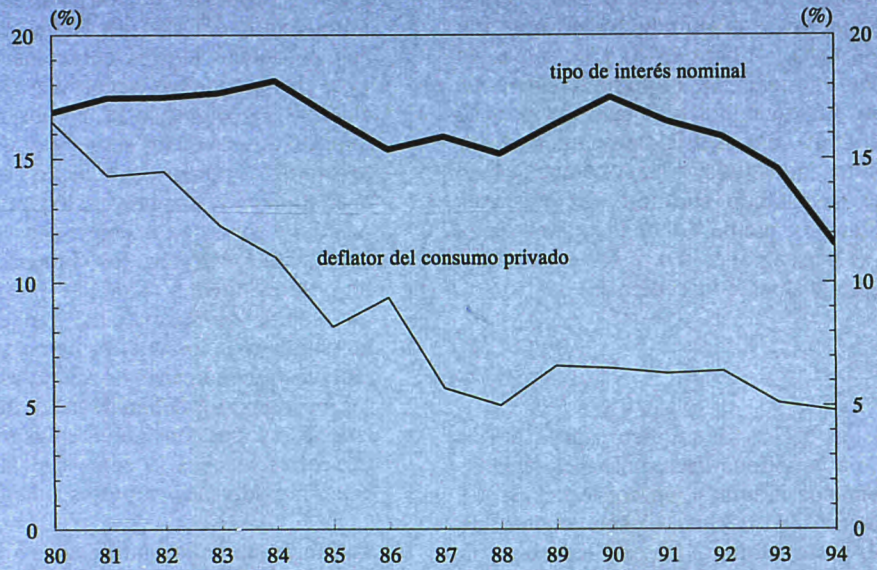
una actitud pasiva en un sistema bancario altamente regulado y con numerosos circuitos de financiación privilegiada. Por ello, los tipos de interés no reflejaban la escasez relativa de fondos y solían registrarse tipos de interés reales negativos. El comienzo de una política de control activo de la liquidez de base, la definición de objetivos en términos de agregados monetarios y la gradual liberalización de los tipos de interés contribuyeron a una reducción gradual de la inflación desde su punto máximo de 1977. Las favorables expectativas generadas a medio plazo por la aplicación perseverante de esta política contribuyeron al mantenimiento del enfoque antiinflacionista en los años ochenta. Los tipos de interés reales de los préstamos, que habían sido negativos a principios de los setenta, empezaron a subir reflejando con mayor fidelidad la relación entre la demanda y la oferta de fondos. En un contexto internacional deflacionista, este aumento de los tipos de interés reales y la relativa moderación salarial conseguida con un pacto social permitieron reducir la inflación de manera continua hasta 1988. Mientras que los tipos de interés nominales de los préstamos bajaron de un nivel de casi el 17% en 1980 a algo más del 15% en 1988, el índice de crecimiento del deflador del consumo privado pasó del 17% al 5% (véase el gráfico 14).

En el ámbito financiero y monetario, algunas medidas han tenido un impacto estructural. La liberalización de los tipos

de interés y la supresión de una parte importante de los canales de financiación privilegiada, que absorbían gran parte de los activos de los bancos, permitieron que el sistema financiero desempeñase de manera más competitiva su papel de intermediario entre el ahorro y la inversión. La transparencia en las relaciones entre bancos y clientes también ha salido reforzada por las reglamentaciones del banco central destinadas a intensificar la competencia en los mercados financieros.

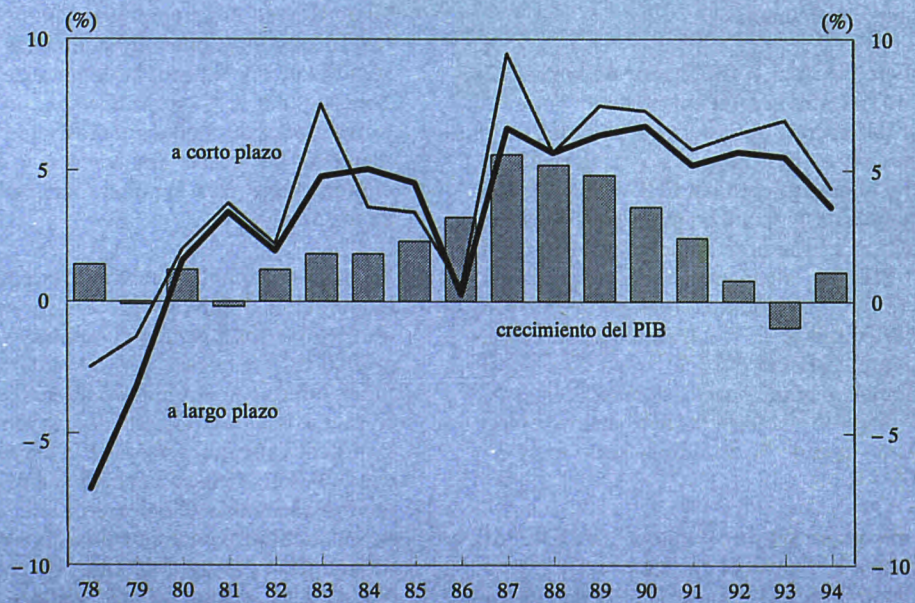
En los últimos años, el menor énfasis puesto en las políticas fiscal y de rentas y los problemas estructurales de los mercados españoles frenaron el progreso en la lucha contra la inflación, que se contuvo únicamente gracias a los elevadísimos tipos de interés reales. Por ello, pese a que después de 1987 los tipos de interés nominales de los préstamos superaban el 15%, la inflación no bajó del 5%. Esta situación representó un cambio en el papel anticíclico desempeñado por la política monetaria hasta entonces. Como se desprende del gráfico 15, mientras que hasta 1988 en general se registró una relación directa entre los tipos de interés reales y el crecimiento del PIB, la posterior desaceleración económica gradual no volvió a coincidir con una relajación de la política monetaria hasta 1994, y ello gracias a las devaluaciones y la ampliación de las bandas del MTC.

GRÁFICO 14. Tipos de interés nominales de los préstamos (a) e inflación



(a) Préstamos bancarios de 1 a 3 años.
Fuente: Banco de España y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 15. Tipos de interés reales y crecimiento del PIB



Fuente: Banco de España y Servicios de la Comisión.

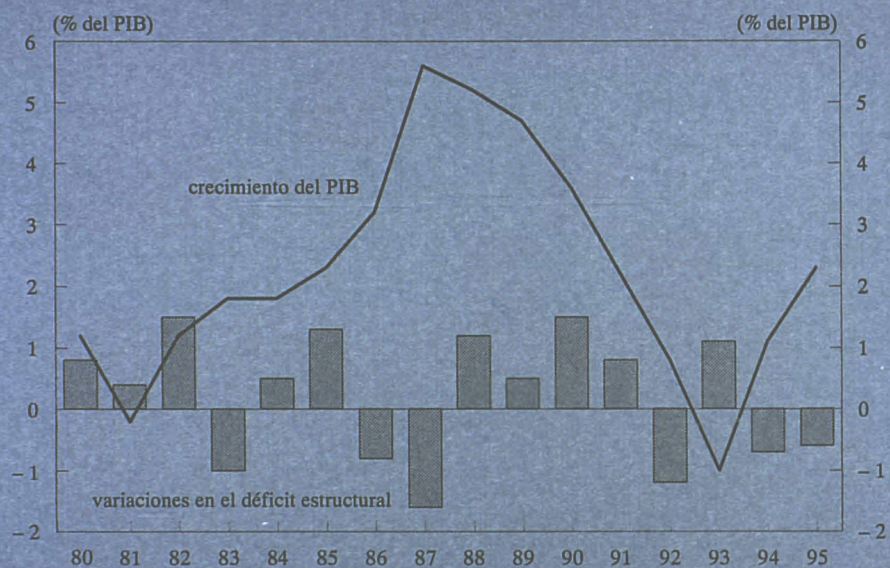
Los resultados relativamente malos obtenidos con una aplicación excesiva de la política monetaria nos ayudan a comprender mejor los mecanismos de la inflación. Los agentes económicos no creían que fuese posible luchar eficazmente contra la inflación con unas políticas fiscal y de rentas de signo contrario y sin eliminar las importantes barreras estructurales existentes. En este contexto, una mayor presión sobre los tipos de interés sólo habría conseguido restar credibilidad a la política monetaria, toda vez que habría quedado patente que, intentando suprimir las presiones inflacionistas únicamente por medio de los instrumentos de la política monetaria, se iba a agravar la recesión económica, circunstancia que era políticamente inaceptable.

3.1.2. Política fiscal

La importante expansión del sector público español en la década pasada confirió a la política fiscal un papel decisivo en el control de la demanda interna y, en consecuencia, de las tensiones en materia de precios. Concretamente, la expansión nominal del gasto público, que casi representa la mitad del PIB, influyó enormemente en el crecimiento de la actividad económica y en la intensidad de las presiones inflacionistas. Pero, al mismo tiempo, la política fiscal afecta a la inflación a través de una serie de canales específicos, como los aumentos de impuestos, las condiciones de suministro de bienes públicos y las distorsiones estructurales que puede introducir en la economía. En todos estos campos, la política fiscal española de la última década se ha caracterizado por sus importantes deficiencias:

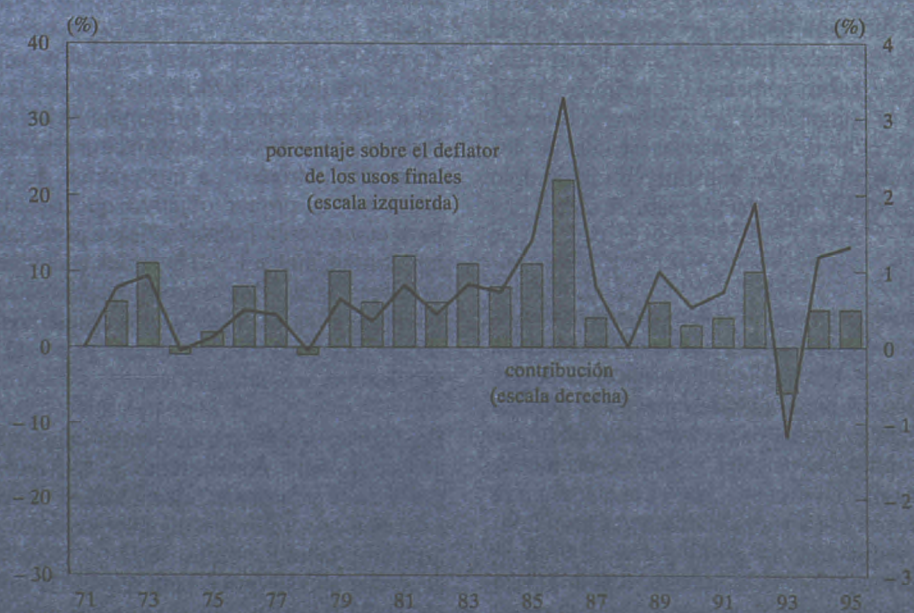
- a) Por lo que se refiere al papel estabilizador de la política fiscal, el gráfico 16 muestra la relación existente entre las variaciones en el déficit presupuestario estructural (esto es, las variaciones en el déficit que no se derivan de factores cíclicos) y el crecimiento del PIB. Hasta 1987 la política fiscal española desempeñó un papel estabilizador, puesto que el déficit estructural aumentaba cuando el crecimiento del PIB no alcanzaba su tasa potencial de crecimiento (3-3,5%), mientras que se redujo en 1986-1987 cuando comenzó la reactivación económica. Por el contrario, en el período 1988-91 la política fiscal expansiva contribuyó a aumentar la demanda interna, circunstancia que impidió que esta política desempeñase un papel estimulante cuando la economía entró en recesión en 1992-1993.
- b) Los impuestos aumentaron significativamente en los años ochenta y los agentes económicos reflejaron este hecho en sus precios. Como indica el gráfico 17, los impuestos indirectos han tenido un impacto directo sobre el deflator de usos finales de aproximadamente un punto porcentual de media. El proceso de modernización de la Hacienda pública española ha redundado en un aumento de la importancia de los impuestos indirectos como fuente de ingresos, aumento que llegó a su punto álgido con la introducción del IVA en 1986. En los últimos años, se han producido nuevos aumentos de los tipos del IVA y de los impuestos especiales (hidrocarburos, tabaco, alcohol). En el gráfico 17, no obstante, sólo se observa el impacto directo de los aumentos de los impuestos indirectos sobre los precios, aunque no hay que descartar que se haya producido una interacción entre los aumentos de los precios y los salarios como consecuencia de su estricta indexación. Además, los aumentos registrados en los impuestos directos también pueden haber provocado una subida de los precios, aun descartando la ilusión monetaria para los salarios netos, ya que en principio las mayores reivindicaciones salariales orientadas a compensar los impuestos deben de haber incrementado los costes laborales y, por consiguiente, los precios. Las subidas de las cotizaciones a la seguridad social también pueden haber movido a las empresas a aumentar los precios.
- c) La ineficacia de las autoridades a la hora de suministrar determinados bienes públicos, también podría haber sido una fuente de inflación, especialmente en el sector de los servicios. Concretamente, la creciente saturación de la sanidad y educación públicas ha obligado a una parte de la población a recurrir a empresas privadas de servicios que han aprovechado la rigidez de la oferta para aumentar sus precios. La situación de monopolio de que disfrutaban algunas empresas estatales y la relativa fortaleza de los sindicatos en estas empresas también ayudan a explicar las fuertes presiones inflacionistas a que han estado sometidas. Por último, la demora de las autoridades a la hora de pagar a las empresas privadas (contratistas, proveedores de medicamentos, etc.) puede haber incrementado los costes financieros y de gestión de estas empresas que, cabe suponer, pueden haberlos repercutido en los precios.
- d) La hacienda pública también puede haber influido en la inflación a través del comportamiento que de ella observaron los agentes económicos. Como muestra el gráfico 18, mientras que los salarios relativos de los funcionarios siguieron una tendencia a la baja hasta 1985, en el resto del período que concluye en 1994 aumentaron significativamente, a pesar de la mayor seguridad de estos empleos. Esta tendencia puede haber propiciado mayores reivindicaciones salariales en el sector privado, además de una actitud menos receptiva por parte de los agentes económicos a la hora de fijar los precios y los salarios. No obstante, según Álvarez y otros (1993), apenas hay una relación empírica entre la moderación salarial en el sector público y en el sector privado. Por el contrario, los salarios del sector privado desempeñan un papel clave en

GRÁFICO 16. Variaciones en el déficit presupuestario ajustado cíclicamente (a) y crecimiento del PIB



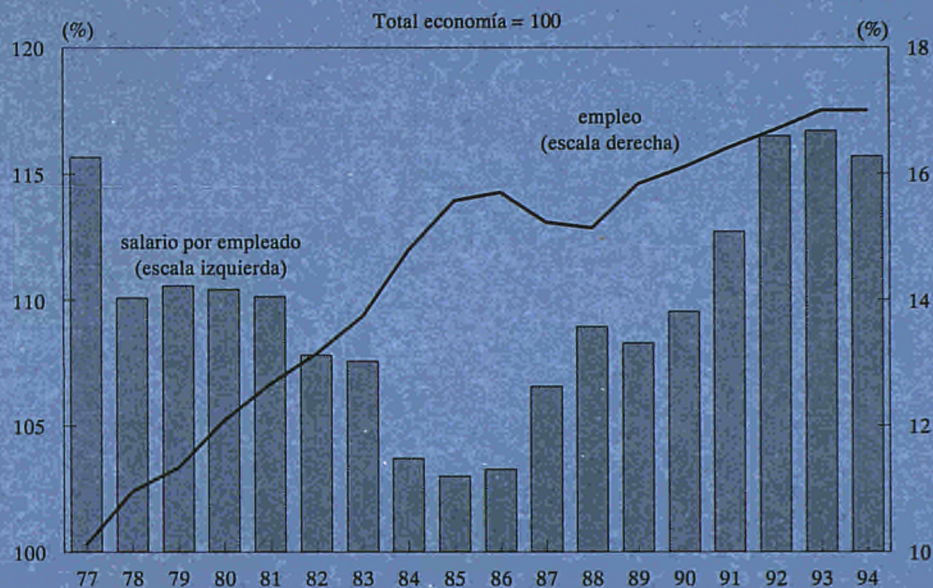
(a) Los valores positivos indican una actuación discrecional encaminada a incrementar el déficit. Los negativos a reducirlo.
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 17. Influencia de los impuestos indirectos netos sobre las variaciones del deflator de los usos finales



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 18. Empleo y salario por empleado en el sector público



Fuente: INE, Banco de España y Servicios de la Comisión.

la fijación de los precios y no cabe esperar mejoras sustanciales en la inflación basándose únicamente en la moderación salarial del sector público. En cualquier caso, esta situación puede haber empezado a cambiar en los últimos años, con la congelación de la oferta pública de empleo y la reducción de los salarios reales de los funcionarios, circunstancias que constituyen un ejemplo adecuado de austeridad y moderación para el sector privado.

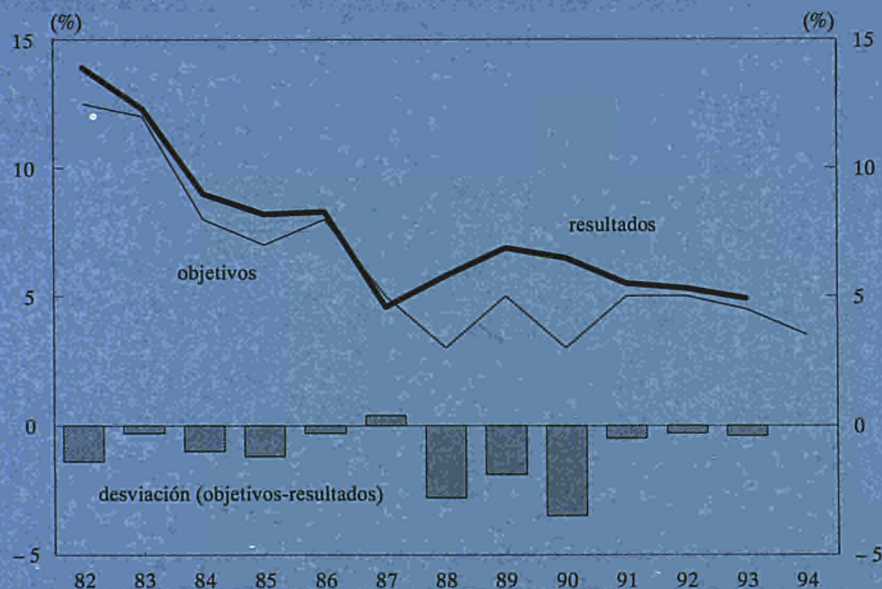
Aunque la inflación no es el principal objetivo de la hacienda pública, la experiencia española indica que con frecuencia la política fiscal ha sido un obstáculo a la reducción de las presiones inflacionistas. El papel que desempeña la política fiscal en la lucha contra la inflación también se explica por el hecho de que la inflación permite conciliar demandas sociales incompatibles que en muchos casos conciernen a la hacienda pública. Además, está demostrado que, aparte de su papel estabilizador tradicional, la política fiscal también puede ser un factor influyente en la lucha contra la inflación si se aplica un espectro más amplio de instrumentos destinados a fomentar la flexibilidad y eficacia económicas y poner freno a las expectativas inflacionistas.

3.1.3. Política de rentas

La política de rentas fue uno de los principales instrumentos utilizados por las autoridades públicas en la segunda mitad de los años setenta y a principios de los ochenta para reducir las elevadísimas tasas de inflación registradas tras la primera crisis del petróleo. La moderación de los costes laborales suele ser el primer objetivo que se fijan las autoridades para controlar la inflación. Los costes laborales representan aproximadamente el 70% de los costes totales y el 50% del deflador de la demanda final. Además, como muestran Álvarez y otros (1993), los aumentos salariales (en el sector privado) son la causa y no la consecuencia del proceso inflacionista.

En España los pactos de rentas consistieron en general en acuerdos entre el Gobierno y los interlocutores sociales (sindicatos y patronal) destinados a moderar los aumentos salariales y a reformar algunos aspectos institucionales del mercado laboral. Entre 1977 y 1986 se firmaron cinco acuerdos que sirvieron para reducir la inflación del 24% en 1977 al 8% en 1986. Como pone de manifiesto el gráfico 19, gracias a estos acuerdos hasta 1987 se cumplieron casi totalmente los objetivos oficiales. Como contrapartida, el

GRÁFICO 19. Inflación: objetivos y resultados



La inflación se mide a través del IPC anual.

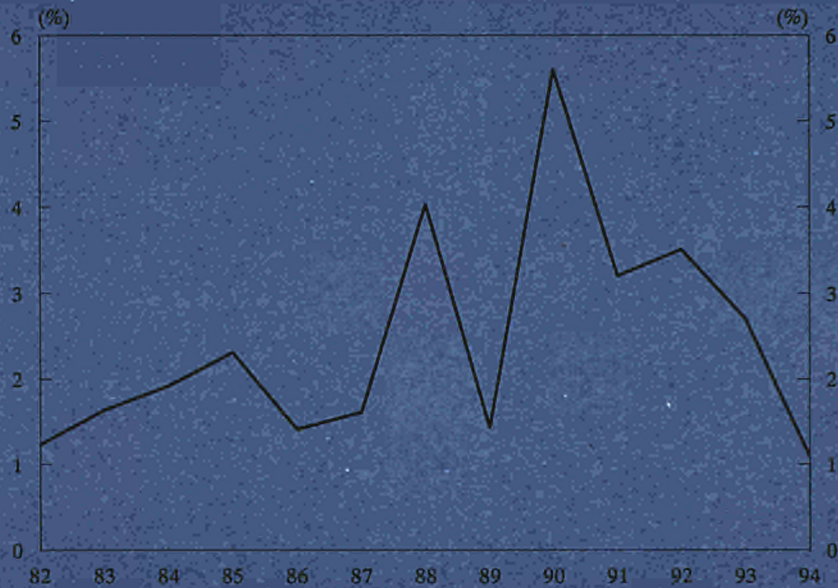
Fuente: Servicios de la Comisión y García Laso (1992).

Gobierno amplió el Estado de bienestar sustancialmente, estableciendo unas prestaciones por desempleo relativamente generosas. Además, las autoridades aceptaron casi toda la legislación laboral anterior, que era altamente protectora, y aprobaron en 1980 el nuevo Estatuto de los Trabajadores. No obstante, cuando la economía volvió a crecer a buen ritmo en la segunda mitad de los ochenta, ya no se volvió a firmar ningún pacto.

A falta de pacto de rentas, el Gobierno procuró influir en el proceso de fijación de los salarios fomentando la utilización del objetivo oficial de inflación como punto de referencia para los acuerdos salariales, de manera que en las negociaciones salariales se tuviesen en cuenta las expectativas de inflación en vez de la inflación pasada. No obstante, pronto quedó patente que el Gobierno estaba fijando objetivos de inflación excesivamente optimistas y de carácter normativo que no se cumplían en la realidad (véase el gráfico 19). Concretamente, el ambicioso objetivo de 1988 (3%), claramente superado por el resultado final (5,8%), provocó una grave pérdida de confianza en las estimaciones oficiales y debilitó la posición del Gobierno a la hora de fijar los objetivos de inflación. A partir de 1991 las divergencias fueron reduciéndose al hacerse más realistas los objetivos de inflación.

Para medir el grado de confianza en los objetivos oficiales se ha construido un índice de credibilidad consistente en la diferencia entre los incrementos salariales nominales y el objetivo oficial de inflación (véase el gráfico 20). Cuanto menor es esta diferencia, mayor es la credibilidad de las autoridades. Según este índice, en los últimos años se viene registrando una creciente pérdida de credibilidad. Mientras que en la primera mitad de los años ochenta los aumentos salariales reales por término medio fueron superiores en 2 puntos a las previsiones iniciales de inflación, esta diferencia creció hasta aproximadamente 4 puntos porcentuales en el período 1988-1992. Como consecuencia de esta pérdida de credibilidad, los sindicatos empezaron a hacer caso omiso del carácter normativo de los objetivos oficiales reclamado aumentos salariales superiores para evitar una reducción real de los salarios. Además, se reforzó la tendencia a incluir cláusulas de indización en los acuerdos salariales. De este modo, las expectativas de inflación dependían en mayor medida de los niveles de inflación pasados y se generaba un círculo vicioso que impedía que se redujese la inflación. La pérdida de credibilidad de las estimaciones oficiales llegó a extremos tan graves que las previsiones oficiales de principios de los noventa, más ajustadas a la realidad, apenas mitigaron las reivindicaciones salariales. Estas reivindicaciones fueron uno de los motivos por los que entre 1987 y 1992

GRÁFICO 20. Credibilidad de los objetivos de inflación



Por credibilidad se entiende la diferencia entre los aumentos salariales nominales y el objetivo de inflación.
 Fuente: Servicios de la Comisión y García Laso (1992).

no fue posible reducir la inflación por debajo de un nivel de aproximadamente el 6%. Como se observa en el gráfico, a partir de 1991 la fijación de objetivos más realistas aumentó su credibilidad.

La adhesión de España a la CE en 1986 y la integración de la peseta en el MTC pusieron de manifiesto hasta qué punto este país podía perder competitividad si registraba de manera continua unas tasas de inflación superiores a las de los demás países comunitarios. La vigorosa recuperación de la actividad económica experimentada en la segunda mitad de los años ochenta no proporcionó un marco adecuado para fomentar una política antiinflacionista basada en un pacto de rentas (siempre parece más fácil moderar los aumentos salariales en coyunturas recesivas que en períodos de prosperidad). Por el contrario, a principios de los años noventa, a medida que la expansión económica llegaba a su fin y los efectos de la pérdida de competitividad se reflejaban en mayor grado en el déficit exterior, las autoridades volvieron a plantear la idea de un pacto social encaminado a preservar la competitividad española. En 1991, el Gobierno presentó su «pacto social de progreso», cuya idea principal consistía en vincular los aumentos salariales a la productividad, pero fue rechazado por los sindicatos.

La gravedad de la recesión, que tocó fondo en 1993, y la necesidad de preservar la competitividad recuperada con la depreciación de la peseta, llevó a las autoridades españolas a presentar un nuevo pacto de rentas en agosto de 1993. Así, se propuso una reducción de los salarios reales de aproximadamente seis puntos porcentuales durante el período de 1994-1996. Este pacto también fue rechazado por los sindicatos a la vista de la reforma del mercado laboral que se proponía paralelamente. Aunque la moderación salarial puede mitigar las presiones inflacionistas, la experiencia ha demostrado que los pactos sociales encaminados a limitar los aumentos salariales sólo han resultado factibles cuando se ha aumentado el gasto social o se han introducido reglamentaciones laborales más rígidas. Por lo tanto, la reforma del mecanismo de fijación de los salarios y, en general, del funcionamiento del mercado laboral son requisitos necesarios para reducir la inflación de los costes laborales de manera duradera. Éste es el motivo por el que recientemente se puso en marcha una amplia reforma del mercado de trabajo (véase el anexo 1).

3.2. Mercado de trabajo

El mercado laboral español se caracteriza por una notable falta de flexibilidad que impide a las fuerzas del mercado

desempeñar un papel determinante en la fijación de los salarios. A continuación se enumeran los principales obstáculos estructurales responsables de las tensiones inflacionistas¹:

- a) En España el proceso de fijación de salarios está relativamente centralizado, de manera que generalmente se fija un aumento mínimo para cada sector productivo que sirve de punto de partida para los convenios colectivos firmados en las empresas. Así, independientemente de la situación particular de cada empresa, hay una presión externa que empuja al alza los costes laborales e, indirectamente, los precios.
- b) El grado relativamente alto de protección de que disfrutaban los empleados fijos en comparación con los sujetos a contratos temporales permite a los primeros exigir incrementos salariales elevados a pesar de la elevada tasa de desempleo. De este modo, en el proceso de fijación de los salarios influye poco la situación del mercado laboral, circunstancia que propicia el desempleo, favorece la sustitución de mano de obra por capital y frena el proceso de moderación de los precios.
- c) Como la indización es muy común, no ha habido margen suficiente para una disminución de los salarios reales en los períodos de recesión. La indización también ha impedido que las variaciones en la relación real de intercambio se reflejen en los salarios. La escasa repercusión de las fluctuaciones del tipo de cambio sobre los salarios ha sido demostrada empíricamente por Álvarez y otros (1993), que subrayan la incompatibilidad existente entre un mecanismo autónomo de fijación de salarios y la participación en un sistema de tipos de cambio casi fijos, puesto que tarde o temprano es necesario devaluar la moneda para compensar la pérdida de competitividad.
- d) Las cotizaciones a la seguridad social aumentan mucho los costes laborales. Estas cotizaciones generalmente han subido a un ritmo mayor que los salarios netos (véase el gráfico 21). Ello se debe fundamentalmente a los aumentos experimentados por los tipos de cotización y por las bases de cotización, que han hecho que los aumentos salariales debidos a la inflación hayan dado lugar a un

incremento desproporcionado de las cotizaciones a la seguridad social.

3.3. Evolución de la inflación en el sector de bienes comerciables y en el sector de bienes no comerciables

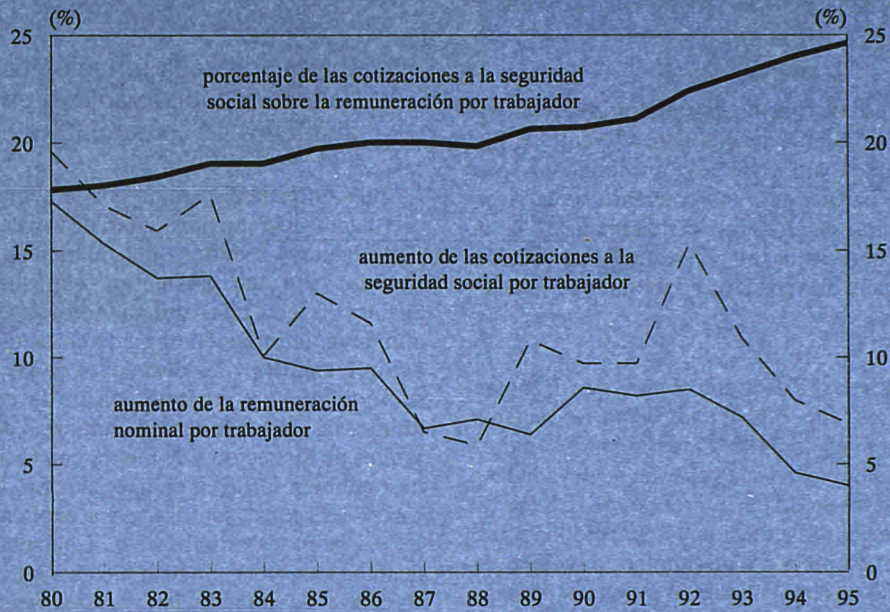
La presión cíclica ejercida por la demanda interna sobre la oferta, los incrementos salariales excesivos y los factores perturbadores externos que aumentan los precios de los insumos son los parámetros que suelen analizarse para evaluar las tendencias inflacionistas de la economía. También alimentan la inflación el grado de credibilidad de la política antiinflacionista y las decisiones de las autoridades públicas sobre el nivel y composición de la demanda interna. Por último, las particulares características competitivas y estructurales de los sectores de bienes comerciables y no comerciables también influyen en la evolución de los precios y, en el caso de España, contribuyen a explicar la evolución de la inflación en los últimos años. Concretamente, en España la demanda de bienes industriales ha dado lugar a un volumen creciente de importaciones, mientras que la demanda de servicios ha generado aumentos de precios.

Cuanto más integradas están las economías más se aproximan los precios de los bienes comerciables, toda vez que al no haber barreras comerciales es posible suministrar este tipo de bienes prácticamente al mismo precio en todo el mundo. La adhesión de España a la CE en 1986 y la consiguiente reducción de los aranceles exteriores y otras barreras comerciales constituyó un paso decisivo en la integración de este país en los mercados internacionales. En este contexto, España sólo podía mantener una tendencia inflacionista más elevada en el sector de bienes comerciables a corto plazo y siempre que se tratase de productos en los que se contase con una ventaja inicial absoluta. Con unos tipos de cambio estables, el hecho de que los productos similares se vendan prácticamente al mismo precio implica que, si en un país se registran mayores aumentos en los salarios, en los costes de los insumos o en los impuestos, es preciso compensarlos reduciendo el margen de beneficios. Por el contrario, las empresas que producen bienes y servicios no comerciables no tienen que hacer frente a la competencia extranjera y pueden repercutir en los precios los aumentos de los costes.

Por lo tanto, la inflación presenta dos vertientes: en el sector de bienes comerciables la integración económica aproxima la inflación a los niveles extranjeros, mientras que los incrementos de precios en el sector de bienes no comerciables responden a circunstancias internas, como las presiones sobre los costes, la situación de la empresa en el mercado, la eficacia productiva, las barreras estructurales a la competen-

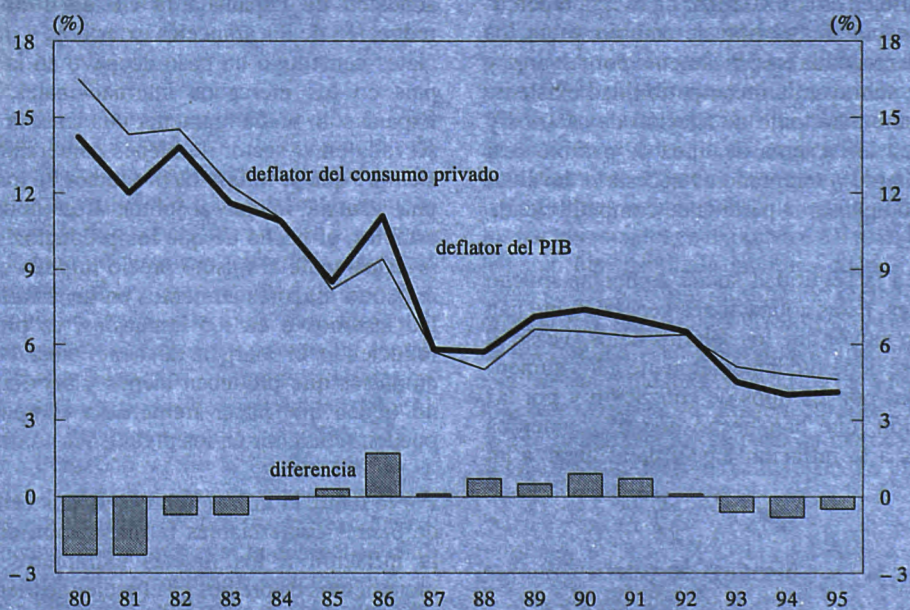
¹ En el anexo 1 se hace una descripción más detallada de los problemas que afectan al mercado laboral español.

GRÁFICO 21. Seguridad social y costes laborales



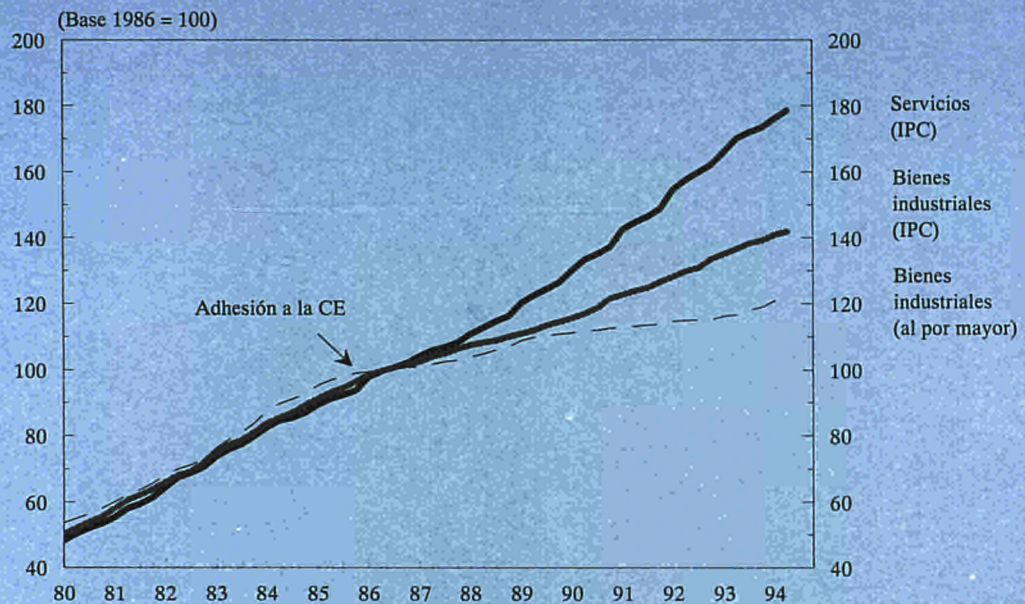
Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 22. Deflatores del PIB y del consumo privado



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 23. Comportamiento de la inflación por sectores



Fuente: INE.

cia, etc. En el sector de bienes comerciables las empresas están obligadas a contener sus costes internos y aumentar su eficacia y productividad total para evitar la quiebra. Por el contrario, las empresas del sector de bienes no comerciables pueden operar sin tener en cuenta factores externos. Como se observa en el gráfico 23, la adhesión a la Comunidad entrañó un importante cambio en la tendencia de la inflación en el sector industrial, que resulta más evidente si se toman en consideración los precios al por mayor. Por el contrario, los precios de los servicios siguieron su evolución anterior alejándose gradualmente de los niveles de los precios industriales.

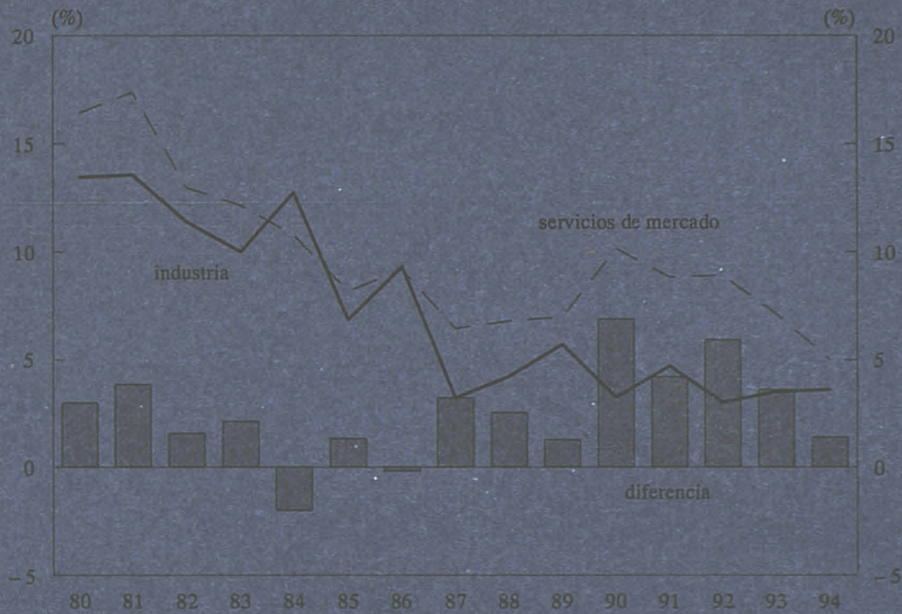
Los bienes comerciables suelen identificarse con el sector industrial, mientras que los servicios se identifican con el sector de bienes no comerciables. No obstante, esta asimilación presenta algunos inconvenientes graves. Así, el turismo es la actividad más importante del sector de los servicios (representa más del 20% del total de bienes y servicios exportados por España), pero está sujeto a la competencia extranjera. Parece, pues, más adecuado incluir en el sector de bienes no comerciables las actividades que están al abrigo de la competencia extranjera.

Como puede observarse en el gráfico 24, hasta 1986 los precios en los sectores industrial y de servicios (medidos por

los deflatores de la producción) registraron una tendencia paralela a la baja. A partir de 1987, el aumento de precios en los servicios empezó a acelerarse, alcanzando un diferencial por encima de los 5 puntos porcentuales a principios de los años noventa. Aunque la mayoría de los países comunitarios registran una mayor inflación en el sector servicios que en la industria, comparativamente, la diferencia entre los dos sectores es mayor en España que en la CE. Según Buigues (1993), durante el período 1981-1990, esta diferencia era de 2,3 puntos porcentuales en España frente a 1,1 puntos en los países de la CE, en promedio, aunque menor que la registrada en los Estados Unidos y Japón donde, a lo largo de los años ochenta, la inflación en el sector de los servicios se situó tres puntos por encima de la del sector industrial. Sin embargo, en España, esta diferencia se ha reducido considerablemente en 1993 y 1994 debido a la depreciación de la peseta y a la recesión.

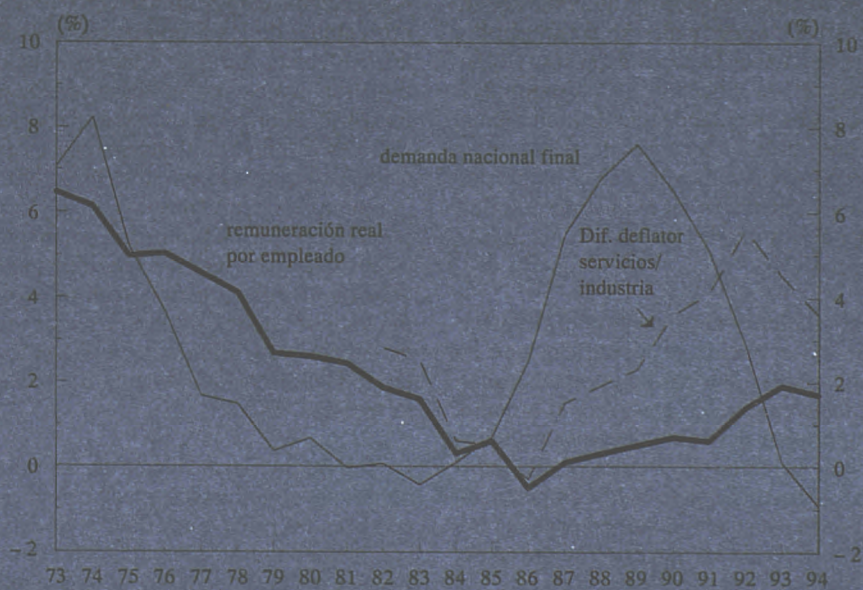
La importante persistencia de la inflación en el sector de bienes no comerciables queda patente en el gráfico 25, donde aparecen las principales fuentes de inflación (aunque no sean completamente independientes). Hasta 1985, la inflación en España pareció deberse a una excesiva presión salarial mientras que, en la segunda mitad de los ochenta, fue la fuerte demanda interior la que favoreció las presiones inflacionistas. Por último, la mayor inflación española de

GRÁFICO 24. Inflación en el sector industrial y en los servicios de mercado



Fuente: Contabilidad nacional y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 25. Fuentes inflacionistas en España: salarios, demanda y sector servicios



(media móvil de 3 años).

Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

principios de los noventa se explicó en gran medida por un aumento de los precios en el sector servicios, que se situaron muy por encima de los de los bienes industriales. Aunque para reducir la inflación sea necesario lograr una gestión adecuada de la demanda así como una política salarial apropiada, la persistente inflación en el sector servicios requiere, además, medidas estructurales más concretas.

Tradicionalmente, para explicar la diferencia entre la inflación en el sector industrial y en el de servicios se ha venido utilizando el llamado «argumento de la productividad»: en principio, la diferencia de inflación entre ambos sectores es un reflejo de su diferente nivel de productividad. No obstante, como se explica más adelante, en España, las diferencias de productividad entre el sector servicios y el industrial no son lo suficientemente grandes como para justificar la diferente inflación sectorial registrada en los últimos años. Otros elementos tales como una mayor presión de la demanda interior en el sector servicios o una exposición menor de este último a la competencia nacional y extranjera podrían explicar su tendencia inflacionista relativamente mayor.

3.3.1. Diferenciales de productividad

En un mercado laboral homogéneo con incrementos salariales idénticos en todos los sectores, las mayores posibilidades de incrementar la intensidad de capital y aprovechar los progresos técnicos por parte de la industria, hace que la productividad laboral crezca con mayor rapidez que en los servicios de mercado y, como consecuencia, que los precios industriales crezcan más lentamente. A primera vista, esta situación encaja con la registrada por España en los años ochenta: el crecimiento de la productividad industrial superó en 2,6 puntos porcentuales al registrado en el sector de servicios de mercado, mientras que el aumento de los precios fue inferior en dos puntos. Según estos datos, la divergencia entre las inflaciones sectoriales quedaba explicada por el diferencial de crecimiento de la productividad.

No obstante, una observación más detallada revela la existencia de tres periodos diferenciados (véase el gráfico 26). En la primera mitad de los años ochenta, el diferencial de crecimiento de la productividad explicaba el diferencial de inflación, que permaneció a un nivel reducido. Ello se debió probablemente a la naturaleza relativamente cerrada que aún caracterizaba al comercio español y que permitía que las empresas industriales fijaran sus precios con cierta independencia de los mercados exteriores. Desde la adhesión de España a la CE hasta 1990, el diferencial de inflación entre los precios de los servicios de mercado y los de la industria creció, mientras que el diferencial de crecimiento de la productividad empezó a disminuir. La industria española se vio forzada por presiones exteriores a seguir estrictamente

los precios internacionales, independientemente de las diferencias de productividad sectorial. Por último, desde 1992, el diferencial de inflación ha disminuido mientras que el diferencial de productividad tocó fondo en 1990. Así pues, parece que en los últimos años, son factores distintos del diferencial de crecimiento de la productividad entre la industria y los servicios de mercado los que han provocado diferencias cada vez mayores en la evolución de la inflación sectorial.

3.3.2. Demanda interna relativa

La elevada inflación registrada en el sector terciario en los últimos años podría explicarse en parte por el aumento de la demanda interna registrado en los servicios de mercado. En algunos casos, la demanda de servicios mostró una elasticidad renta superior a uno, por ejemplo, en los ámbitos de sanidad, educación, restaurantes, espectáculos, etc. Así pues, la expansión económica de la segunda mitad de los años ochenta se tradujo en un incremento de la demanda de dichos servicios al que la oferta no pudo responder a corto plazo, de forma que se estimularon las presiones inflacionistas.

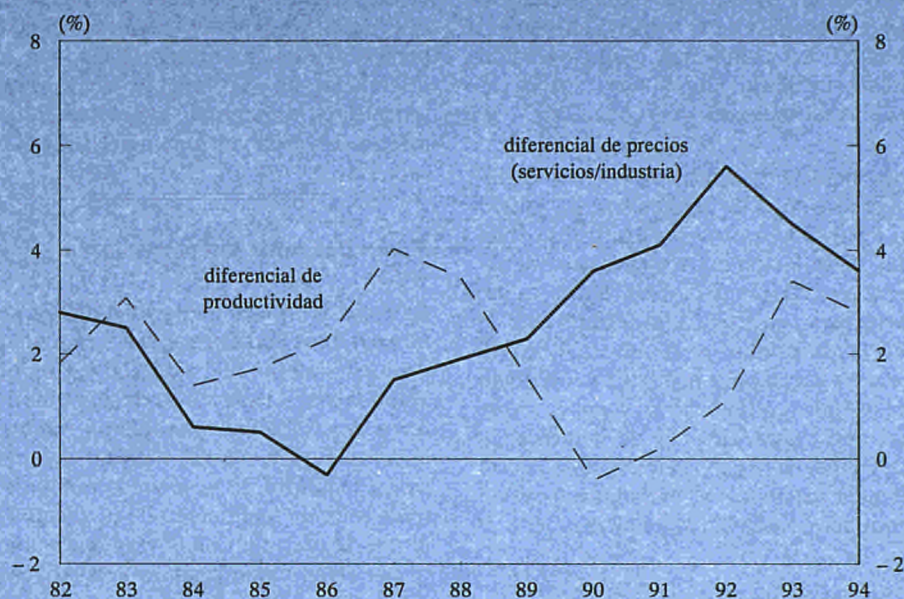
Al desglosar el consumo privado por componentes (véase el gráfico 27) se observa una relación positiva entre el crecimiento de la demanda y la inflación. Concretamente, durante el período 1986-1992, la demanda de servicios de mercado fue la que creció con más rapidez: servicios de sanidad, transportes (incluyendo teléfonos y servicios postales), varios (restaurantes y hoteles) y servicios culturales (educación, espectáculos). Sin embargo, el mismo incremento de la demanda condujo a una evolución distinta de los precios, lo que induce a pensar que existen otros factores que influyen en la determinación de éstos.

Recientemente, el menor crecimiento de la inflación en el sector servicios frente al experimentado en el sector industrial parece deberse en gran medida a la fuerte depreciación de la peseta y a una drástica disminución de la demanda interna (véase el gráfico 28). Sin estas circunstancias excepcionales, parece que la oferta de servicios de mercado carece aún de la flexibilidad suficiente para hacer frente a los cambios registrados en la demanda. Esto se debe sobre todo a la protección que aún disfruta este sector y que le permite obtener beneficios diferenciales.

3.3.3. Grado de competencia interior y exterior

Es evidente que tanto la menor productividad laboral como la mayor presión de la demanda han contribuido a la subida de los precios de los servicios de mercado por encima de los de la industria. No obstante, en el sector industrial, estos

GRÁFICO 26. Evolución de los diferenciales de precios y de productividad entre la industria y los servicios de mercado



(media móvil de 3 años).

Fuente: Contabilidad nacional y Servicios de la Comisión.

mismos factores habrían provocado una rápida respuesta de la oferta a través de las importaciones, que hubiese amortiguado su efecto sobre los precios. En un sistema de mercado abierto, la diferencia entre el nivel de los precios nacionales y extranjeros sólo puede mantenerse de forma permanente cuando los factores de competencia no relacionados con los precios desempeñan un papel primordial. Como éste no suele ser el caso, generalmente los intercambios comerciales eliminan las diferencias de precio, forzando a las empresas a adaptarse a los niveles exteriores mediante la reducción de costes o beneficios.¹ En el sector servicios, no suele existir el factor externo de disciplina. En 1993 las importaciones de productos industriales representaron el 26% de la producción industrial, mientras que las importaciones de servicios ascendieron al 11% de la producción en dicho sector.

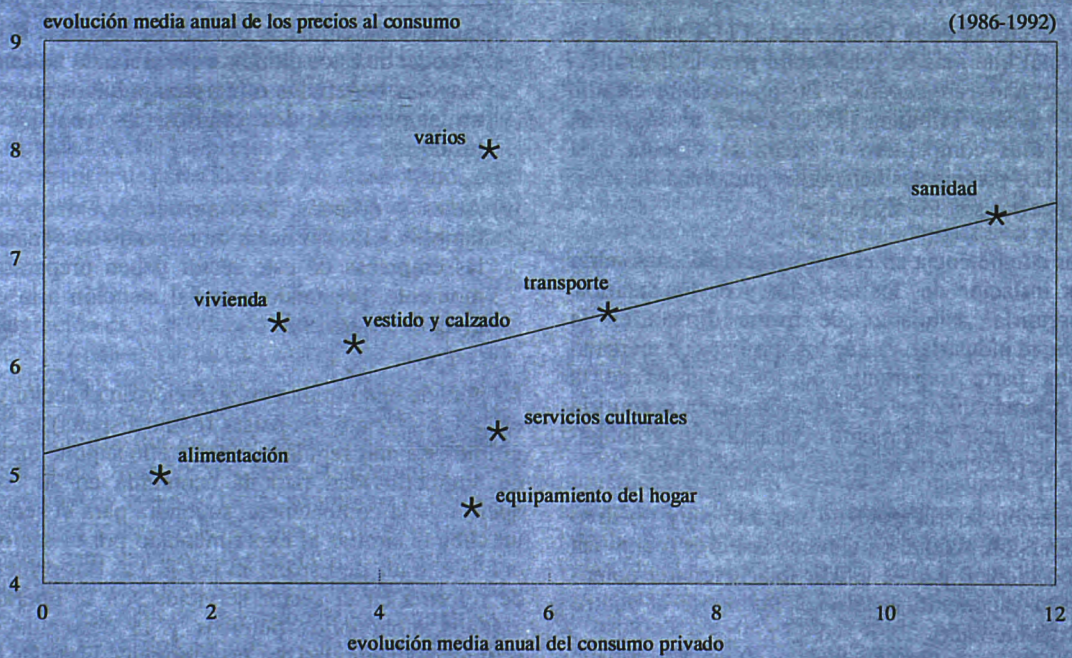
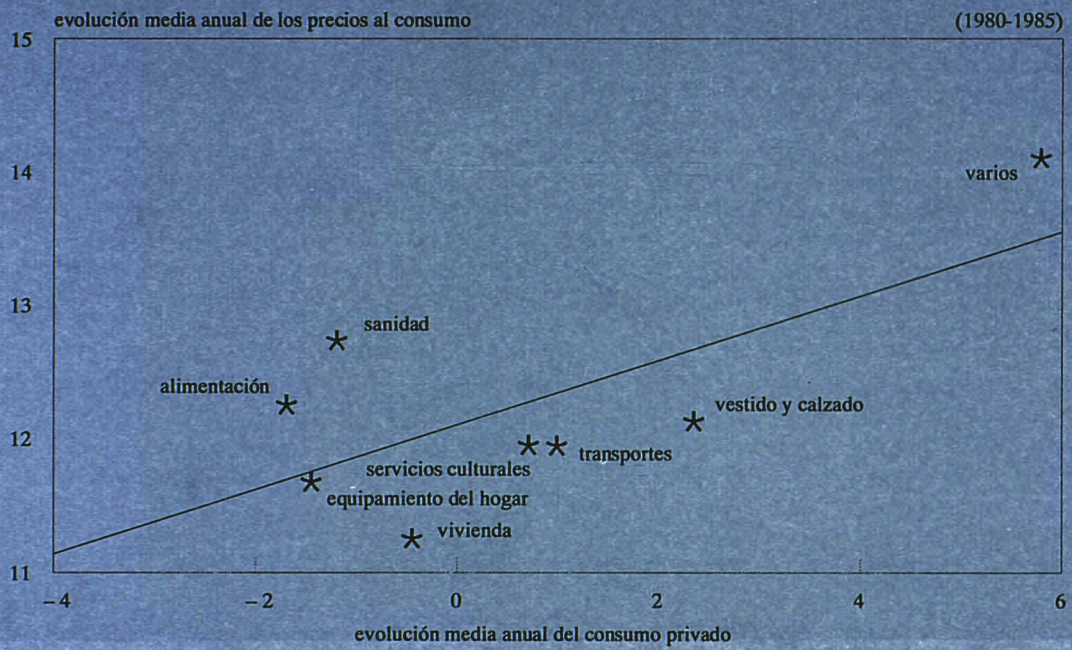
La mayor inflación en el sector servicios no sólo se explica por la falta de competidores externos; la competencia insuficiente a escala nacional es, asimismo, un factor determinante. En el sector servicios, no siempre se puede reaccionar a los cambios en la demanda mediante la expansión de la actividad

debido a limitaciones de tipo reglamentario. Así por ejemplo, las telecomunicaciones están principalmente en manos de monopolios estatales, y los servicios profesionales de asesoría jurídica, asistencia médica u otros están sujetos a normas de fijación de precios muy estrictas que impiden un mayor desarrollo de la competencia; en algunos casos, los servicios de transporte están sujetos a una normativa muy severa que desalienta la competencia entre empresas, etc.

Ante estas divergencias sectoriales de precios, las tradicionales políticas de renta y de demanda no bastan para reducir la tendencia inflacionista del sector de bienes no comerciables y, por lo tanto, parece necesario aplicar una política microeconómica que resuelva esta dualidad sectorial de forma más efectiva. Sin embargo, teniendo en cuenta que las actividades de servicios sujetas a la competencia externa, como por ejemplo el turismo, son minoritarias, la introducción de una mayor competencia en el sector de servicios debería efectuarse principalmente mediante cambios en el marco reglamentario. España ya ha reconocido esta necesidad en su programa de convergencia, en el que se propugna la total liberalización del sector servicios con objeto de eliminar los estrangulamientos y permitir que los precios desempeñen su función asignativa; pero hasta el momento, se ha avanzado poco en este sentido.

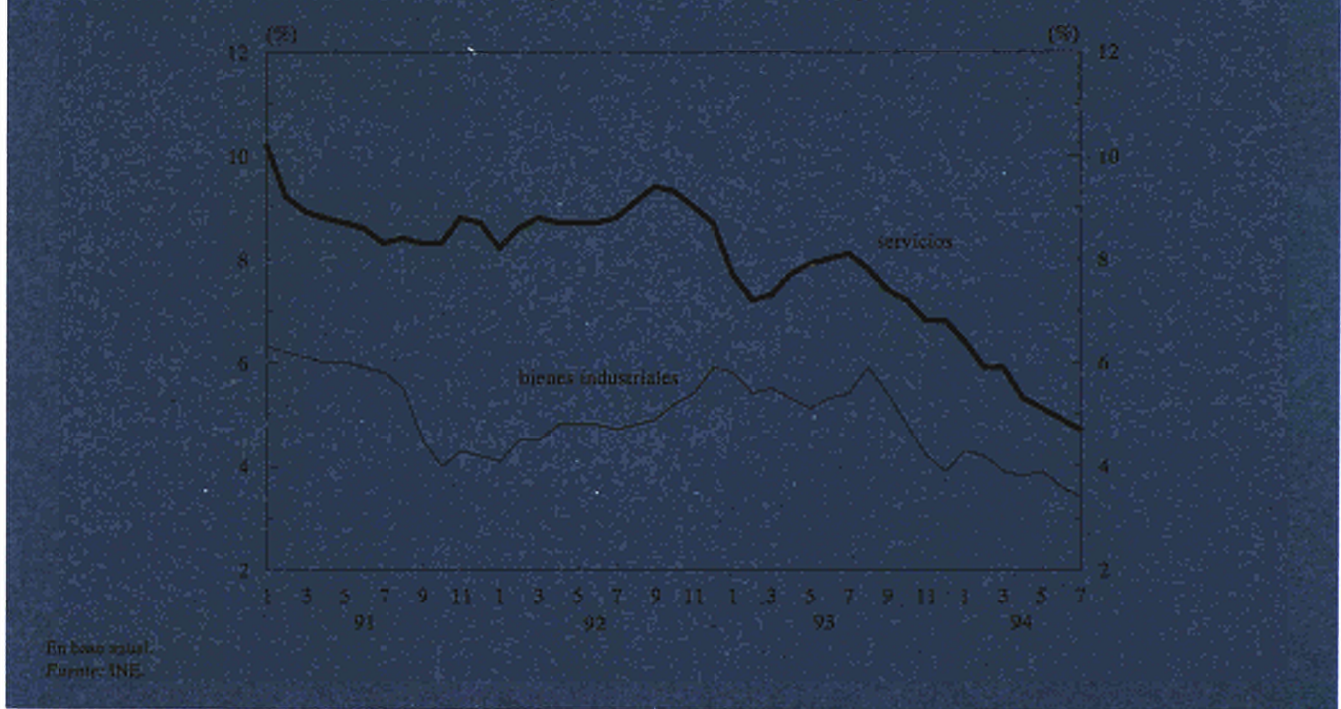
¹ En España, aún pueden darse algunas diferencias de precio en los bienes industriales, ya que el sector de distribución español puede tener que hacer frente a costes mayores que el extranjero.

GRÁFICO 27. Precios al consumo por grupos



Fuente: Contabilidad nacional, INE y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 28. Precios de los bienes industriales y los servicios en el índice de precios al consumo



El Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) ha sido el organismo estatal que más ha presionado para la liberalización de los servicios en España. En un reciente estudio elaborado por dicho Tribunal (TDC 1993) el logro de una economía más competitiva y eficaz se vincula a la liberalización. Los principales beneficios que dicha liberalización puede aportar son los siguientes:

- i) Una mayor competencia en el sector servicios supondría una menor inflación de los servicios y de los salarios. Ello repercutiría, asimismo, de forma directa en la competitividad industrial, ya que los servicios de mercado aportan una parte importante de los insumos de la industria. Además un nivel de inflación menor permitiría que las fases de gran crecimiento económico se prolongaran, ya que se preservaría mejor la competitividad.
- ii) La liberalización podría tener un impacto muy positivo sobre la inversión, ya que en algunos sectores (como las telecomunicaciones) parece existir una inversión potencial que está esperando señales claras sobre el futuro desarrollo del mercado.
- iii) Se espera que la supresión de los monopolios tenga efectos positivos. Por un lado, podría fomentar la eficiencia y la introducción de nuevas tecnologías, cuestiones a

menudo descuidadas por los monopolios. Por otro lado, el poder de estos últimos en el mercado no siempre aporta mayores beneficios o ingresos públicos sino que supone un aumento de los salarios, las ventajas sociales y los costes.

- iv) Antes o después, la competencia extranjera alcanzará también a los servicios de mercado nacionales, así pues, las empresas de este sector deben prepararse para ese momento, prestando especial atención a la calidad y al nivel de los precios.

La falta de una rápida armonización en el sector de servicios en la CE afecta a los países (como España) en los que este último está más regulado, ya que ello supone un menor nivel de competitividad para la economía en su conjunto. La apertura a la competencia supondrá para el sector servicios un choque similar al experimentado por el sector industrial con la entrada de España en la CE. Las dos principales áreas de reforma en el sector servicios son la liberalización de algunos monopolios públicos y la desregulación de las actividades ejercidas por profesionales liberales. Por lo que respecta a la primera, ya se han tomado algunas medidas: en primer lugar, se ha liberalizado la distribución de petróleo y son varias las compañías que en la actualidad compiten por

el suministro de gasolina. En segundo lugar, la Compañía Telefónica Nacional, de propiedad estatal, ha empezado a abrirse a la competencia en varias áreas, aunque la actividad telefónica en sí misma sigue siendo un monopolio; asimismo, el transporte aéreo y marítimo se han liberalizado parcialmente. Sin embargo, estas medidas constituyen una mínima parte de las numerosas propuestas recogidas en el estudio llevado a cabo por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Poco después de que se aprobara el programa de convergencia, este organismo publicó otro estudio sobre la liberalización de los servicios prestados por profesionales liberales (abogados, médicos, arquitectos) (véase TDC, 1992). El estudio tenía como principal objetivo liberalizar la fijación de los precios en los casos en que algunas asociaciones profesionales obligaban a aplicar a los servicios unas tarifas mínimas o fijas. Esta propuesta topó con una enorme resistencia y, en la actualidad, todavía no se ha tomado ninguna medida al respecto.

4. Factores de competitividad no relacionados con los precios

La competitividad de los precios calculada mediante el tipo de cambio deflatado por un índice de precios relativos (tales como el deflador del PIB, los precios a la exportación, o los costes laborales unitarios en el sector industrial) puede reflejar de forma aproximada la situación global de la competitividad. Sin embargo, este indicador no basta para evaluar o explicar los resultados registrados en las exportaciones netas ya que existe otra serie de factores no relacionados con los precios que juegan un papel fundamental en la competitividad de las empresas y, por ende, del país. La relativa importancia de estos factores no relacionados con los precios se ve subrayada por la inexistencia de una relación adecuada entre la competitividad vía precios y las cuotas de mercado.¹

La mayor integración de la economía a escala mundial y, en concreto, entre los países de la CE, unida a una demanda cada vez más diferenciada han hecho de la competitividad una prioridad en el fortalecimiento de las perspectivas de crecimiento económico. Por un lado, la mayor competencia exterior dificulta la fijación de precios diferentes para productos homogéneos y, por lo tanto, se impone la convergencia de los costes y los niveles de precios de los distintos países. Así pues, para mantener las cuotas de mercado hay que lograr una disminución de los costes en algunos sectores. Por otro lado, la existencia de una competencia imperfecta en otros grupos de productos permite seguir una política de

precios diferente si se introduce en el producto un mayor valor para el consumidor. Por otro lado, cuanto mayor sea la renta per cápita, más diferenciadas y selectivas serán la preferencias del consumidor, lo que supondrá una menor elasticidad precio de su demanda. Aunque los factores relacionados con los precios son los que determinan en mayor medida la competitividad, la dificultad de competir en los mercados internacionales con países en vías de desarrollo con costes laborales muy bajos y el mayor crecimiento registrado por los mercados de productos diferenciados, hacen que los demás factores de la competitividad desempeñen un papel no desdeñable en el futuro de una economía de medianas dimensiones como la española.

Salas (1992) define claramente dos estrategias de competencia que podrían aplicarse en España: la estrategia basada en ventajas de costes y la basada en el aumento del valor del producto mediante la concentración de factores no relacionados con los precios. La segunda estrategia parece mucho más adecuada ya que puede verse menos afectada por la competencia exterior y suele requerir una mano de obra más capacitada. Aunque lograr las ventajas no relacionadas con los precios lleva tiempo, éstas pueden disfrutarse por más tiempo, añadiendo estabilidad a la producción y al empleo.

Dentro del contexto institucional y estructural ya mencionado, son varios los factores que pueden contribuir al fortalecimiento de estas ventajas no relacionadas con los precios y a mejorar la competitividad de un país. A continuación, pasaremos a considerar aspectos tales como el tamaño de las empresas, los esfuerzos realizados en tecnología y formación, la dotación de infraestructuras, la internacionalización de las empresas nacionales y la intensidad de las actividades de comercialización, con la intención de detectar los puntos débiles de las empresas españolas desde el punto de vista de la competencia, en comparación con las de otros países industrializados.

4.1. Tamaño de las empresas

En promedio, el tamaño de las empresas españolas se sitúa muy por debajo del de las europeas debido a la existencia de numerosas empresas pequeñas y medianas (PYME). Si se asume la existencia de las economías de escala, este menor tamaño implicaría mayores costes unitarios y una competitividad menor desde el punto de vista de los precios. Las pequeñas empresas tienen menos posibilidades de intensificar el componente de capital en la producción y tienden a registrar costes de endeudamiento más elevados. A este respecto, el desarrollo insuficiente de los mercados de capitales privados en España impide la financiación a largo plazo de las PYME, que tienen que recurrir a préstamos

¹ Véanse Segura (1990 y 1992) y Martín (1992 y 1992 a).

bancarios más caros. Por otro lado, el menor tamaño repercute en la capacidad de competir mediante factores no relacionados con los precios ya que, generalmente, las PYME tienen mayores dificultades para integrar los avances tecnológicos y expandir sus actividades en los mercados extranjeros.

No obstante, en opinión de Martí-Espluga (1992), las menores dimensiones de las empresas españolas no han constituido una barrera infranqueable para el logro de la competitividad. Por un lado, las PYME pueden cubrir segmentos específicos o «nichos» de mercado surgidos como consecuencia de la creciente diferenciación de los productos. Por otro, la cooperación entre las PYME con objeto de mantener una red comercial exterior y de compartir los costes de publicidad y promoción puede ayudar a superar algunos de los problemas de escala para competir en otros mercados.

La falta de una dimensión adecuada del sistema productivo español se observa asimismo en el reducido número de grandes empresas y de multinacionales. A excepción del sector financiero, son muy pocas las empresas que cuentan con una red comercial internacional. Las empresas españolas de mayor envergadura son públicas (REPSOL, Telefónica, Iberia) o constituidas por capital extranjero (como las empresas automovilísticas más importantes). Incluso algunas de las concentraciones que se han efectuado en España en los últimos años han sido dirigidas por inversores extranjeros que penetraron en el mercado español con la intención de asegurarse una buena posición en el conjunto de la estructura económica. Como han observado Gual y otros (1992), tras la adhesión a la CE, uno de los factores que atrajo la inversión extranjera directa fue la debilidad financiera, comercial y tecnológica de las empresas españolas en un contexto de perspectivas favorables de crecimiento del mercado nacional español.

4.2. Componente tecnológico

Las preferencias de los consumidores, en constante mutación, suelen orientarse hacia productos crecientemente sofisticados y con un componente tecnológico mayor. A la hora de satisfacer esta demanda, los países dotados de una estructura tecnológica más sólida tienen una ventaja competitiva evidente. La dependencia de la tecnología extranjera da lugar a mayores importaciones de servicios netos derivados de los royalties.

Generalmente, para evaluar los esfuerzos realizados en este ámbito se utilizan diversos indicadores. Todos ellos coinciden en configurar a España como un país que está realizando progresos en este ámbito aunque con un esfuerzo

muy inferior al realizado por los demás países industrializados. A continuación se ofrece una comparación de los principales datos:

- i) El presupuesto destinado a investigación y desarrollo (I + D) en el sector industrial español asciende al 1,9% del total del valor añadido generado en 1990 frente a un 5,3% en la CE.¹
- ii) En España, el gasto público en I + D pasó del 0,22% del PIB en 1980 al 0,55% en 1990, mientras que, a lo largo del mismo periodo, el promedio en la CE se situó aproximadamente en el 1% del PIB. En términos de gasto público total, las cifras mostradas implican un crecimiento del 1,3% en 1980 al 2,2% en 1990 frente a algo más del 3% en la CE. La financiación pública de I + D per cápita, en comparación con la media comunitaria, pasó de un 20% en 1980 a un 46% en 1990 (véase Eurostat, financiación pública de la investigación y desarrollo).
- iii) En 1992, en el campo de la tecnología, las exportaciones sólo cubrieron el 25% de las importaciones, lo que se tradujo en un déficit del 0,5% de PIB y en un déficit en la balanza por cuenta corriente del 14%.
- iv) En 1988, España registró la proporción más reducida de licenciaturas universitarias en ciencias (14%) de todos los países de la OCDE. Este porcentaje representó menos de la mitad del registrado en Francia o Alemania.²

Por lo que respecta al gasto público en I + D, se observan dos deficiencias fundamentales. En primer lugar, no existe una responsabilidad clara a escala ministerial con respecto a estas actividades cuya gestión depende, simultáneamente, de varios ministerios (Industria, Educación y Economía). En segundo lugar, en un contexto de recesión, la necesidad de reducir el gasto público implica efectuar recortes en dichas actividades. Así pues, el problema no sólo consiste en que los recursos que se invierten son insuficientes sino en que la falta de continuidad en la realización de los proyectos supone un desaprovechamiento importante de dichos recursos.

Otro de los factores que contribuye a explicar el menor relieve de las actividades de I + D dentro de la economía española es la inadecuada preparación de los directivos de las empresas privadas. Martín y Velázquez (1993) observan una relación positiva entre las actividades de I + D y el tamaño de las empresas ya que únicamente el 18% de las PYME invierte en este campo frente al 68% de las empresas de más de 200 trabajadores. Sin embargo, las PYME que sí invierten en I + D suelen asignar un porcentaje mayor de su

¹ Véanse Martín y Velázquez (1993).

² Véase Alba (1993).

valor añadido a dichas actividades. Ambos autores observan asimismo una estrecha relación entre el gasto en I + D y las exportaciones: las empresas con mayor intensidad de I + D son también las que tienen mayor tendencia a la exportación.

4.3. Dotación de infraestructuras

El desarrollo económico, la productividad y la competitividad dependen totalmente de el número y la calidad de las infraestructuras existentes, y, en particular, de aquellas relacionadas con las comunicaciones y los transportes.

En el marco comunitario, el Libro blanco «Crecimiento, competitividad, empleo»,¹ publicado recientemente, reconoce la necesidad de avanzar en el establecimiento de una red de infraestructuras eficaz dentro de la UE. Esta medida se revela fundamental para aprovechar al máximo las ventajas que brinda el mercado único con objeto de lograr una economía más competitiva.

Habida cuenta de su naturaleza específica y de su carácter de bien público, las infraestructuras suelen ser de propiedad estatal.

La existencia de infraestructuras básicas adecuadas hace que puedan beneficiarse de las economías externas los particulares y las empresas, puesto que constituyen un elemento esencial para fomentar la productividad de los factores y reducir los costes unitarios de producción, gestión y distribución. Se ha observado una relación positiva entre las infraestructuras públicas y la productividad del sector privado que, en algunos países, llega a ser una relación de causalidad. Esto pone de relieve la importancia de las infraestructuras en una perspectiva a largo plazo.²

Como ya se señaló en el anexo 3, el relativo atraso que sufría España en el sector de las infraestructuras condujo, a partir de principios de los años ochenta y coincidiendo con el inicio del proceso autonómico, a un incremento de la inversión pública mayor que el registrado en otros componentes del gasto público. Esta expansión supuso un aumento progresivo de las infraestructuras públicas, que fue especialmente mani-

fiesto en aquellas bajo el control de las administraciones territoriales (véase el gráfico 29).

A pesar del esfuerzo realizado, el desfase con relación a otros países de la UE es aún enorme. Por ejemplo, A principios de los noventa, el nivel de infraestructuras en España correspondía a un 50% del existente en los ocho países europeos más desarrollados. Desglosando esta cifra en distintos elementos y en relación con la Europa de los doce, este coeficiente ascendía a un 70% en carreteras, un 62% en ferrocarriles y un 71% en teléfonos.³

Las diferencias a nivel regional podrán acortarse parcialmente con la asistencia de los fondos estructurales de la UE. En junio de 1994, se aprobó un paquete de ayudas para los próximos cinco años por valor de 26 300 millones de ecus, financiadas a través de los fondos regionales, en favor de las regiones españolas menos desarrolladas. Como promedio, esta cifra podría equivaler, aproximadamente, al 25% de la inversión bruta anual de las administraciones públicas de 1995 a 1999.

4.4. Acceso de las empresas españolas a los mercados extranjeros

Si la presencia de las empresas españolas en los mercados de exportación se mide por el porcentaje que representan las exportaciones españolas en el PIB, se puede decir que el sector exportador español es el más cerrado de toda la Unión Europea. En 1993, las exportaciones españolas representaron menos del 20% del PIB frente al 29% de media comunitaria o el 25% de los cuatro países mayores de la UE. El importante aumento del PIB en España después de 1986 supone que a pesar del incremento de la cuota de mercado de las exportaciones, el porcentaje de las exportaciones en el PIB decreció, pasando de un 23% en 1985 a un 17% en 1992 (para aumentar hasta un 20% en 1993).

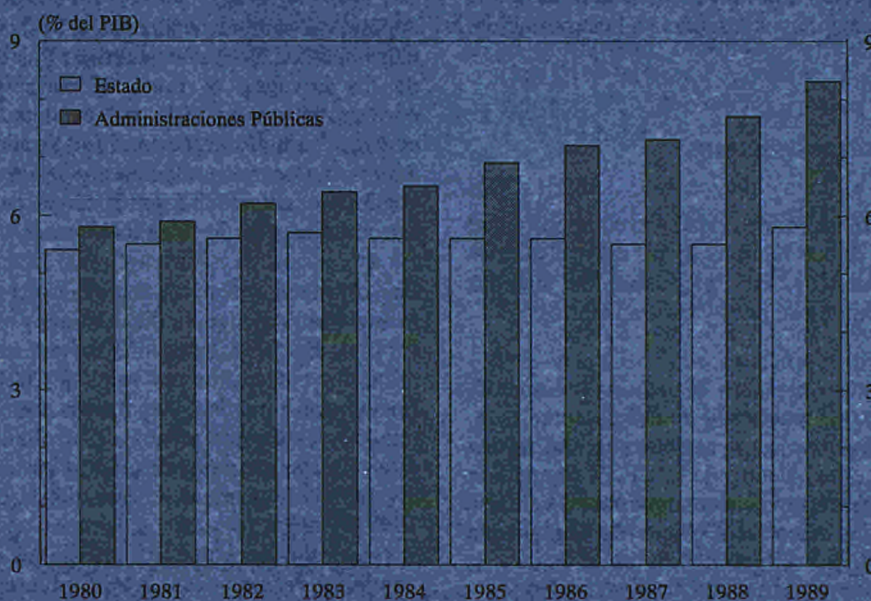
La gran diferencia entre el flujo directo de inversión hacia la economía española y el flujo en sentido contrario constituye asimismo un indicador fiable de la insuficiente apertura de las empresas españolas hacia los mercados extranjeros. Aunque la inversión realizada por las empresas españolas en el extranjero puede ser el resultado de la sustitución de las antiguas exportaciones por la nueva producción en el exterior, puede tener asimismo importantes repercusiones en el nivel de exportaciones españolas. En primer lugar, se viene observando que las empresas de propiedad extranjera tienen una mayor tendencia a la importación que las nacionales. Así

¹ De conformidad con los artículos 129 B y 129 D del Tratado de la Unión Europea.

² En el caso de España, véase Sosvilla (1992) y Argimón y otros (1993).

³ Véase Folgado, J. (1991).

GRÁFICO 29. Dotación de infraestructuras públicas (a)



(a) Transportes y comunicaciones.

Fuente: «Argimón y Martín (1993)» y Contabilidad nacional.

pues, la inversión en el extranjero contribuye a incrementar la producción nacional.¹ En segundo lugar, la inversión extranjera puede canalizarse asimismo hacia el logro de una presencia permanente en el exterior mediante la creación de redes comerciales, y servicios de post venta y de promoción que contribuyen al aumento de las exportaciones del país de origen. Por último, la inversión exterior incrementa las exportaciones nacionales mediante el aumento de los pagos de royalties y otras rentas de capital.² Todos estos efectos se ponen de manifiesto claramente en los resultados de las empresas extranjeras en España y son reconocidos explícitamente tanto en el «Plan español de apoyo a la internacionalización de las empresas españolas» publicado en febrero de 1992, como en el paquete de «medidas en apoyo de la actuación de las empresas españolas en el exterior», aprobado en el mes de abril de 1994.

En 1993, la inversión directa española en el extranjero ascendió a 258 000 millones de pesetas (0,4 % del PIB), mientras que la inversión extranjera en España fue cuatro

veces mayor, situándose en 994 000 millones de pesetas (1,6 % del PIB). Es hasta cierto punto lógico que la actividad inversora de las empresas extranjeras en España sea más elevada que la de este país en el extranjero, ya que España necesita una base de capital mucho mayor para aproximarse a los demás países de la CE. Sin embargo, el hecho de que el nivel de inversión de España en el extranjero sea muy inferior puede resultar perjudicial para las futuras perspectivas de la balanza exterior española. Como ya se ha apuntado, uno de los principales factores de la exigua inversión directa en el extranjero es el reducido tamaño de las empresas españolas y su escasa implantación internacional. La tradicional autarquía española que hizo que las empresas se centrasen en el gran mercado nacional puede contribuir asimismo a explicar la escasa actividad de las empresas españolas en el extranjero.

4.5. Capital humano

El nivel de educación de la población activa es un factor determinante de la competitividad de un país.³ Una mayor capacitación permite aumentar el valor añadido y la producti-

¹ Martín y Velázquez (1993a).

² Un mayor corriente de inversión de las empresas españolas hacia el extranjero puede haber contribuido asimismo a fomentar la exportación, al reducir la tendencia al alza de la peseta provocada por las considerables entradas de capital.

³ En el anexo 1 se ofrece un análisis detallado del sistema educativo español en el contexto del mercado laboral.

vidad e integrar los avances tecnológicos. La enorme competencia existente en los sectores industriales con un valor añadido exiguo hace muy difícil el competir a través de la reducción de los precios. Por el contrario, la competitividad debe lograrse mediante la mejora de la calidad y la diferenciación de los productos; sólo podrá hacerse frente a este reto en la medida en que la mano de obra esté suficientemente formada. Asimismo, es necesario que los empresarios tengan una formación adecuada para poder aprovechar las condiciones nacionales.

Alba (1993) analiza la situación del capital humano en España en comparación con otros países y llega a la conclusión de que España está claramente a la zaga de sus principales socios comerciales por lo que respecta al nivel de educación de la población y al esfuerzo realizado para resolver la situación. He aquí algunos datos que ilustran esta conclusión:

En primer lugar, aunque la situación entre la población juvenil está empezando a mejorar, en 1988 en nivel de educación de las personas entre 25 y 64 años se situaba entre los más bajos de la CE.

En segundo lugar, el gasto público en educación en términos de PIB se hallaba asimismo entre los más bajos de los países de la OCDE; el gasto por estudiante representaba menos de la mitad de la media de la OCDE.

En tercer lugar, la inversión en capital humano de las empresas españolas se hallaba muy por debajo del nivel registrado en los principales países de la CE. En el sector industrial, por ejemplo, esta inversión representa aproximadamente el 0,2% de los costes laborales totales, mientras que este coeficiente se sitúa por encima del 1% en Alemania, Francia, Italia y el Reino Unido.

Por último, el elevado nivel de desempleo en España deja poco margen para la aplicación de una política de empleo activa, destinada a mejorar las capacidades de los desempleados y reducir el desempleo de larga duración. Así, los esfuerzos realizados por España en este campo son inferiores a los llevados a cabo por los principales países de la CE.

La penetración de las empresas españolas en los mercados extranjeros se ve obstaculizada asimismo por el escaso conocimiento de lenguas extranjeras en España. Sólo un pequeño porcentaje de la población habla una segunda lengua ya que, hasta hace unos años, se concedía muy poca importancia a la enseñanza de idiomas (normalmente francés o inglés). El tamaño relativamente grande del país, su posición geográfica periférica con respecto a otros países de la CE así como la creciente importancia del español, como

idioma cada vez más hablado en América, han contribuido a restar importancia al estudio de los idiomas extranjeros en el sistema educativo español. Esta situación contrasta con la existente en la mayoría de los países de la Comunidad donde es muy común el dominio de una segunda e, incluso, de una tercera lengua.

Evidentemente, la escasa preparación del capital humano en España dificulta la competencia en los mercados mundiales y por otro lado, la mayor dependencia del exterior derivada de la menor capacidad para mejorar la calidad, innovar e integrar las nuevas tecnologías favorece una penetración de las importaciones.

4.6. Diferenciación de los productos

Otro de los problemas con que se enfrenta la economía española desde el punto de vista de la competencia es la escasa atención que se suele conceder a la diferenciación de los bienes y servicios. Las actividades de comercialización destinadas a aumentar las exportaciones no desempeñan un papel significativo dentro de la estrategia de las empresas. Martí-Espluga (1992) subraya el hecho de que únicamente un número muy reducido de marcas españolas compiten en los mercados exteriores. En opinión del autor, el bajo nivel de actividad en el ámbito de la comercialización perpetúa el modelo primitivo de desarrollo de las exportaciones en España, según el cual, las empresas españolas producían bienes con uso intensivo de trabajo para empresas extranjeras. Teniendo en cuenta que estas últimas controlaban la marca y la red comercial, retenían asimismo una parte considerable del valor añadido. No obstante, el modelo mencionado ya no resulta adecuado para las empresas españolas ya que otros países con unos costes salariales muy inferiores han entrado a competir en estos sectores tradicionales (incluso algunas empresas españolas están trasladando la producción a esos países en vías de desarrollo). Más bien, se impone la promoción de las propias marcas comerciales a través de una política de diferenciación con objeto de consolidar las exportaciones españolas y obtener los beneficios asociados a dicha diferenciación. Para terminar, el referido autor¹ afirma que las empresas de exportación españolas siguen comportándose como precio-aceptantes en vez de asumir un papel más activo en los mercados caracterizados por una competencia imperfecta.

Por lo que respecta a las importaciones, la mayor diferenciación de la producción extranjera ha estimulado de forma significativa su penetración en España, especialmente tras la adhesión a la CE. Así pues, desde el punto de vista de la competencia, la estrategia aplicada por las multinacionales

¹ Martí-Espluga (1993).

ha excedido claramente la capacidad de reacción competitiva de las empresas españolas. Además, los bienes y servicios extranjeros se han visto favorecidos por el cambio de los hábitos de consumo de los españoles (contribuyendo a la vez a este cambio). La apertura económica, así como cierto «efecto ostentación», han desempeñado un importante papel en el aumento de las importaciones después de 1986. En la actualidad, los productos extranjeros aún parecen conservar mayor prestigio que los nacionales.

5. Conclusiones

En las últimas décadas, España se ha enfrentado periódicamente a la aparición de un déficit exterior considerable que requería la devaluación de la moneda y otras medidas de ajuste. A lo largo del presente anexo se ha analizado la débil competitividad de la producción española en tanto que factor fundamental de aquel fenómeno, prestando especial atención a sus dos elementos principales: una mayor inflación que la registrada en el exterior y, en menor medida, los factores más precarios de competencia no relacionados con los precios.

Por lo que respecta a la inflación, con la integración en la CE (1986) y la entrada de la peseta en el MTC (1989) España se comprometió implícitamente a aplicar una política económica que favoreciera la convergencia con la menor inflación de precios y costes registrada en los principales países de la CE. Se pensó que la supresión de las barreras comerciales y el consiguiente incremento de las relaciones en este sector con los países de la CE fomentaría la moderación de los precios. Además, la credibilidad del compromiso cambiario suponía el abandono de la depreciación de la moneda como medio de restablecer la competitividad.

En un primer periodo, comprendido entre 1986 y 1990, la disminución de la competitividad de los precios en España pareció, hasta cierto punto, una consecuencia normal y positiva de su integración en la CE y de la aceleración del proceso de convergencia real con los demás países. El enorme déficit exterior registrado en aquel período implicaba que el ahorro extranjero estaba contribuyendo decisivamente a la expansión de la inversión. La apreciación de la peseta fue un fenómeno lógico en cierta medida puesto que fue propiciada por el clima de confianza exterior. Así pues, la abundante entrada de capital exterior podría considerarse como uno de los factores que más propició el déficit. Por último, los altos índices de crecimiento de los precios y los salarios podrían considerarse otro rasgo característico del proceso de convergencia real, ya que la producción española se homogeneizó con la de los países europeos, lo que implicó cierta mejora de la calidad y la considerable renovación de los bienes de equipo dio lugar a una mayor especialización de la mano de obra.

Sin embargo, a comienzos de la década de los noventa, todos los factores positivos desaparecieron mientras que se mantuvo el descenso de la competitividad vía precios: el déficit externo siguió aumentando a pesar de la disminución de la inversión ya que el ahorro no reaccionó ante el empeoramiento de las perspectivas económicas. La importación de bienes de consumo se incrementó debido al relativo aumento del poder adquisitivo de la peseta, mientras que la demanda nacional se desaceleró; el ahorro extranjero, que en un primer momento se había captado en forma de inversiones directas se canalizó hacia los préstamos y la adquisición de deuda pública, lo que aumentó la carga de la deuda exterior y puso de manifiesto la pérdida de confianza en unas perspectivas económicas favorables; por último, tras la recesión económica los costes laborales, más altos, no mostraron ninguna tendencia a la moderación dando lugar a un ajuste masivo de la mano de obra. En resumen, los agentes económicos españoles demostraron una considerable falta de flexibilidad para hacer frente a las nuevas exigencias derivadas de la integración europea.

Hasta cierto punto, la insuficiente moderación de la inflación fue consecuencia de la aplicación de una política económica desequilibrada. Por lo que respecta a la política económica se podrían analizar tres elementos fundamentales:

- i) La política monetaria se constituyó en el principal mecanismo de contención de las presiones inflacionistas. Sin embargo, en pocos años quedó patente que para contrarrestar la inflación no bastaba aplicar una política monetaria muy estricta, ya que las rigideces estructurales hacían que esta inflación fuera muy resistente. En el futuro, a medida que España se vaya integrando en Europa será cada vez más difícil desarrollar una política monetaria autónoma; cuanto más creíble sea el proceso de integración, menor será ese margen de autonomía. El control de la inflación no puede depender exclusivamente de la política monetaria, sino que debe haber otras políticas que contribuyan a apoyar los objetivos de convergencia nominal.
- ii) La política fiscal desempeñó un claro papel procíclico en la situación de inversión de la tendencia registrada entre 1988 y 1991, contribuyendo a las tensiones inflacionistas. Por otro lado, la inexistencia de una política de austeridad en el presupuesto estatal y la marcada expansión de las transferencias sociales pareció haber minado la confianza en la consecución de bajos niveles de inflación. Así pues, un cambio de actitudes públicas y la realización de las adecuadas reformas pueden conllevar importantes progresos en el campo de la inflación. Una concepción más clara del papel estabilizador de la política presupuestaria, unos controles estrictos de los programas de gastos, una mayor racionalización y transparencia en la provisión de bienes públicos son acciones que pueden reducir la tendencia

inflacionista mediante la moderación de la demanda, la introducción de una mayor flexibilidad de la oferta o simplemente mediante un cambio en la actitud inflacionista que sea evidente para los demás agentes económicos.

- iii) La aplicación de una política de rentas en forma de pactos sociales fue uno de los factores que contribuyó a la desaceleración de la inflación desde 1977 a 1985. La desaparición de estos pactos después de 1986 hizo que los objetivos de control de la inflación condicionaran las negociaciones salariales, pero dichos objetivos pronto perdieron credibilidad y, a partir de ese momento, los salarios reales ya no respondieron a los cambios en las condiciones económicas.

Además, la persistencia de la inflación española hacía necesarias medidas estructurales significativas con vistas a lograr una respuesta más flexible de la oferta a los cambios en la demanda. Sin embargo, las reformas estructurales aplicadas no fueron suficientes. Por un lado, el rígido funcionamiento del mercado laboral impidió ajustar la inflación de los costes laborales al nivel registrado en los principales países competidores. Por otro, la inflación persistió en el sector de bienes no comerciables en un grado que no puede venir explicado por el nivel de productividad, tradicionalmente bajo, sino especialmente por la vigencia de una competencia insuficiente. Estos dos elementos no se

identificaron convenientemente hasta que en 1992 se aprobó el programa español de convergencia. Desde entonces, la rápida aplicación de esta estrategia se ha visto aplazada por distintos motivos. Por último, en 1994 se introdujeron en el mercado laboral algunas reformas con objeto de flexibilizarlo consiguiendo un mayor nivel de empleo con una tasa de inflación menor. Se ha aplazado asimismo la liberalización propuesta en algunos servicios y actividades profesionales debido a las fuertes presiones ejercidas por algunos grupos contrarios a esta idea.

Sin embargo, la precaria posición competitiva de la economía española no sólo se explica por unos costes más elevados y por la inflación de los precios. La tradicional debilidad de la balanza exterior española se deriva de otros factores competitivos no relacionados con los precios cuya importancia esta creciendo progresivamente, aunque sin llegar a alcanzar la importancia del factor precio. A este respecto, España adolece de graves defectos en cuanto al tamaño de las empresas, la capacidad de asimilar las nuevas tecnologías e innovar, la dotación de infraestructuras, la formación de la mano de obra, la intensidad de las actividades de comercialización y el acceso de las empresas a los mercados extranjeros. Estos problemas de competencia requieren una atención creciente puesto que los factores mencionados están convirtiéndose en fundamentales para explicar el comercio exterior.

Bibliografía

- Alba A. (1993): «Capital humano y competitividad en la economía española: una perspectiva internacional» en *Papeles de Economía Española* nº 56.
- Álvarez L.J., Jareño J. y Sebastián M. (1993): «Salarios públicos, salarios privados e inflación dual» en *Banco de España, Documento de Trabajo* 9320.
- Argimón I., González Páramo J.M., Martín M.J. y Roldán J.M. (1993): «Productividad e infraestructuras en la economía española» en *Banco de España, Documento de Trabajo* 9313.
- Argimón I. y Martín M.J. (1993): «Series de 'stock' de infraestructuras del Estado y de las administraciones públicas en España» en *Banco de España, Documento de Trabajo* 9315.
- Ayuso J. y Escrivá J.L. (1993): «La evolución del control monetario en España» en *Banco de España, Documento de Trabajo* 9325.
- Bacchetta P. (1992): «¿Por qué es necesario una devaluación de la peseta?» en Pérez Campanero J. (ed), *El tipo de cambio de la peseta ante el mercado único y la Unión Monetaria Europea*, Fedea.
- Bajo O. y Sosvilla S. (1992): «Does public capital affect private sector performance? An Analysis of the spanish case, 1964-1988», UNED, *Documento de Trabajo* 9208, *Facultad de Ciencias Económicas y empresariales*.
- Banco de España (1993): «Governor's address to the Consejo General in the presentation of the Annual Report».
- Bonilla J.M. (1993): «La competitividad de la economía española: una aproximación macroeconómica», *documento interno del Banco de España*.
- Buigues P. (1993): «Market services in the Community economy in Market services and European integration», *European economy-Social Europe* nº 3.
- Buisán A. y Gordo E. (1993): «El saldo comercial no energético español: determinantes y análisis de simulación», *Banco de España, Documento de Trabajo* 9329.
- Carrasco N. (1993): «Las causas del crecimiento del precio de los servicios», *Información Comercial Española* nº 719.
- Chowdbury A.R. y Sdogati F. (1993): «Purchasing power parity in the major EMS countries: the role of price and exchange rate adjustment», *Journal of Macroeconomics*, Winter 1993, vol.15, nº 1, pp 24-25.
- De Gregorio J., Giovannini A. y Krueger T.H. (1993): «El comportamiento de los bienes no comerciables en Europa: evidencia e interpretación» en *Moneda y Crédito* nº 196.
- Dolado J.J. y Viñals J. (1990): «Macroeconomic policy, external targets and constraints: the case of Spain» en Alogoskoufis G., Papademos L. y Porters R. (eds), *External constraints on macroeconomic policy: the European experience*, Cambridge University Press.
- Dolado J.J. y Viñals J. (1992): «El déficit exterior español: sostenibilidad y objetivos en el proceso de transición de la UEM» en *Papeles de Economía Española* nº 52/53
- Folgado J. (1991): «Las infraestructuras españolas ante el mercado único europeo» en *Papeles de Economía Española* nº 48.
- Friedman M. (1974): «Monetary correction» en *Essays on the inflation and indexation, American Enterprise Institute for public policy research, Domestic Affairs Study* nº 24.
- García Laso A. (1992): «La dinámica salarial de los años ochenta: de la política de rentas al pacto de competitividad», *Información Comercial Española* nº 705.
- Giersh H. (1974): «Index clauses and the fight against inflation» en *Essays on inflation and indexation, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Domestic Affairs Study* nº 24.
- Gordo E. y L'Hotellerie P. (1993): «La competitividad de la industria en una perspectiva macroeconómica» en *Banco de España, Documento de Trabajo* 9328.
- Gual J., Torres Ll. y Vives X. (1992): «El impacto de la integración económica europea en los sectores industriales españoles. Análisis de sus determinantes» en Viñals J. (ed), *La economía española ante el Mercado Unico europeo*, Alianza Editorial.
- Gutiérrez P. (1992): «Competitividad y servicios», *Información Comercial Española* nº 705.
- Krugman P. (1990): «Macroeconomic adjustment and entry into EC: a note» en de Bliss C. y Braga de Macedo J. (eds), *Unity with diversity in the european economy*, Cambridge University Press.

- Lluch E. (1992): «La limitación exterior de la economía española» en Serrano y Costas (eds), *Diez ensayos sobre economía española*, Eudema Universidad.
- Manzano D. (1992): «El tipo de cambio de la peseta ante la Unión Monetaria Europea» en Pérez-Campanero, J. (ed), *El tipo de cambio de la peseta ante el Mercado Unico y la Unión Monetaria Europea*, Fedea.
- Martí Espluga L. (1992): «La exportación» en Albi E. (ed.), *Europa y la competitividad de la economía española*, Ariel Economía.
- Martí Espluga L. (1993): «Políticas de mercado: punto flaco de la exportación» en *Papeles de Economía Española* nº 56.
- Martín C. (1992): «Aspectos macro versus microeconómicos de la competitividad» en *Papeles de Economía Española* nº 52/53.
- Martín C. (1992a): «El mercado español ante el Mercado Unico europeo» en Viñals J. (ed), *La economía española ante el Mercado Unico europeo*, Alianza Editorial.
- Martín C. y Velázquez F.J. (1993): «Actividad tecnológica y competitividad de las empresas industriales españolas» en *Papeles de Economía Española* nº 56.
- Martín C. y Velázquez F.J. (1993a): «El capital extranjero y el comercio exterior de las empresas manufactureras» en *Papeles de Economía Española* nº 56.
- Pérez M. y Vega J.L. (1993): «Paridad del poder de compra. un análisis empírico» en *Banco de España, Documento de Trabajo* 9322.
- Raymond J.L. (1992): «La inflación dual en España: comportamiento de los precios en los sectores industrial y de servicios» en *Papeles de Economía* nº 52/53.
- del Río C. (1993): «Factores de competitividad en los servicios y relaciones industria-servicios: el caso español» en *Información Comercial Española* nº 719.
- Salas V. (1992): «La empresa, un análisis económico frente a Europa» en Albi E. (ed), *Europa y la competitividad de la economía española*, Ariel Economía.
- Segura J. (1990): «Políticas macroeconómicas, políticas microeconómicas» en Serrano y Costas (eds), *Diez ensayos sobre economía española*, Eudema Universidad.
- Segura J. (1992): «*La industria española y la competitividad*», Madrid, Espasa Calpe.
- Temprano H. (1993): «¿Se ha devaluado suficientemente la peseta?» en *Información Comercial Española. Revista de Economía*, nº 716, abril.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (1992): «*Informe sobre el libre ejercicio de las profesiones*», Ministerio de Economía y Hacienda, junio.
- Tribunal de Defensa de la Competencia (1993): «*Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*», Ministerio de Economía y Hacienda.
- Viñals J. (1993): «La competitividad, sus determinantes y el papel de la política macroeconómica» en *Papeles de Economía Española* nº 56.

Anexo 3. La política presupuestaria española: factores expansivos y obstáculos a la consolidación fiscal

Índice

1. Introducción	125
2. La política presupuestaria en España	126
2.1. Política presupuestaria y política económica	126
2.2. Determinantes del déficit presupuestario	129
2.3. Límites presupuestarios en las finanzas públicas españolas	132
2.3.1. Administración central	132
2.3.1.1. Límites al gasto	132
2.3.1.2. Límites a la financiación	134
2.3.2. Administraciones territoriales	135
3. Gasto Público	138
3.1. El Estado de bienestar	139
3.1.1. La prestación de servicios no destinados a la venta (sanidad y educación)	139
3.1.2. Políticas de apoyo a las rentas	140
3.2. Consumo público	143
3.3. Transferencias a las empresas	144
3.4. Inversión pública	145
3.4.1. Aspectos generales	145
3.4.2. Fondos estructurales: su efecto sobre la inversión pública, la productividad y el PIB	147
3.5. Deuda pública y pagos por intereses	149
4. Ingresos	152
4.1. Impuestos indirectos	153
4.2. Impuestos directos	155
4.3. Cotizaciones sociales	156
4.4. Otros ingresos corrientes	156
5. Política presupuestaria y administraciones territoriales	157
5.1. Estructura financiera de las Comunidades Autónomas	160
5.2. Responsabilidad fiscal	165
5.2.1. El acuerdo financiero del período 1992-1996	165
5.2.2. La transferencia del 15% del IRPF	166
6. Conclusiones	167
Apéndice 1. Fondos estructurales	170
Apéndice 2. Responsabilidades fiscales de las Comunidades Autónomas	171
Bibliografía	172

Esto anexo ha sido preparado principalmente por J. Peñalosa y finalizado por C. Chuliá, ambos de la Dirección de Economías Nacionales.

Cuadros

1.	Ingresos y gastos de las Administraciones Públicas	131
2.	Indicadores del déficit del Estado	133
	A) Gastos no financieros	133
	B) Ingresos no financieros	133
	C) Déficit no financiero	133
3.	Transferencias estructurales e inversión de las Administraciones Públicas (todos los marcos comunitarios de apoyo)	148
4.	Impacto macroeconómico de los fondos estructurales (transferidos a las regiones españolas del objetivo 1)	148
5.	España: compromisos y pagos de los fondos estructurales CE	170

Gráficos

1.	Gasto público	126
2.	Variación del déficit presupuestario cíclicamente ajustado (a), crecimiento del PIB e inflación	127
3.	Déficit del presupuesto y tipos de interés	128
4.	Equilibrio presupuestario y equilibrio exterior	129
5.	Capacidad neta de financiación de las Administraciones Públicas	130
6.	Gastos e ingresos corrientes de las Administraciones Públicas	132
7a.	Límites legales en la financiación regional (variación deuda a largo plazo/inversión)	137
7b.	Carga de la deuda/ingresos corrientes	137
8.	Gasto de las Administraciones Públicas: diferencias entre España y EUR 12	138
9.	Relación entre gasto público y nivel de vida	139
10.	Gasto público (evolución de su composición desde 1980)	141
11.	Formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas	146
12.	Inversión pública menos déficit presupuestario («regla de oro»)	146
13.	Fondos estructurales	147
14.	Fondos estructurales transferidos a España	147

15.	Determinantes de la evolución de la deuda pública	150
16.	Evolución de la deuda pública. Desglose, 1981-1995	151
17.	Ingresos corrientes: diferencia entre España y EUR 12	153
18.	Ingresos corrientes (variación de los componentes en % del PIB)	154
19a.	Descentralización del gasto público: porcentaje de gasto de las Administraciones Territoriales respecto al total	158
19b.	Descentralización del gasto público: porcentaje de gasto de las Administraciones Territoriales respecto al total (excluidas las transferencias a las familias)	158
20.	Déficit público por agentes	159
21.	Estructura de los ingresos	161
	Administración central y Seguridad Social	161
	Administración territorial	161
	Administración regional	161
	Administración local	161
22.	Estructura del gasto	163
	Administración central y Seguridad Social	163
	Administración territorial	163
	Administración regional	163
	Administración local	163
23a.	Porcentaje de consumo, inversión y déficit regionales respecto al total de las Administraciones Públicas	164
23b.	Porcentaje de consumo, inversión y déficit locales respecto al total de las Administraciones Públicas	164

1. Introducción

El tradicional intervencionismo de las autoridades españolas en el proceso de asignación de recursos había tenido escasas repercusiones presupuestarias, ya que, en su mayor parte no se realizaba a través de los impuestos o del gasto sino mediante el empleo de instrumentos tales como la financiación privilegiada y el control de las licencias y autorizaciones para operar en los mercados. En 1975 el porcentaje de gastos e ingresos públicos respecto al PIB se situaba en España 19 y 14 puntos, respectivamente, por debajo de la media comunitaria. En la segunda mitad de la década de los setenta, con la restauración de la democracia, la función de la política presupuestaria cambió radicalmente, llevándose a cabo una reforma fiscal general que sentó las bases para la expansión de las transferencias sociales y de la inversión y el consumo públicos. En los últimos quince años, en un contexto de creciente apertura e integración económica con el exterior, las cifras de gastos e ingresos públicos se han ido acercando cada vez más a las europeas. En este proceso destacan dos aspectos:

En primer lugar, el sector público español ha crecido a un ritmo mucho más rápido. En la mayoría de los países occidentales la modernización del sector público fue el resultado de treinta años de crecimiento, mientras que en España se han alcanzado resultados similares en la mitad de tiempo. La fuerte demanda social para lograr rápidamente los mismos niveles asistenciales que otros países fue por delante del esfuerzo por incrementar la recaudación fiscal, fenómeno que ha contribuido a la aparición de los déficit presupuestarios. El proceso de descentralización político-administrativa efectuado en este mismo período también ocasionó un aumento del gasto público: aunque se produjo una transferencia de competencias sobre el gasto del Estado a las recién creadas Comunidades Autónomas, estas nuevas administraciones desarrollaron una reforzada tendencia al incremento del gasto.

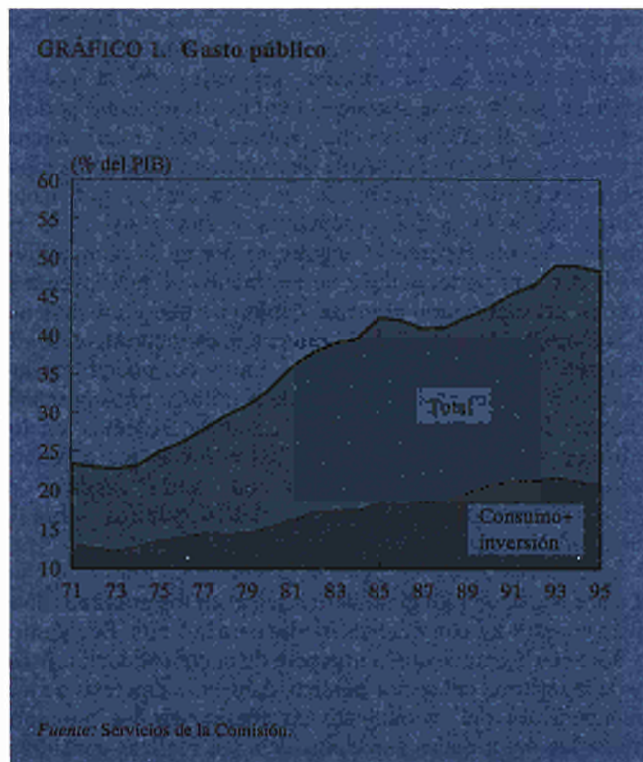
En segundo lugar, la expansión del sector público español se produjo en un momento en que en la mayoría de países occidentales surgían dudas acerca de la política fiscal intervencionista. España se incorporó a este debate a principios de los noventa, cuando el sector público había alcanzado ya una dimensión considerable.

Aunque en las dos últimas décadas el sector público español ha experimentado una importantísima modernización, la situación presupuestaria resultante muestra la consolidación de ciertas rigideces debidas, en parte, a las expectativas

creadas por su expansión tardía. Esta falta de flexibilidad ha tenido consecuencias significativas. Por una parte, el debilitamiento de la función anticíclica de la política presupuestaria en la segunda mitad de los ochenta; período en el que al efecto de una política fiscal relativamente expansiva, se sumó la presión de la demanda, dificultándose el proceso de reducción de la inflación y, por tanto, obligando a la política monetaria a elevar los tipos de interés, lo que repercutió negativamente en la competitividad. Por otra parte, aunque en los inicios de los noventa el déficit presupuestario aumentó debido al menor crecimiento económico, la insuficiente corrección estructural realizada durante la fase de reactivación limitó considerablemente las posibilidades estabilizadoras de la política presupuestaria durante la depresión económica posterior. Además, en los últimos años el deterioro de la confianza en los objetivos presupuestarios ha disminuido, en cierta medida, el efecto estimulante del creciente déficit público sobre la demanda interna.

La necesidad de reducir el déficit fiscal en los próximos años para cumplir las condiciones fijadas para la Unión Económica y Monetaria acrecienta la urgencia de la consolidación fiscal y de la reforma del sector público. Aún en la hipótesis de una recuperación del crecimiento económico en los próximos años, las autoridades españolas deberán realizar considerables esfuerzos de consolidación fiscal. Por otra parte, la mayor repercusión de los resultados presupuestarios sobre las previsiones económicas, al ser uno de los requisitos para el acceso a la tercera fase de la UEM, exige una mayor credibilidad de la política presupuestaria, a fin de reducir incertidumbres y de reforzar la confianza. En este sentido, la corrección presupuestaria no sólo ha de ser efectiva sino, sobre todo, convincente. Cuanto más creíble sea la política fiscal, mayores serán los beneficios que se obtendrán de la consolidación fiscal y menores sus efectos contractivos a corto plazo sobre la demanda.

El presente anexo examina la política presupuestaria española, especialmente tras la adhesión a la Comunidad en 1986, incluyéndose referencias adicionales a la modernización del sector público tras la restauración de la democracia. El apartado 2 trata la contribución de la política fiscal a la política económica en general, las principales causas del déficit presupuestario y los límites presupuestarios vigentes en las finanzas públicas españolas. Los apartados 3 y 4 abordan, respectivamente, las principales características del gasto y de los ingresos, y su repercusión sobre el déficit presupuestario, dedicando especial atención a la reducción de las diferencias con respecto a los demás países comunitarios. El apartado 5 analiza la incidencia de las administraciones territoriales sobre los resultados presupuestarios globales. El apartado 6 recoge las principales conclusiones.



2. La política presupuestaria en España

2.1. Política presupuestaria y política económica

Con el rápido incremento del sector público a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, la política presupuestaria pasó a tener un peso decisivo en los resultados económicos generales. La creciente importancia de los gastos e ingresos públicos aumentó la repercusión de la intervención pública sobre el comportamiento de la demanda interior, sobre la evolución de los tipos de interés y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo y de otros mercados de servicios. La intervención pública supone también una redistribución de recursos, con importantes consecuencias para la eficiencia económica general y para la capacidad de producción a medio plazo.

Las finanzas públicas españolas se han caracterizado tradicionalmente por la canalización extrapresupuestaria de la intervención pública en la economía. Al basarse fundamentalmente en medidas discrecionales, la política presupuestaria era un instrumento demasiado tosco para compensar la evolución cíclica de la economía. Por el contrario, con la

democracia la política presupuestaria pasó a tener una gran incidencia en el crecimiento económico, fundamentalmente de dos formas distintas. En primer lugar aumentó enormemente el impacto directo del sector público sobre la demanda: tal como puede observarse en el gráfico 1, el porcentaje de gasto público respecto al PIB ha aumentado continuamente desde los años centrales de la década de los setenta, hasta situarse en alrededor del 49% del PIB en 1993. En segundo lugar, la política presupuestaria se vinculó a la evolución económica mediante una amplia reforma fiscal, adoptada de forma gradual, y mediante la introducción de un sistema de prestaciones por desempleo; estableciéndose un vínculo automático entre la política presupuestaria y las fases del ciclo económico y facilitándose con ello el control de la demanda.

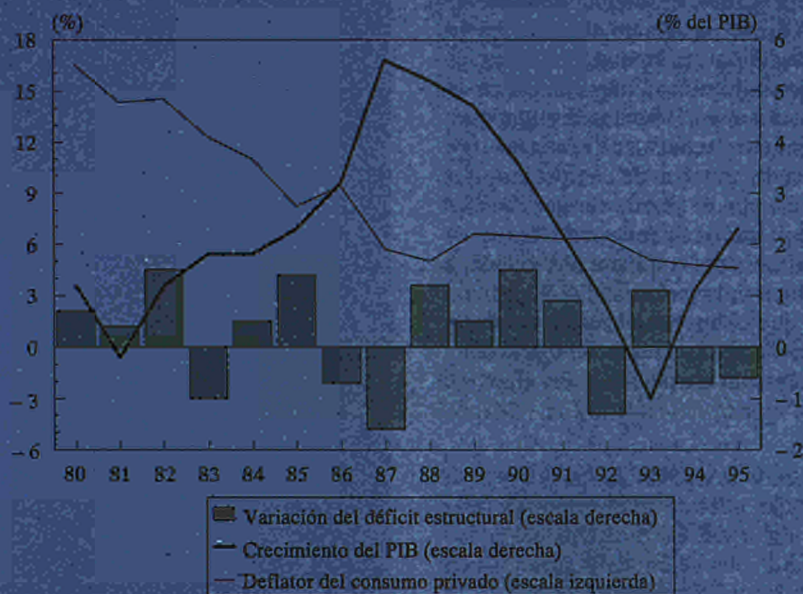
No obstante, en la fase expansiva del ciclo una serie de gastos discrecionales contrarrestaron el impacto contractivo de los estabilizadores automáticos. Tal como se observa en el gráfico 2, entre 1988 y 1991 aumentó el déficit estructural, reforzando de esta forma la fuerte presión de la demanda que se registraba en aquellos momentos. El carácter expansivo general de la política presupuestaria se compensaba parcialmente con una política monetaria restrictiva, si bien a un coste muy alto: los altos tipos de interés y la pérdida de competitividad ocasionada por la apreciación de la peseta supusieron un cambio en la composición de la demanda, que pasó de inversión a consumo, y un creciente protagonismo de los proveedores extranjeros en la satisfacción de esta demanda. Esta política, bastante inapropiada, generó una redistribución de recursos del sector manufacturero al sector de servicios y contribuyó al deterioro del déficit exterior.

Tras el intento de reducir el déficit en 1992, en 1993 se registró un nuevo empeoramiento del déficit presupuestario cíclicamente ajustado (véase el gráfico 2). No obstante, teniendo en cuenta que una parte del déficit en 1993 se debió en realidad a la regularización de deudas contraídas anteriormente, resulta más apropiado analizar el bienio 1992-1993 en su conjunto para valorar más ajustadamente el carácter de la política durante el mismo. De este análisis pueden sacarse dos conclusiones:

En primer lugar, la política fiscal de este período fue moderadamente contractiva y la causa del empeoramiento del déficit hay que buscarla en el funcionamiento de los estabilizadores automáticos. Aún más, si tenemos en cuenta que en este período aumentó el porcentaje de pago de intereses con respecto al PIB, resulta que la corrección del déficit primario cíclicamente ajustado fue todavía mayor (1,5% entre 1991 y 1993).

En segundo lugar, la mejora estructural del déficit fue inferior a lo que cabría esperar de las importantes

GRÁFICO 2. Variación del déficit presupuestario ciclicamente ajustado (a), crecimiento del PIB e inflación



(a) Los valores positivos (negativos) reflejan medidas estructurales que aumentan (disminuyen) el déficit.
Fuente: Servicios de la Comisión.

medidas adoptadas para recortar el déficit (fundamentalmente aumentos de la presión fiscal y recortes en el subsidio de desempleo). El insuficiente progreso de la consolidación fiscal se debió fundamentalmente al crecimiento del consumo del sector público y de las pensiones, que aumentaron su participación en el PIB en 1,3% y 2% respectivamente entre 1991 y 1993.

El efecto estabilizador de los mayores déficits públicos sobre la demanda agregada se ven progresivamente reducidos por las desventajas a medio plazo causadas por los mayores tipos de interés que genera el propio déficit presupuestario, por la revisión al alza de las expectativas inflacionistas o por el deterioro de la confianza de los agentes en las perspectivas económicas. La exigencia de una economía saneada como condición para entrar en la Unión Económica y Monetaria incrementa la importancia que cabe asignar a todos estos aspectos en la actualidad ya que la mayor sensibilidad de los agentes económicos ante las variaciones de la política económica y ante la aparición de cualquier riesgo o incertidumbre penaliza más rápidamente las políticas inconsistentes. Estos efectos pueden ser incluso más importantes que el tirón de la demanda doméstica que logra a corto plazo la política presupuestaria. Por esta razón, una estricta política de estabilización debe dar más importancia a los objetivos a

medio plazo tales como la sostenibilidad del presupuesto o la mejora de las condiciones que permitan aumentar la capacidad de producción.

Los déficits presupuestarios y su acumulación, en forma de deuda pública creciente, son algunos de los factores que influyen sobre los tipos de interés. La competencia de la administración en los mercados financieros tiende a desplazar a la financiación privada y a afectar a los tipos de interés de los préstamos. La política presupuestaria es uno de los principales argumentos de la función de reacción del banco central con miras a compensar, con una política monetaria más estricta, las expansiones presupuestarias. Una consecuencia de la subida de los tipos de interés es que algunos proyectos de inversión no se llevan a la práctica pues su tasa de retorno pasa a ser inferior al coste de su financiación. Con tipos de interés altos, los inversores privados y el sistema financiero tienden a comprar deuda pública en lugar de iniciar nuevos proyectos o de prestar dinero, especialmente si no mejora significativamente el clima de incertidumbre económica con respecto al futuro.

En España el vínculo entre las necesidades de endeudamiento de las administraciones públicas y los tipos de interés ha ido

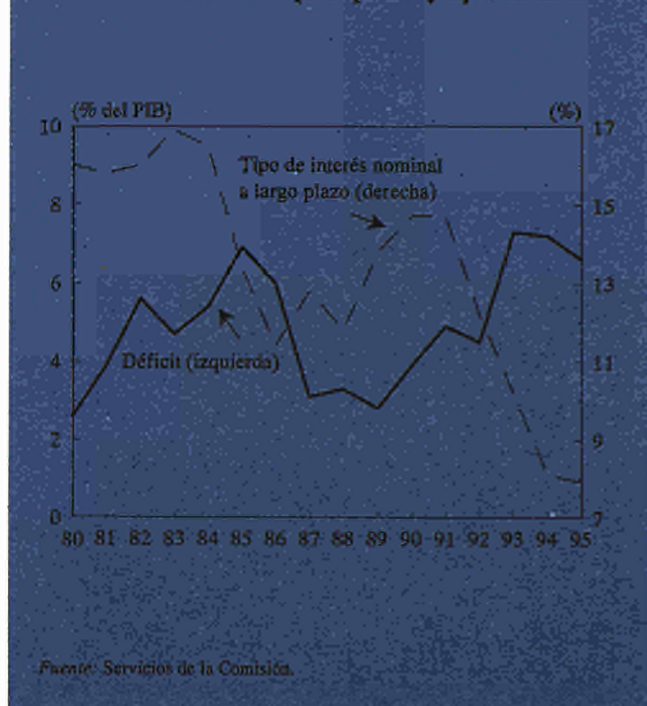
evolucionando según las distintas formas de competencia en los mercados financieros. En la primera mitad de la década de los ochenta, una buena parte del déficit público era financiado por el sistema bancario mediante elevados coeficientes obligatorios de inversión en deuda que, tras su reforma en 1986, fueron disminuyendo su importancia cuantitativa hasta su total desaparición en 1992. Las instituciones financieras, obligadas a invertir recursos financieros por debajo de los tipos del mercado, trataban de compensar estas pérdidas implícitas aumentando el coste de los fondos prestados al sector privado. Los préstamos del Banco de España al Tesoro, a tipo cero, usados ampliamente en toda la década de los ochenta, también influyeron en el nivel general de los tipos de interés, ya que obligaban al banco central a realizar operaciones de esterilización de aquella liquidez en los mercados monetarios, lo cual empujaba a los tipos de interés al alza.

A partir de la segunda mitad de la década de los ochenta se aplicó una política de deuda pública más ortodoxa, que obligaba a la administración a acudir directamente a los mercados financieros para la obtención de fondos. Dada la escasa contribución de la política presupuestaria a la contención de la demanda en la segunda mitad de los ochenta, en un contexto en que la entrada de la peseta en el mecanismo de tipos de cambio del SME dificultaba la fijación autónoma de los tipos de interés a corto plazo, se recurrió a limitar cuantitativamente la expansión del crédito del sistema bancario al sector privado en 1989 y 1990. Con ello el sector público volvía a situarse, aunque temporalmente, en una situación privilegiada, lo cual agravó aún más el efecto expulsión de las familias y las empresas no financieras en los mercados financieros.

Algunos datos pueden ilustrar la distinta evolución que han seguido las necesidades de financiación públicas y privadas. La deuda pública se disparó del 21,6% del PIB en 1981 al 59,8% en 1993 mientras que los pasivos financieros de las familias y las empresas no financieras (excluidas las acciones) cayeron del 166% del PIB en 1981 al 145,4% en 1993. La creciente importancia de las necesidades de financiación pública también puede deducirse del análisis de las cifras de inversión: mientras que la inversión pública creció en un 61% entre 1981 y 1993, la inversión privada sólo aumentó en un 40% en términos reales en el mismo período.

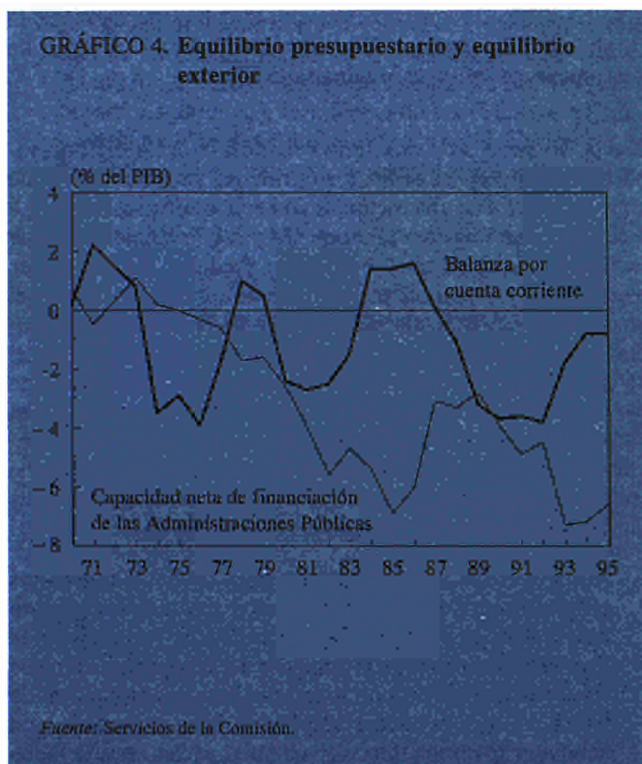
No obstante, la situación reciente muestra un déficit creciente combinado con importantes disminuciones de los tipos de interés (véase el gráfico 3). Esta caída de los tipos de interés se explica por varios factores. En primer lugar, se trata de una característica común a todos los países europeos; así, aunque entre 1990 y 1993 los tipos de interés a largo plazo en España disminuyeron en 6,6 puntos porcentuales, el

GRÁFICO 3. Déficit del presupuesto y tipos de interés



diferencial frente a la media comunitaria sólo disminuyó en 2,3 puntos porcentuales. En segundo lugar, la reciente reducción de los tipos de interés se debe parcialmente a la mejora de la inflación corriente y de las perspectivas sobre su evolución futura; a inicios de los noventa la inflación cayó en más de dos puntos (el índice de precios al consumo se ralentizó del 6,7% en 1990 al 4,6% en 1993). En tercer lugar, el efecto negativo de la absorción de fondos por el sector público (y, con ello, su efecto sobre los tipos de interés) es menor cuando la actividad económica se desacelera, tal como ha ocurrido a partir de 1990; una menor demanda de crédito por parte del sector privado supone una mayor disponibilidad para las necesidades de financiación del sector público. En una etapa de recesión, los riesgos de inflación que supone el déficit presupuestario se reducen considerablemente y, por tanto, por lo que la política monetaria podría no reaccionar en presencia de un empeoramiento cíclico del déficit. En cualquier caso, un mayor esfuerzo en la reducción del déficit presupuestario podría contribuir a acelerar la tendencia a la reducción de los tipos de interés a largo plazo, facilitando así una recuperación económica más rápida y sólida.

Los análisis empíricos de la influencia del déficit del presupuesto sobre los tipos de interés son numerosos pero no



concluyentes. González-Páramo y otros (1992) demostraron que cada punto porcentual adicional de déficit del presupuesto podría suponer un 1% de aumento de los tipos de interés nominales, aunque aconsejaban tomar esta conclusión con cautela. Por el contrario, Ballabriga y Sebastián (1992) no encontraron una relación clara entre ambas magnitudes. Mauleón y Pérez (1984) observaron una cierta relación entre la deuda pública y el nivel de los tipos de interés pero no entre los tipos de interés y el déficit.

Si los cambios en el déficit no quedan totalmente compensados por el sector privado (es decir, si no se cumple la «equivalencia ricardiana»), la balanza exterior quedará afectada de alguna manera. Tal como han señalado González-Páramo y otros (1992), en este caso puede emplearse la política presupuestaria para controlar el déficit exterior. El vínculo entre déficit presupuestario y déficit exterior es más claro en una situación de mercados financieros liberalizados, al existir entonces una correlación limitada entre ahorro e inversión. Estos efectos han sido observados por los autores citados, que han llegado a la conclusión de que mientras que en el período 1964-1990 no se observaba ninguna relación significativa entre déficit presupuestario y déficit exterior, un análisis parcial que tenía en cuenta la experiencia reciente de mayor movilidad de capitales mostraba una cierta correlación entre ambas magnitudes (aunque no tan evidente como la que se observa en el gráfico 4).

El programa de convergencia que presentó España en 1992 tenía muy presente esta relación entre política presupuestaria y equilibrio exterior¹ y abogaba por una política presupuestaria restrictiva a medio plazo, como forma de aumentar el ahorro nacional y permitir así la reducción del déficit exterior. En los últimos años se ha llegado a un acuerdo generalizado acerca de la necesidad de consolidación presupuestaria como condición para aumentar el ahorro nacional y frenar el fuerte deterioro del sector exterior experimentado en 1987-1992. Esta estrategia continúa siendo válida ya que si las perspectivas económicas mejoraran de nuevo y volviera a disminuir el ahorro privado, sería muy difícil mantener una posición exterior estable si no se reduce el déficit del presupuesto de forma significativa. Además, la existencia del riesgo de tipo de cambio mantiene una cierta correlación entre ahorro e inversión, que acrecienta la necesidad de aumentar el ahorro público a fin de apoyar la recuperación de la inversión.

Como hemos visto, que la mayor importancia adquirida por la política presupuestaria en España a partir de 1975 afectó de forma diferente a otras variables básicas de la economía. La política presupuestaria influye sobre todo el funcionamiento de una economía de mercado, al afectar a precios, a tipos de interés y a incentivos. Aunque el objetivo último de la política presupuestaria es aumentar el bienestar general, la suma de decisiones y medidas que afectan al complejo sistema de relaciones económicas a veces empeora el funcionamiento del sistema y obstaculiza el logro del objetivo principal.² Las actuales dificultades presupuestarias de la mayoría de países occidentales ponen de relieve la necesidad de revisar los incentivos concedidos por la administración, a fin de analizar su repercusión real en la economía.

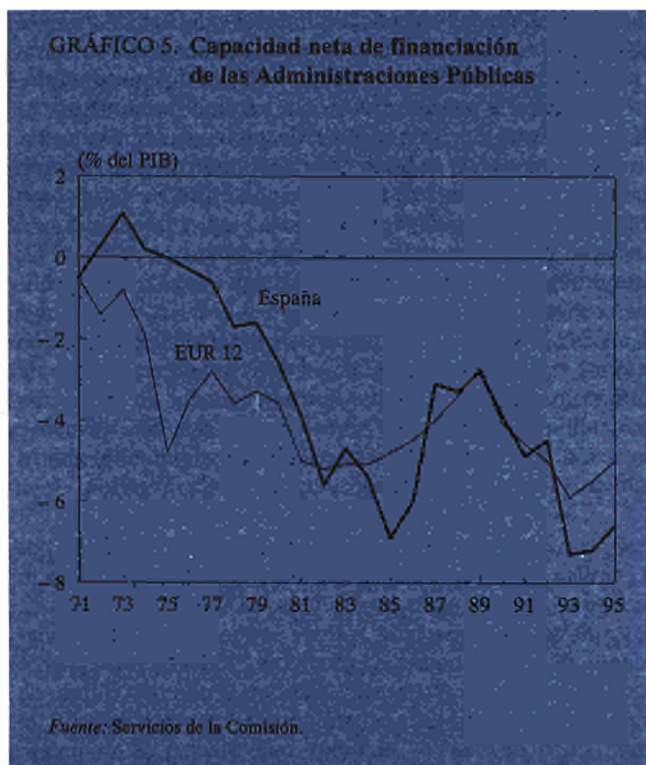
2.2. Determinantes del déficit presupuestario

El menor protagonismo de la política presupuestaria española en los setenta se tradujo en unos déficit presupuestarios inferiores a la media comunitaria (véase el gráfico 5). Sin embargo, la capacidad de recaudación se vio rápidamente superada por la enorme incidencia de la crisis del petróleo,

¹ Esta relación también se encuentra en el programa de convergencia revisado presentado por España, aunque actualmente el déficit exterior español registra unos resultados mejores que en 1992.

² Raymond (1992) evaluó el impacto de la política presupuestaria en el crecimiento y concluyó que el aumento del gasto público guardaba una relación inversa con el crecimiento del PIB. Según este autor, el 20% de desaceleración del crecimiento económico en España entre 1960-1974 y 1975-1991 se debería al mayor aumento del gasto corriente en el segundo período. Por tanto, habría existido una pérdida de eficacia en la distribución de recursos provocada por la mayor participación en esta tarea de la política presupuestaria (el sector no sujeto al mercado). El consumo público, las transferencias a las empresas y el gasto social son las principales partidas que pueden dificultar el proceso de crecimiento económico.

GRÁFICO 5. Capacidad neta de financiación de las Administraciones Públicas



por las demandas sociales con incidencia expansiva sobre el gasto público tras la restauración de la democracia y por el proceso de descentralización político-administrativa que desembocó en la creación de las Comunidades Autónomas. Se generó así un déficit presupuestario creciente que en 1985 llegó a su punto máximo, 7% del PIB, muy por encima de la media comunitaria. Posteriormente, el fuerte crecimiento económico hizo posible situar el déficit por debajo del 3% del PIB en 1989, siguiendo la tendencia general en el resto de la Comunidad. Finalmente, a partir de 1990 el déficit sufrió un fuerte deterioro, especialmente en 1993, año en que, superando el máximo anterior de 1985, alcanzó el 7,5% del PIB.

La expansión del sector público vino acompañada de un esfuerzo paralelo para aumentar la base imponible global, que en los setenta se situaba a unos niveles muy reducidos. La reforma global del impuesto sobre la renta de las personas físicas, la introducción del IVA, y la ampliación de la base tributaria (en parte, gracias a la lucha contra el fraude fiscal) posibilitaron un aumento de los ingresos fiscales respecto al PIB que, aunque importante, no fue suficiente para cubrir totalmente el enorme aumento del gasto que se venía experimentando en el período (véanse el gráfico 6 y el cuadro 1). Aunque hay varios factores que contribuyeron a

este resultado, las principales causas deben buscarse en la ampliación del estado del bienestar y en el proceso de descentralización (véase el apartado 3).

Las posibilidades de una futura reducción del déficit presupuestario parecen inciertas y su principal fundamento reside en la esperanza de una recuperación económica sostenida. La incertidumbre respecto al momento y a la intensidad de esta recuperación exige que se adopten medidas discrecionales para reducir el componente estructural del déficit y frenar el crecimiento de la deuda pública en circulación. Esta necesidad viene acentuada por el hecho de que no parece que el efecto del ciclo económico en el presupuesto sea suficiente para lograr una consolidación fiscal firme, ya que algunas partidas del gasto, como las pensiones, crecerán independientemente del nivel de la actividad económica. Del análisis de las principales tendencias en la evolución de los gastos y los ingresos se extraen las siguientes conclusiones:

- Respecto a los ingresos, parece poco probable que en los próximos años se logren aumentos sustanciales. Aparte del efecto positivo de la recuperación económica, la principal contribución al aumento del peso de los ingresos en el PIB podría proporcionarla la lucha contra el fraude fiscal, ya que es mejor ampliar la base imponible que aumentar los tipos impositivos pues, al ser considerados éstos relativamente altos, su aumento podría reforzar la tendencia al fraude. También podría contemplarse un aumento de los impuestos indirectos, a medida que se armonicen los impuestos especiales, y un aumento de los tipos IVA. Por último, podría reducirse las desgravaciones fiscales para obtener una mayor recaudación en el impuesto sobre la renta de las personas físicas y en el de sociedades. Sin embargo, no es previsible que estas medidas generaran aumentos significativos de los ingresos fiscales que condujeran a una disminución del déficit presupuestario y, además, el deseo de aumentar el contenido en empleo del crecimiento económico podría aconsejar reducir las cotizaciones sociales.
- En cuanto al gasto, las únicas partidas sensibles a la evolución del crecimiento económico son las prestaciones por desempleo y algunas transferencias a las empresas; en cambio, el gasto en pensiones crece a medida que aumenta el índice de dependencia —relación entre la población mayor de 65 años y la población en edad laboral— y se incrementa la pensión media en términos reales. También se considera fundamental invertir en capital físico y humano para lograr aumentar la capacidad productiva; aunque es evidente que estas medidas dan sus frutos a largo plazo, a corto plazo suponen fundamentalmente costes. Sin embargo, dado que por el lado de los ingresos fiscales existe muy poco margen de maniobra, la consolidación fiscal ha de basarse principalmente en la

reducción del gasto y en este sentido las primeras medidas han de ser la moderación en la contratación y los salarios de los funcionarios, la racionalización en las compras de bienes y servicios, y la reforma de las empresas públicas para reducir su dependencia de los fondos públicos. De cualquier forma, tal vez no basten estas medidas para

lograr una consolidación fiscal que permita cumplir las condiciones de la Unión Económica y Monetaria y para frenar el aumento continuado de la deuda y gasto públicos, con lo cual no quedará otra alternativa que reformar el Estado del bienestar (pensiones, subsidios de desempleo y de enfermedad, etc.).

Cuadro 1

Ingresos y gastos de las Administraciones Públicas

España	1980	1985	1990	1994	<i>(porcentaje del PIB a precios de mercado)</i>		
					Variación		
					1981-1985	1986-1990	1991-1994
Impuestos indirectos	6,6	9,5	10,7	10,7	2,9	1,2	0,0
Impuestos directos	6,9	8,5	12,0	11,7	1,6	3,5	-0,3
Cotizaciones sociales	13,3	13,0	13,0	14,6	-0,3	0,0	1,6
Otros ingresos corrientes	3,5	4,3	3,8	4,7	0,8	-0,5	0,9
Total ingresos corrientes	29,9	35,2	39,5	41,6	5,3	4,3	2,1
Transferencias corrientes:	16,1	18,4	18,4	21,5	2,3	0,0	3,1
— a empresas	2,0	2,4	2,5	2,7	0,4	0,1	0,2
— a familias:	12,5	14,3	14,4	17,3	1,8	0,1	2,9
prestaciones por desempleo	2,1	2,7	2,7	3,5	0,6	0,0	0,8
pensiones y otros	10,4	11,6	11,7	13,8	1,2	0,1	2,1
— al resto del mundo (neto)	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	-0,1
Intereses pagados	0,7	3,4	3,5	5,3	2,7	0,1	1,8
Consumo de las Administraciones Públicas:	12,5	14,7	15,5	16,8	2,2	0,8	1,3
— Remuneración de asalariados	9,7	10,6	11,1	12,0	0,9	0,5	0,9
— Compra de bienes y servicios	2,4	3,1	3,4	3,7	0,7	0,3	0,3
Gasto corriente total	29,3	36,6	37,5	43,6	7,3	0,9	6,1
Ahorro bruto	0,6	-1,4	2,1	-2,0	-2,0	3,5	-4,1
Transferencias de capital netas	1,3	1,9	0,8	0,8	0,6	-1,1	0,0
Formación bruta de capital fijo	1,8	3,7	5,2	4,4	1,9	1,5	-0,8
Gasto total	32,5	42,2	43,4	48,8	9,7	1,2	5,4
Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación	-2,6	-6,9	-3,9	-7,2	-4,3	3,0	-3,3

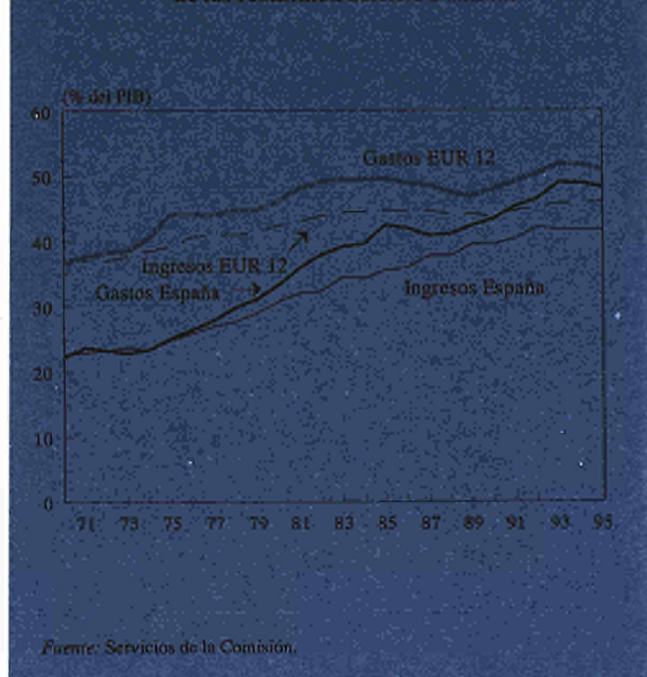
Fuente: Servicios de la Comisión.

La estrategia de basar la consolidación fiscal en el recorte del gasto era una característica fundamental del programa de convergencia de 1992,¹ que abogaba por una cierta estabilización del sistema fiscal, lo cual también posibilitaba un mayor ahorro público y privado necesarios para reducir la dependencia del ahorro externo y para aumentar la confianza de los inversores. No obstante, para que el proceso de consolidación fiscal sea más consistente y creíble es necesari-

rio avanzar en otros dos ámbitos. En primer lugar, se precisa la cooperación de las administraciones regionales y locales en la aplicación del proceso de consolidación fiscal, ajustando sus objetivos a las necesidades generales de la economía (véase el apartado 5). En segundo lugar, la mejora de los procedimientos presupuestarios y del control de los programas de gasto resultan decisivos para el éxito de cualquier programa de restricción presupuestaria. En el próximo apartado se analizan los límites con que cuenta la aplicación de la política presupuestaria en España, su grado de respeto por parte de las autoridades y las principales

¹ Y todavía sigue siendo un aspecto fundamental del programa de convergencia actualizado de 1994.

GRÁFICO 6. Gastos e ingresos corrientes de las Administraciones Públicas



líneas de actuación que podrían reforzar el procedimiento presupuestario.

2.3. Límites presupuestarios en las finanzas públicas españolas

En el pasado, en España han sido frecuentes los incumplimientos del presupuesto, fundamentalmente debido al exceso del gasto. La recaudación superior a la prevista que se registró en la fase expansiva de la segunda mitad de la década de los ochenta no condujo a una reducción del déficit sino a un aumento del gasto, ya que la presión hacia el gasto se vio favorecida por el boyante clima económico y por la ausencia de condiciones estrictas que limitaran las dotaciones presupuestarias. En 1990 el Gobierno aprobó un límite al gasto público a fin de lograr una ejecución más acorde con las previsiones de la Ley de presupuestos. Aunque en los años siguientes se respetó este límite, no pudo evitarse un aumento sistemático del déficit ya que la Ley de presupuestos aprobada no partía de hipótesis realistas (en lo que se refiere al crecimiento económico, al gasto y a los ingresos); finalmente, ante la difícil situación económica de 1993, no contemplada en la Ley de presupuestos de dicho año, el

Gobierno suprimió el mencionado límite al prever que el gasto superaría al umbral propuesto.

También existen determinados límites presupuestarios para las administraciones territoriales, aunque su contenido exacto y las sanciones aplicables en caso de incumplimiento no están claramente establecidas. Además, las Comunidades Autónomas estuvieron en sus primeros años sujetas a unos límites muy poco precisos.

Los procedimientos presupuestarios incorrectos y el incumplimiento de los límites existentes acaban debilitando la capacidad de la política presupuestaria para actuar como instrumento de control de la demanda agregada y de estímulo de la economía. La laxitud de las restricciones presupuestarias tiene como consecuencia una escasa consideración de los costes implicados en la prestación de servicios públicos, con las consiguientes pérdida de credibilidad en los objetivos presupuestarios e ineficacia en la distribución de recursos. A continuación se ofrece un análisis detallado de los límites presupuestarios existentes en la legislación española, su aplicación, el grado de cumplimiento y los efectos sobre la credibilidad de la política presupuestaria.

2.3.1. Administración central

Tradicionalmente, la política presupuestaria contaba con una única restricción: el límite al endeudamiento fijado en la Ley de Presupuestos, aunque en la práctica su importancia era reducida ya que los créditos de gasto iniciales se ampliaban fácilmente. El Estado también podía recurrir a anticipos del Banco de España, sin coste alguno, con un límite del 12% del gasto total de cada año (contabilizado sólo al final del mismo), un límite excesivamente elevado para ser eficaz.

A inicios de los noventa varios factores contribuyeron a reforzar las restricciones: las dificultades para controlar el déficit público en la segunda mitad de los ochenta, la necesidad de liberar a la política monetaria de la tarea de esterilizar los efectos expansivos de los anticipos del banco central al Estado, y la perspectiva de unas políticas presupuestarias europeas más coordinadas, que exigirían una mayor flexibilidad y un banco central independiente.¹

2.3.1.1. Límites al gasto

Desde 1990 el gasto público no puede superar al total de los créditos iniciales que figuren en la ley de presupuestos, más los créditos extraordinarios y suplementarios que tienen que

¹ Con la promulgación de la Ley 13/1994, de 1 de junio, sobre la autonomía del Banco de España, se cumple la exigencia del Tratado de la Unión Europea en este ámbito.

ser aprobados por el Parlamento, y algunos gastos de menor importancia que se financian mediante recursos propios como las multas. También se impuso un límite a los créditos extraordinarios (créditos para partidas no previstas en la ley de presupuestos) y los créditos suplementarios (recursos adicionales para partidas en las que los fondos no sean suficientes); en total no podían superar el 2,5% de los créditos iniciales de 1990, el 5% en 1991 y 1992 y el 3% en 1993 y 1994. En la segunda mitad de los ochenta, unos ingresos superiores a lo previsto no se habían traducido en una importante reducción del déficit debido al desborda-

miento del gasto, con lo que se esperaba que estos topes contribuirían al logro de los objetivos de déficit.

Tal como puede observarse en el cuadro 2, en el período 1990-1992 se respetaron los límites al gasto, aunque ello no impidió un crecimiento del déficit por encima de los objetivos ya que no se cumplieron las previsiones de recaudación, excesivamente optimistas. En 1993, cuando el gasto real iba a superar el límite inicial del 3%, el Gobierno anuló este tope; el déficit del Estado, que se preveía en un 2,4% del PIB acabó siendo del 5,8%.

Cuadro 2

Indicadores del déficit del Estado

A) Gastos no financieros

	1 Ley de Presupuestos (PTA, miles de millones)	2 Ejecución (caja) (PTA, miles de millones)	3 [(2-1)/1]*100 %	4 Compromisos reconocidos (PTA, miles de millones)	5 [(4-1)/1]*100 %	6 Límite legal
1986	6 964	7 193	3,3	7 133	2,4	
1987	7 773	8 369	7,7	8 201	5,5	
1988	8 625	9 084	5,3	9 102	5,5	
1989	9 895	10 317	4,3	10 429	5,4	
1990	11 419	11 375	- 0,4	11 542	1,1	2,5
1991	12 172	12 612	3,6	12 661	4,0	5,0
1992	13 702	14 154	3,3	13 996	2,1	5,0
1993	14 828	16 459	11,0	16 581	11,8	3,0

B) Ingresos no financieros

1986	5 473	5 753	5,1
1987	6 145	7 029	14,4
1988	7 295	7 909	8,4
1989	8 453	9 543	12,9
1990	10 562	10 203	- 3,4
1991	11 659	11 243	- 3,6
1992	12 577	12 287	- 2,3
1993	13 407	12 685	- 5,4

C) Déficit no financiero

1986	1 491	1 440	- 3,4
1987	1 628	1 340	- 17,7
1988	1 330	1 176	- 11,6
1989	1 443	773	- 46,4(a)
1990	857	1 172	36,8(a)
1991	513	1 369	166,9(a)
1992	1 125	1 867	66,0
1993	1 421	3 774	165,6

(a) El desbordamiento habría sido - 13%, 35% y 145% si al contabilizar los ingresos se tuviera en cuenta el cambio en el calendario de las devoluciones de impuestos.

Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda (IGAE) y Servicios de la Comisión.

La eficacia de los límites al gasto ha sido escasa ya que ni ha limitado el gasto real ni ha variado la actitud frente al gasto. El Gobierno, bastante preocupado por la marcha del déficit, estableció a este respecto objetivos muy ambiciosos, basados en unas previsiones de crecimiento excesivamente elevadas y en unos objetivos de gasto no realistas. Un crecimiento menor que lo previsto y el tirón del gasto imposibilitaron su cumplimiento. El respeto de estos límites legales parece haber llevado a aplicar procedimientos presupuestarios inadecuados: un creciente remanente de gasto efectivo no reconocido oficialmente se iba arrastrando hasta el ejercicio siguiente, con lo que se creaba una acumulación de deuda comprometida por el Estado pero no reconocida en el presupuesto y no pagada. El nuevo Gobierno formado tras las elecciones generales de junio de 1993 decidió reconocer la mayoría o todas las deudas anteriores, aprovechando también la situación generalizada de desbordamiento de los déficit de muchos otros países europeos y en 1993 se suprimió el mencionado límite al gasto del Estado.

El incumplimiento de los límites al gasto guarda relación con su diseño. El límite establecía que el gasto total reconocido por el Estado no podía superar un determinado porcentaje de los créditos iniciales aprobados por el Parlamento. De esta forma, si el gasto en un departamento superaba el objetivo, debían efectuarse recortes en otros ámbitos (o incluso en otros ministerios), con lo que se penalizaba a quienes respetaban los objetivos, al sufrir recortes del gasto provocados por políticas expansionistas o por previsiones incorrectas en otros departamentos. La experiencia de los últimos años indica que, en un primer momento, el exceso del gasto venía causado parcialmente por una infravaloración de las necesidades financieras, especialmente en gastos sociales (desempleo, sanidad, pensiones, etc.), con lo cual había que ajustar otras partidas para poder cumplir el límite legal al gasto. Frente a ello, otros gastos debían ser ajustados para poder cumplir el límite legal del gasto. No se adoptaban suficientes medidas correctoras y se comprometían nuevos gastos (el límite legal no afectaba a compromisos) sin reconocerlos en el presupuesto, ya que no existían créditos disponibles. De esta forma, se acumulaban deudas sin reconocimiento presupuestario. Así, un posible efecto perverso del respeto de esta limitación legal del gasto podría ser que las cifras de déficit efectivas facilitadas al Tribunal de Cuentas estuvieran infravaloradas en los últimos años y sobrealoradas en 1993.

Según von Hagen and Harden (1993) la principal causa del descontrol del gasto en España es el rápido crecimiento del sector público. Cuando el gasto alcanza un determinado nivel, los agentes económicos se acostumbran a este rápido incremento resultando cada vez más difícil fijar las prioridades precisas para controlar el déficit. Según estos autores, al

aumento del déficit presupuestario español han contribuido dos características adicionales. En primer lugar, la elaboración del presupuesto tiene un claro carácter incremental; son pocos los programas que se discuten o abandonan y la mayoría de ellos se aumentan porcentualmente con respecto al año anterior. En segundo lugar, el incumplimiento sistemático de las previsiones presupuestarias oficiales tiene como consecuencia que los responsables del gasto no se sienten sujetos a ningún límite presupuestario. Si desviarse de los gastos presupuestados no tiene consecuencias, es considerado normal e incluso es aceptado y políticamente justificado, el presupuesto deja de ser un instrumento efectivo de control del gasto.¹

Para 1994 se ha reinstaurado aquel límite al gasto, aunque en estos momentos no resulta evidente que se haya corregido el tradicional optimismo de los objetivos presupuestarios. Ello constituye la primera condición para evitar importantes desbordamientos en el futuro; aunque se pretende que unos objetivos normativos ambiciosos mejoren las perspectivas, en realidad tienden a generar considerables incumplimientos del presupuesto, impidiendo con ello que los agentes recuperen la confianza en la política presupuestaria.² Una reforma de los procedimientos destinada a reforzar la función de la ley de presupuestos en el control del gasto público contribuirá más a la consolidación fiscal que la fijación de unos límites cuantitativos al gasto más estrictos, de los que a corto plazo resulta fácil escapar.

2.3.1.2. Límites a la financiación

En la primera mitad de los ochenta la financiación pública se efectuaba en buena parte mediante el recurso a los préstamos del Banco de España, que llegaron a su máximo en 1983, situándose en 2,3 billones de pesetas (alrededor del 10% del PIB o el 30% de la deuda pública total). Aunque la financiación mediante el recurso al banco central estaba limitada a un 12% del gasto total de cada año, se trataba de un límite muy impreciso ya que los préstamos anuales se acumulaban. Aunque la administración continuó utilizando esta línea de crédito en el curso de cada año, en 1988 los créditos pendientes se habían reducido a 917 000 millones de pesetas. La necesidad de basar una política antiinflacionista en una actuación monetaria independiente requería una mayor restricción de la financiación del banco central al Tesoro. El hecho de que la restricción a la financiación del sector público por parte del banco central fuera una de las

¹ Otro defecto del actual procedimiento presupuestario español analizado por Von Hagen and Harden es el importante nivel de créditos no utilizados que se permite trasladar al siguiente ejercicio presupuestario.

² En la actualidad los datos disponibles sobre el gasto del Estado hasta agosto muestran una ligera corrección en su ritmo de crecimiento respecto al mismo período de 1993.

condiciones fijadas para la Unión Económica y Monetaria incidió en el mismo sentido. Así, la Ley de presupuestos de 1990 limitaba el recurso del Tesoro al Banco de España a los créditos pendientes a 31 de diciembre de 1989 (1,156 billones de pesetas), lo cual supuso una gradual reducción de la financiación del banco central en porcentaje del PIB. La restricción sólo era aplicable el último día del año y, por tanto, en el curso del mismo no existía límite alguno, siempre que se cubriera la diferencia antes del 31 de diciembre. De esta forma, decaía considerablemente el efecto disciplinario de la restricción inicial; de hecho, en el período 1990-1992, el endeudamiento medio con el banco central se situaba en alrededor de 700 000 millones de pesetas (más del 1% del PIB), por encima del límite fijado para el final del año.

El recurso sistemático a los fondos del banco central se ha utilizado para flexibilizar la gestión de la deuda ya que permitía una financiación fácil del déficit presupuestario sin aumentar los tipos de interés cuando la demanda de deuda pública no alcanzaba a cubrir las necesidades de endeudamiento. No obstante, con ello sólo se consigue trasladar el problema a otros ámbitos, interfiriendo en la instrumentación de la política monetaria. El banco central se veía obligado a elegir entre esterilizar el incremento de la base monetaria causado por la financiación del déficit público o renunciar a controlar tales expansiones de la liquidez, con los consiguientes efectos negativos sobre el control de la inflación. Así, una gestión de la deuda más fácil se logró al precio de una distorsión del control monetario. Si el objetivo prioritario es controlar la inflación (es decir, si el banco central esteriliza el endeudamiento del Estado) el recurso a los préstamos del banco central no conduce a una disminución clara del déficit presupuestario, ya que la reducción aparente en el coste del servicio de la deuda tiene como contrapartida unos menores beneficios obtenidos por el banco central y, por tanto, menores ingresos del Tesoro por dicho concepto.

Otra fórmula usada en España para financiar el déficit del presupuesto fue la obligación impuesta a los bancos de cumplir determinados coeficientes en sus balances. Durante toda la década de los ochenta se impusieron coeficientes de caja elevados y coeficientes obligatorios de inversión en deuda pública, en ambos casos con una remuneración de los recursos inferior a la del mercado, aunque últimamente se había reducido mucho el señoraje obtenido de esta forma. En mayo de 1990 se redujo el coeficiente de caja del 17% al 5%, aunque para suavizar el efecto de esta reducción se obligó a las entidades de crédito a invertir los recursos liberados en certificados emitidos por el Banco de España; otros recortes posteriores situaron el coeficiente en el 2% en diciembre de 1993 y el otro coeficiente obligatorio fue progresivamente disminuido hasta su completa supresión en diciembre de 1992.

Por último, a partir de enero de 1994 quedó totalmente prohibida la financiación del Banco de España a cualquier organismo público, tal como exigía el Tratado de Maastricht para la segunda fase de la Unión Económica y Monetaria inaugurada en enero de 1994.¹ Si el Tesoro desea colocar una parte de sus depósitos en el Banco de España, el banco central debe pagar intereses. Sin tener en cuenta otros factores, esta prohibición supondrá un aumento directo en el coste del servicio de la deuda; por ejemplo, el endeudamiento medio del Tesoro frente con el Banco de España en 1992 hubiera supuesto a tipos de mercado aproximadamente 50 mil millones de ptas. (0,1% del PIB). Este aumento en el servicio de la deuda se verá compensado con otros factores positivos como los mayores beneficios del Banco de España y una política de deuda más vinculada a la situación del mercado, que contribuirá a disciplinar la política presupuestaria (y a facilitar la gestión de la política monetaria). Para hacer frente al desafío de 1994, el Tesoro emitió una gran cantidad de deuda pública en 1993 con el fin de disponer de un colchón de liquidez en el banco central.

La prohibición absoluta de financiación por parte del banco central también ha afectado al sistema de seguridad social. Normalmente, el presupuesto de la seguridad social se equilibraba puesto que el Estado cubría las posibles diferencias entre gastos y cotizaciones. No obstante, el déficit de 1990 y 1991 fue financiado por la Tesorería de la seguridad social, que en parte tomó dinero en préstamo en el Banco de España a tipos preferentes. Según la Ley de presupuestos de 1994, el crédito pendiente en 1993, 256 000 millones de pesetas (0,4% del PIB), que no dispone de un calendario para su futuro reembolso, deberá amortizarse en los próximos 25 años.

2.3.2. Administraciones territoriales

Aunque las autoridades regionales disponen de una autonomía relativamente elevada para contratar préstamos, la Ley de Financiación de las Comunidades Autónomas de 1980 (LOFCA) impuso dos límites:

- a) la financiación a largo plazo no debe superar al gasto en inversión,
- b) la carga de la deuda, definida como la suma del pago de intereses más la amortización de la deuda a largo plazo,

¹ Los créditos pendientes del Estado a finales de 1989, que ascendían a 1,156 billones de pesetas (aproximadamente 2% del PIB), se amortizarán en los próximos 25 años sin intereses. Para hacer frente a problemas de liquidez, el Tesoro acordó una línea de crédito con un límite de 5 000 millones de ecus con un grupo de grandes bancos. Además, las importantes emisiones de deuda en 1993 permitieron al Estado constituir un colchón de liquidez sustancial en el Banco de España.

no debe ser superior al 25 % de los ingresos corrientes de cada Comunidad Autónoma.

El primer límite constituye una especie de «regla de oro» ya que el endeudamiento a largo plazo (con vencimiento superior a un año) no puede financiar el gasto corriente. El porcentaje de endeudamiento a largo plazo respecto a la inversión se ha situado como media por debajo del 60 %, aunque ha crecido de forma importante a inicios de los noventa. Como puede observarse en el gráfico 7, en valores agregados este límite no está cumpliendo su función ya que el elevado porcentaje de gasto de inversión en los presupuestos de las Comunidades Autónomas y el escaso desarrollo del mercado de deuda a largo plazo permitió cumplir fácilmente con esta exigencia. No obstante, la situación real no es tan positiva como daría a entender el gráfico:

En primer lugar, estas cifras agregadas no muestran la situación real de cada Comunidad Autónoma. En la segunda mitad de los ochenta siempre ha habido una o más Comunidades Autónomas que no han respetado este límite, como han mostrado Monasterio y Suárez (1993).

En segundo lugar, estos mismo autores indican que si el límite se interpreta de una forma más amplia y racional, teniendo en cuenta las transferencias de capital y otros factores, el panorama empeora y sólo tres Comunidades Autónomas respetan el límite durante todo el período 1986-1990.

La restricción del peso de la deuda tenía por objeto evitar un excesivo endeudamiento de las autoridades regionales. En general, para la mayoría de las regiones el límite ha resultado demasiado impreciso (véase la parte inferior del gráfico 7), ya que sólo últimamente los déficits y endeudamientos han empezado a crecer más rápidamente que los ingresos. En este sentido, se ha criticado la restricción por no haber servido casi nunca para controlar la presión al crecimiento del gasto al inicio del proceso de descentralización. El límite también ha sido superado en dos casos en los últimos años (Cantabria y Murcia).¹

Aunque estas dos restricciones tenían carácter de ley, no se prevenían sanciones si no se respetaban. Tal como indican Monasterio y Suárez (1993), su incumplimiento pone en

¹ El excesivo peso de la deuda en estas Comunidades Autónomas se explica parcialmente por que han absorbido partes de anteriores administraciones locales (y han asumido sus deudas). Como contrapartida, las autoridades locales en estas regiones experimentaron un relativamente menor déficit y endeudamiento. No se trata de regiones con gran importancia económica (su participación en el PIB español es inferior al 4 %).

duda la colaboración que cabe esperar de las finanzas regionales en el proceso de consolidación fiscal.

Respecto a la financiación de los déficit hay que tratar dos aspectos. Por una parte, el hecho de que la mayoría de inversores consideraran inicialmente que la deuda regional era un valor totalmente seguro, dada la personalidad pública del emisor; esta confianza, similar a la existente para la deuda del Estado, explica el rápido aumento de los préstamos concedidos a las Comunidades Autónomas por el sistema bancario con una prima de riesgo pequeña, y que incluso los bancos extranjeros tuvieron una importante participación en el proceso. Por otra parte, la emisión de valores denominados en divisas y los títulos de las Comunidades Autónomas requieren una autorización del Gobierno central, lo cual contribuye a explicar el recurso predominante a préstamos del sistema bancario más rápidos y flexibles (aunque más caros).

La administración central, además de imponer restricciones legales a los déficit regionales, también ha tratado de aprovechar estas características para restringir todavía más el gasto de las Comunidades Autónomas. En primer lugar, se ha insistido siempre en que no existía un «compromiso de respaldo» a escala nacional, lo cual implica que son las Comunidades Autónomas, y no el Estado, las únicas responsables de su deuda. Ello constituye una clara llamada de atención al sector bancario para que adopte una estrategia más prudente con respecto a las Comunidades Autónomas, para que analice con mayor detalle sus auténticas condiciones financieras y para que calcule más cuidadosamente la prima de riesgo. Aunque los mercados financieros tienen sus dudas a cerca de lo que ocurriría en realidad en caso de impago y esperan que en última instancia habría una intervención del Estado, existe bastante incertidumbre, con lo que se garantiza la función cautelar del «compromiso de no respaldo» sobre la actitud de los mercados financieros.

En segundo lugar, se han limitado las autorizaciones para emitir deuda regional a corto plazo y en divisas, y, como se expone a continuación, ello se ha utilizado para forzar a las regiones a reducir sus déficit. El resultado ha sido que las Comunidades Autónomas se encuentran con fondos más escasos y caros, lo cual debería dificultar los déficit. No obstante, es posible a corto plazo que los mayores tipos de interés no afecten mucho a los déficit, ya que la mayoría de Comunidades Autónomas todavía no tienen unos saldos vivos de deuda suficientemente elevados como para generar importantes efectos de acumulación.

En los últimos años se ha tratado de reforzar el efecto que tienen sobre los déficit regionales estos límites legales y otros incentivos financieros con otras medidas indirectas, como el establecimiento de un plan de consolidación fiscal

GRÁFICO 7a. Límites legales en la financiación regional (variación deuda a largo plazo/inversión)

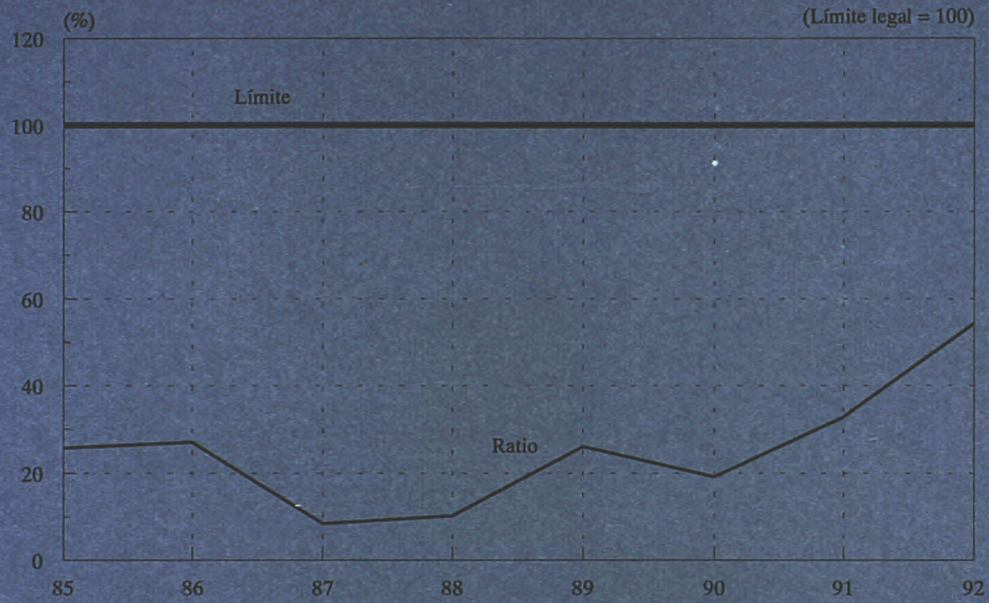
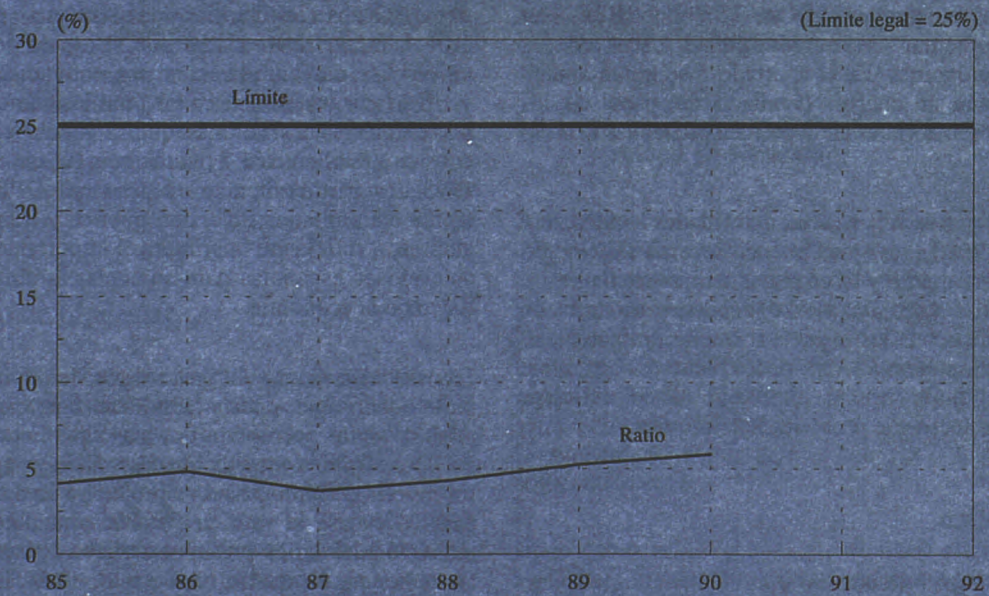
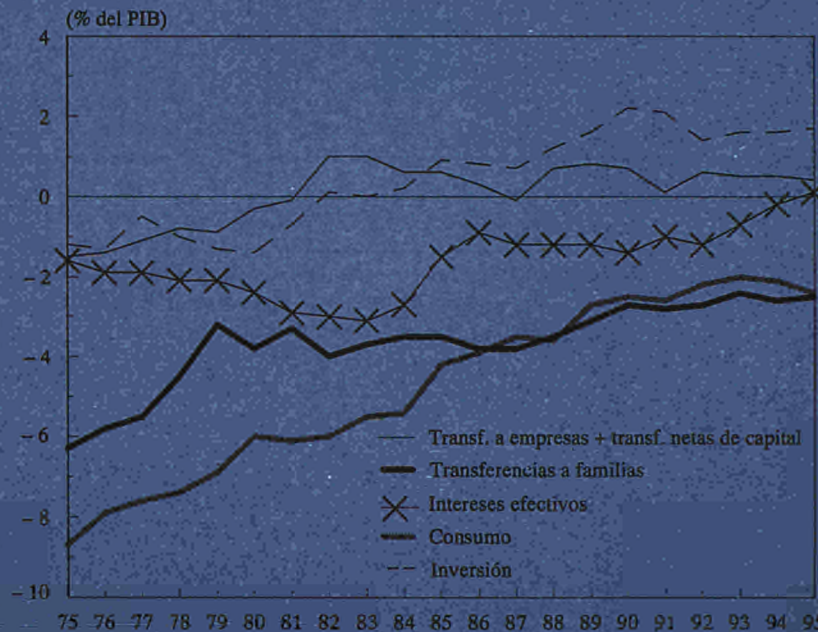


GRÁFICO 7b. Carga de la deuda/ingresos corrientes



Fuente: Banco de España, Boletín Económico julio-agosto 1991; Boletín Estadístico y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 8. Gasto de las Administraciones Públicas: diferencias entre España y EUR 12



Fuente: Servicios de la Comisión.

como el establecimiento de un plan de consolidación fiscal acordado entre la mayoría de Comunidades Autónomas y el Estado y con la transferencia de un 15% del IRPF, con el objeto de aumentar la responsabilidad fiscal de las Comunidades Autónomas. En el apartado 5 se tratan ambos temas y se efectúa un análisis detallado del papel de las administraciones territoriales en la política presupuestaria española.

Por último, en lo que se refiere a las autoridades locales, una ley aprobada en 1988 prevé que pueden recurrir libremente al endeudamiento a medio y largo plazo pero existe un límite al endeudamiento a corto plazo: el endeudamiento a plazos inferiores a un año debe destinarse a financiar problemas de liquidez y no puede superar el 35% de los recursos corrientes. No obstante, el límite resulta impreciso al no definirse exactamente el concepto de problemas de liquidez.

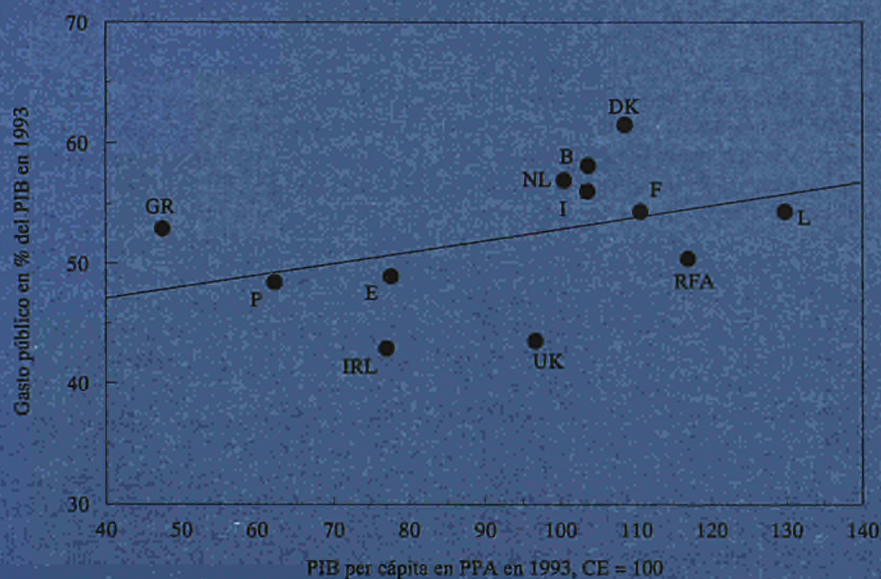
3. Gasto público

El gasto público español aumentó enormemente a partir de mediados de los setenta, pasando del 25% del PIB en 1975 al 49% del PIB en 1993. La gran diferencia que en 1975 existía entre España y la media comunitaria (19 puntos

porcentuales del PIB) quedó reducida a sólo 3 puntos en 1993. Los aumentos más importantes se registraron en las transferencias a las familias y en el consumo público (partidas estrechamente relacionadas con el estado del bienestar y el proceso de descentralización, respectivamente): entre 1975 y 1993 las transferencias a las familias aumentaron 4 puntos porcentuales del PIB más que la media comunitaria y el consumo público casi 7 puntos más (véase el gráfico 8). En 1993 dos partidas tenían un peso en el PIB superior a la media comunitaria: inversión pública y transferencias a las empresas, reflejando la primera el importante esfuerzo de las autoridades españolas para aumentar la dotación de capital físico de la economía.

La evolución futura del gasto sigue siendo incierta. Por una parte, dado que podría admitirse una cierta correlación positiva entre porcentaje del gasto público sobre el PIB y PIB per cápita, a medida que España vaya aproximándose a los niveles de otros países se producirá un aumento del gasto público (véase el gráfico 9). Por otra parte, la necesaria reducción del déficit presupuestario ha de basarse fundamentalmente en el control del gasto, dada la dificultad de aumentar todavía más los ingresos. En la última década, la protección social ha avanzado considerablemente, y aunque el gasto social per cápita todavía se sitúa por debajo de los

GRÁFICO 9. Relación entre gasto público y nivel de vida



Fuente: Servicios de la Comisión.

países comunitarios más ricos, su rápido desarrollo parece haber introducido distorsiones en el funcionamiento de la economía de mercado (véase el anexo 1 para un análisis más detallado de este punto). El equilibrio macroeconómico y la búsqueda de eficacia exigen una moderación del gasto público en los próximos años. A continuación se analizan los principales anexos de gasto, con especial atención a su probable evolución en ausencia de medidas correctoras y a las posibilidades de lograr una mejor distribución de los recursos públicos.

3.1. El Estado de bienestar

Esta expresión incluye tanto los servicios no destinados a la venta prestados por el Estado (educación, sanidad) como los sistemas de apoyo a la renta (pensiones, subsidios de desempleo y bienes subvencionados, como vivienda). En la última década ambos aspectos han experimentado un fuerte crecimiento y existen serias dudas acerca de la posibilidad de mantener su actual estructura si resultase preciso reducir el déficit presupuestario. El gasto en prestación de servicios no destinados a la venta representó aproximadamente el 9% del PIB en 1993, es decir, un 18% del gasto total. Los apoyos a las rentas están constituidos fundamentalmente por las

transferencias a las familias, que suponen la principal partida del gasto público, el 17,3% del PIB en 1993 (es decir, el 35% del gasto total). Así, el Estado de bienestar absorbe más de la mitad del gasto público total.

3.1.1. La prestación de servicios no destinados a la venta (sanidad y educación)

Al igual que ha ocurrido en la mayoría de países, el proceso de crecimiento económico ha venido acompañado por un aumento paralelo en la prestación de servicios no destinados a la venta por parte del Estado. Además una mejor prestación de estos servicios supone una mejora del capital humano y aumenta la productividad laboral, con el consiguiente aumento a medio plazo de la capacidad productiva. Los principales servicios públicos no destinados a la venta son la sanidad y la educación, con un 5% y 4% del PIB respectivamente.

En lo que se refiere al gasto en sanidad, España ha realizado en las dos últimas décadas un enorme esfuerzo para prestar mejor asistencia a un mayor número de personas. En 1970, el gasto español en sanidad era sólo el 50% del de otros países comunitarios, en 1987 se situaba ya en el 75% y,

aunque no existen datos concretos, es probable que en 1993 la diferencia todavía haya disminuido más. Este aumento se explica por varios factores:

En primer lugar, a partir de 1989 se garantizó una atención sanitaria universal, independientemente de la actividad laboral o cotización social anteriores. Así, independientemente del empleo o de los ingresos procedentes de las cotizaciones a la seguridad social, se produjo un fuerte aumento de la población beneficiaria de la atención sanitaria pública.

En segundo lugar, la evolución demográfica ha provocado un envejecimiento de la población, lo cual supone un aumento de los sectores de población que precisan más cuidados médicos. En el censo de 1981 la población mayor de 60 años representaba el 16,9% del total de la población española de 1985, el 18,7% en 1990 y el 19,7% en 1993.

En tercer lugar, el rápido avance técnico en la asistencia médica ha generado en todas partes un importante aumento del número de tratamientos por enfermedad y de sus costes. La mayor esperanza de vida se logra a un alto precio. Otros tratamientos no directamente relacionados con la conservación de la vida también han contribuido a este importante aumento de los gastos sanitarios.

Por último, es probable que las deficiencias en la organización de los servicios públicos de salud hayan supuesto una estructura de costes más rígida que la de los servicios que presta el sector privado. La gratuidad de la sanidad pública también puede haber ocasionado un exceso de demanda por parte de los particulares, con la consiguiente repercusión en el gasto público; se han observado también abusos bastante generalizados en el uso de las recetas médicas.

Ante la presión excesiva que ha supuesto el crecimiento de la población cubierta por el sistema de sanidad pública, mucha gente ha tendido a recurrir a servicios de salud privados, liberándose así al sector público de la financiación de una parte de la asistencia médica de la población. No obstante, las personas cubiertas por estas compañías privadas recurren al sector público cuando deben someterse a operaciones quirúrgicas complicadas o caras.

La administración española ha tratado de remediar algunas causas del aumento del gasto sanitario, a fin de limitar su ritmo de crecimiento. Ante el incremento del gasto en medicamentos, en 1993 se aprobó una importante reforma que limitaba el número de recetas médicas abonadas por la seguridad social y reforzaba el control del fraude (originado

fundamentalmente por la gratuidad de los medicamentos para pensionistas). Se han aplicado algunas medidas para concienciar a la sociedad del coste real del sistema sanitario¹ y también se contempló la posibilidad de introducir un sistema de cheques reguladores para moderar las visitas a clínicas, descartándose debido a su elevada impopularidad. También se está tratando de mejorar la gestión hospitalaria, a fin de contener la presión de los costes. Teniendo en cuenta que el gasto sanitario seguirá creciendo en los próximos años a medida que aumente el PIB y que envejezca la población, no parece que las medidas aplicadas hasta ahora sean suficientes para evitar una subida de la proporción del gasto sanitario sobre el PIB. La introducción de algún tipo de pago en algunas prestaciones sanitarias constituye una interesante posibilidad de recaudar fondos y, sobre todo, moderar la demanda y frenar el gasto.

En los últimos quince años también ha aumentado el gasto en educación. Al igual que ha ocurrido con la sanidad, se garantizó una educación primaria a todos los niños y la educación básica se amplió hasta los dieciséis años de edad. El número de profesores y sus salarios han experimentado un notable incremento. En la década de los ochenta aumentó enormemente la educación superior; mientras que en 1980 había 700 000 universitarios, su número era de 1,2 millones en 1993, la mayoría de ellos en centros públicos. No obstante, se prevé que podrán mantenerse los actuales niveles de gasto. Por un lado, en la educación primaria está disminuyendo ya significativamente el número de alumnos y el mismo fenómeno se producirá pronto en la educación universitaria. Las tasas universitarias, que actualmente cubren aproximadamente un 20% del coste real, podrían aumentarse, aunque medidas recientes en esta dirección suscitaron una fuerte oposición de las asociaciones de estudiantes. El aumento en la calidad de la educación debería lograrse con un adecuado aprovechamiento de los actuales recursos, sin aumento del gasto público. Por otra parte, una mayor inversión en capital humano es una exigencia fundamental para mejorar el rendimiento del mercado laboral, y ello exige un esfuerzo continuado en el ámbito educativo, aumentando la formación en prácticas y mejorando la relación entre universidad y formación profesional en las empresas.²

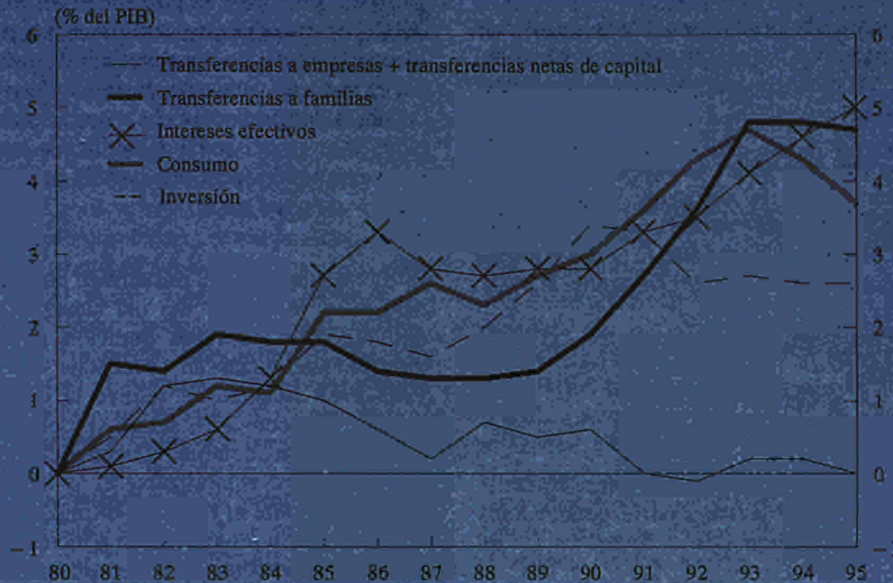
3.1.2. Políticas de apoyo a las rentas

Se trata fundamentalmente de transferencias a las familias, especialmente en forma de pensiones y subsidios de desempleo. Es la partida que ha experimentado un mayor creci-

¹ Algunos hospitales entregan a sus pacientes una factura que detalla el coste total de la asistencia que les ha sido prestada y que ha corrido completamente a cargo del sistema de sanidad pública.

² Para un análisis más detallado de la relación entre capital humano y mercado laboral, véase el anexo 1.

GRÁFICO 10. Gasto público (evolución de su composición desde 1980)



Fuente: Servicios de la Comisión.

miento en España desde 1980 (véase el gráfico 10), con un crecimiento de casi 5 puntos porcentuales del PIB y superando el 17% del PIB en 1993. Con ello se reducía la diferencia entre España y la media comunitaria en cuanto a porcentaje del PIB en transferencias sociales de 4 puntos porcentuales de 1980 a menos de 2 puntos en 1993. Entre 1980 y 1993 las transferencias sociales a las familias se multiplicaron por dos a precios constantes y la pensión media aumentó en un 34% en términos reales. Estas transferencias tienen una clara función redistributiva ya que, mientras las cotizaciones sociales se han mantenido relativamente estabilizadas desde 1980, el aumento del porcentaje del PIB en transferencias sociales fue similar al que experimentaron los impuestos directos en el período 1980-1993.

Desde 1980, la evolución de las transferencias sociales ha atravesado tres períodos. En la primera mitad de los ochenta, las transferencias a las familias crecieron en aproximadamente 2 puntos porcentuales del PIB; en la segunda mitad, se estabilizaron; por último, a inicios de los noventa se produjo un nuevo aumento de casi 3 puntos porcentuales (véase cuadro 1). Las pensiones y los subsidios de desempleo tuvieron una evolución similar en cada uno de estos tres períodos.

En lo que se refiere a las pensiones, el rápido aumento de la primera mitad de la década de los ochenta fue la consecuencia de la aplicación del antiguo sistema de cálculo de las pensiones (muy generoso) al creciente número de pensionistas, en parte debido a las jubilaciones anticipadas ocasionadas por la reconversión industrial que se desarrolló en este período. Los efectos expansivos de este sistema, que, con la estructura demográfica española, podrían imposibilitar el mantenimiento del sistema de pensiones, obligó a las autoridades a reformar alguno de sus principios básicos. En 1985 se endurecieron las condiciones para tener derecho a una pensión y se aumentaron los años de trabajo tomados en consideración para calcular su importe, a fin de relacionar más estrechamente las cotizaciones realmente abonadas con la pensión a percibir. Con ello se logró una notable moderación del gasto en este anexo en la segunda mitad de los ochenta. No obstante, ante la fuerte presión social, cuya principal expresión fue la huelga general de diciembre de 1988, en los últimos años el Gobierno decidió mejorar los derechos de los pensionistas:

— Primero, comenzaron a actualizarse las pensiones adaptándolas a la inflación pasada y con una cláusula de

salvaguardia que introducía un rígido elemento en su evolución.

- Segundo, se aumentaron significativamente las pensiones mínimas no contributivas, que garantizan una renta mínima a las personas mayores o enfermas que no reciben otro tipo de ayuda.
- Tercero, las pensiones más bajas se aumentaron en un porcentaje superior al de la inflación, reduciéndose considerablemente la diferencia entre la pensión media y el salario mínimo. Mientras que en 1988 la pensión media era del 82 % del salario mínimo, en 1993 ascendía al 95 %.

Actualmente los requisitos generales para tener derecho a pensión son los siguientes:

- La edad de jubilación se sitúa en los 65 años.
- Para tener derecho a una pensión se exige haber cotizado más de 15 años, de los que al menos 2 correspondan a los 8 años anteriores a la jubilación.

La pensión se calcula de la siguiente forma:

- Para tener derecho al 50 % de la pensión se exigen 10 años de cotización.
- Cada año más de cotización da derecho a un 2 % adicional. De esta forma, con una cotización de 35 años se llega al 100 % de la pensión.

Las características del actual sistema de pensiones en España podrían obstaculizar la reducción del déficit presupuestario, especialmente en ausencia de una acentuada recuperación del crecimiento económico y del empleo.¹ En los últimos años ha aumentado el índice de dependencia y se prevé que en las próximas décadas aumentará el porcentaje de población mayor de 65 años; según Barea (1991) la población mayor de 65 años pasará del 11 % de la población total en 1980 al 15,5 % en el año 2010. Si no se produce una importante reforma, para los próximos años se prevé un crecimiento anual del número de pensionistas del 2 % (debido a la evolución demográfica) y un aumento similar de la pensión media debido a la sustitución de viejas pensiones por nuevas y al mayor aumento de la pensión mínima. Si el valor nominal de las actuales pensiones se ajusta a la inflación, el gasto en pensiones en porcentaje del PIB aumentará a menos que el crecimiento del PIB real sea

superior al 4 % anual.² Con un crecimiento del PIB inferior y el mantenimiento de las actuales condiciones, aumentará el gasto en pensiones, en porcentaje del PIB, y para contener el déficit del presupuesto será preciso aumentar los ingresos o efectuar recortes en otras partidas de gasto. Dada la importancia de las pensiones en el gasto público total, es probable que la consolidación fiscal exija recortar este tipo de gasto. Ahora bien, esta importancia cuantitativa también significa que pequeños cambios en esta partida pueden suponer una fuerte disminución del gasto.

El fuerte aumento del desempleo en la primera mitad de los ochenta y la ampliación del subsidio de desempleo a los desempleados de larga duración generó un aumento de estas transferencias en porcentaje del PIB. En el período 1985-1989 se puso de relieve la relativa generosidad del sistema (respecto a los salarios) y otros problemas ya que, a pesar de la considerable reducción del número de desempleados sólo logró estabilizarse el porcentaje de subsidios de desempleo sobre el PIB. Por último, a inicios de los noventa el gasto en desempleo volvió a incrementarse hasta el 3,5 % del PIB, superando el máximo alcanzado en 1985.

Existen tres sistemas de apoyo a las rentas de los desempleados.

- El sistema contributivo, que proporciona ayuda a los desempleados por un período que varía según el tiempo trabajado y el salario anterior, con un tope máximo. En 1993 más de 800 000 trabajadores recibían este subsidio.
- Un sistema no contributivo por el que se concede ayuda a los trabajadores con responsabilidades familiares que no hayan encontrado un puesto de trabajo tras el período cubierto por el subsidio contributivo. El subsidio per cápita es muy inferior al del sistema contributivo ya que se calcula en relación al salario mínimo y no en relación al salario laboral anterior. Desde inicios de los ochenta ha ido aumentando el número de trabajadores acogidos a este sistema, hasta casi 900 000 personas en 1993.
- Un sistema de ayuda a los agricultores (PER, plan de empleo rural) que han trabajado un período limitado de tiempo durante el mes. En 1993 se acogían al plan más de 200 000 personas, principalmente en Andalucía y

¹ Ésta parece ser también la opinión de las autoridades españolas que en las negociaciones para lograr el pacto social, en septiembre de 1993, presentaron diversas medidas para mantener la estabilidad del sistema de pensiones.

² Si hasta el año 2000 se mantiene un crecimiento medio del PIB de aproximadamente un 2 % y el gasto en pensiones experimenta un aumento real anual del 4 % (lo cual podría ser una cifra modesta), a finales de la década el gasto en pensiones podría ser 1,6 puntos porcentuales del PIB superior al de 1993.

Extremadura; el 70 % de las mismas sólo había trabajado una tercera parte del total de días laborables.¹

En general puede decirse que este sistema de cobertura del desempleo es generoso y para salarios bajos o medios es poca la diferencia entre el salario y el subsidio del sistema contributivo, con lo cual se desincentiva la búsqueda de un puesto de trabajo hasta que el subsidio se acerca a su fin. Además, la ampliación de los contratos temporales en la segunda mitad de los ochenta supuso una mayor rotación de empleo entre trabajadores y por tanto un mayor número de personas acogidas al subsidio de desempleo para el mismo número de empleos. El fraude también era elevado; algunos empresarios aprovecharon la normativa para ajustar temporalmente su fuerza de trabajo, a veces con el acuerdo de los trabajadores, que recibían el subsidio de desempleo y algunos meses después volvían a ser contratados. A consecuencia de todos estos factores, el índice de cobertura (personas que reciben algún tipo de subsidio de desempleo divididas por el número total de desempleados) aumentó significativamente, pasando del 32 % en 1985 al 68 % en 1993. En 1993, el 84 % de los desempleados que anteriormente habían tenido un puesto de trabajo recibieron algún tipo de apoyo a las rentas. Teniendo en cuenta el elevadísimo número de desempleados en España, este índice de cobertura implica un enorme esfuerzo presupuestario.

Ante el constante aumento de esta partida del gasto, que sistemáticamente superaba las previsiones presupuestarias, y los desincentivos que introdujo en el mercado laboral, recientemente se decidió reformar a fondo el sistema. La dificultad de reducir de forma significativa el desempleo en un futuro próximo y la necesidad de frenar el déficit del presupuesto llevaron al Gobierno a aprobar, en abril de 1992, un endurecimiento de las condiciones para tener derecho al subsidio de desempleo: reducción del importe y de la duración del subsidio y aumento del período mínimo de trabajo necesario para tener derecho al mismo. Aunque la medida contribuyó a frenar el ritmo de aumento de los subsidios, el fuerte deterioro del empleo en 1992 y 1993 supuso un continuo aumento del gasto en desempleo (del 2,7 % del PIB en 1990 al 3,5 % en 1993). La ley presupuestaria en 1994 introdujo otros recortes: por primera vez los subsidios quedaron sujetos al impuesto sobre la renta de las personas físicas y a las cotizaciones a la seguridad social, el subsidio mínimo para las personas sin obligaciones familiares se redujo del 100 % al 75 % del salario mínimo. La subordinación de la percepción del subsidio a la obligación de asistir a

cursos de formación, y la retirada del subsidio en caso de rechazo de una oferta de trabajo no parecen haber tenido efectos importantes. Con el recorte en los subsidios también se pretendía fomentar la búsqueda de empleo y aumentar la sensibilidad de la fijación de salarios a la situación del mercado laboral. En el anexo 1 se efectúa un análisis más a fondo de las consecuencias del sistema de subsidios de desempleo en el funcionamiento del mercado de trabajo.

El tercer elemento que contribuye a explicar la expansión del gasto en apoyos a las rentas es el subsidio de enfermedad. Tradicionalmente, era la seguridad social, en lugar de la empresa, quién pagaba al trabajador a partir del cuarto día de ausencia por enfermedad; esta ayuda pasó de representar 200 000 millones de pesetas en 1986 (0,6 % del PIB) a más de 500 000 millones de pesetas en 1992 (0,9 % del PIB). Al estar la mayor parte del período de enfermedad a cargo de la seguridad social, cabía la posibilidad de que las empresas recurrieran a ello para adaptar su fuerza laboral a sus necesidades a corto plazo, notificando falsos períodos de enfermedad, con el consiguiente fraude a la seguridad social. A inicios de los noventa, a medida que se desaceleraba el crecimiento económico, estas transferencias crecieron enormemente ya que más empresas registraban capacidad ociosa y el subsidio de enfermedad era una manera barata de ajustar la mano de obra. Para hacer frente a este fraude, en 1992 se decidió que las empresas abonarían hasta el decimoquinto día del período de enfermedad, con objeto de dificultar que el subsidio de enfermedad sirviera de instrumento de ajuste de la fuerza laboral. Según los últimos datos disponibles, en 1993 este tipo de transferencias ascendió a más de 489 000 millones de pesetas.

Las ayudas a la renta en relación con la vivienda adoptan dos formas principales. En primer lugar, se desgrava la compra de vivienda, y desde 1992 también los alquileres; este gasto fiscal se prevé que ascenderá a aproximadamente 200 000 millones de pesetas en 1994 (0,3 % del PIB). El pago de los intereses de hipotecas también puede deducirse de la base imponible. En segundo lugar, las autoridades conceden subvenciones en los tipos de interés a las familias de ingresos bajos y medios, para reducir el coste efectivo de las hipotecas; en 1994 estas subvenciones ascenderán a aproximadamente 60 000 millones de pesetas (0,1 % del PIB).

3.2. Consumo público

Entre 1980 y 1993 el consumo público aumentó su porcentaje del PIB en 5 puntos porcentuales, con lo que la diferencia respecto a la media comunitaria se redujo más de 6 puntos. Comparativamente con lo ocurrido en otros países europeos,

¹ Por tanto, casi dos millones de personas recibieron algún tipo de ayuda al desempleo en 1993: el 43 % a través del sistema contributivo, el 45 % a través del sistema no contributivo y el 11 % a través del sistema de ayuda a los agricultores.

la estructura de la administración española tuvo pues un desarrollo tardío. Bajo el régimen franquista, aunque la economía estaba muy reglamentada, los servicios públicos eran escasos y, por tanto, el número de funcionarios y las compras de bienes y servicios públicos se mantenían a un nivel relativamente bajo. La restauración de la democracia desencadenó el proceso de modernización de la administración que ya prácticamente estaba finalizando en la mayoría de países europeos. Las principales causas del crecimiento del consumo público en los ochenta fueron la prestación de nuevos servicios públicos en el ámbito del estado del bienestar y, sobre todo, en el de la descentralización político-administrativa.

Respecto al empleo, el aumento se produjo sobre todo en las Comunidades Autónomas, registrándose una reducción del personal del Estado a medida que se transfería a las nuevas autoridades territoriales. El crecimiento del empleo público fue muy superior al crecimiento del empleo en el resto de la economía; el porcentaje de empleo público respecto al total del empleo pasó del 10% en 1980 a casi el 15% en 1993. Aunque se trata en gran medida de la consecuencia lógica del aumento del sector público, existen algunos puntos oscuros respecto al efecto que ha tenido para el empleo la creación de las Comunidades Autónomas. Así, mientras entre 1982 y 1991 los funcionarios del Gobierno central se redujeron en 300 000 personas, el número de empleados en las administraciones regionales y locales ascendió a 550 000 y 200 000 respectivamente, lo que indica que la ampliación y reorganización de los servicios públicos generó un aumento desproporcionado del número de funcionarios. En algunos de los servicios transferidos, el Gobierno central mantiene parte de la antigua estructura administrativa, con la consiguiente duplicación del gasto público.

El empleo público también se ha visto afectado por las medidas de restricción presupuestaria, que si bien inicialmente afectaban a la administración central, en parte también fueron seguidas por otras entidades públicas. En agosto de 1992 se suprimieron los complementos de productividad abonados a los altos funcionarios y los importes recibidos hasta este mes debieron ser reembolsados. En 1993 el salario de los funcionarios aumentó sólo un 1,8%, frente a un IPC de 4,5%, y se frenó la contratación de nuevos funcionarios, excepto en los ámbitos de justicia, educación y sanidad, sin que se previera la sustitución de las plazas vacantes por jubilación. Sin embargo, este fuerte ajuste no tuvo el efecto positivo previsto. En 1993, la remuneración de los empleados creció en un 3,9% mientras que el número de funcionarios aumentó un 0,5%. Las causas hay que buscarlas en la insuficiente colaboración de las administraciones regionales y locales, donde se registró un aumento del empleo del 4,3% en 1993, en la necesidad de respetar anteriores acuerdos

salariales firmados con diferentes grupos profesionales, como los profesores, y, finalmente, en los aumentos en las cotizaciones de la seguridad social, complementos de antigüedad y de otro tipo que llevaron a un aumento del coste total laboral superior al aumento del salario base.

Para 1994 las restricciones todavía han sido mayores: congelación de los salarios nominales en la administración central (el objetivo de inflación anual es de 3,5% para diciembre de 1994) y de la contratación pública. Aunque las administraciones territoriales mantienen intacta su autonomía, se prevé que seguirán más estrechamente las restricciones de la administración central ya que algunas de ellas tienen dificultades financieras.

Además del objetivo de reducción del déficit, con estas medidas se buscaba poner de relieve la austeridad aplicada en el sector público, recortando el salario real de aquellas personas con puestos de trabajo seguros. Sin embargo, el sector privado no pareció dispuesto a responder a esta llamada a la austeridad y en 1993 siguieron firmándose convenios colectivos con aumentos salariales superiores a la inflación y los sindicatos siguieron tratando de evitar cualquier disminución del poder adquisitivo de los trabajadores en 1994. Como muestran Álvarez y otros (1993) en España es principalmente el sector privado y no el público quien marca la tónica salarial.

De cualquier forma, un recorte importante de los salarios públicos no es ni sostenible ni deseable, ya que si esta política salarial estricta se mantuviera por un largo período podría erosionarse la productividad. En cambio, la mejor gestión del funcionariado podría tener efectos muy positivos. Tal como señalan Oxley y otros (1990) existen varios factores que podrían aumentar la eficacia del sector público: vincular los salarios al rendimiento, dar prioridad a la capacidad sobre la antigüedad en las promociones, y hacer compatible la protección del puesto de trabajo con una mayor flexibilidad laboral.

El consumo de bienes y servicios también aumentó su porcentaje del PIB en casi 4 puntos porcentuales entre 1980 y 1993. En cambio, en algunos casos los contratos públicos se limitan a unas pocas empresas, con lo que una mayor apertura a la competencia podría permitir algún ahorro.

3.3. Transferencias a las empresas

Las transferencias corrientes y de capital a las empresas fueron la partida presupuestaria que registró menos cambios a partir de 1980 (véase el gráfico 10), lo cual no evitó que el porcentaje del PIB en transferencias fuera en los últimos

años superior a la media comunitaria. En la primera mitad de la década de los ochenta, la crisis económica y los programas de reconversión industrial ocasionaron un aumento de las transferencias a las empresas: entre 1980 y 1985 las transferencias corrientes aumentaron en 0,4% del PIB y las transferencias de capital en 0,6% del PIB. La mayor parte de estos recursos fueron absorbidos por los sectores tradicionales en crisis como la minería, la construcción naval y la siderurgia, así como por la reestructuración vinculada a la nacionalización del holding privado en dificultades RUMASA. Con la mejor situación económica y una cierta racionalización en el funcionamiento de las empresas públicas su peso en el PIB disminuía a partir de 1985: desde este año hasta 1993 las transferencias corrientes aumentaron un 0,3% del PIB y las transferencias de capital disminuyeron un 1,2% del PIB.

En la última década ha ido aumentando la importancia relativa de las transferencias corrientes respecto a las transferencias de capital. Las transferencias corrientes (o las subvenciones de explotación) adoptan principalmente la forma de absorción de pérdidas o de incentivos a la creación de empleo. Las transferencias de capital apoyan fundamentalmente proyectos de inversión aunque también pueden financiar pérdidas acumuladas durante varios años.¹ En la actualidad, la deuda de las empresas públicas con importantes pérdidas y que, explícita o implícitamente, se benefician de una garantía del Estado se sitúa entre 1,5 y 2 billones de pesetas; su asunción por el Estado llevaría a medio plazo a un aumento del déficit presupuestario de un 0,3-0,4% del PIB, por los mayores pagos de intereses, y de la relación deuda pública/PIB en aproximadamente 3,5% a medio plazo.

Hasta ahora sólo se han privatizado aquellas empresas que registraban beneficios y balances saneados y que por tanto no dependían de transferencias de fondos públicos. En las demás empresas se ha tratado de racionalizar la producción y aumentar la eficiencia, aunque en algunos casos la fuerte presión social para evitar mayores reconversiones industriales sigue pesando sobre el gasto público. Tal como señalan Oxley y otros (1990), el principal determinante de la eficacia económica es la competencia y no el tipo de propiedad. La falta de un marco competitivo hace que las empresas públicas tiendan a desarrollar ineficiencias cuya solución pasa por una

mayor independencia en la gestión, por su sujeción a la disciplina del mercado privado de capitales y por una simplificación de sus objetivos.

La mayor participación de los gobiernos de las Comunidades Autónomas en la realización de transferencias a las empresas tiene efectos contrapuestos. Por un lado, el mejor conocimiento de la economía regional y de las infraestructuras recomendaría aplicar el principio de subsidiariedad para maximalizar el beneficio que puede obtenerse de los fondos públicos. Por otro, la excesiva competencia existente entre gobiernos regionales para atraer la inversión puede distorsionar los planes de inversión de las empresas, que finalmente acaban decidiendo su localización según las ofertas que les hagan las Comunidades Autónomas, con el consiguiente despilfarro de recursos públicos y el falseamiento del mercado interior.

3.4. Inversión pública

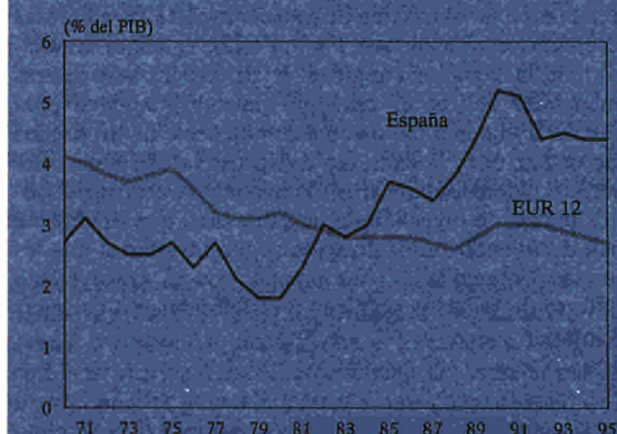
3.4.1. Aspectos generales

El relativo atraso de las infraestructuras españolas, debido en parte a los obstáculos geográficos y al elevado coste del establecimiento de comunicaciones en uno de los países más montañosos de la Comunidad, empujó a la administración a efectuar un enorme esfuerzo de inversión en la última década. Como puede verse en el gráfico 11, la inversión pública española, que en los años setenta se situaba bastante por debajo de la media comunitaria, a inicios de los ochenta superaba claramente esta media y esta diferencia positiva se ha mantenido en los últimos años. En los años setenta, a pesar de que el stock de capital público español eran inferiores a la media comunitaria, el esfuerzo de inversión pública tampoco alcanzaba esta media; entre 1970 y 1980 la inversión pública española creció en un 30% acumulativo en términos reales, mientras que la cifra era del 47% para los países comunitarios. En los años siguientes se invirtió la tendencia; entre 1981 y 1993 la inversión pública española aumentó en un 61%, muy por encima del 44% registrado en la Comunidad en general.

Es muy importante tener en cuenta este «proceso de convergencia» en el ámbito de la inversión pública para comprender la situación en que se encuentra el déficit del presupuesto. Si bien en la última década el déficit presupuestario español era similar al de la media comunitaria, el porcentaje no originado por la inversión pública era inferior en España tal como muestra el gráfico 12. Incluso en la segunda mitad de los ochenta, España cumplió la llamada «regla de oro» ya que la inversión pública fue superior al déficit presupuestario. A

¹ El importe real de estas transferencias de capital queda parcialmente oculto por algunos mecanismos financieros que utiliza el Estado para asumir títulos de deuda emitidos por empresas públicas. A fin de liberar a estas empresas del servicio de la deuda, el Estado asume parte de ella y se hace cargo del pago periódico de intereses y de la posible amortización. En un primer momento, esta absorción de deuda no afecta a la contabilidad presupuestaria ya que se crea un activo «ficticio» (un derecho contra una empresa pública) para compensar el aumento del pasivo. Pero cuando se cancela la deuda asumida, el Estado reduce su derecho contra la empresa pública, lo cual se contabiliza como transferencia de capital a la empresa.

GRÁFICO 11. Formación bruta de capital fijo de las Administraciones Públicas

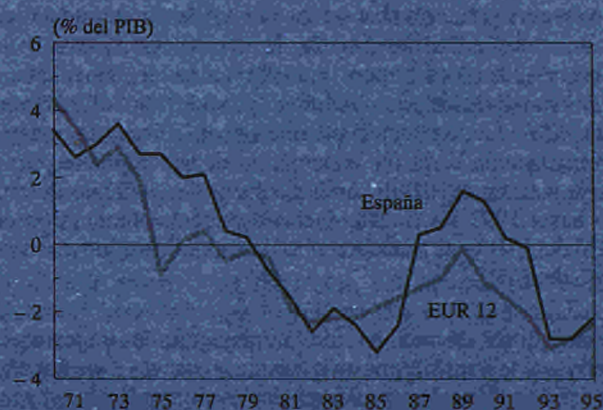


Fuente: Servicios de la Comisión.

inicios de los noventa, la diferencia entre España y la media comunitaria en cuanto a déficit ajustado de la inversión pública, disminuyó rápidamente debido al grave deterioro en las cuentas presupuestarias y a la disminución de la inversión pública. Así, aunque la inversión pública se redujo del 5,2% del PIB en 1990 al 4,4% en 1993, el déficit del presupuesto aumentó en más de 3 puntos en este período, hasta el 7,5% del PIB en 1993.

Las autoridades españolas han estado continuamente insistiendo en la necesidad de mantener una elevada inversión (5% del PIB fue la cifra citada en el programa de convergencia de España) ya que para aumentar la capacidad productiva y poder competir y sacar el máximo beneficio del mercado interior se considera fundamental el aumento del capital físico en general y de las infraestructuras en particular. Argimón y otros (1992) han analizado el efecto de la inversión pública en los resultados del sector privado, observando una importante contribución positiva de la inversión pública en la productividad del sector privado. No obstante, en 1991-1993 la inversión pública ha sido la única partida del gasto que ha retrocedido (véase el cuadro 1), ya que raramente constituye un foco de presión social, a diferencia de la mayoría de partidas del gasto corriente y, por tanto, en un período en que se precisa consolidación fiscal,

GRÁFICO 12. Inversión pública menos déficit presupuestario («regla de oro»)



Fuente: Servicios de la Comisión.

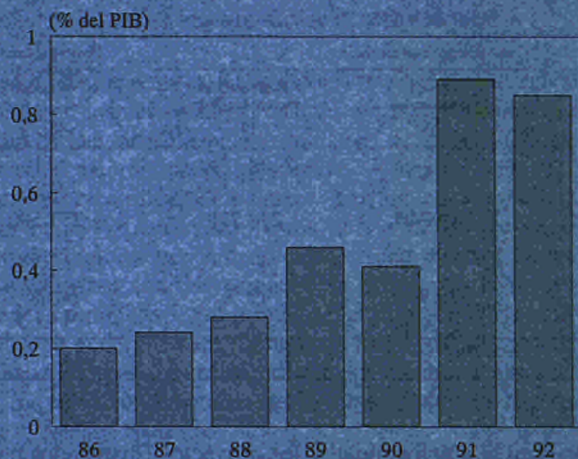
el recorte a la inversión es una de las primeras medidas que se adopta.¹

No obstante, no todos los proyectos de inversión tienen un propósito claro o suponen una mejora evidente del stock de capital nacional. Aunque es evidente que deben tenerse en cuenta aspectos de la renta regional, también es preciso valorar adecuadamente los efectos del proyecto sobre la estructura productiva en relación con su coste real. En cambio, tanto las administraciones centrales como las Comunidades Autónomas a veces se lanzan a proyectos de prestigio cuyos beneficios para la economía productiva o para el bien público no están claros. En cualquier caso, el impulso que da la inversión pública al crecimiento económico a medio plazo es muy superior al que resulta del gasto corriente y, por tanto, la consolidación fiscal debe basarse fundamentalmente en recortes del gasto corriente evitando en la medida de lo posible cualquier disminución de la inversión pública que no se deba a estrictos criterios de eficacia.

En lo que se refiere a la ejecución de los proyectos de inversión por las distintas administraciones, en la década de

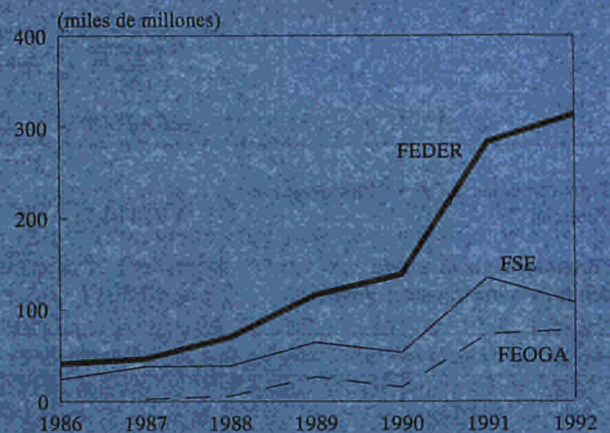
¹ Así podría haber ocurrido en el programa de convergencia actualizado para 1994, en el que no figuran cifras sobre inversión pública.

GRÁFICO 13. Fondos estructurales



Fuente: D. G. Tesoro y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 14. Fondos estructurales transferidos a España



Fuente: D. G. Tesoro y Política Financiera.

los ochenta se produce un fuerte cambio debido al proceso de descentralización. Dos terceras partes de la inversión pública corrieron a cargo de administraciones territoriales en 1992, frente a sólo una tercera parte a inicios de los ochenta. El FCI, que transfiere recursos a las regiones más atrasadas, ha tenido una importante función a este respecto. Esta participación de las administraciones territoriales en la inversión tiene, al igual que en el caso del consumo público, dos efectos opuestos: un mejor conocimiento de la estructura económica de la región, la provincia o la ciudad por una parte, y, por otra, una tendencia a adoptar las decisiones de inversión según su popularidad, lo cual a veces guarda muy poca relación con su verdadera importancia económica.

3.4.2. Fondos estructurales: su efecto sobre la inversión pública, la productividad y el PIB

Los fondos estructurales comunitarios han estado apoyando la inversión regional en España. El objetivo de estos fondos es fortalecer la cohesión económica y social y, en particular, reducir las disparidades entre las regiones de la Unión Europea. España, cuya renta per cápita se ha situado siempre por debajo del 78% de la media de la Unión, ha sido receptora neta de las transferencias de dichos fondos estructurales.

El gráfico 13 muestra el considerable incremento de las transferencias de los fondos estructurales a España, del 0,2% del PIB en 1980 al 0,8% en 1992, debido fundamentalmente a la primera reforma de la política estructural y a la aplicación de los marcos comunitarios de apoyo, que supusieron un importante aumento de los importes transferidos (para más detalles véase el apéndice 1).

El cuadro 3 muestra la contribución de los fondos estructurales a la inversión de las Administraciones Públicas entre 1989 y 1993.¹ En este período, los Fondos estructurales comunitarios supusieron aproximadamente el 10% de la inversión de pública, aunque su impacto efectivo sobre dicha inversión fue superior puesto que los Estados miembros receptores han de respetar dos principios —complementariedad y adicionalidad— que incrementan el gasto total de inversión derivado de tales fondos.²

¹ En el cuadro 3, el desglose de las medidas estructurales por administraciones son cifras aproximadas. Dado que las autoridades nacionales sólo disponían de información sobre el porcentaje de gastos subvencionables de las Administraciones Públicas respecto al total de gastos subvencionables (73%), para el desglose del gasto cofinanciado y gasto no financiado se partió de la hipótesis de que se mantenía un porcentaje constante. El restante 27% de los proyectos fueron inversiones de empresas públicas y privadas.

² Véase Herce, J., et al, (1994).

Cuadro 3

Transferencias estructurales e inversión de las Administraciones Públicas (todos los marcos comunitarios de apoyo)

(en millones de pesetas a precios constantes de 1988)

	Media 1989-1993				
	Gasto público elegible total (1)=(3)+(4)+(5)	Gasto público cofinanciado			Gasto público elegible no cofinanciado (5)
		Total (2)	Fondos estructurales (3)	Financiación nacional mínima (4)	
Transferencias a las Administraciones Públicas	1 716 010	458 510	219 740	238 770	1 257 500
Porcentaje de la inversión de las Administraciones Públicas	81 %	22 %	10 %	11 %	60 %

Fuente: Cálculo de los Servicios de la Comisión, a partir de datos del Ministerio de Economía y Hacienda.

El principio de complementariedad exige a los gobiernos, y a veces en cierta medida al sector privado, una financiación parcial de los proyectos.¹ Dado que las autoridades nacionales normalmente poseen más información sobre las necesidades y exigencias de un proyecto, este procedimiento garantiza que sólo se pondrán en marcha los proyectos necesarios y que su ejecución será más eficaz.

El principio de adicionalidad² tiene por objeto evitar que las autoridades nacionales disminuyan su esfuerzo de inversión, garantizando que las transferencias comunitarias son realmente adicionales, es decir, que el Estado miembro receptor no realizaría el gasto en ausencia de subvención. Si se concede una subvención a una unidad de inversión marginal en una región atrasada, su coste se reduce, y por tanto, resulta más interesante económicamente para la autoridad nacional invertir allí que en otra parte. No obstante, si no se

respetara la adicionalidad y los proyectos financiados por la Comunidad se hubieran realizado de todos modos, el resultado sería una reducción del coste medio de los gastos de los Estados miembros, en cuyo caso los fondos comunitarios equivaldrían a subvenciones a tanto alzado al Gobierno con efectos renta para la economía en su conjunto.

Los servicios de la Comisión estiman que en el período 1989-93 las transferencias estructurales a las regiones del objetivo 1 aumentaron la inversión real de las administraciones públicas en un 3,4% anual como media (véase el cuadro 4).

Cuadro 4

Impacto macroeconómico de los fondos estructurales (transferidos a las regiones españolas del objetivo 1)

	(porcentaje anual)				
	1989	1990	1991	1992	1993
Inversión de las Administraciones Públicas	4,8	4,9	3,4	2,0	1,8
Productividad	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1
Crecimiento real del PIB	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

Fuente: Servicios de la Comisión.

Es importante analizar la composición de las transferencias estructurales por tipo de gasto ya que su efecto sobre el crecimiento económico no es el mismo en todos los casos. Según Argimón y otros (1993), la inversión en transporte e

¹ Hasta finales de 1993, las cuotas de ayuda comunitaria concedidas por los fondos (los tipos de cofinanciación) estaban sujetos a los siguientes topes: 75% como máximo y 50% como norma general para las regiones del objetivo 1, y 50% y 25%, respectivamente, para las demás regiones. En España, en el período 1989-1993, los fondos estructurales proporcionaron el 48% del gasto cofinanciado. Tras la reforma de Edimburgo, el porcentaje máximo de cofinanciación para las regiones del objetivo 1 ascendió al 85% y el porcentaje de cofinanciación del Fondo de Cohesión varió entre el 80 y el 85%.

² El respecto del principio de adicionalidad obliga a los Estados miembros a mantener, en término reales, su inversión pública elegible al mismo nivel que en el anterior período. Por proyectos elegibles se entienden los proyectos que cumplen los objetivos de las medidas estructurales y que por tanto son proyectos que pueden ser cofinanciados por los fondos comunitarios. Este criterio contiene un cierto grado de flexibilidad ya que se atiende a la situación macroeconómica del Estado miembro, de forma que se refuerza la importancia de los programas de convergencia y se evita penalizar a los países que en el pasado efectuaron importantes esfuerzos de inversión pública.

infraestructuras de comunicaciones ha sido una de las principales causas del aumento general de la productividad en España, e incluso estimaban que las infraestructuras contribuían al incremento de productividad más que cualquier otro tipo de inversión pública¹ o privada, debido fundamentalmente a su relativamente escaso desarrollo inicial.

En este mismo sentido, Khan (1993) mostró que la inversión pública en infraestructuras, cuando era complementaria con la inversión privada y se aplicaba de forma eficiente, generaba externalidades positivas.² Además, la inversión afecta al crecimiento en mayor medida en los países de renta baja. Por una parte, estos países tienen un relación capital/trabajo menor y, dado que los rendimientos marginales del capital son decrecientes, se prevé que la inversión será más productiva. Por otra parte, al producirse las innovaciones en general en los países más ricos, quienes, como en el caso de España, puedan imitarlos rápidamente aprovecharán los aspectos positivos de la innovación sin tener que cargar con sus costes.

En el período 1988-1993, los fondos estructurales han servido fundamentalmente para desarrollar infraestructuras y recursos humanos, que suponen aproximadamente el 70% del total de los fondos. Las estimaciones efectuadas con el modelo QUEST de la Comisión indican que la inversión realizada en este período y cofinanciada por la Comunidad aumentó la productividad en España en aproximadamente un 0,2% anual (véase el cuadro 4). En el mismo período, las transferencias estructurales de las regiones del objetivo 1 se prevé que hicieron aumentar el PIB en un 0,3% anual. Según el modelo Moisees³ presentado por las autoridades españolas el aumento del PIB habría sido mucho mayor, con cifras que irían del 0,2% en 1989 hasta el 1,3% en 1993.

En mayo de 1994 se apoyó un nuevo marco comunitario de apoyo (MCA) para las regiones españolas del objetivo 1 para el período 1994-1999, con arreglo al cual la Comunidad concedía a España 26 300 millones de ecus, a precios de 1994. El gasto nacional ascenderá a 13 171 millones de ecus. La Comisión estima que esta ayuda aumentará la formación

bruta de capital fijo en un 1,2% anual y el crecimiento del PIB en un 0,4% anual (0,7% si se incluye la aportación nacional al MCA) y creará aproximadamente 120 000 puestos de trabajo (200 000 si se incluye el impacto de la contribución nacional).

3.5. Deuda pública y pagos por intereses

El servicio de la deuda creció en los últimos quince años pero en 1993 se situaba ligeramente por debajo de la media comunitaria. Para explicar este fenómeno deben citarse dos factores. El primero, el rápido incremento de la deuda pública, que ha pasado del 18% del PIB en 1980 al 59,8% en 1993. En 1980, el pago de los intereses era inferior al 1% del PIB, cuando la media comunitaria superaba el 3%. En 1993 tanto España como la media comunitaria se sitúan entorno al 5%. El segundo, la forma de financiación de la deuda pública. Hasta inicios de los ochenta, las finanzas públicas españolas se basaban en gran parte en la financiación privilegiada mediante coeficientes obligatorios que el sistema bancario tenía que mantener en deuda pública, por debajo de los tipos de interés del mercado. Los préstamos del banco central a tipo cero también contribuyeron al registro de un tipo de interés real implícito negativo durante los setenta y la primera mitad de los ochenta. El paso de este período de financiación privilegiada a otro de financiación a través del mercado supuso un aumento del tipo de interés real de la deuda pública. También se restringieron los préstamos del Banco de España (tal como se ha comentado en el apartado 2.3.1.2) y a partir de enero de 1994 se prohibieron totalmente. Por último, la política aplicada en 1987-1992 condujo a un aumento de los tipos de interés nacionales, lo que encareció la financiación de la deuda pública. Sólo tras la devaluación de la peseta en 1992 y 1993 y en un contexto de amplia recesión, los tipos de interés han disminuido significativamente.

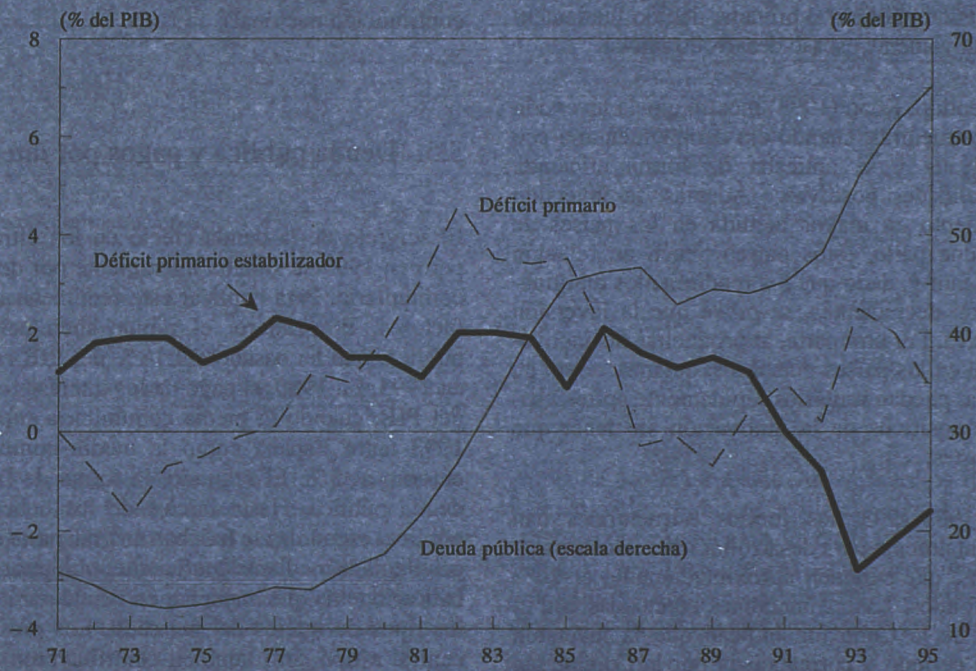
En lo que se refiere a la deuda pública en los últimos 15 años pueden diferenciarse tres periodos distintos. En la primera mitad de los ochenta, la deuda pública pasó del 18% del PIB en 1980 al 45% en 1985, y los déficit presupuestarios se acumularon rápidamente. El déficit primario estabilizador, es decir, el déficit primario necesario para estabilizar la deuda pública en términos del PIB al nivel registrado el año anterior se presenta en el gráfico 15. Este déficit primario estabilizador tiene una relación positiva con el crecimiento del PIB nominal y con la deuda anterior en porcentaje del PIB y negativa con el tipo de interés nominal implícito de la

¹ Según Argimón y otros (1993) la elasticidad de la producción respecto a la inversión en infraestructuras es de 0,6. Es posible que esta estimación resulte exagerada ya que no se aisló el efecto de la educación y la formación, aunque contrasta fuertemente con la elasticidad de la producción respecto a otros tipos de inversión pública, que ha resultado ser cercana a cero.

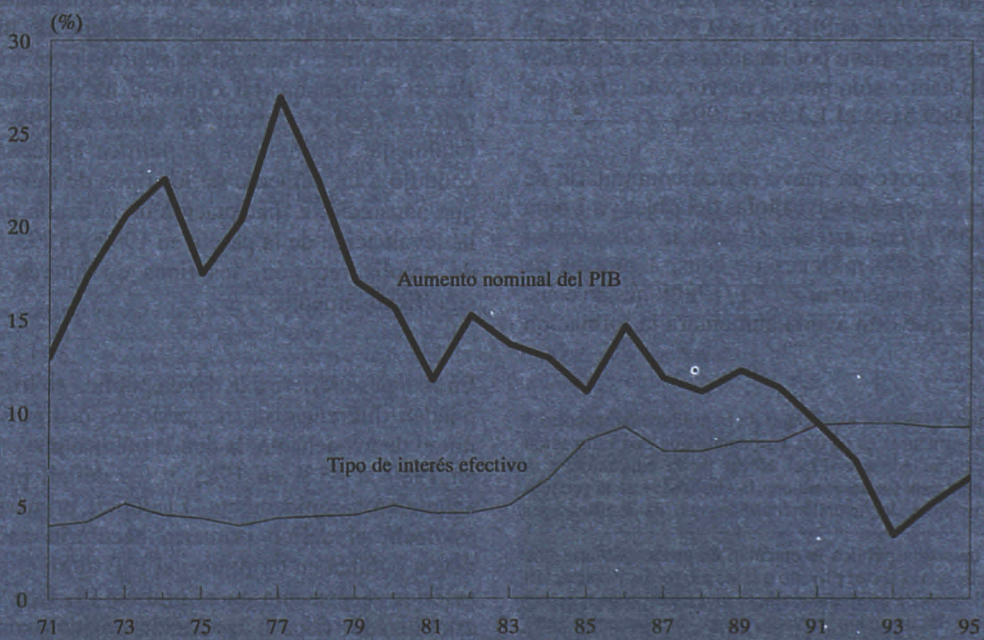
² A la inversa, si la inversión pública la efectúan empresas públicas que compiten directamente con el sector privado o si los proyectos y aplicación de la inversión pública son de calidad dudosa, la inversión puede tener un efecto negativo sobre la inversión privada, tanto directamente como indirectamente (dadas las limitaciones presupuestarias del sector público).

³ «Plan de Desarrollo Regional 1994-1999, España. Regiones incluidas en el objetivo nº 1 de los fondos estructurales europeos.»

GRÁFICO 15. Determinantes de la evolución de la deuda pública

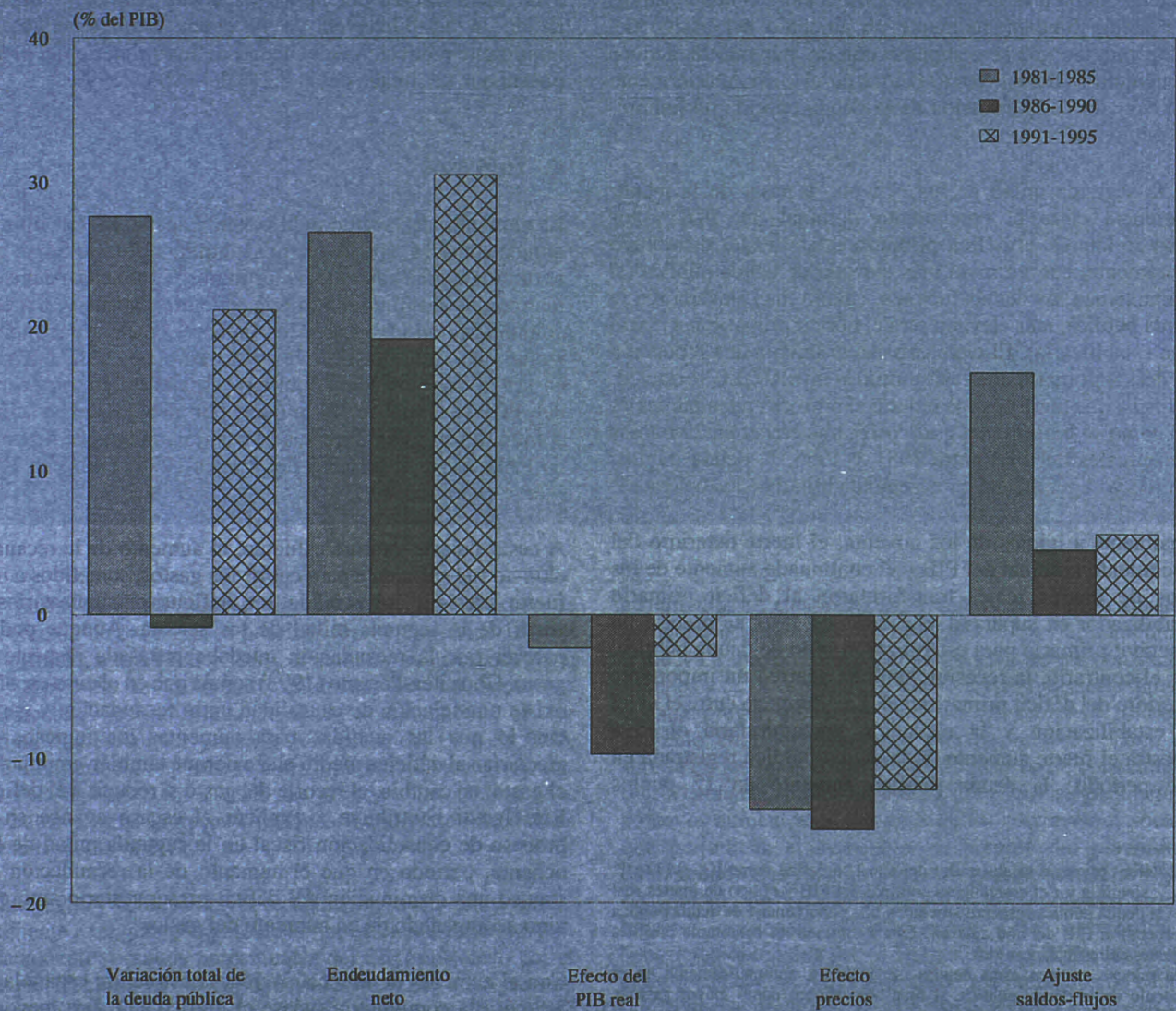


Fuente: Servicios de la Comisión.



Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 16. Evolución de la deuda pública. Desglose, 1981-1995



Fuente: Servicios de la Comisión.

deuda pública.¹ Como puede observarse en el gráfico, el déficit primario real superó al nivel de estabilización, resultando un aumento del porcentaje de la deuda pública sobre el PIB. En el gráfico 16 pueden verse los distintos componentes que determinan la evolución de la deuda pública; su rápido aumento en la primera mitad de los ochenta también se debió a los ajustes entre flujos y saldos, que refleja fundamentalmente un aumento del pasivo del sector público que se compensa con un aumento de activos (a menudo ficticios), como ocurre en el caso anteriormente mencionado de la asunción de la deuda emitida por empresas públicas.²

En la segunda mitad de los ochenta, a pesar de la menor diferencia entre el crecimiento nominal del PIB y los tipos de interés, el déficit primario estabilizador disminuyó ligeramente, con un nivel más elevado de deuda pública (si se mantienen los demás factores, cuanto más elevada sea la deuda pública, más elevado será el déficit primario necesario para estabilizarla). El ciclo expansivo llevó a una reducción del déficit primario que casi se situó al nivel de estabilización, de forma que fuera posible reducir el ratio de endeudamiento. Tal como se indica en el gráfico 16, tras crecer en 29 puntos porcentuales del PIB entre 1981 y 1985, la deuda pública disminuyó ligeramente en la segunda mitad de los ochenta.³

Finalmente a inicios de los noventa, el fuerte deterioro del crecimiento nominal del PIB y el continuado aumento de los tipos de interés reales transformaron al déficit primario estabilizador en superávit y a partir de 1991 se precisó un superávit primario para estabilizar el ratio de deuda pública. Por el contrario, la recesión también acarrió un importante deterioro del déficit primario real. La diferencia entre el nivel de estabilización y la ejecución presupuestaria efectiva muestra el fuerte aumento de la deuda pública registrada en este período: la deuda pública aumentó en 12 puntos

porcentuales entre 1991 y 1993, situándose este año en el 59,8% del PIB. Las previsiones no son esperanzadoras: el tipo de interés implícito de la deuda pública, que actualmente se sitúa en el 9%, se prevé que será superior al crecimiento nominal del PIB en los próximos años, lo cual supone que únicamente el logro de un superávit primario podría conducir a la estabilización del índice de deuda pública.⁴ Por esta razón, la estabilización de la deuda pública exige una importante reducción en el actual déficit primario del presupuesto, que se situaba en un 2,2% del PIB en 1993.

4. Ingresos

El aumento del sector público en España en los últimos quince años se apoyó en una amplia reforma fiscal que permitió un gran aumento de los ingresos públicos. Al mismo tiempo que disminuía la diferencia entre España y la media comunitaria en los gastos, los ingresos crecían más rápidamente que en la mayoría de países europeos. Así, mientras en 1975 los ingresos públicos españoles en porcentaje del PIB se situaban 14 puntos por debajo de las cifras comunitarias, esta diferencia se redujo a menos de 4 puntos en 1993, al pasar del 25% del PIB en 1975 al 42% en 1993 (véase el gráfico 6).

A pesar de este enorme esfuerzo, el aumento de la recaudación no fue suficiente para cubrir los gastos, sometidos a una fuerte presión, apareciendo los déficits presupuestarios a partir de la segunda mitad de los setenta. Aunque podría parecer que la recaudación quedaba retrasada respecto al gasto, González-Páramo (1993) señala que en el caso español existe una relación de causalidad entre recaudación y gasto, con lo que las medidas para aumentar los ingresos no afectarían al déficit a medio plazo porque también empujarían el gasto; en cambio, el recorte del gasto sí reduciría el déficit. Este factor contribuye a explicar el escaso avance en el proceso de consolidación fiscal en la segunda mitad de los ochenta, período en que el aumento de la recaudación no supuso una disminución del déficit presupuestario sino que vino acompañado de un aumento del gasto.

Con el aumento de la recaudación, la estructura española se acercó a la comunitaria (véase el gráfico 17). Los mayores aumentos se registraron en los impuestos directos e indirectos, que eran los ámbitos en que el sistema fiscal español estaba más atrasado. El excesivo peso de las cotizaciones sociales en el anterior sistema impositivo determinó una menor aportación de esta partida al aumento de ingresos de las dos últimas décadas.

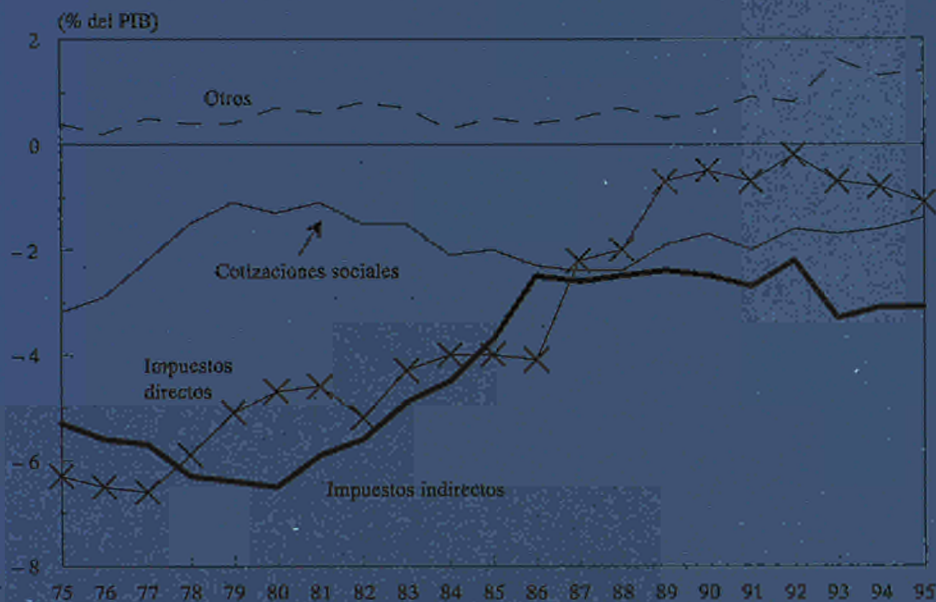
¹ El déficit primario estabilizador del año t se define como $[(g-r)/(1+g)] * b_{t-1}$, siendo g y r el crecimiento nominal del PIB y el tipo de interés real de la deuda pública respectivamente, y b_{t-1} el porcentaje de deuda pública respecto al PIB del año anterior. Esta definición no contempla posibles ajustes entre flujos y saldos.

² Cuando se asumen estas deudas, se incluyen automáticamente en el cálculo de la deuda pública, si bien sólo surgen como mayor gasto y déficit en el momento en que se amortizan.

³ Existen tres factores que contribuyen a explicar este resultado. Primero, el endeudamiento neto fue de 10 puntos porcentuales menos que el del período anterior; segundo, el crecimiento real del PIB fue superior; finalmente, el ajuste de flujos de activos sólo supuso 4,5 puntos porcentuales de aumento, tras los 18 puntos porcentuales de la primera mitad de los ochenta. Es interesante observar cómo a pesar de la importante moderación de las presiones inflacionistas (la media del deflactor del PIB pasó del 11,8% en la primera mitad de los ochenta al 7,4% en la segunda mitad), el efecto de los aumentos de precios en la reducción del porcentaje de deuda pública respecto al PIB fue similar en ambos períodos, debido a que una misma tasa de inflación tiene mayor impacto si el nivel de deuda pública es superior.

⁴ En el programa revisado de convergencia esta estabilización se aplaza hasta 1996-1997.

GRÁFICO 17. Ingresos corrientes: diferencia entre España y EUR 12



Fuente: Servicios de la Comisión.

A partir de 1980 pueden diferenciarse tres fases en la evolución de los ingresos públicos (véase el gráfico 18). En la primera, entre 1980 y 1986, el aumento de la recaudación se apoyó en un aumento continuado de los impuestos indirectos, debido fundamentalmente al aumento de los impuestos especiales y a la introducción del IVA en 1986. En este período, el porcentaje de impuestos directos respecto al PIB aumentó en más de un punto, y las cotizaciones sociales y otros ingresos corrientes mantuvieron estable su peso respecto al PIB.

Entre 1986 y 1989, la mayor recaudación se debió fundamentalmente a un gran aumento de la imposición directa (aproximadamente 4 puntos porcentuales del PIB) originado por el fuerte crecimiento económico, mientras que otros anexos mantenían su peso respecto al PIB. Los mayores beneficios empresariales incrementaron la recaudación en el impuesto de sociedades (aproximadamente 1,5 puntos porcentuales) y los aumentos de salarios reales y de empleo, acentuados por la progresividad inherente al sistema fiscal, en la del impuesto sobre la renta de las personas físicas.

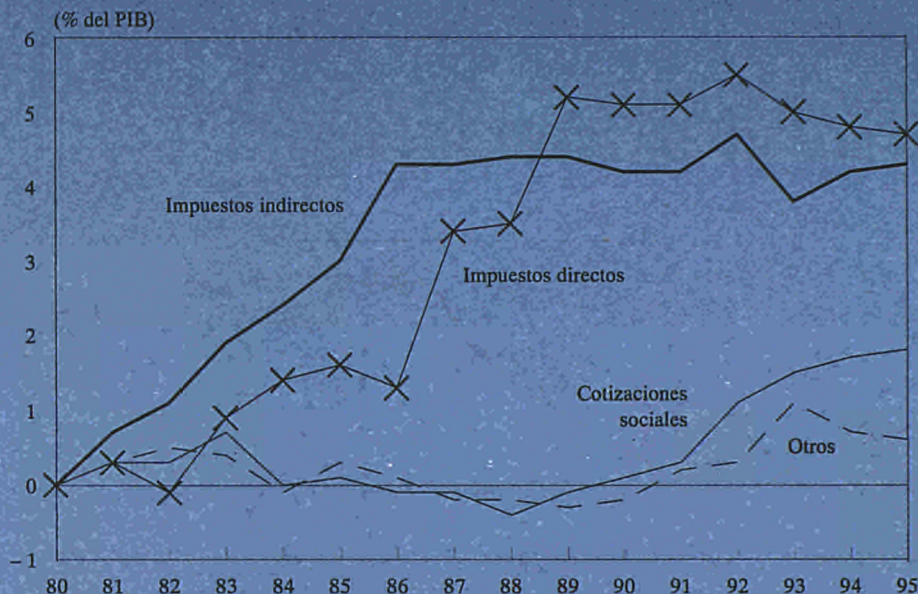
Por último, entre 1990 y 1993 se desaceleró la recaudación y los principales aumentos procedieron de las cotizaciones sociales y de otros ingresos corrientes. Los impuestos directos

e indirectos se estabilizaron a medida que se ralentizaba la actividad económica y, probablemente, por el aumento del fraude. La mayor aportación procedente de las cotizaciones sociales y de otros gastos corrientes resultó de corta duración y cabe prever un cierto empeoramiento en el futuro. El aumento en las cotizaciones sociales se debió tanto a la subida de los tipos como al mayor número de cotizantes. La fuerte caída del empleo en 1992-1993 y los riesgos inherentes a nuevos aumentos en los tipos de las cotizaciones sociales, que perjudican el contenido en empleo del crecimiento, evidenciaron que estos ingresos no pueden aumentar significativamente en los próximos años. Los aumentos en otros ingresos corrientes se han debido a los extraordinarios beneficios obtenidos por el Banco de España en los últimos años, a causa de la inestabilidad de los mercados de cambio, por lo que se prevé que en el futuro volverán a situarse a sus niveles normales y no es probable que en otros ingresos corrientes se alcancen los niveles registrados en 1993.

4.1. Impuestos indirectos

Aunque últimamente la diferencia con la media comunitaria ha disminuido, en 1993 el peso de los impuestos indirectos en el PIB todavía era tres puntos inferior y constituía la

GRÁFICO 18. Ingresos corrientes (variación de los componentes en % del PIB)



Fuente: Servicios de la Comisión.

partida de ingresos que mayor diferencia mostraba con respecto a la media comunitaria. El actual porcentaje del PIB se alcanzó en 1986 con la introducción del IVA, manteniéndose desde entonces en alrededor del 11%. Su característica más destacada es que no se han registrado avances en el período 1987-1990 cuando la demanda interior registraba un crecimiento muy superior al del PIB. En principio, la pérdida de recaudación debida a la reducción de los derechos de aduanas debería haberse compensado con las ganancias logradas a través de la lucha contra el fraude fiscal, habida cuenta de que se disponía de más declaraciones de impuestos comprobadas y cruzadas; por el contrario, los impuestos indirectos registraron una elasticidad inferior a uno, lo que sugiere que el fraude ha debido de aumentar.

El fraude es especialmente evidente en el caso del IVA. Para el período 1986-1989, Díaz y Romero (1993) lo estimaron en un 32% de las operaciones interiores; esta cifra se mantiene durante todo el período, lo cual indica que la ampliación de la base ha sido compensada con un mayor fraude en otros ámbitos; algunos agentes habrían utilizado en su propio beneficio su mejor conocimiento del funcionamiento del IVA. Basándose en datos de inspecciones fiscales, estos autores encontraron que las ventas en 1990 se infravaloraron en un 25% y que las compras se exageraron en un

10%. El fraude en el IVA relativo a las importaciones se estimó en aproximadamente un 6% en 1987, aunque el débil comportamiento de los ingresos IVA en 1993, teniendo en cuenta la depresión de la demanda, muestra un fuerte aumento del fraude en el comercio exterior vinculado a la supresión de las aduanas para el comercio intracomunitario en enero de 1993.

También podría conseguirse incrementar la recaudación de los impuestos indirectos subiendo los tipos impositivos, para los que existe algún margen de incremento a pesar de que ya están cercanos a los de otros países;¹ el tipo super reducido del 3%, creado en enero de 1993 para reducir la presión inflacionista de otros aumentos de impuestos y de la devaluación de la peseta, podría aumentarse al tipo reducido del 6% y también podría incrementarse el tipo reducido o el tipo general del 15%. Respecto a los impuestos especiales, el impuesto sobre el alcohol se sitúa muy por debajo de la

¹ En España existen tres tipos IVA. El tipo superreducido del 3% para productos básicos como alimentación y algún tipo de viviendas. El tipo reducido del 6% y el tipo general del 15%. Antes de la introducción del IVA los automóviles se gravaban con un tipo 28% y la reducción al 15% a partir de enero de 1993 se compensó con la introducción de un impuesto del 13% sobre la matriculación.

media comunitaria y por tanto podría aumentarse aunque no cabe esperar una gran recaudación por estos conceptos. Por último, los impuestos especiales sobre los derivados del petróleo y el tabaco son muy similares a los propuestos por la Comisión, aunque inferiores a los de muchos países europeos, por lo que se dispone de algún margen de incremento.

A pesar del efecto inflacionista también se ha propuesto aumentar los impuestos indirectos para desviar la presión fiscal del trabajo, en concreto de las contribuciones a la seguridad social, hacia la imposición sobre el consumo, de forma que no se reduzca la recaudación total y se prosiga el proceso de consolidación fiscal. Este cambio tendría efectos favorables sobre el sistema productivo, con la consiguiente mejora del contenido en empleo del crecimiento, el fomento del ahorro privado y la reducción del déficit exterior. No obstante, cualquier medida de este tipo debería ser analizada cuidadosamente a fin de evitar pérdidas de recaudación que podrían derivarse, por ejemplo, del mayor incentivo al fraude generado por unos impuestos indirectos más elevados, lo cual pondría en peligro el proceso de consolidación fiscal.

4.2. Impuestos directos

En 1993 los impuestos directos eran un 1% del PIB inferiores en España que en la Comunidad, mientras que a inicios de los ochenta existía una diferencia de 5 puntos. El fuerte aumento de los impuestos directos se produjo principalmente entre 1986 y 1989, período en el que España registró un fuerte crecimiento económico, con un aumento del PIB y del empleo del 5,2% y 3,8% de media respectivamente. La progresividad del impuesto sobre la renta (con un tipo marginal máximo del 56%) y el efecto de la rémora fiscal supusieron una elasticidad de los ingresos superior a uno. En cambio, en el período 1989-1993 el peso de los impuestos directos en el PIB se mantuvo casi constante.

En lo que se refiere al impuesto sobre la renta, la menor recaudación en España comparada con la media comunitaria coexiste con una fuerte presión fiscal sobre los trabajadores por cuenta ajena que, al tener sus ingresos controlados, carecen de posibilidades de evasión fiscal. Díaz y Fernández (1993) estimaron que el fraude fiscal en salarios y pensiones era de un 6% para el período 1987-1990. Por el contrario, los ingresos de un importante porcentaje de trabajadores por cuenta propia (agricultores, profesionales y comerciantes minoristas) escapan del control de las autoridades fiscales.¹

¹ Llama la atención que los ingresos medios que indican estos trabajadores a las autoridades fiscales se sitúan muy por debajo de los declarados por los trabajadores por cuenta ajena.

Así, todo el peso recae sobre los trabajadores por cuenta ajena, que soportan una presión fiscal similar (o incluso superior) a la de otros países comunitarios. En consecuencia, unos tipos impositivos más elevados acabarían siendo injustos y desincentivadores, por lo que, en aras de la equidad, el aumento de la recaudación debe provenir de un mejor control de la evasión y no de un aumento de la carga de los que ya están pagando impuestos. Unos tipos impositivos superiores en el impuesto sobre la renta, aparte de la distorsión que podrían crear sobre los incentivos trabajo/ocio, podrían conducir a una mayor evasión fiscal con lo que la mayor recaudación que se conseguiría a partir de los que no pueden eludir los impuestos quedaría compensada con los menores impuestos pagados por aquellos que no declaran sus ingresos o se trasladan a la economía sumergida.

Todas estas consideraciones se reflejaron en el programa de convergencia aprobado por la administración: para los siguientes años no se modificaron las líneas generales de los principales impuestos y el aumento de la recaudación había de resultar únicamente de la lucha contra el fraude; en 1992 incluso se aprobó una disminución de los tipos del impuesto sobre la renta, el tipo marginal máximo pasó al 53% y se prometieron otras reducciones. No obstante, el desbordamiento presupuestario registrado en 1992 llevó al Gobierno a cambiar la ley del impuesto sobre la renta en el mes de agosto y los tipos se situaron de nuevo en los niveles previos a la reforma de 1991.

La lucha contra el fraude fiscal en el impuesto sobre la renta ha dado algunos frutos. El número de personas que han presentado la declaración en los últimos años es considerablemente superior al crecimiento del empleo. No obstante, el aumento de la recaudación fiscal no alcanzó las previsiones, ya que prácticamente se mantuvo el citado fraude en las rentas no salariales. En 1992 se introdujeron nuevos métodos de estimación objetiva, a fin de aumentar los ingresos generados en los pequeños negocios, aunque la atonía de la economía en 1993 llevó a las autoridades a suavizar estos criterios para los próximos años.

En lo que se refiere a los impuestos sobre el capital, el sistema español es uno de los más severos de Europa (para los inversores residentes), lo cual puede tener importantes consecuencias para la recaudación fiscal a medida que aumente la movilidad del capital. El porcentaje de retención fiscal ilustra las diferencias entre los distintos países: la retención del 25% sobre los intereses es una de las mayores de la Comunidad y, además, estos ingresos se notifican automáticamente a Hacienda (véase Zubiri, 1991). La desgravación fiscal por dividendos es relativamente baja (10%), lo cual supone que la doble imposición de los dividendos sigue siendo bastante elevada. Por último, los impuestos sobre

plusvalías también son más elevados que en la Comunidad, ya que se exigen mayores períodos de generación para poder acogerse a una exención fiscal. En consecuencia, surgen incentivos para invertir en mercados extranjeros, lo cual podría fomentar la deslocalización del ahorro y la pérdida de recaudación fiscal.

Para impedir que la imposición más elevada afecte a la inversión extranjera en España, en los últimos años se han tomado varias medidas. Así, en 1991 se suprimió la imposición de los intereses y plusvalías obtenidos de activos financieros españoles por parte de otros residentes comunitarios, al igual que los intereses y las plusvalías de la deuda pública obtenida por cualquier persona no residente sin establecimiento permanente en España (véase Zabalza, 1992). Estas medidas rápidamente atrajeron la inversión extranjera al mercado español y la deuda pública en manos de extranjeros pasó de 430 000 millones de pesetas en 1989 a más de 4 billones de pesetas, pasando de representar el 3 % en 1989 a casi el 20 % en 1993.

Respecto al impuesto de sociedades, el tipo español (35 %) se sitúa en la parte baja de los tipos aplicados en los países comunitarios. Tal como ocurrió con otras recaudaciones, el impuesto sobre el beneficio de las sociedades aumentó mucho en el período 1987-1990 antes de caer a inicios de los noventa. No obstante, teniendo en cuenta que este impuesto se paga a partir de los beneficios del año anterior, se produce un desfase de unos 12 a 18 meses entre la generación de los beneficios y la recaudación fiscal, lo cual introduce una cierta distorsión con el cambio de ciclo económico. Para que aumente la recaudación, debe compararse el aumento en el impuesto sobre sociedades con el desincentivo que pudiera crear en la localización de la inversión en España. De cualquier forma es preciso abordar una remodelación de la actual legislación a fin de simplificar su complejidad y aclarar la función de las distintas exenciones, desgravaciones e incentivos.

4.3. Cotizaciones sociales

El peso de esta rúbrica en el PIB se sitúa justo por debajo de la media comunitaria con una diferencia de apenas un punto porcentual. Los tipos de las cotizaciones sociales prácticamente no variaron en toda la década de los ochenta (véase el gráfico 18) y los principales aumentos de recaudación procedieron de los impuestos sobre el consumo y sobre la renta. Por el contrario, a inicios de los noventa aumentaron los tipos de la cotización a la seguridad social, a fin de restaurar el equilibrio entre contribuciones y gasto social, especialmente en lo que se refiere a las prestaciones por desempleo.

La aportación de los empresarios (24,4 % en 1994) es de las más elevadas de la Comunidad, mientras que el tipo aplicado a los trabajadores (4,9 % en 1994) es de los menores y esta diferencia está siendo objeto de discusión. Por una parte, ambas se suman a los costes laborales de forma que los costes salariales totales para las empresas y el salario neto para los trabajadores deben analizarse independientemente de la forma en que las cotizaciones a la seguridad social se reparten entre empresarios y trabajadores. Zubiri (1991) defiende la idea de que a largo plazo todas las cotizaciones a la seguridad social acaben siendo soportadas por los trabajadores, cuyos salarios se ajustan a la baja debido a estas cotizaciones y, consecuentemente es el salario bruto total el que resulta relevante para la demanda y la oferta de trabajo. Por otra parte, los trabajadores no son conscientes de que las cotizaciones pagadas por los empresarios forman parte del coste laboral y del coste real del Estado del bienestar, lo cual puede suponer una menor sensibilidad de la oferta de trabajo a los cambios en las condiciones de la demanda de trabajo (costes laborales) una fijación de salarios más rígida y, en consecuencia, un menor uso de los recursos laborales.

4.4. Otros ingresos corrientes

En este apartado se incluyen varias partidas: dividendos, cobros de intereses, transferencias de cooperación internacional y otras transferencias corrientes (como loterías, tasas universitarias y administrativas y multas). El peso de estas rúbricas respecto al PIB normalmente se ha situado por debajo de la media comunitaria y a inicios de los noventa la diferencia incluso había aumentado. La fuente de ingresos más importante son los dividendos procedentes de empresas públicas y los beneficios del Banco de España.

El Estado posee una participación mayoritaria en varias empresas de distintos sectores, y en algunos casos tiene una situación de monopolio que le procura elevados beneficios, como ocurre con el holding del petróleo INH (que incluía a REPSOL), la empresa estatal de teléfonos Telefónica y el grupo financiero Argentaria. Así como las empresas con pérdidas ocasionaron un aumento del gasto público en forma de transferencias corrientes o transferencias de capital, estas empresas con beneficios transfieren una parte al Estado en forma de dividendos. Recientemente, las autoridades han iniciado un proceso de privatización parcial de estas empresas, mediante la venta de acciones. REPSOL y Argentaria, entre otras, han sido parcialmente privatizadas a partir de 1990. No todo el producto de la privatización se contabiliza como ingresos corrientes sino sólo la parte que supera al valor contable de las acciones (en forma de dividendos recibidos del propietario de la compañía, que normalmente es un holding como INH o Argentaria), aunque el resultado

de la privatización siempre supone una reducción de la deuda pública.

La ley establece que todos los beneficios del banco central se entregarán al Tesoro. En 1992 y 1993 estos beneficios se dispararon debido a la crisis cambiaria ya que tras la devaluación se actualizaron al alza los valores de las divisas extranjeras poseídas por el banco central, hasta entonces muy infravaloradas, con los consiguientes beneficios. Esta es la principal razón del fuerte aumento registrado últimamente en la rúbrica «otros ingresos corrientes».

No es probable que en el futuro se registren nuevos aumentos e incluso podría producirse una disminución. Los beneficios del Banco de España difícilmente repetirán las elevadas cifras que se registraron tras la crisis del mecanismo de tipos de cambio y, además, el coeficiente de caja de las entidades financieras se ha reducido al 2% en 1993, lo que supone que un menor número de necesidades financieras serán cubiertas en el mercado de dinero por préstamos del banco central al sistema crediticio. Aunque los certificados emitidos por el banco central por debajo de los tipos del mercado no se amortizarán hasta el año 2000, su importancia relativa respecto al PIB disminuirá progresivamente, al igual que los ingresos por señoría del Banco de España. En lo que se refiere a la privatización, pueden lograrse algunas aportaciones a partir de las empresas públicas, ya que la participación mayoritaria sólo requiere la posesión de la mitad más una de las acciones. No obstante, si el proceso de privatización sigue basándose en las empresas con beneficios, el resultado será una reducción paralela de los dividendos recibidos por el Estado, disminuyéndose los ingresos a medio plazo.

5. Política presupuestaria y administraciones territoriales

A finales de la década de los setenta se inició un fuerte proceso de descentralización de las finanzas públicas con la creación de las Comunidades Autónomas, situadas entre la administración central (Estado, seguridad social y organismos administrativos) y la administración local (municipios). Según el grado de descentralización logrado hasta este momento, las regiones pueden dividirse en tres grupos (en el apéndice se amplía esta clasificación):

- a) El País Vasco y Navarra que, por motivos históricos, gozan del mayor grado de autonomía, especialmente en cuanto a ingresos. Su independencia fiscal es comparable a la de los Estados en los países federales.
- b) Las demás «regiones históricas» (Cataluña, Galicia, Andalucía, Canarias y Valencia) también han logrado un

elevado grado de autonomía en el gasto aunque la mayor parte de sus ingresos todavía depende de las transferencias de la administración central.

- c) Las restantes regiones sólo gestionan algunas áreas del gasto, aunque se prevé que gradualmente recibirán competencias en las mismas áreas de gasto que las demás. En cuanto a los ingresos, también dependen mucho de las transferencias de la administración central.

El hecho de que el proceso de descentralización se concentrara en el gasto sin un desarrollo paralelo de la responsabilidad fiscal, la necesidad de crear un nuevo nivel administrativo y las nuevas presiones políticas e incentivos para aumentar el gasto generaron una relativa relajación de la política presupuestaria a partir de inicios de la década de los ochenta. El porcentaje de gasto público descentralizado, es decir efectuado por la administración regional y local, respecto al gasto público total, pasó del 11% en 1981 al 26% en 1992, y de estos 15 puntos porcentuales de aumento 14 corresponden a las Comunidades Autónomas. En cuanto a su peso respecto al PIB, el gasto descentralizado aumentó en 8 puntos porcentuales, del 4,2% en 1981 al 12,2% en 1992, lo cual supone tres cuartas partes del aumento total del gasto. Si no se consideran las transferencias a las familias, el porcentaje de gasto territorial respecto al gasto total sería de un 40% en 1992.

El gran apoyo político a estos nuevos gobiernos regionales y su esperada mejor gestión de los bienes públicos, debido a su mayor proximidad a los ciudadanos, se han visto parcialmente contrarrestados por acusaciones de despilfarro, exceso de personal y elevados gastos por motivos electoralistas. Las transferencias del Estado y otros ingresos no han sido suficientes para cubrir la fuerte aceleración del gasto de las autoridades territoriales, con lo que se ha generado un fuerte aumento del déficit y de la deuda de estas entidades. Los déficits presupuestarios territoriales han superado el 1% del PIB en los últimos años (véase el gráfico 20) y su deuda pública ascendía al 7,5% del PIB en 1992.

Las administraciones territoriales españolas normalmente siguen su propio ritmo de gasto, que no siempre concuerda con las exigencias generales de la política presupuestaria. En este apartado se analizan los factores que han contribuido a los déficits de las administraciones territoriales y las posibilidades que tiene la administración central para influir en su comportamiento. Se dedica una especial atención a las Comunidades Autónomas debido a su mayor aumento y a que, debido a su reciente creación, su marco presupuestario no se ha fijado definitivamente.

GRÁFICO 19a. Descentralización del gasto público: porcentaje de gasto de las Administraciones Territoriales respecto al total

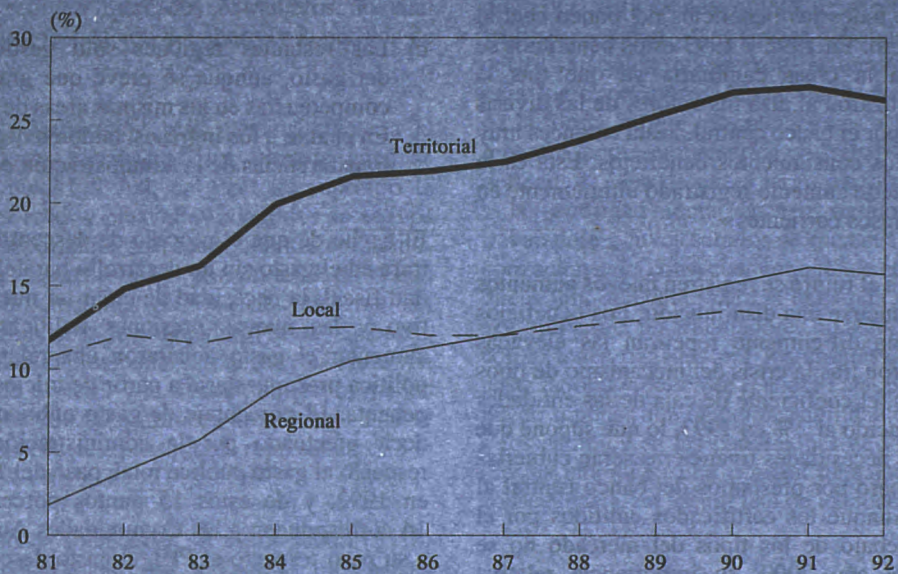
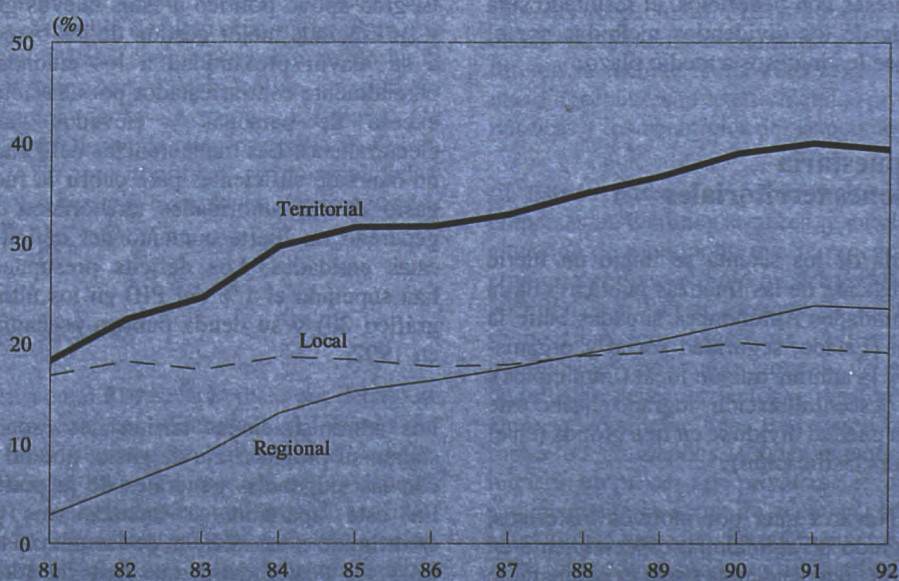
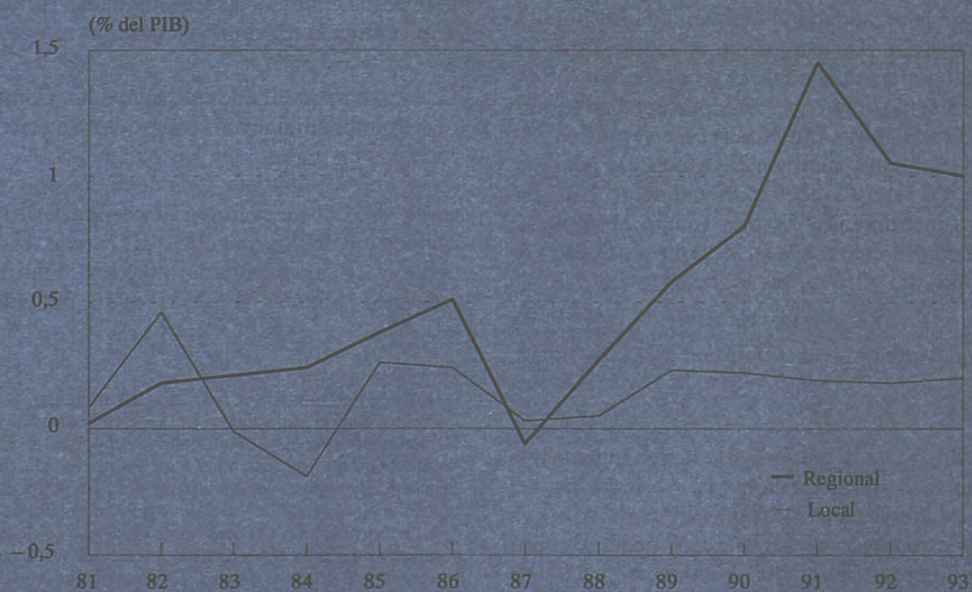
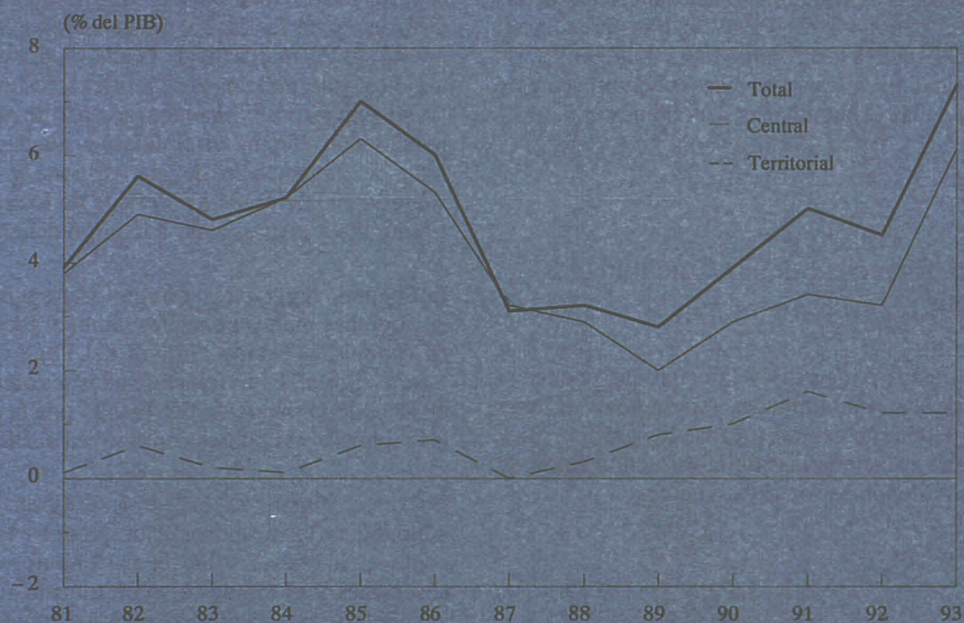


GRÁFICO 19b. Porcentaje de gasto de las Administraciones Territoriales respecto al total (excluidas las transferencias a las familias)



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, «Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas» (varios números), Banco de España y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 20. Déficit público por agentes



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, «Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas» (varios números), Banco de España y Servicios de la Comisión.

En el apartado 5.1 se analizan los ingresos, gastos y endeudamiento de las administraciones territoriales, y en el apartado 5.2 se trata el concepto de responsabilidad fiscal con especial atención al acuerdo sobre la financiación de las autonomías para el período 1992-1996 y la transferencia del 15 % del IRPF del Estado a las Comunidades Autónomas. En el apéndice 2 al final de este anexo se describen brevemente las competencias de las Comunidades Autónomas.

5.1. Estructura financiera de las Comunidades Autónomas

La estructura de gastos e ingresos y la cobertura financiera de los déficits de las Comunidades Autónomas es muy distinta de la del Gobierno central (véanse los gráficos 21 y 22). Las principales características de la estructura fiscal de las Comunidades Autónomas son las siguientes:

a) Ingresos

En lo que se refiere a las Comunidades Autónomas, el proceso de descentralización no ha venido acompañado de un aumento paralelo de sus competencias para recaudar y gestionar los impuestos estatales, sino que es el Gobierno central quien continúa recaudando la mayoría de los impuestos y luego los transfiere. De esta forma, los ingresos de las Comunidades Autónomas dependen en gran medida de las transferencias del Estado, que en 1992 representaban las dos terceras partes del total de sus ingresos (véase el gráfico 21). Esta dependencia es menos fuerte en el caso de las administraciones locales (32 %) ya que tradicionalmente han dispuesto de algunos instrumentos fiscales (como el impuesto de circulación, la contribución urbana y empresarial, etc.) de las que obtienen más del 50 % de sus ingresos totales.

Las Comunidades Autónomas cuentan con tres principales fuentes de ingresos:

La primera, que constituye la mayor parte de los ingresos, la constituye la llamada «participación en los ingresos del Estado», que se calcula a partir de los ámbitos de gasto ya transferidos y una estimación de los ingresos generados por los impuestos cedidos y de ambos elementos resulta el importe total a transferir. El reparto entre las distintas regiones se efectúa teniendo en cuenta variables demográficas y geográficas (población, superficie, dispersión e insularidad) y variables redistributivas (como recaudación fiscal y

nivel de renta).¹ Las transferencias del Estado se abonan a lo largo de todo el año, aunque una buena parte se transfieren en el ejercicio siguiente. De esta forma, la administración central puede retardar las transferencias, lo cual puede utilizarse para facilitar la financiación del déficit del presupuesto en los mercados de deuda o para penalizar a algunas regiones que aplican una política presupuestaria excesivamente expansiva.² Sin embargo, la utilización de las transferencias con efectos disciplinarios queda dificultada por la falta de información de que dispone el Gobierno central sobre la evolución de los déficits de los presupuestos de las Comunidades Autónomas a lo largo del año.

En segundo lugar, para corregir los desequilibrios regionales, las regiones menos prósperas también reciben transferencias de capital del Estado a través del Fondo de Compensación Interterritorial. Estas transferencias se calculan multiplicando el 35 % de la inversión del Estado por la proporción en que las regiones más pobres contribuyen al PIB.

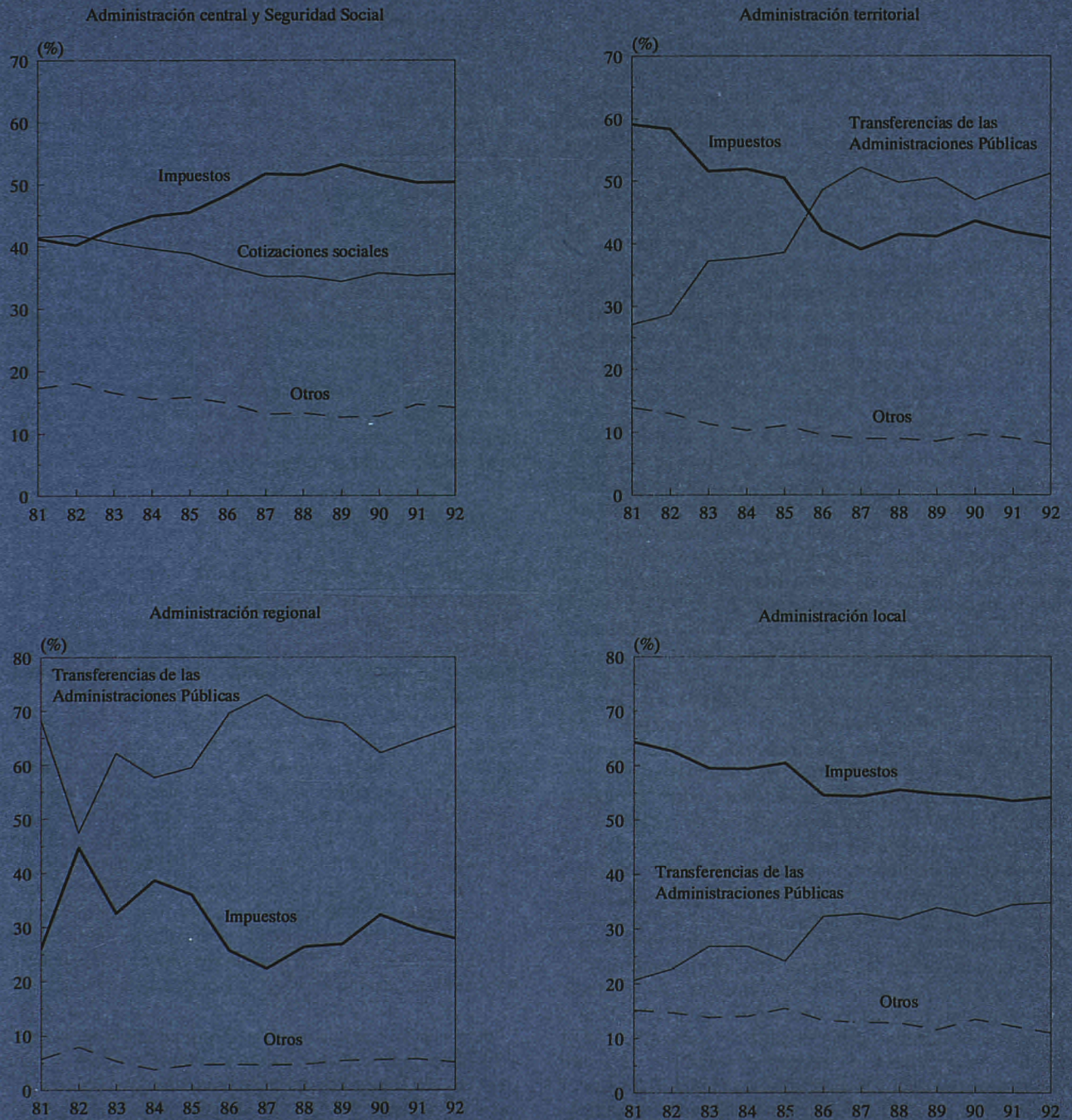
En tercer lugar, se han transferido a las Comunidades Autónomas la recaudación de algunos impuestos directos, como el impuesto sobre el patrimonio, el impuesto sobre sucesiones y el impuesto sobre transmisiones de viviendas, aunque su importancia no es muy grande. En realidad, en 1992 menos del 30 % de los ingresos regionales procedía de estos impuestos. Para cada región se fija con anterioridad un mínimo normativo de ingresos que tiene que obtenerse de estos impuestos y esta cifra se deduce de las transferencias del Estado central a las Comunidades Autónomas, con lo que se incentiva la maximización de su recaudación.

Una cuarta posibilidad que tienen las Comunidades Autónomas es imponer nuevos impuestos en su territorio o introducir recargos en algunos de los existentes. No obstante, se trata de una posibilidad que todavía no ha sido empleada debido a su elevado coste político; al no poder deducirse los nuevos impuestos de los pagados al Estado central, aumenta la presión fiscal soportada por los contribuyentes. Por el contrario, algunas regiones están tratando de obtener un

¹ Una vez determinada la base el aumento anual de las transferencias del Estado central se calcula *ex ante* aplicando la siguiente regla: las transferencias a las Comunidades Autónomas se aumentan en el mismo porcentaje que aumentan los ingresos del Estado aunque si este aumento es superior al crecimiento nominal del PIB, se aplica el porcentaje de este último. Si el porcentaje de aumento que resulta de la aplicación de esta norma es inferior al de consumo e inversión del Estado, las transferencias se aumentarán en el porcentaje de crecimiento de gasto de la administración central en estos anexos. Las transferencias del Estado se adaptan a las transferencias que tengan concedidas las distintas regiones.

² Tal como ya se ha indicado, estas normas no rigen para el País Vasco y Navarra, que gozan de un mayor grado de independencia fiscal y recaudan en su territorio todos los impuestos, realizando posteriormente un balance financiero con el Gobierno central.

GRÁFICO 21. Estructura de los ingresos



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, «Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas» (varios números), Banco de España y Servicios de la Comisión.

porcentaje del IRPF recaudado por el Estado central, como se expone en el punto 5.2.

b) Gasto

La composición del gasto de las Comunidades Autónomas, comparada con la del Gobierno central y la seguridad social, está más centrada en el consumo y la inversión (véase el gráfico 22), debido en parte a la división de funciones entre las distintas administraciones: la administración central asume funciones estabilizadoras y redistributivas y las administraciones regionales y locales se ocupan más directamente de dispensar bienes de utilidad pública (el principio de subsidiariedad). A consecuencia de ello, las decisiones sobre consumo e inversión están muy descentralizadas y se adoptan en los niveles administrativos más bajos, que están en posición de reaccionar mejor y más rápidamente a la demanda de bienes públicos, mientras que la administración central se ocupa de la gestión macroeconómica y de garantizar un nivel mínimo de bienestar a la totalidad de la población.

En 1992 el consumo representó sólo el 27% del total del gasto de la administración central, mientras que esta cifra ascendía al 45% y 59% para las administraciones regionales y locales (véase el gráfico 22). La inversión en capital fijo, que suponía sólo el 4% del gasto total del Gobierno central, se situaba en cambio alrededor del 22% tanto para las Comunidades Autónomas como para los municipios. En realidad, como puede observarse en el gráfico 21, en 1992 el 36% del total del gasto público y el 63% de la inversión pública la efectuaron administraciones territoriales.

Las transferencias a las empresas efectuadas por las Comunidades Autónomas también supusieron una proporción mucho mayor del gasto respecto a las efectuadas por la administración central (17% frente a 5%). Una buena parte de este aumento se debe al intento de las Comunidades Autónomas de atraer inversión a su territorio, ofreciendo incentivos en forma de ayudas al capital y ayudas a la explotación. De esta forma, puede haberse entrado en una especie de competencia fiscal entre regiones o incluso respecto al Estado, que podría acarrear una ineficaz distribución de recursos desde el punto de vista macroeconómico. No obstante, también hay que tener en cuenta que en los últimos años han disminuido los subsidios del Gobierno central a las empresas. Así, el mayor intervencionismo regional en este ámbito podría explicarse en parte por este cambio en la función de ambos Gobiernos respecto a la provisión de incentivos públicos al sector privado, aunque también podría ser debido a la menor sensibilidad de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas a la necesidad de restringir este tipo de gastos.

Los elevados déficit experimentados recientemente por las Comunidades Autónomas han hecho crecer rápidamente los

pagos de intereses al 6% del gasto total de las Comunidades Autónomas en 1992, lo cual supone más del doble del porcentaje registrado hace sólo 5 años. Los intereses pagados por las administraciones locales también han aumentado significativamente en los últimos años, hasta casi el 10% del total del gasto.

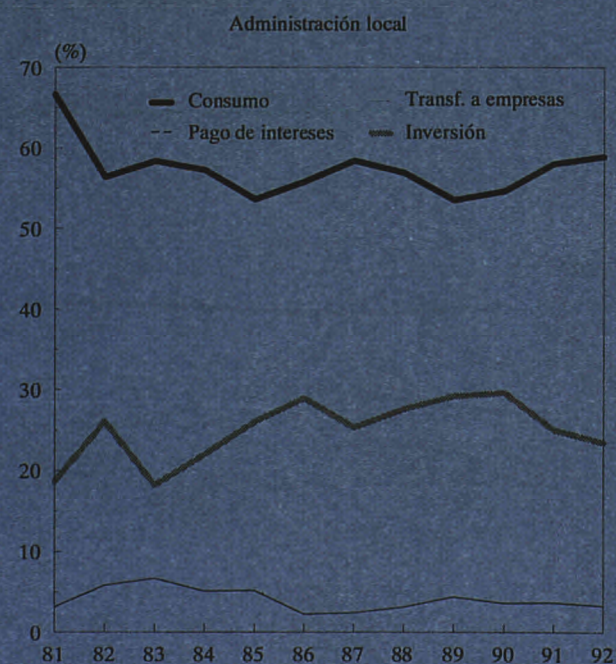
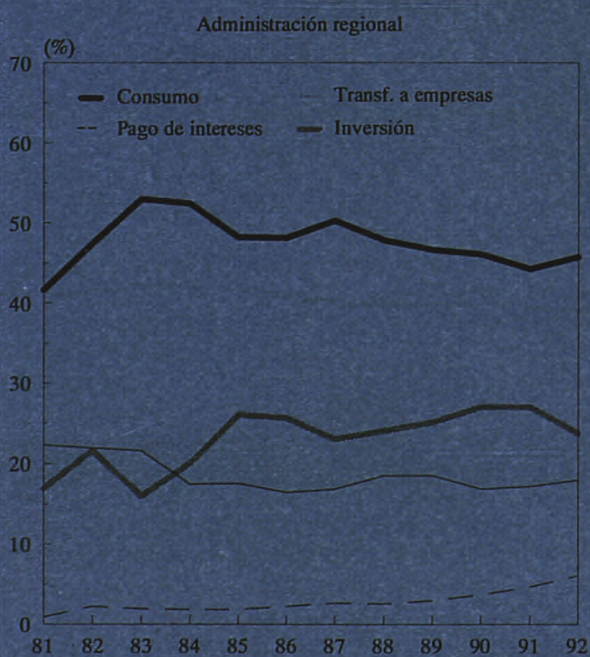
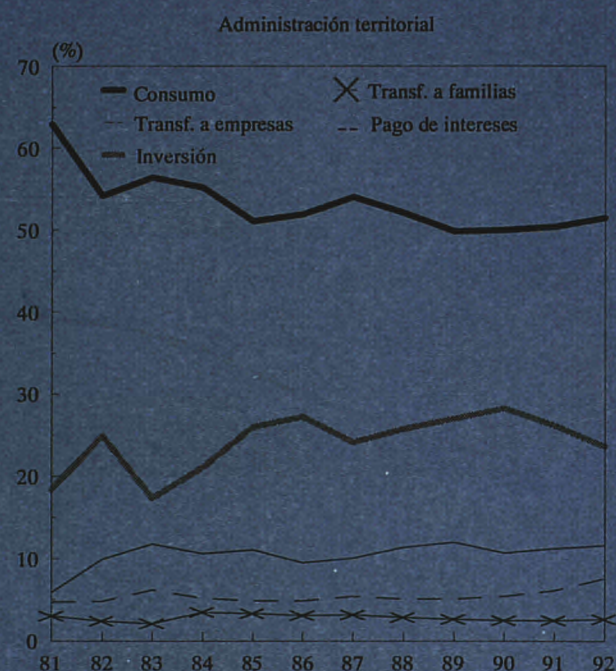
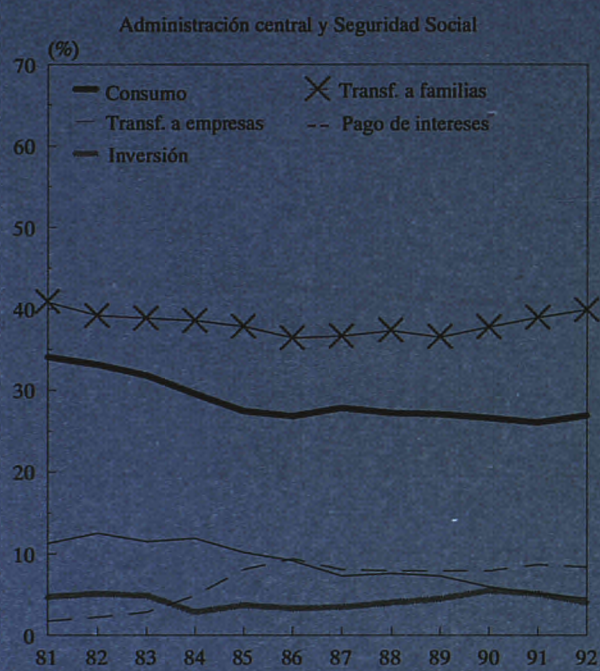
Al ser la mayor parte de los ingresos transferencias del Estado central y no estar obligadas las Comunidades Autónomas a rendir cuentas a los contribuyentes, se fomenta la tendencia al aumento del gasto, aunque ello suponga mayores déficits y aumentos de la carga financiera. Con una visión política estrecha, la estrategia óptima de un Gobierno de una Comunidad Autónoma sería gastar al máximo ya que el gasto beneficia directamente a los ciudadanos de su comunidad sin que sean conscientes de que lo están pagando y la carga de la deuda no tiene efectos negativos importantes a corto plazo. Además, la insuficiencia de las transferencias del Estado central para cubrir el gasto regional puede utilizarse como arma política para criticar al Gobierno central. En consecuencia, se trata de una estructura fiscal que no fomenta en absoluto la cooperación. En el apartado 5.2 se analizan las medidas adoptadas para solucionar este problema.

c) Déficit y financiación

La tendencia al exceso de gasto ha conducido a un rápido aumento del déficit de las Comunidades Autónomas, que en 1991 representaba un 1,45% del PIB, es decir, casi el 30% del endeudamiento neto de las Administraciones Públicas (véase el gráfico 23), mientras que estas entidades estaban en equilibrio en 1987. Los datos provisionales de 1992 muestran una cierta moderación del déficit regional, al 1,1% del PIB, aunque ello no equivale a una política fiscal estricta ya que las transferencias del Estado central pueden ser suficientes para cubrir las partidas de gasto descentralizadas. Las administraciones locales registraron una cifra mucho más modesta (0,2% del PIB). A consecuencia de ello el índice de endeudamiento territorial respecto al PIB ha pasado del 2,9% en 1981 al 10,8% en 1993, dos tercios originados por las Comunidades Autónomas y un tercio por los municipios. Entre 1987 y 1993 el endeudamiento de la administración central creció en un 82,5% mientras que el de las entidades territoriales aumentó en el mismo período un 244,5%.

El déficit presupuestario de las Comunidades Autónomas ha sido financiado principalmente mediante préstamos bancarios. En 1993, un 51% del endeudamiento de las Comunidades Autónomas y un 87% del endeudamiento de los municipios se cubría de esta forma. En las Comunidades Autónomas la mayor parte de la financiación se obtenía en entidades bancarias (85%), mientras que para los municipios más de la mitad procedía de las entidades oficiales de crédito. La

GRÁFICO 22. Estructura del gasto



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, «Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas» (varios números), Banco de España y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 23a. Porcentaje de consumo, inversión y déficit regionales respecto al total de las Administraciones Públicas

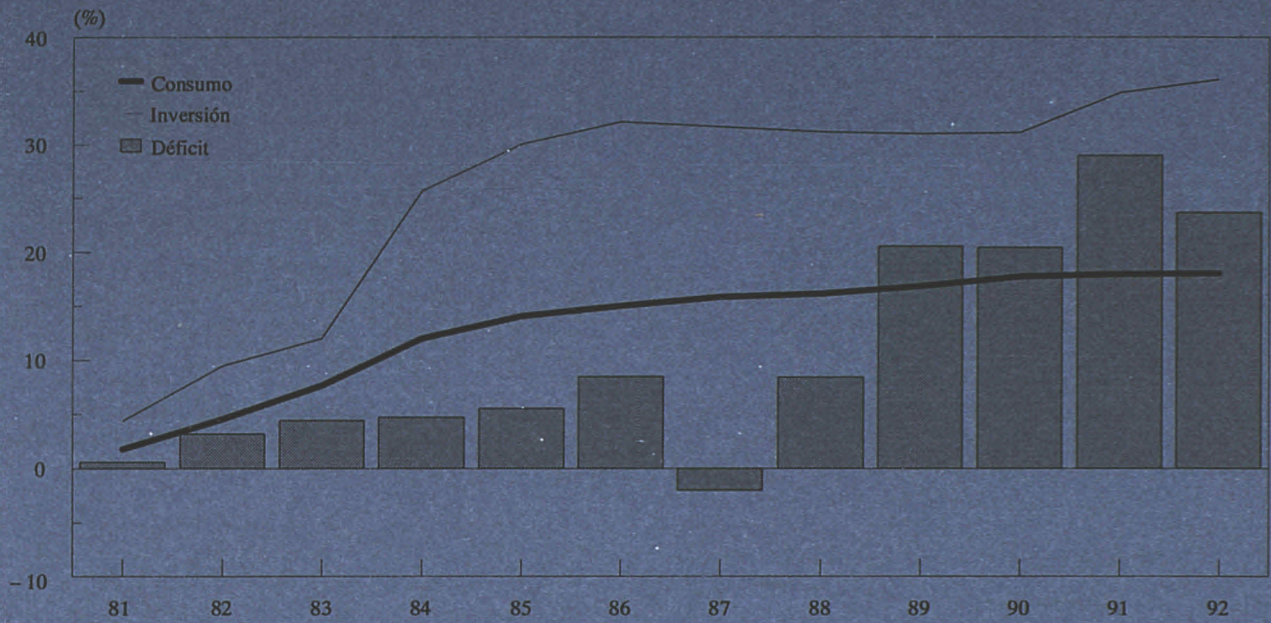
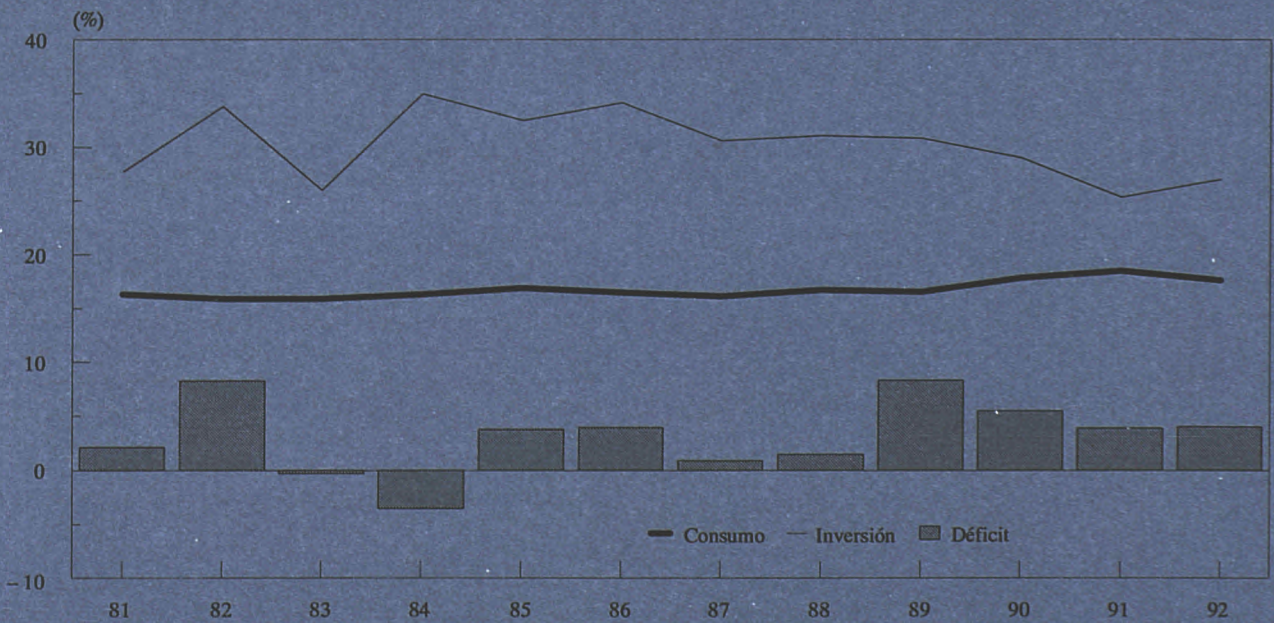


GRÁFICO 23b. Porcentaje de consumo, inversión y déficit locales respecto al total de las Administraciones Públicas



Fuente: Ministerio de Economía y Hacienda, «Avance sobre la actuación económica y financiera de las Administraciones Públicas» (varios números), Banco de España y Servicios de la Comisión.

emisión de títulos supone sólo un 17% del total de la deuda de las Comunidades Autónomas y un 4% de la de los municipios, debido a la competencia de la deuda del Estado que experimentó un gran aumento en la segunda mitad de la década de los ochenta. Además, su amortización y el pago de intereses no cuentan con la garantía del Tesoro, es decir, implícitamente existe una norma de «no respaldo», lo cual puede haber desanimado a los inversores especialmente extranjeros. La financiación a corto plazo también ha sido limitada ya que los pagarés de las Comunidades Autónomas y de los municipios sólo supusieron en 1993 el 2,5% y el 0% del total de la deuda.

El déficit de los municipios también ha aumentado de forma importante, especialmente en las grandes ciudades, a medida que los graves problemas (tráfico, falta de infraestructura, drogas, pobreza) creaban una fuerte presión al gasto que no podía ser satisfecha recurriendo a instrumentos fiscales. La mayor parte de la deuda son también préstamos bancarios (90%), mientras que las emisiones de títulos sólo suponen un 10%. En algunos casos, la deuda a corto plazo constituye un importante porcentaje de la deuda de los municipios, lo cual crea problemas de liquidez y empuja a algunas ciudades a solicitar la ayuda del Estado central. Una mejor definición de sus responsabilidades en cuanto al gasto y de sus posibilidades de ingresos contribuiría a lograr un marco financiero más estable para los municipios.

5.2. Responsabilidad fiscal

Al proceder la mayoría de los ingresos de las transferencias del Estado y no de los impuestos, se fomentaba la creencia de que el gasto de las Comunidades Autónomas no tenía coste directo alguno. Desde el punto de vista del contribuyente, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas prestaban servicios sin recaudar ningún tipo de impuestos, mientras que la carga fiscal del Estado se consideraba demasiado elevada. El gasto de las Comunidades Autónomas representaba un 16% del total del gasto público en 1992, mientras que la presión fiscal ejercida directamente por las Comunidades Autónomas sólo era del 4% del total. De esta forma, se incitaba a las Comunidades Autónomas a gastar al máximo, ya que no era previsible ninguna reacción negativa a corto plazo de los votantes. Incluso cuando el gasto superaba los recursos disponibles, la acumulación de déficits no parecía ser un problema importante ya que el nivel inicial de deuda regional era nulo y el acceso al mercado de crédito era relativamente fácil.

Por otra parte, los esfuerzos por aplicar una política presupuestaria por parte del Gobierno central no parecían afectar a las Comunidades Autónomas, que daban más importancia

a la necesidad de solucionar la insuficiencia de los servicios públicos y de las infraestructuras que a la coordinación presupuestaria o al logro del equilibrio macroeconómico nacional. A ello se unía el hecho de que en varios casos los partidos políticos en el poder en las Comunidades Autónomas eran distintos del partido político del Gobierno a escala nacional. Aunque se introdujeron algunos límites al gasto y déficit regionales, como se ha visto en el apartado 2.3.2., su efectividad fue limitada ya que inicialmente permitieron un considerable margen de maniobra. Además, algunas regiones sobrepasaron este margen e incumplieron los límites fijados, sin que se les impusiera sanción alguna.

Por esta razón, para asegurar que los Gobiernos de las Comunidades Autónomas colaborarán en las políticas generales es preciso fijar unos incentivos. Se trata de algo fundamental ya que, con arreglo al Tratado de Maastricht, el control del déficit es uno de los objetivos que debe lograrse antes de la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria. Además, tal como indica el Protocolo sobre el procedimiento aplicable en caso de déficit excesivo del Tratado de Maastricht, el Gobierno es responsable de los déficit de todas las administraciones; por esta razón, el Gobierno español debe fijarse como un objetivo fundamental la creación de un adecuado marco de coordinación presupuestaria. Además de las restricciones financieras antes descritas, se han emprendido dos líneas de actuación para aumentar la disciplina de las administraciones regionales, con objeto de coordinar la política presupuestaria a los distintos niveles y evitar incentivar el gasto excesivo y sin coste explícito: el acuerdo financiero para el período 1992-96 y la transferencia del 15% del IRPF recaudado en cada región a las respectivas Comunidades Autónomas.

5.2.1. El acuerdo financiero del período 1992-1996

La relación entre las Comunidades Autónomas y el Estado se basa en un acuerdo financiero, renovado periódicamente, que incluye criterios para calcular los ingresos que han de transferirse a las regiones. En 1992 se precisaba un nuevo acuerdo financiero para las regiones, al expirar el del período 1987-1991. En este contexto, el Gobierno trató de compatibilizar la necesidad de desarrollar la función de las regiones en la provisión de bienes públicos con el compromiso de cumplir los criterios respecto al déficit presupuestario. Ambos aspectos fueron tratados en el acuerdo sobre la financiación de las Comunidades Autónomas para 1992-1996 elaborado en junio de 1992 por el Consejo de Política Fiscal y Financiera, institución que coordina las funciones financieras de las Comunidades Autónomas y el Gobierno central.

El principal resultado de este acuerdo fue el establecimiento de un escenario de consolidación fiscal para cada Comunidad

Autónoma, coherente con los objetivos del programa de convergencia de España de 1992,¹ cuyo objetivo era reducir los déficit regionales del 1,45 % del PIB en 1991 al 0,2 % en 1996.

Teniendo en cuenta que los límites legales han demostrado ser insuficientes para controlar el gasto regional, son necesarios otros mecanismos adicionales. Las Comunidades Autónomas deben presentar cada año al Gobierno central un programa con las previsiones de necesidades financieras del siguiente año.² Si el Gobierno considera este programa compatible con el plan de consolidación fiscal, automáticamente se autoriza a la región a financiar su déficit emitiendo el tipo de deuda que prefiera. Si las perspectivas regionales no son compatibles con el plan, las regiones tienen que recurrir al sistema bancario a tipo más altos y probablemente la prima de riesgo aumente.³ El plan limita todavía más la capacidad financiera de las regiones: el porcentaje de deuda en divisas no podrá ser superior al 25 % y se prohíbe la emisión de bonos de cupón cero, es decir aquellos en que el pago de intereses se efectúa al vencimiento, a fin de evitar una errónea apreciación del déficit debido a su aplazamiento.

Al principio, los Gobiernos de las Comunidades Autónomas recibieron el plan de consolidación fiscal con una actitud positiva y algunos de ellos incluso han reconocido que se ha facilitado la financiación de los déficit debido a la mayor confianza de los inversores en la disciplina presupuestaria de las Comunidades Autónomas. Los datos provisionales de 1992 muestran un mayor cumplimiento en términos agregados, aunque no queda claro si ello se debe a unas políticas más estrictas o simplemente a mayores transferencias del Gobierno central. En cuanto a las perspectivas, sigue habiendo una cierta incertidumbre. Por una parte, no puede obligarse legalmente a las autoridades regionales a seguir el plan de consolidación, al constituir éste más bien un pacto y, en este sentido, las presiones políticas o las dificultades

en las relaciones entre las Comunidades Autónomas y el Gobierno central podrían poner en peligro su aplicación; el surgimiento y crecimiento de partidos políticos regionales en algunas Comunidades acrecienta estas tensiones. La falta de cumplimiento en algunos casos de los límites legales a la deuda regional tampoco resultan muy esperanzadora. Por otra parte, no queda claro en qué medida el considerable incumplimiento de los objetivos anunciados en el programa de convergencia para el déficit del Estado pueden afectar a la consolidación fiscal acordada con las Comunidades Autónomas.

5.2.2. La transferencia del 15 % del IRPF

El actual marco legal permitiría a las regiones una mayor autonomía en los ingresos mediante la introducción de nuevos impuestos o de un recargo en los recaudados por el Estado central, aunque esta posibilidad no se ha empleado nunca. A este respecto la única experiencia la constituye la propuesta del Gobierno regional de Madrid de introducir un recargo en el impuesto sobre la renta, que fue rápidamente abandonado debido a su elevada impopularidad. Además, si una de las causas de los déficit regionales fuera la insuficiencia de las transferencias del Estado para financiar las responsabilidades transferidas, hipótesis que Monasterio y Suárez (1993) no descartan, cualquier impuesto regional adicional supondría una sobrecarga a los contribuyentes, que pagarían dos veces por los servicios prestados por la Comunidad.

Por el contrario, se consideró que una mayor descentralización por el lado de los ingresos sería una adecuada forma de aumentar la responsabilidad regional: si las Comunidades Autónomas obtuvieran una parte de las transferencias del Estado automáticamente de los impuestos, los contribuyentes serían más conscientes del coste de los servicios prestados. Así pues, era fundamental que el nuevo sistema aumentara de forma significativa la conciencia de que se pagaban impuestos a las autoridades regionales.

El primer paso en esta dirección se tomó en la ley de presupuestos de 1994 que establecía que los ingresos de cada Comunidad Autónoma se aumentarían con la transferencia del 15 % del impuesto sobre la renta recaudado en la región, y que al mismo tiempo las transferencias del Estado se reducirían por el mismo importe en el primer año.⁴ En la declaración anual del impuesto sobre la renta se establecía claramente que el 15 % del impuesto total pagado se destinaba a las Comunidades Autónomas, aunque no está claro que

¹ Respecto a los municipios no se proponía ninguna consolidación, a pesar de que todavía estaban en situación de déficit y su endeudamiento era relativamente alto. El programa de convergencia en 1992 proponía reducir el déficit presupuestario de las autoridades locales del 0,15 % del PIB en 1991 al 0,07 % en 1996. Actualmente, el programa revisado de convergencia en 1994 no fija objetivos separados para las autoridades regionales y locales; propone reducir el déficit general de las administraciones territoriales del 1 % en 1994 al 0,3 % del PIB en 1997.

² El acuerdo también insistía en que los balances presupuestarios de las regiones habían de basarse en una base estadística homogénea y totalmente comparable. Las Comunidades Autónomas remitirían cada seis meses al Consejo de Política Fiscal y Financiera la correspondiente información (incluido el indicador de necesidad neta de endeudamiento, de acuerdo con los criterios de la contabilidad nacional).

³ El Gobierno central también se ha comprometido a no retener las transferencias a las Comunidades Autónomas si existe una actitud más responsable y positiva respecto a la consolidación fiscal, lo cual puede interpretarse como una cierta presión moral e indica que las autoridades centrales son conscientes de la ineficiencia de las actuales restricciones.

⁴ No todas las regiones aceptaron este acuerdo. Galicia, Extremadura y Baleares votaron en contra y Castilla-León se abstuvo.

exista suficiente conciencia de la situación por parte de los contribuyentes para permitir aplicar políticas presupuestarias más estrictas.

En principio, el sistema incentiva a las Comunidades Autónomas a aumentar la recaudación del impuesto sobre la renta en su territorio, ya que van a obtener un 15% de este aumento, y también es previsible que exista una mayor colaboración entre la administración fiscal y las Comunidades Autónomas. Sin embargo, las regiones más pobres insistieron en que la mayor autonomía por parte de los ingresos podría aumentar las diferencias entre regiones ya que la renta sujeta a impuestos aumentaría más rápidamente en las regiones más desarrolladas,¹ las cuales, además, se benefician de la mayor progresividad del impuesto sobre la renta. Para lograr el acuerdo de las regiones más pobres y evitar introducir grandes cambios en el antiguo sistema se estableció un método de compensación que reduce las posibles diferencias en los ingresos obtenidos del nuevo sistema y el antiguo para cada región (véase Torres, 1993). No obstante, el resultado de todo ello es que las transferencias del Estado a las regiones serán algo más elevadas.

6. Conclusiones

- Desde inicios de la década de los setenta, el aumento continuado de gastos e ingresos ha acercado a la economía española a la media de los sectores públicos comunitarios, con porcentajes similares de ingresos y gastos respecto al PIB. También se ha registrado una progresiva disminución de las diferencias entre España y la Comunidad en las distintas partidas de gastos e ingresos públicos. En 1993, los ingresos públicos y el gasto público se situaban respectivamente sólo 4 y 3 puntos porcentuales del PIB por debajo de la media comunitaria.
- Este proceso se ha realizado sólo en 15 años, aproximadamente la mitad del tiempo empleado por la mayoría de países comunitarios. Esta velocidad puede haber sido una de las causas del surgimiento de déficits presupuestarios persistentes ya que la capacidad de aumentar los ingresos no logró adaptarse a la presión del gasto, en constante aumento. Los ingresos públicos insuficientes eran en parte la consecuencia de una mayor evasión fiscal debido a los mayores tipos impositivos aplicados, especialmente en los últimos años. Además, parece que cuando se han obtenido mayores ingresos, ello ha contribuido a aumentar todavía más el gasto que a reducir el déficit, lo

cual pone de relieve un problema de disciplina en la aplicación de los programas de gasto.

- La falta de flexibilidad de la política presupuestaria se puso especialmente de relieve en la fase expansiva de la segunda mitad de los ochenta, en parte debido a que se consideraba necesario aumentar el gasto para proseguir la convergencia en la renta real per cápita. De esta forma, la política presupuestaria contribuyó a aumentar todavía más la excesiva demanda doméstica registrada en el período posterior a la adhesión a la Comunidad.
- Los aumentos del gasto se deben fundamentalmente a la creciente demanda de gastos sociales y al proceso de descentralización. En los últimos quince años se ha aumentado el poder adquisitivo de las pensiones, se han ampliado los apoyos a las rentas de quienes no cotizaron, se ha instaurado la atención sanitaria con carácter universal y un sistema de prestaciones por desempleo relativamente generoso. La restauración de la democracia también impulsó un proceso de descentralización en la administración, creándose nuevos niveles administrativos con nuevas necesidades de personal y con muy pocas restricciones en cuanto a los gastos.
- El elevado déficit actual (7,5% del PIB en 1993) guarda una evidente relación con la fase depresiva del ciclo económico, aunque el empeoramiento de las cuentas públicas españolas a inicios de los noventa ha estado agravada por otros factores. En este sentido, el aumento del consumo público y de las pensiones han causado cada uno un deterioro de unos 2 puntos porcentuales del PIB entre 1990 y 1993. En este mismo período, el peso del pago de los intereses aumentó en 1,5 puntos porcentuales, debido al fuerte incremento de la deuda pública y a la caída del crecimiento. La mayor recaudación pública a inicios de los noventa sólo compensó parcialmente la tendencia expansiva. Las previsiones para los próximos años apuntan a un fuerte aumento en el ratio de deuda pública a menos que se avance en el proceso de consolidación fiscal.
- La rápida recuperación del crecimiento es una condición necesaria pero no suficiente para garantizar el éxito de la consolidación. Por una parte, antes de que se reemprenda el crecimiento es preciso que se adopten algunas medidas para evitar que el actual déficit alcance proporciones aún mayores en una situación en que se mantiene la presión al gasto y se prevé la disminución de algunos ingresos. Por otra parte, si se desean evitar nuevos desbordamientos del presupuesto hay que hacer frente a las nuevas presiones del gasto que surgirán en cuanto se reemprenda el crecimiento. Un proceso de consolidación fiscal sostenido exigirá tomar medidas en los siguientes frentes:

¹ No obstante, algunos datos recientes muestran que la tendencia es la opuesta: la renta crece más rápidamente en las regiones menos desarrolladas.

a) *Disciplina*

Los actuales límites presupuestarios o son poco estrictos o resultan fáciles de incumplir. Para lograr la consolidación fiscal, deben establecerse unas limitaciones presupuestarias que fomenten una mayor preocupación por el coste en la prestación de los servicios públicos. Además, la disciplina presupuestaria también contribuirá a distribuir los recursos disponibles de una forma más eficaz, ya que los objetivos deberán lograrse con unos fondos limitados. Por último, una recuperación rápida de la credibilidad de la ley de presupuestos y el cumplimiento de los límites actuales tanto por parte del Gobierno central como de las Comunidades Autónomas aumentaría la confianza de los agentes en la política presupuestaria, con el consiguiente beneficio para toda la economía.

b) *Coordinación*

El éxito del proceso de consolidación fiscal exige un mayor compromiso de las autoridades regionales y locales. Es preciso acabar con la tendencia al gasto por motivos políticos que han desarrollado las Comunidades Autónomas y con la errónea percepción que tienen los contribuyentes del funcionamiento del sistema presupuestario respecto a estas administraciones, introduciendo una auténtica responsabilidad fiscal en todos los niveles de la administración.

c) *La lucha contra el fraude y la evasión fiscal*

La lucha contra el fraude, tanto respecto a los ingresos como al gasto, sería la mejor forma de reducir el déficit ya que supondría el menor impacto sobre el bienestar general. En lo que respecta a los ingresos, no existe mucho margen de maniobra para aumentar los impuestos y cualquier aumento de los tipos impositivos debería analizarse con sumo cuidado para evitar que tal medida se compensara con un fraude mayor. La ampliación de la base impositiva, luchando contra el fraude, sería la mejor forma de aumentar los ingresos sin que ello distorsionara las decisiones económicas. Además, este tipo de medidas podría ocasionar un mayor cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte de los contribuyentes, que percibirían una mayor equidad en el sistema impositivo.

Por el lado del gasto, la disminución del actual fraude en pensiones, prestaciones por desempleo y recetas médicas podría generar un considerable ahorro. En este sentido se han aplicado algunas medidas en los últimos años aunque todavía puede mejorarse su efectividad.

d) *Hacer frente a la tendencia al aumento del gasto social*

Las tres anteriores líneas de actuación para reducir el déficit todavía podrían reforzarse por medidas discrecionales, principalmente en la reducción del gasto. La menor intervención en lo que se refiere a los ingresos se debe a varios factores: en primer lugar, resulta muy difícil aumentar los ingresos sin dar pie a un mayor fraude fiscal; en segundo lugar, la experiencia española de los ochenta indica que un crecimiento de los ingresos no contribuye a reducir el déficit sino a aumentar el gasto; en tercer lugar, el aumento del ahorro nacional necesario para lograr tanto una mayor inversión como el equilibrio exterior parece conseguirse más fácilmente reduciendo el gasto público que aumentando los ingresos; por último, los aumentos fiscales pueden conducir a un empeoramiento de la inflación si se trata de impuestos indirectos (y también en lo que respecta a impuestos directos, ya que los mayores tipos pueden conducir a una demanda de aumentos salariales).

Por todo ello, es fundamental la contención del gasto y, teniendo en cuenta que existe una clara tendencia a su aumento, el proceso debe ser muy estricto. El mayor control y racionalización del consumo público resulta imprescindible, pero difícilmente logrará desacelerar el gasto general, debido a la relativa inflexibilidad de la mayoría de las partidas: puede congelarse el número de funcionarios y aumentar sus salarios por debajo de la inflación, pueden suministrarse bienes y servicios en condiciones más competitivas, pero todas estas medidas no supondrán grandes reducciones. En cambio, unas medidas más estrictas en el anexo social pueden generar una moderación sustancial del gasto público. La racionalización del gasto sanitario (por ejemplo introduciendo tarifas para los gastos primarios de salud) también pueden suponer una importante contribución. Aunque se trata de medidas que pueden generar una fuerte oposición social, debe dejarse claro que su adopción viene motivada no sólo por una decisión política de reducir el déficit, sino que constituyen una exigencia fundamental para garantizar la futura estabilidad financiera de la totalidad del Estado del bienestar.

— Este proceso de consolidación fiscal puede conducir a corto plazo a una caída de la demanda interior, aunque si el programa de recuperación fiscal resulta creíble, puede aumentar la confianza de los inversores y reducir los tipos de interés debido a menores primas de riesgo y previsiones de inflación, con lo que la inversión sustituiría la eventual caída de la demanda generada por la restricción presupuestaria.

— A medio plazo, el sector público español precisa una importante reforma que mejore la función de la intervención del Estado en la distribución de recursos y en la eficiencia general de la economía. Debe contemplarse la modificación de las normas por las que se rige el funcionariado (dando mayor importancia a la productividad en la fijación de los salarios, incentivando

la movilidad y la adquisición de destrezas), una mayor competencia en los contratos públicos y la liberalización de la prestación de algunos servicios por parte de empresas públicas. Se trata de una reforma que mejoraría la calidad de los servicios públicos, reduciría los costes y situaría a España en una mejor posición competitiva.

Apéndice 1. Fondos estructurales

Los actuales programas de medidas estructurales tienen como telón de fondo el Acta Única de 1986 y el Tratado de Maastricht de 1991. A partir de mediados de los ochenta, el énfasis en la cohesión económica y social hizo que aumentara la prioridad de las medidas estructurales, lo cual condujo a la primera reforma de los fondos estructurales. Al exigir la firma del Tratado de Maastricht una mayor integración europea, el Consejo Europeo de Edimburgo (diciembre de 1992) decidió revisar los fondos estructurales, lo cual llevó a la creación de un nuevo instrumento, el Fondo de Cohesión, y a que las intervenciones estructurales pasaran a denominarse medidas estructurales.

Ambas reformas aumentaron el importe de los fondos disponibles y rediseñaron la política regional. En la primera reforma, se destinaron a los fondos estructurales más de 60 000 millones de ecus adicionales y en Edimburgo los fondos casi se duplicaron. Las reformas también insistieron en la importancia de destinar fondos a programas específicos con un claro enfoque regional, como el desarrollo de regiones atrasadas, la recuperación del declive industrial y el desarrollo de zonas rurales. En Edimburgo se destacaba también la importancia de las políticas de medio ambiente y de la inversión en infraestructuras.

Existen tres tipos de fondos estructurales, según el tipo de gasto financiado: el Fondo Social Europeo (FSE), el Fondo

Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la sección de Orientación del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola (FEOGA Orientación). El FSE se destina al desempleo juvenil y de larga duración. El FEDER financia grandes inversiones en infraestructuras y, en menor grado, proyectos de inversiones industriales. El FEOGA Garantía tiende a financiar los ajustes estructurales de los agricultores, la inversión en infraestructuras agrícolas y la mejora de la comercialización de productos agrarios en las regiones más pobres. El gráfico 14 muestra los fondos transferidos a España entre 1986 y 1992. Las principales aportaciones a España procedían del FEDER, seguido del FSE y, por último, del FEOGA.

El total de los recursos de los fondos estructurales se destinan a una región según sus características. Las regiones se clasifican en cinco categorías, llamadas «objetivos». El objetivo 1 pretende fomentar el desarrollo y los ajustes estructurales en las regiones menos desarrolladas. El objetivo 2 se propone rehabilitar zonas afectadas por el declive industrial. Los objetivos 3 y 4 se destinan directamente a la reducción del desempleo de larga duración y a la integración de los jóvenes en el mercado laboral. Por último, los objetivos 5a y 5b tratan de acelerar el ajuste agrícola y de promover el desarrollo rural. El cuadro 5 muestra que las regiones clasificadas en el objetivo 1 recibieron aproximadamente el 80% de los fondos estructurales destinados a España.

Cuadro 5

España: compromisos y pagos de los fondos estructurales CE

	1987		1988		1989		1990		1991		1992		Total	
	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%	Millones de ecus	%
Compromisos	1 271		1 319		1 946		2 715		2 929		3 383		13 563	
Objetivo 1	1 019	80	968	73	1 563	80	2 164	80	2 295	78	2 617	77	10 626	78
Otros	252	20	351	27	383	20	551	20	634	22	766	23	2 937	22
Objetivo 2					162	8	286	11	321	11	366	11	1 135	8
Objetivos 3/4					173	9	216	8	169	6	220	7	778	6
Objetivo 5a					34	2	35	1	39	1	65	2	173	1
Objetivo 5b					14	1	14	1	105	4	115	3	248	2
Otros					21	1	121	4	61	2	300	9	503	4
Pagos	680	100	1 045	100	1 576	100	2 316	100	3 038	100	3 680	100	12 335	100

Fuente: Servicios de la Comisión.

Apéndice 2. Responsabilidades fiscales de las Comunidades Autónomas

Grado de descentralización

Ingresos

Gasto	Elevados		Bajos	
	Elevados	País Vasco Navarra	Andalucía Cataluña Valencia	Canarias Galicia
	Bajos		Las restantes regiones	

Las Comunidades Autónomas, que nacieron a finales de los setenta, tienen grados de responsabilidad fiscal muy diferentes. Tal como ya se analizó en el apartado 5, pueden diferenciarse tres grupos:

a) País Vasco y Navarra

Ambas regiones gozan de una elevada autonomía en los ingresos, ya que recaudan directamente todos los impuestos estatales y sólo a posteriori los fondos recaudados se dividen entre el Gobierno central y la Comunidad Autónoma. También tienen una cierta capacidad legal para modificar la legislación impositiva (por ejemplo, en Navarra el tipo marginal máximo en el impuesto sobre la renta es del 53 %, tres puntos por debajo del tipo marginal máximo del resto del país). El País Vasco también dispone de incentivos fiscales, lo que le ha ocasionado algún conflicto con las regiones vecinas. Las transferencias en cuanto al gasto también son muy amplias y, en particular, la educación y la sanidad están plenamente transferidas.

b) Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y Valencia

La principal diferencia respecto al primer grupo es su elevada dependencia de las transferencias del Estado en lo que se refiere a ingresos, situación menos beneficiosa que la del

País Vasco y Navarra, al obligar a una discusión regular con el Estado acerca del importe de las transferencias y de su calendario. En los próximos años podría reducirse parcialmente esta dependencia, aunque ello depende de la evolución de la transferencia automática del 15 % del IRPF acordada en 1994. En lo que se refiere al gasto no existen grandes diferencias respecto al primer grupo, ya que también estas regiones tienen transferidas los servicios de sanidad y educación. La Constitución establecía que este proceso rápido de descentralización del gasto quedaba reservado a las Comunidades Autónomas en las que existiera un fuerte sentimiento regional (las llamadas «regiones históricas»).

c) Las demás regiones

En estas regiones una baja descentralización en los ingresos se combina con una elevada dependencia de las transferencias del Estado. La descentralización ha seguido una vía constitucional distinta, limitada a menores áreas de gastos y que no preveía su ampliación. No obstante, tras solicitar algunas un trato más parecido al de las regiones históricas, se introdujo una modificación que les permitía hacerse cargo de los servicios de educación a partir de 1993.

Bibliografía

- Albi E. (ed.) (1990): «La Hacienda Pública en la democracia», Ariel.
- Álvarez L. J., Jareño J. y Sebastián M. (1993): «Salarios públicos, salarios privados e inflación dual» en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9320.
- Alvira F. y García J. (1993): «Presupuesto y democracia: la respuesta del gasto público a las expectativas ciudadanas» en *Cuadernos de Información Económica*, nº 78.
- Argimón I., González-Páramo J. M., Martín M. J. y Roldán J. M. (1993): «Productivity and infrastructure in the Spanish economy» en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9313.
- Antón V., Burgos J. y Coll P. (1992): «Comparación del gasto de las Administraciones Públicas entre España y los países de la CEE» en *Dirección General de Planificación, Documentos de Trabajo* nº 92009.
- Ballabriga F. y Sebastián M. (1992): «Déficit público y tipos de interés en la economía española: ¿existe evidencia de causalidad?» en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9220.
- Barea J. (1991): «Gastos de protección social, política de convergencia y competitividad» en *Papeles de economía española* nº 48.
- Díaz C. y Fernández R. V. (1993): «El fraude en las rentas del trabajo: salarios y pensiones», IEF, Madrid.
- Díaz C. y Romero D. (1993): «Evaluación del fraude en el IVA: serie 1986-1991», IEF, Madrid.
- Galy M., Pastor G. y Pujol T. (1992): «Spain: converging with the European Community», *IMF, Occasional Paper* nº 101.
- González-Páramo J. M. (1992): «El papel del sector público en el proceso de integración económica en Europa» en Viñals J. (ed.), *La economía española ante el Mercado Único europeo*, Alianza Editorial.
- González-Páramo J. M. (1992a): «El sector público y la competitividad» en Albi E. (ed.), *Europa y la competitividad de la economía española*, Ariel Economía.
- González-Páramo J. M. (1993): «Presupuestos Generales del Estado para 1994: herencia, credibilidad y sostenibilidad» en *Cuadernos de Información Económica* nº 79.
- González-Páramo J. M., Roldán J. M. y Sebastián M. (1991): «Issues on fiscal policy in Spain» en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9121.
- González-Páramo J. M., Utrilla A. y Valiño A. (1993): «Fiscal policy in Spain, 1980-1992: main developments and current issues». Se incluirá en un próximo número de *European Economy* sobre reducción de deficit presupuestarios.
- Gordon, J. (junio 1991): «Structural Funds and the 1992 Program in the European Community», *IMF Working Paper* nº 91/65.
- Herce J.A., Sosvilla-Rivero S. (febrero 1994): «HERMINS3 — A three-sector model of the Spanish Economy for the analysis of Community Support Frameworks», Fedea, Documento de Trabajo 94-01.
- Khan M. S., Kumer, Manmohan S. (junio 1993): «Public and private investment and convergence of per-capita incomes», *IMF Working Paper/93/51*.
- Lagares M.J. (1992): «Comportamiento del sector público: perspectiva de una década y planteamientos de futuro» en *Papeles de Economía Española* nº 52-53.
- Mauleón I. y Pérez J. (1984): «Interest rate determinants and consequences for macroeconomic performance in Spain» en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 8420.
- Monasterio C. y Suárez J. (1993): «El endeudamiento autonómico. Teoría y evidencia empírica», *Centro de Estudios de Economía Pública*, fundación BBV.
- OCDE (varias publicaciones): «Spain» en *OCDE Economic Surveys*.
- OCDE (1993): «Some measures to improve the quality of government spending», *nota interna*.
- Oxley H., Maher M., Martin J. P., Nicoletti G. y Alonso-Gamo P. (1990): «The public sector: issues for the 1990s» en *OCDE Working Papers* nº 90.

Pereira, A. M. (December 1992): «Structural policies in the European Community: an international comparison», *Working Paper from: Department of Economics*, University of California, San Diego.

Raymond J. L. (1992): «Gasto público y crecimiento económico. Un análisis de los efectos del tamaño del sector público en España y en la Europa comunitaria» en *Papeles de Economía Española* nº 52-53.

Torres F. (1993): «Aplicación de la corresponsabilidad fiscal en el sistema de financiación autonómica» en *Boletín Económico ICE* nº 2395.

Valle V. (1991): «Ahorro y fiscalidad en la economía española» en *Papeles de Economía Española* nº 48.

Von Hagen and Harden (1993): «Spain», *Servicios de la Comisión, nota interna*.

Zabalza A. (1991): «El sector público español ante el mercado único» en *Papeles de Economía Española* nº 48.

Zabalza A. (1992): «Spanish tax policy and the liberalization of capital markets» en *Dirección General de Planificación, Documento de Trabajo* nº 9201.

Zubiri I. (1991): «La fiscalidad española ante el Mercado Único» en *Papeles de Economía Española* nº 48.

Anexo 4. El proceso de convergencia real español: determinantes generales y contribución de la industria manufacturera

Índice

1. Introducción	177
2. Visión global del proceso de convergencia real	177
2.1. Formulación aritmética	177
2.2. Breve reseña histórica	178
2.3. Diferencias entre los indicadores basados en la población y en el empleo	180
2.4. Situación competitiva de España	184
2.5. Perspectivas del proceso de convergencia real	185
2.6. Panorama sectorial	186
3. Proceso de convergencia real en la industria manufacturera	188
4. Resultados económicos de la industria manufacturera española	193
4.1. Metodología	193
4.2. Análisis estático	193
4.3. Análisis dinámico	195
4.3.1. Evolución global de 1980 a 1993	195
4.3.2. Análisis por sectores	197
5. Comparación entre la industria manufacturera española y la de los principales países de la CE	197
5.1. Metodología	197
5.2. Análisis estático	197
5.3. Análisis dinámico	199
5.4. Ventajas comparativas aparentes	200
6. Conclusiones	203
Apéndices	
1. Divisiones NACE-CLIO de la industria manufacturera	205
2. El sector manufacturero español	206
3. Comparación entre el sector manufacturero español y la media de CE4	207
Bibliografía	208

Cuadros

1. Distintos aspectos del proceso de convergencia real en España	180
2. El sector manufacturero español	193
3. Comparación entre el sector manufacturero español y la media de CE4	198
4. Ventaja comparativa aparente de España	201

Gráficos

1. Determinantes del proceso de convergencia real	179
2. El empleo y sus componentes	179
3. Convergencia real: indicadores basados en la población y en el empleo	181
4. Productividad del trabajo y empleo en España (1981-1995)	182
5. Empleo y retribución por trabajador	182
6. Retribución por trabajador en PPA y ecus	184
7. Costes laborales unitarios relativos en España	185
8. Empleo en España	187
9. Composición y valor añadido por sectores	187
10. Composición del empleo por sectores	188
11. Proceso de convergencia real en la industria manufacturera	189
12. Proceso de convergencia real en la industria manufacturera y en el conjunto de la economía	190
13. Determinantes del proceso de convergencia real por sectores	190
14. Evolución del empleo en España frente a EUR12	191
15. Contribución de la industria manufacturera al empleo total	192
16. Retribución por trabajador	192
17. Productividad y costes laborales por ramas 1990 (media industrial = 100)	194
18. Variaciones de productividad y en los costes laborales por trabajador (1980-1990), por ramas	194
19. Costes laborales unitarios reales en España (variación anual y crecimiento acumulado)	196
20. Costes laborales unitarios reales en la industria manufacturera (variación anual y crecimiento acumulado)	200

1. Introducción

Tras su entrada en la CE, en 1986, España registró un diferencial de crecimiento positivo con respecto a los demás países comunitarios hasta 1991, lo que supuso una reducción de las diferencias relativas en términos de renta existentes entre España y la CE. En los dos últimos años, el notable impacto que ha tenido la reciente recesión en la economía española ha marcado un alto en dicho proceso. No obstante, la reducción de las diferencias de renta sigue siendo el objetivo a medio plazo más importante de la política económica española, puesto que, previsiblemente, ello permitirá mejorar el nivel de vida global de la población española.

Además, este elemento tiene hoy en día una trascendencia especial, dado que la CE ha iniciado un proceso que culminará, en principio, en una unión económica y monetaria (UEM) y los países con niveles de renta per cápita inferiores a la media desean que esta transición a la UEM contribuya a la convergencia real de sus economías. Aunque los requisitos de la UEM estén cambiando ya el contexto económico en el que se desenvuelven los países europeos, el análisis de los factores que permitieron anteriores progresos en la convergencia real sigue, en principio, siendo útil para determinar qué condiciones podrían facilitar la continuación de dicho proceso. Algunas de estas condiciones son comunes a toda la economía, mientras que otras son específicas para determinados sectores.

Desde su entrada en la CE, España no ha registrado un crecimiento económico homogéneo en todos los componentes de su estructura productiva, dado que algunas empresas han logrado ya una adecuada combinación de factores, productividad y costes laborales, mientras que otras han sufrido serios problemas de competitividad y han tenido que afrontar la competencia extranjera. Al examinar en qué medida han contribuido los diferentes sectores o ramas a los resultados globales de crecimiento, conviene tener en cuenta la distinción entre los sectores de bienes comerciables y no comerciables, las actividades tradicionales y modernas, así como la procedencia, nacional o extranjera, de los accionistas de las empresas españolas.

Por consiguiente, un enfoque sectorial del proceso de convergencia real podría permitir identificar problemas concretos que pueden incidir en la economía en su conjunto. El «choque europeo» experimentado por la economía española en los últimos años¹ repercutió en especial sobre la industria

manufacturera, al ser éste el sector más abierto a la competencia extranjera. La naturaleza y magnitud de tal choque y la reacción de las empresas industriales para adaptarse a las nuevas condiciones constituyen factores importantes que determinan la sostenibilidad del crecimiento económico (y, por ende, del proceso de convergencia real) a medio plazo. Con vistas a evaluar estos factores, en el presente documento se evalúan los resultados alcanzados por la industria manufacturera española en la última década.

En la sección 2 se presenta una descripción global de los determinantes del proceso de convergencia real. El proceso de convergencia real de la producción industrial se analiza en la sección 3. La sección 4 evalúa de forma pormenorizada el desenvolvimiento de la industria manufacturera española desde el punto de vista nacional, mientras que la sección 5 presenta las diferencias existentes entre la industria manufacturera española y la de los mayores países de la CE. Finalmente, en la sección 6, se exponen las principales conclusiones.

2. Visión global del proceso de convergencia real

El proceso de convergencia real representa la reducción de la diferencia existente en el PIB per cápita de un país en comparación con otros más desarrollados. En la Comunidad Europea, esta comparación se lleva a cabo habitualmente evaluando el PIB per cápita en relación con la media comunitaria. Así, si la población se mantiene estable, cuando un país registra un crecimiento del PIB real superior a la media comunitaria, cabe decir que ha progresado en cierta medida en su proceso de convergencia real. España, junto con Irlanda, Portugal y Grecia, son los cuatro países cuyo PIB per cápita se sitúa claramente por debajo de la media comunitaria, por lo que nos referiremos a ellos como «países convergentes».

Para que la comparación sea válida, el PIB nominal per cápita se ajusta en función de los diferentes poderes adquisitivos de las monedas, eliminándose así las diferencias de precios entre países. Mediante este reajuste, que en la Comunidad se efectúa a través de la paridad de poder adquisitivo (PPA) estimada por Eurostat, puede compararse mas adecuadamente la evolución del PIB nominal per cápita en los diversos países.

2.1. Formulación aritmética

En este apartado se efectúa una descomposición del PIB per cápita en términos relativos, al objeto de facilitar el posterior análisis de los factores que contribuyen al proceso de convergencia real.

¹ Los momentos más decisivos de este choque son la entrada en la CE (1986), la incorporación de la peseta al MTC (1989) y el mercado único europeo (1993). Las perspectivas de creación de la UEM antes de que finalice el siglo han incidido también considerablemente en las expectativas de los mercados en los últimos años.

Suponiendo que Y sea el PIB a precios de mercado en España evaluado con arreglo a la PPA, P la población total, N el nivel de empleo y A la población activa, podemos decir que:

$$Y/P = (Y/N) * (N/P) = (Y/N) * (N/A) * (A/P)$$

El PIB per cápita en España (Y/P) es, por tanto, igual a la productividad del trabajo (Y/N) multiplicada por la proporción de ocupados sobre el total de población (N/P). Esta última magnitud puede descomponerse, a su vez, en el producto de dos ratios: la proporción de ocupados en la población activa (N/A) y la proporción de la población activa en la población total (A/P), en lo sucesivo denominada tasa de participación.¹

Las mismas variables, señaladas con un asterisco, representarán las magnitudes correspondientes a la media comunitaria. La situación relativa de España en el proceso de convergencia real se define, pues, del siguiente modo:

$$(Y/P)/(Y^*/P^*)$$

que puede descomponerse en:

$$(Y/P)/(Y^*/P^*) = [(Y/N)/(Y^*/N^*)] * [(N/P)/(N^*/P^*)] = \\ = [(Y/N)/(Y^*/N^*)] * [(N/A)/(N^*/A^*)] * [(A/P)/(A^*/P^*)]$$

Si las magnitudes relativas se señalan con una «r»:

$$(Y/P)^r = (Y/N)^r * (N/P)^r = (Y/N)^r * (N/A)^r * (A/P)^r$$

Por consiguiente, la convergencia real entre España y la CE, evaluada por el PIB español per cápita frente a la media comunitaria, viene representada por el producto de la productividad relativa del trabajo y la proporción relativa del empleo con respecto a la población total. En lo sucesivo, nos referiremos a (N/P)^r como «empleo relativo», a (N/A)^r como «tasa de ocupación relativa» y a (A/P)^r como «tasa de participación relativa».

2.2. Breve reseña histórica

En los años cuarenta, tras la guerra civil, España experimentó un desarrollo autárquico basado en un amplio sistema de regulación y proteccionismo, que permitía a las empresas

nacionales prosperar sin verse excesivamente afectadas por la competencia exterior. Pese a lo precario de estas bases, el plan de estabilización llevado a cabo en 1959, que liberalizó en cierta medida el comercio exterior, y la introducción de los planes de desarrollo llevaron a España a registrar, en la década de los sesenta, una expansión económica mayor que la de otros países occidentales.

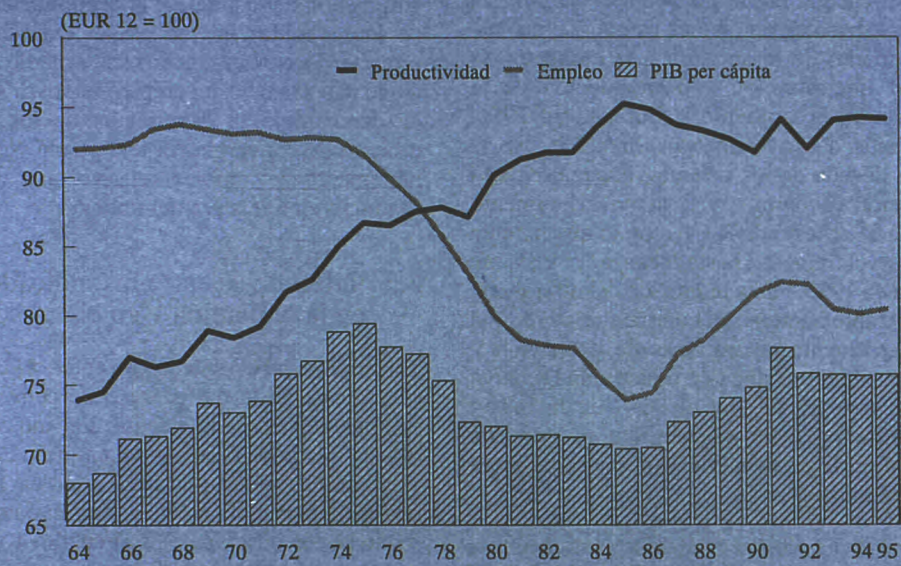
Esta expansión incrementó la renta per cápita relativa en España, en comparación con la media comunitaria, del 67% en 1964 al 79% en 1975. Tal como muestra el gráfico 1, dicho aumento del PIB per cápita relativo se debía a un constante incremento de la productividad relativa del trabajo, que pasó del 73% de la media comunitaria en 1964 al 86% en 1975. La proporción relativa del empleo con respecto a la población total se mantuvo estable, si bien por debajo de la media comunitaria (alrededor del 92% de dicha media).

En el gráfico 2, el empleo relativo se divide, según lo señalado en el apartado anterior, en tasas de ocupación y de participación. Entre 1964 y 1975, la tasa de ocupación se mantuvo muy próxima a la media comunitaria, mientras que la tasa de participación se situaba siete puntos por debajo de la misma. La similitud de las tasas de ocupación obedece a la situación de pleno empleo de que disfrutaban la mayoría de los países europeos antes de la primera crisis del petróleo. En el caso español, el limitado desempleo se veía favorecido por el fuerte flujo de emigración hacia países de renta elevada, que reducía la población activa. Este fenómeno, junto con la tradicionalmente escasa integración de las mujeres españolas en el mundo laboral en comparación con otros países europeos, explicaban la menor tasa de participación relativa en España.

Las dos crisis del petróleo sufridas en los años setenta y principios de los ochenta pusieron de manifiesto todas las rigideces de que adolecía la economía española. En este período, la economía carecía de la oportuna capacidad de adaptación a las nuevas condiciones, debido en parte a los cambios políticos que se estaban produciendo, lo que llevó a un rápido aumento del desempleo y de la inflación. La productividad por trabajador continuó incrementándose de forma significativa en términos absolutos (pasando del 86% de la media comunitaria en 1975 al 95% en 1985), si bien esta tendencia estaba, sin lugar a dudas, relacionada con el fuerte descenso del empleo. Durante este período, el empleo relativo disminuyó en 18 puntos porcentuales, pasando al 74%, lo que contrarrestó con creces el relativo aumento de la productividad del trabajo y redujo la renta per cápita al 70% de la media comunitaria en 1985. Como puede verse en el gráfico 2, pese a que la tasa de ocupación disminuyó bruscamente después de 1977, el marcado descenso de la tasa de participación, provocado por el efecto disuasorio que ejercía la recesión a la hora de incorporarse a la población

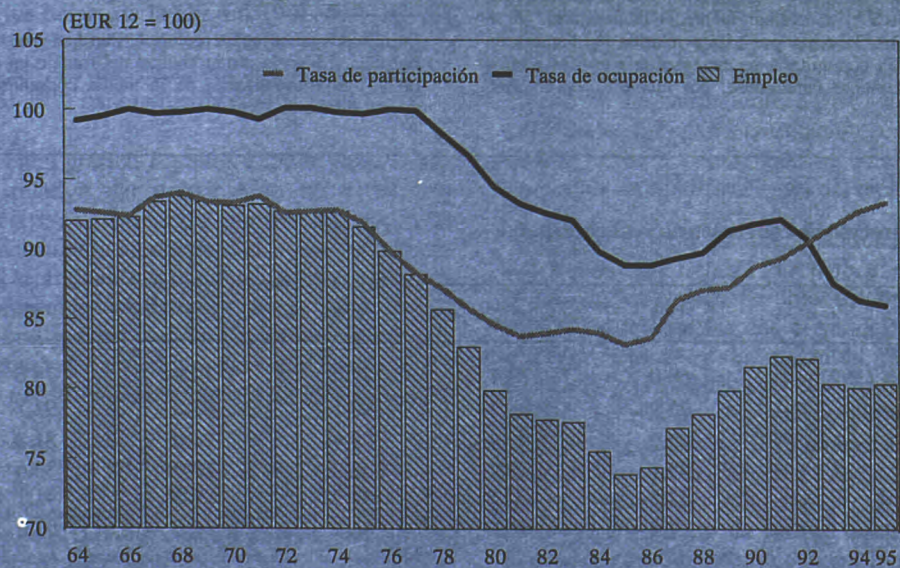
¹ La tasa de participación se define habitualmente como la población activa dividida por la población de más de 16 años. Con fines de simplificación, usaremos aquí este término para designar un concepto ligeramente distinto.

GRÁFICO 1. Determinantes del proceso de convergencia real



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 2. El empleo y sus componentes



Fuente: Servicios de la Comisión.

activa, impidió que el desempleo se agravase de manera aún más pronunciada.

En la década de los ochenta, la planificación de la política económica española se basó en una nueva estrategia, consistente en un afianzamiento de la apertura a la competencia exterior y una total liberalización y desregulación de la economía. La entrada en la Comunidad Europea en 1986, constituyó el paso más decisivo en esta dirección. En la segunda mitad de la década de los ochenta, España registró una sólida recuperación económica y la actividad aumentó más rápidamente que en el resto de la CE, con lo que la renta per cápita española se incrementó hasta alcanzar el 78% de la media comunitaria en 1993.¹ Esta reducción del diferencial se debía a un considerable aumento del empleo relativo, que se reflejaba en el incremento de las tasas de ocupación y participación relativas, mientras que la productividad relativa del trabajo oscilaba entre el 90% y el 95% de la media comunitaria. Esta última parece sugerir que el ratio de intensidad del capital en la economía española era bastante similar a la media comunitaria.

La recesión económica ha vuelto a afectar claramente a España en 1992 y 1993. Pese a que el crecimiento del PIB en España era menor que el de la media comunitaria, en ese período volvió a reducirse ligeramente el diferencial de renta, ya que la tasa de aumento de la población española era inferior a la de la CE. Por el contrario, la renta per cápita relativa de España descendió ligeramente en 1993, ya que la

¹ En los cálculos aquí presentados, no se ha tenido en cuenta la República Democrática Alemana (RDA) al evaluar la media comunitaria. Si se incluyese la antigua RDA, la renta per cápita relativa de España en comparación con la media comunitaria se incrementaría en dos puntos porcentuales, aproximadamente (situándose, por ejemplo, en el 80% en 1992).

mejora relativa de la productividad del trabajo no pudo compensar la disminución del empleo relativo. El aumento de la productividad relativa (basado en la considerable ampliación del capital de la economía española en la década de los ochenta) no parece ser suficiente para sostener el proceso de convergencia real a medio plazo si prosigue la tendencia a la baja del empleo relativo. A la inversa, tal como ha demostrado la experiencia de los años 1985-1990, el proceso de convergencia real puede venir respaldado por el incremento del empleo relativo, aun cuando disminuya la productividad relativa del trabajo.

2.3 Diferencias entre los indicadores basados en la población y en el empleo

Tal como se ha destacado con anterioridad, la situación desde el punto de vista del proceso de convergencia real es muy distinta dependiendo de que los indicadores utilizados se basen en la población o en el empleo. En concreto, el salario y la productividad por trabajador en España están mucho más próximos de la media comunitaria que el PIB per cápita, según puede observarse en el cuadro 1 y en el gráfico 3. Por un lado, el PIB por trabajador y el salario medio por trabajador eran del 96% y el 94%, respectivamente, de la media comunitaria en PPA en 1992. Por otro lado, ese mismo año, el PIB per cápita era del 78% de la media comunitaria. Esta diferencia era aún mayor en 1985, cuando el PIB y el salario por trabajador se situaban en torno al 95% de la media comunitaria, mientras que el PIB per cápita estaba 25 puntos por debajo (70,4%).²

² Entre los «países convergentes», Portugal constituye el caso opuesto a España: si bien la productividad del trabajo en el mismo se sitúa en el 60%, aproximadamente, de la media comunitaria, el empleo relativo apenas difiere de dicha media

Cuadro 1

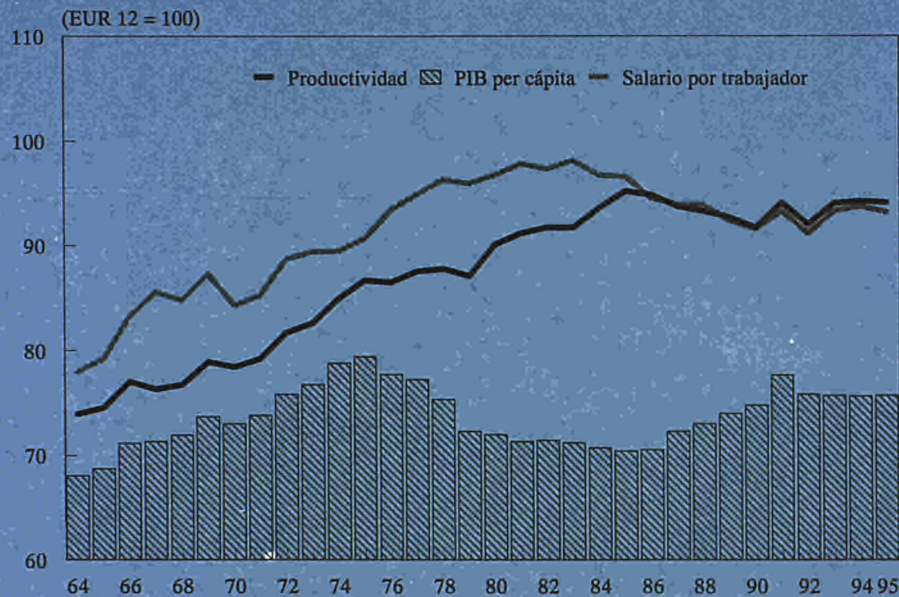
Distintos aspectos del proceso de convergencia real en España

(EUR 12 = 100)

	1964	1975	1980	1985	1990	1993
1. PIB per cápita en PPA (Y/P)	68,0	79,4	72,0	70,4	74,8	75,7
2. PIB por trabajador en PPA (Y/N)	73,9	86,7	90,1	95,2	91,7	94,0
3. Ocupados s/población total (N/P)	92,2	91,6	79,9	74,0	81,8	80,3
España	39,1	36,9	32,2	29,0	33,6	31,8
EUR 12	42,4	40,3	40,3	39,2	41,1	39,6
4. Retribución por trabajador en PPA	77,9	90,7	96,7	96,6	91,6	93,3
Pro memoria						
Diferencia entre tipo del ECU y PPA	53,4	30,3	23,6	29,3	9,8	16,6

Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 3. Convergencia real: indicadores basados en la población y en el empleo



Fuente: Servicios de la Comisión.

Tal como se sugería en el apartado anterior, este fuerte contraste se debe principalmente a la escasa proporción de ocupados con respecto a la población total en España en comparación con los países de la CE. En 1992, sólo el 33 % de la población española trabajaba, frente al 40 % en la Comunidad. En 1985, la diferencia era aún mayor: el 29 % en España frente al 39 % para la media comunitaria.¹

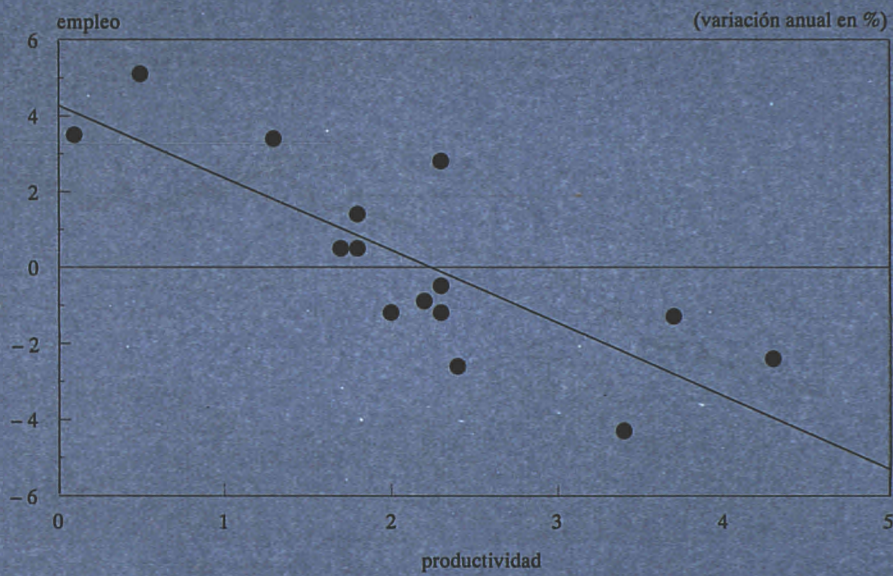
Según se observa en el gráfico 1, en los últimos veinte años, la productividad relativa del trabajo sólo ha aumentado cuando se producía un descenso del empleo relativo. Esta correlación negativa entre la productividad y el empleo queda más patente si se examinan las variables internas. Así, en el gráfico 4, los cambios registrados desde 1981 por la productividad laboral y el empleo en España muestran que, en promedio, la mitad de la disminución experimentada por el empleo ha sido absorbida por una mayor productividad

del trabajo. Partiendo de la hipótesis de los rendimientos decrecientes, la menor flexibilidad a corto plazo para adaptar las inversiones de capital a las variaciones de la producción, en comparación con la mano de obra, origina una reducción (aumento) de la productividad del trabajo en la fase de expansión (recesión) del ciclo. No obstante, la mayor inestabilidad de las variaciones registradas por la productividad del trabajo en España, en relación con otros países europeos, podría llevar a pensar que el empleo en España es más sensible a las modificaciones del ciclo económico.

Sin embargo, esta naturaleza anticíclica de la productividad del trabajo en España no parece estar motivada por un funcionamiento más flexible del mercado laboral. Por el contrario, durante las dos crisis del petróleo, la rigidez del mercado laboral y la magnitud de los costes laborales fomentaron la sustitución del trabajo por capital, acelerando la caída del empleo. Así pues, el paro se disparó del 4,5 % de la población activa en 1975 al 21,8 % en 1985. Esta sustitución permitió a las empresas incrementar la productividad por trabajador con gran rapidez, y aquellos que lograron conservar su puesto de trabajo se aseguraron un salario en constante aumento (como puede verse en el cuadro 1 y en el gráfico 5, la retribución por trabajador pasó del 90 % de la media comunitaria en 1975 al 95 % en 1985, mientras que el empleo relativo experimentaba un espectacular descenso).

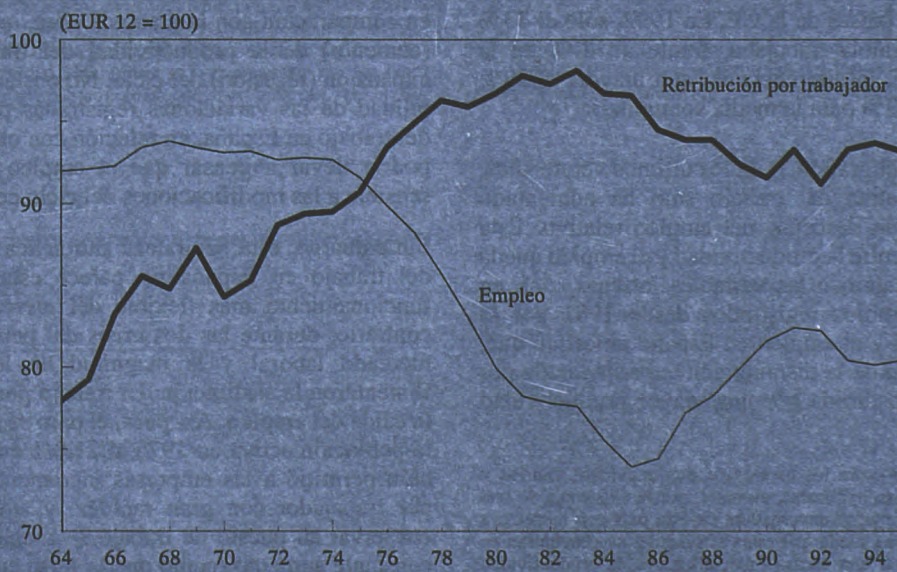
¹ Las enormes diferencias entre los niveles de productividad, salarios y empleo en España podrían explicarse, en parte, por la existencia de una economía sumergida de mayor envergadura en este país con respecto a los demás países europeos. Dado que estas actividades se concentran en sectores tradicionales con una escasa especialización, la productividad laboral y el salario per cápita reales de la economía en su conjunto serían probablemente más bajos que los calculados aquí, y el empleo relativo algo más alto. La inclusión de las actividades sumergidas supondría también una revisión al alza de las cifras globales del PIB per cápita.

GRÁFICO 4. Productividad del trabajo y empleo en España (1981-1995)



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 5. Empleo y retribución por trabajador



Fuente: Servicios de la Comisión.

En la fase de expansión de finales de los ochenta, se fomentó la creación de empleo merced a la introducción, en 1985, de nuevos contratos subvencionados (principalmente temporales), que redujeron asimismo, en cierta medida, la presión sobre los salarios; la proporción de ocupados con respecto a la población aumentó así del 74% de la media comunitaria en 1985 al 81% en 1993, mientras que la retribución por trabajador descendió por debajo del 94% de la media comunitaria.

Estos indicadores de empleo, salarios y productividad muestran una economía con una mano de obra relativamente reducida que además se ha visto afectada en las fases de recesión por la rigidez del mercado laboral. Dado que los salarios carecen de la oportuna flexibilidad, las empresas tienden a limitar los costes laborales unitarios reduciendo plantilla. De este modo, los trabajadores que logran conservar su puesto de trabajo registran una productividad relativamente elevada y cobran un salario comparativamente alto, en términos de poder adquisitivo. La introducción de los contratos temporales a mediados de los ochenta no pasó de ser una respuesta efímera a la necesidad de flexibilizar el mercado laboral: permitió impulsar el empleo durante la fase alta del ciclo, pero esta tendencia se invirtió por completo a principios de los noventa, ya que la mencionada reforma introdujo nuevas rigideces en el funcionamiento del mercado de trabajo, al incrementar el poder de los trabajadores fijos, y no pudo mantener la competitividad (véase Bentolila y Dolado, 1993). Aun cuando sea también necesaria una actitud más cooperativa por parte de los empresarios, la creación de empleo y su consolidación en España parecen depender en gran parte de una mayor flexibilidad del mercado laboral.

Tal como se ha señalado ya con anterioridad, el proceso de convergencia real viene determinado por el diferencial de crecimiento económico, suponiendo que la población relativa se mantenga constante. No obstante, este proceso será más sostenible si se logra un aumento del empleo, aun a riesgo de que disminuya la productividad relativa, que a la inversa.

Por una parte, es obvio que la capitalización de la economía española en la última década, que incrementó considerablemente la productividad, contribuyó al mismo tiempo al proceso de convergencia real al mejorar la calidad de la producción, lo que supuso en definitiva una mayor retribución de los factores empleados, es decir, salarios reales y márgenes de beneficios más elevados.

Por el contrario, la productividad relativa del trabajo en España (es decir, la intensidad de capital por trabajador) podría considerarse excesiva para un país con una tasa de paro tan elevada. En este contexto, las barreras, tanto legales como de costes, que impiden una utilización más flexible

de los recursos humanos, podrían haber perjudicado las perspectivas de las empresas más intensivas en mano de obra y haber fomentado la sustitución del trabajo por capital; asimismo, el excesivo aumento de los costes laborales podría haber impuesto un elevado nivel de productividad, incidiendo negativamente en el empleo. La combinación de factores resultante no guardaría prácticamente relación con la abundante mano de obra española y se aproximaría a la existente en los países más industrializados. A este respecto, cabe decir que la actividad de las empresas transnacionales ha constituido sin duda un factor de homogeneización de la estructura productiva española en los últimos años.

En el proceso hacia una convergencia real, resulta oportuno poner mayor énfasis en el empleo, y ello por diversos motivos:

En primer lugar, dado que la productividad relativa del trabajo está próxima a los niveles de la CE, mientras que el empleo se sitúa muy por debajo de los mismos, parece razonable conceder prioridad al aumento del empleo relativo, aun cuando suponga a corto plazo una disminución de la productividad relativa. La moderación salarial es un factor fundamental para fomentar la demanda de trabajo. Tal como muestra el gráfico 3, desde 1975, el aumento de la retribución por trabajador (ligado al desarrollo de la productividad relativa) no ha ido unido a un aumento correspondiente del PIB per cápita relativo, sino que se ha producido justamente lo contrario. En realidad, el aumento (la reducción) de la retribución por trabajador ha originado un retroceso (progreso) del proceso de convergencia real.

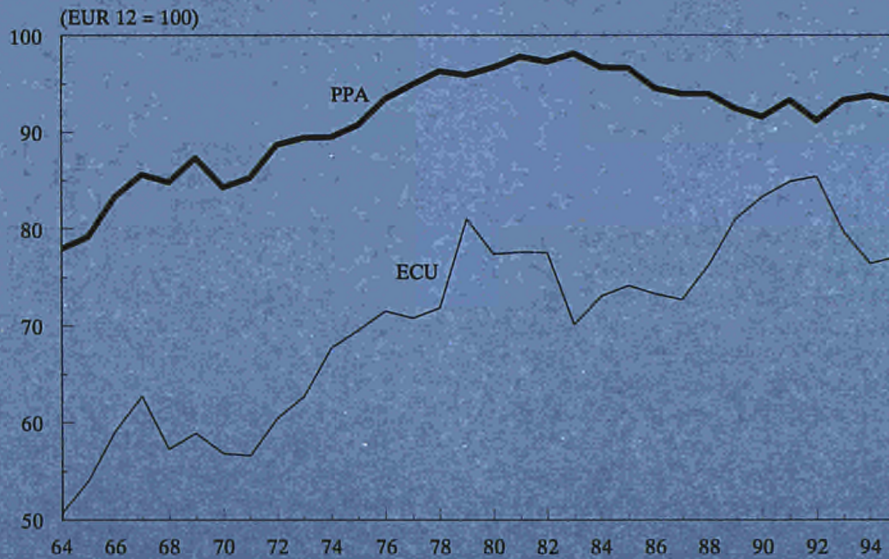
En segundo lugar, un crecimiento económico más generador de empleo haría posible una mejor distribución de la renta y reduciría tanto la incidencia de los gastos sociales en la política presupuestaria como los conflictos sociales.

En tercer lugar, los datos disponibles muestran que, en los últimos veinte años, el proceso de convergencia real sólo ha prosperado en los períodos de aumento del empleo relativo; por el contrario, el aumento de la productividad relativa ha venido unido a un retroceso de dicha convergencia.

Parece, pues, razonable conceder prioridad a la creación de empleo durante el proceso de convergencia real. Tal como sugiere el gráfico 5, la moderación de los costes laborales fomentaría el empleo e inhibiría la tendencia a hacer descansar los aumentos de productividad y las reducciones de los costes laborales unitarios en el despido de trabajadores.

En resumen, el desaprovechamiento de recursos humanos constituye el factor más importante a la hora de explicar el retraso real español. Los puestos laborales de elevada

GRÁFICO 6. Retribución por trabajador en PPA y ecus



Fuente: Servicios de la Comisión.

productividad no han bastado para aumentar el PIB per cápita relativo; la expansión del empleo resulta también necesaria. Si los precios relativos de los factores productivos reflejasen en mayor medida la actual situación del mercado laboral en España, el crecimiento económico generaría más empleo que actualmente y el proceso de convergencia real sería más sostenible a medio plazo.

2.4 Situación competitiva de España

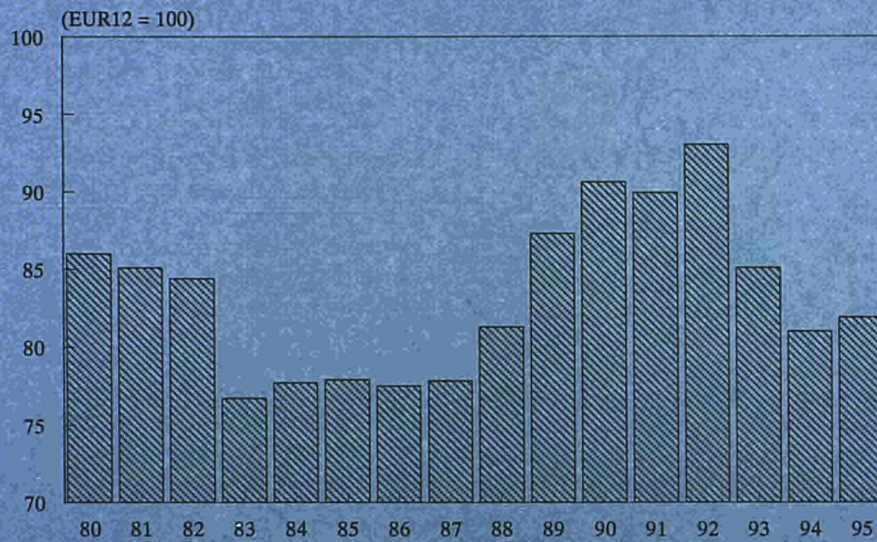
La competitividad de la economía española ha venido respaldada tradicionalmente por el menor nivel de los costes laborales y de los precios. De forma general, ello implica que, a los tipos de cambio corrientes, un salario más bajo que en los demás países comunitarios proporciona el mismo poder adquisitivo; el tipo de cambio de la peseta está infravalorado si se tiene en cuenta su poder de compra. Así, en 1992, la retribución por trabajador en España era del 94 % de la media comunitaria en PPA, pero, a los tipos de cambio corrientes (en ecus), que son los que deben considerarse al evaluar la competitividad, era del 85 %, aproximadamente, de dicha media (véase el gráfico 6). Obviamente, si los costes totales por unidad producida son menores y, por tanto, la competitividad es mayor, existen más probabilidades de que

se cree una ventaja competitiva efectiva en los sectores con elevada intensidad del factor trabajo, mientras que en otros esa ventaja en materia de costes laborales puede verse contrarrestada por otros factores (capital humano, infraestructuras, costes financieros, etc.).

La ventaja nominal derivada del nivel más bajo de los precios podría representarse por la diferencia entre el tipo de cambio de la peseta y su valor en términos de PPA (véase el pro memoria en el cuadro 1). Las modificaciones de dicha diferencia corresponden a las variaciones del tipo de cambio efectivo real: una inflación más alta con respecto a la CE y/o una apreciación de la peseta reducen la diferencia entre el tipo de cambio y la PPA, mermando la ventaja competitiva nominal.

Dado que la productividad en España es similar a la media comunitaria, esta ventaja nominal supone también que los costes laborales unitarios relativos sean más bajos en la economía española (véase el gráfico 7). No obstante, esta ventaja no implica automáticamente que la producción española sea más competitiva, aun cuando sólo intervengan las consideraciones de precios. En lo que respecta a estos últimos, el trabajo no es el único factor productivo, sino que la dotación de capital, las infraestructuras y la ubicación

GRÁFICO 7. Costes laborales unitarios relativos en España



La producción se evalúa en PPA y los costes laborales en ecus.
Fuente: Servicios de la Comisión.

geográfica desempeñan un papel fundamental en la determinación de los precios finales. Por otro lado, la competitividad no sólo depende de los precios, sino también de factores tales como la calidad o el diseño, que dependen a su vez del contenido tecnológico de la producción y de las cualificaciones de la mano de obra.

El proceso de convergencia real podría llevar a una reducción de la ventaja nominal de que disfruta la economía española en relación con los costes laborales. Sin embargo, para que este proceso sea duradero, los salarios deberían converger lentamente y de forma paralela a la recuperación de los factores no laborales. Si las presiones salariales no se basan en un aumento de la productividad, desincentivan la inversión y el empleo, paralizan el proceso de convergencia real y generan desequilibrios internos y externos (inflación y déficit por cuenta corriente). Finalmente, estos desequilibrios exigen con frecuencia un penoso proceso de ajuste económico para restablecer el equilibrio macroeconómico.

En España se produjo un proceso de este tipo en la segunda mitad de la década de los ochenta, cuando la mayor inflación de precios y salarios, unida a la fortaleza de la peseta, provocó una subida de los costes laborales por trabajador, evaluados en una moneda común, frente a los países de la

CE, subida que no se acompañó de una mejora equivalente de la productividad real. La ventaja nominal española en términos de los costes laborales unitarios se redujo de 22 puntos en 1987 a 15 puntos en 1993 (véase el gráfico 7). La continua pérdida de competitividad registrada desde 1987 contribuye a explicar el amplio déficit exterior y las fuertes presiones en contra de la peseta, que finalmente llevaron a su devaluación en 1992 y 1993. Esta depreciación interrumpió el proceso de deterioro de los costes laborales unitarios relativos y de la balanza exterior, pero, para que su efecto sobre la competitividad sea más duradero, será necesaria una considerable moderación de los precios y salarios.

2.5. Perspectivas del proceso de convergencia real

Las autoridades españolas consideran la perspectiva de una unión económica y monetaria (UEM) europea hacia finales de los noventa como una importante contribución para estimular el proceso de convergencia real a medio plazo, según ponen de manifiesto en reiteradas ocasiones tanto el programa de convergencia español de 1992 como su reciente revisión de 1994. Para el Gobierno español, un marco nominal estable, tal como el que imponen los requisitos de

Maastricht, es esencial para lograr un crecimiento económico sostenido. En este sentido, el proceso de la UEM introduce una presión externa positiva que impulsa a iniciar las reformas necesarias para alcanzar una mayor estabilidad nominal. La creciente integración en la CE, afianzada por el mercado único europeo, hace imprescindible esa estabilidad nominal para conservar la confianza de los agentes, evitar variaciones imprevisibles del tipo de cambio y mantener un crecimiento económico sostenido a medio plazo.

En un principio, puede considerarse que aquellos países en los que los costes laborales sean relativamente más bajos y que estén menos desarrollados ofrecen mayores oportunidades de atraer inversiones, lo que les permitiría registrar un diferencial de crecimiento positivo frente a la CE en su conjunto. No obstante, desde un punto de vista teórico, el efecto del mercado único y de la UEM sobre el crecimiento económico de los «países convergentes» es discutible. Algunos autores, tales como Krugman y Venables (1990), y De la Dehesa y Krugman (1992), insisten en que se producirá probablemente un aumento de las divergencias regionales dentro de la CE cuando se cree la UEM. La supresión de los obstáculos comerciales permitirá a las empresas transnacionales vender sus productos en cualquier país periférico sin necesidad de producirlos en él. Además, la ventaja de que disfrutaban los países centrales por su capital humano, infraestructuras y situación geográfica podría contrarrestar las ventajas que, en materia de costes laborales, poseen los «países convergentes». Por consiguiente, el marco impuesto por la UEM podría originar una mayor concentración de la producción (en particular, del sector manufacturero) en las zonas más prósperas. A la inversa, tal como se pone de relieve en el informe de la Comisión titulado «One market, one money» (1990), el desarrollo tecnológico reduce las limitaciones que imponen a las empresas los costes geográficos, lo que podría estimular la inversión en las regiones con menores costes variables (laborales), que en general se corresponden con las de la periferia. Asimismo, el apoyo financiero proporcionado por los fondos estructurales de la CE contribuirá considerablemente a mejorar el capital humano y las infraestructuras en las regiones desfavorecidas, reduciendo así sus desventajas estructurales.

La descentralización de la producción no depende sólo de las ventajas que, en materia de costes laborales, ofrecen los «países convergentes», sino también de otros factores que permiten a las empresas extranjeras beneficiarse del traslado de su estructura productiva. Tal como muestran Bajo y Torres (1992), el enorme flujo de inversiones extranjeras directas captado por España en la década de los ochenta no obedecía sólo al hecho de que los costes laborales fuesen allí relativamente más bajos, sino también a la magnitud del mercado español y a las expectativas de crecimiento econó-

mico. Otros factores, tales como una adecuada preparación y formación de los trabajadores, han resultado más importantes que el nivel de los costes laborales.

En definitiva, al objeto de lograr el diferencial de crecimiento económico, con respecto a la media comunitaria, necesario para avanzar hacia una convergencia real, parece fundamental progresar en dos frentes. En primer lugar, debería mantenerse el nivel más bajo de los costes laborales para respaldar la competitividad de la industria nacional y contribuir a aumentar el empleo relativo, excesivamente reducido. Tal como señalan Krugman y Venables (1990), cuanto menos flexibles sean los salarios relativos entre las regiones periféricas y las centrales, más fuerte será la tendencia a concentrar la producción en el centro. En segundo lugar, deberían fomentarse los factores de competitividad no relacionados con los salarios (tales como flexibilidad de los mercados, mejora de las infraestructuras y el capital humano), que incrementan la productividad, para que España resulte más atrayente a la hora de establecer empresas.¹

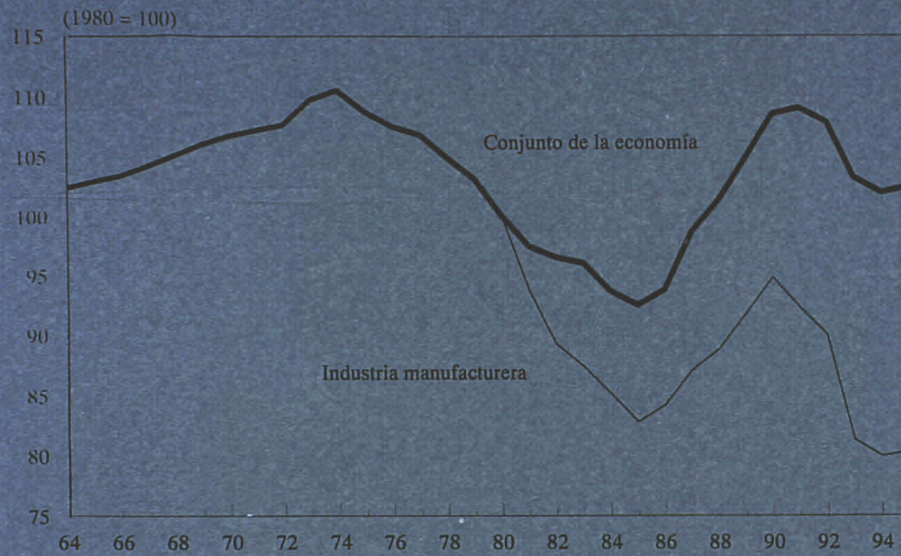
2.6. Panorama sectorial

Entre 1980 y 1990, el empleo total aumentó en España un 8,1 %, al descender un 7,5 % entre 1980 y 1985 e incrementarse en un 17 % en la segunda mitad de la década (véase el gráfico 8). No obstante, en 1992 y 1993, se ha producido una fuerte disminución del empleo, que ha vuelto a su nivel de 1980. En la década de los ochenta, fue el sector de servicios, que registra habitualmente la mayor intensidad de trabajo y la menor productividad, el que creó más empleo. El empleo en los servicios aumentó un 30 % en dicha década, por impulso sobre todo del empleo en la Administración, que se incrementó en un 45 %. Por el contrario, el empleo en la agricultura disminuyó un 34 %, mientras que en la industria experimentó un ligero descenso. En los gráficos 9 y 10 se presenta la composición del valor añadido y el empleo por sectores.

La traslación de recursos de la agricultura a los servicios, junto con la estabilización de las necesidades de la industria, es una característica común a la mayoría de los países occidentales en las últimas décadas. La mayor importancia relativa del sector agrario y su menor productividad, así como la descentralización que se llevó a cabo en el sector público, dieron lugar, durante esa misma década, a que España registrase otros cambios importantes en la distribución del empleo por sectores.

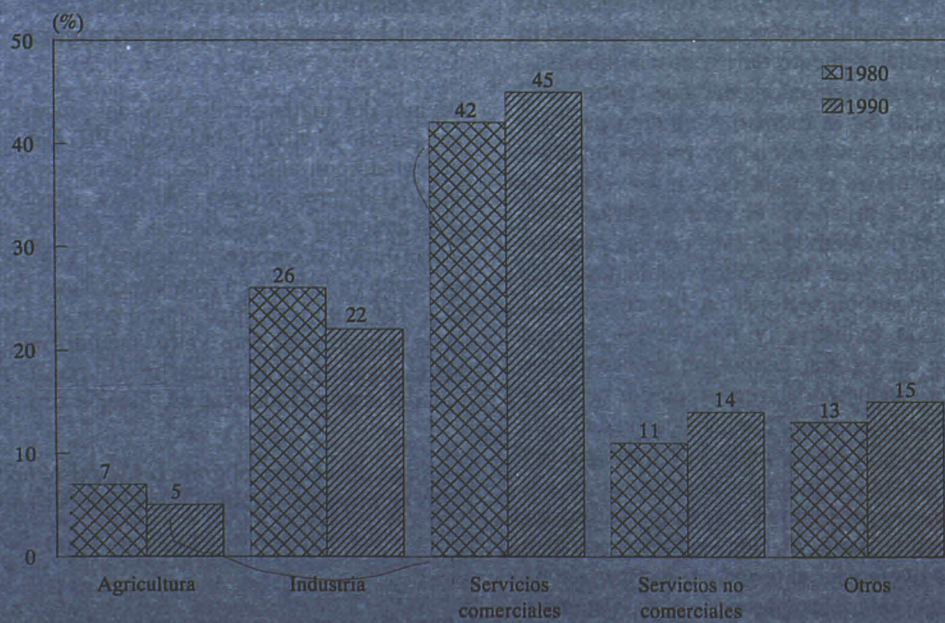
¹ Tal como señaló Sapir (1990), «la condición periférica no es irreversible».

GRÁFICO 8. Empleo en España



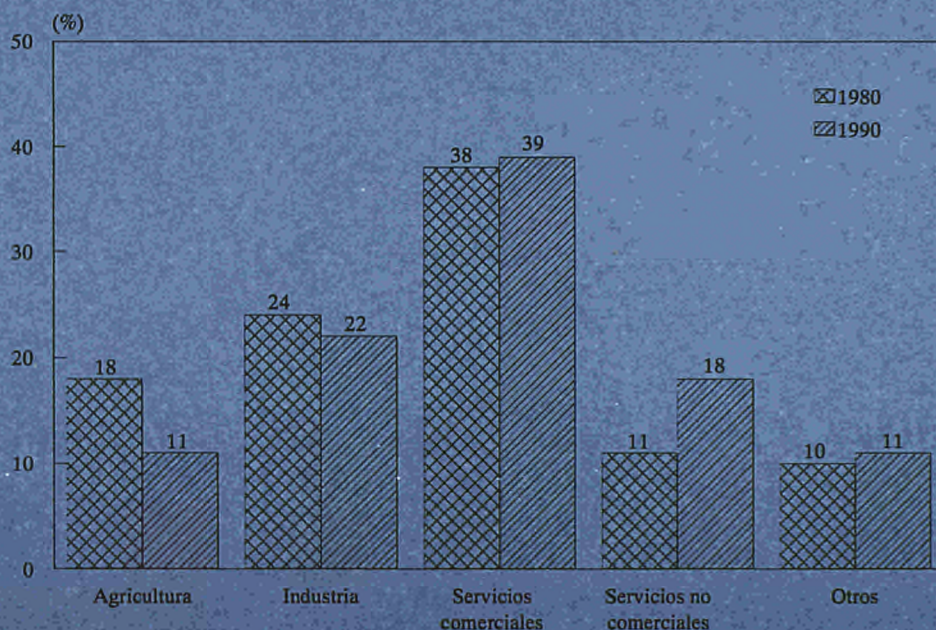
Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 9. Composición y valor añadido por sectores



Fuente: Contabilidad nacional y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 10. Composición del empleo por sectores



Fuente: Contabilidad nacional y Servicios de la Comisión.

El sector de servicios sólo contribuyó de forma moderada al aumento de la productividad, pero se le puede atribuir, en cambio, gran parte del aumento de los costes laborales. Raymond (1992) demostró recientemente que, entre 1970 y 1990, la productividad en la industria aumentó un 50% más que en los servicios, mientras que los precios relativos de los productos industriales en relación con los servicios quedaron reducidos a la mitad en el mismo período. La distinta evolución de la productividad y los precios permitió que los costes laborales por trabajador aumentasen de forma muy similar en ambos sectores en las dos últimas décadas, si bien, en la industria, y durante los últimos años, ha sido a costa de recortar el margen de beneficios. Por un lado, la mayor productividad registrada por el sector industrial se vió contrarrestada por su menor capacidad para subir los precios, debido a la competencia internacional; por otro lado, el sector servicios pudo compensar su menor productividad con una mayor libertad a la hora de fijar los precios, dado que gran parte de los servicios estaban protegidos de la competencia exterior, e incluso de la interior. Los aumentos salariales parecen, pues, depender escasamente del aumento de productividad de los distintos sectores.

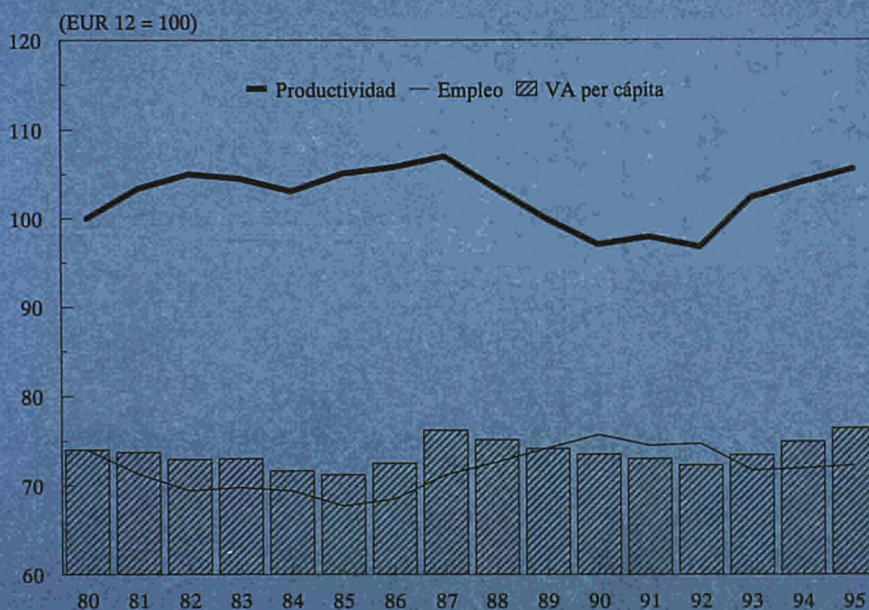
3. Proceso de convergencia real en la industria manufacturera

Además del análisis tradicional del proceso de convergencia real (ligado al nivel relativo del PIB per cápita) que se ha presentado con anterioridad, expondremos aquí un enfoque sectorial de este proceso. Así pues, desde el punto de vista de la industria manufacturera, el proceso de aproximación podría definirse como el aumento del valor añadido industrial per cápita en España en comparación con la media comunitaria.¹ Tal como se hizo antes con el proceso global de convergencia real, este valor añadido industrial per cápita puede desglosarse en productividad por trabajador y proporción del empleo industrial en relación con la población total.

Según se observa en el gráfico 11, existe una gran diferencia entre el nivel de productividad, que se sitúa en torno a la

¹ Al no disponerse de los datos sobre la industria en Grecia e Irlanda, en todos los cálculos presentados aquí, la media comunitaria ha sido elaborada sin estos dos países.

GRÁFICO 11. Proceso de convergencia real en la industria manufacturera



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

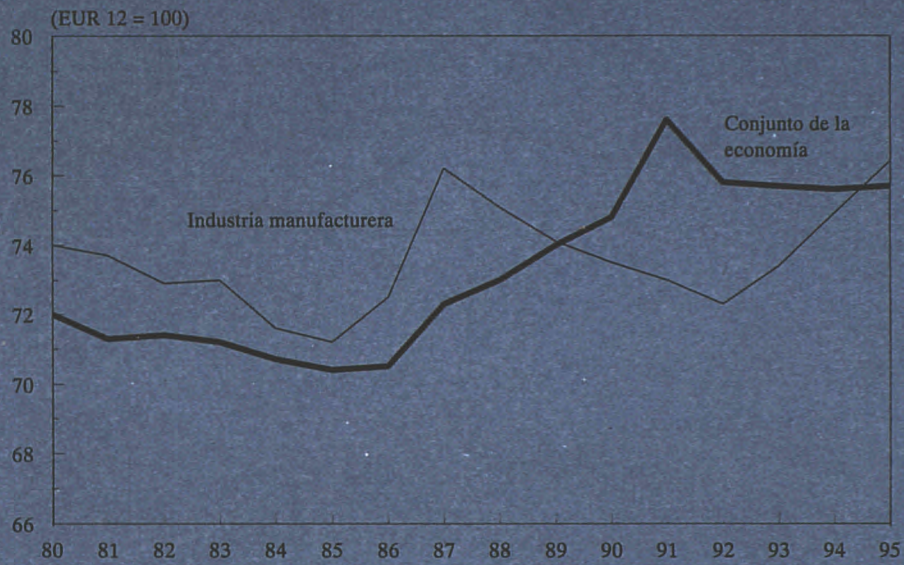
media comunitaria durante todo el período,¹ y el empleo relativo, que está por debajo del 80 % de la media comunitaria. Con respecto al proceso global de convergencia real (véase el gráfico 12), cabe distinguir cuatro períodos en la última década: en la primera mitad de los ochenta, el ritmo de convergencia real de la industria manufacturera era similar al de la economía en su conjunto; entre 1985 y 1987, el sector industrial contribuyó de manera significativa al proceso global de aproximación, dado que la productividad y el empleo relativos aumentaron; entre 1988 y 1992, el proceso de convergencia real en la industria se deterioró, mientras que, para la economía en su conjunto, su evolución fue satisfactoria. Ello nos lleva a pensar que, durante esos años, era el sector servicios el que desempeñaba el papel principal. Finalmente, desde 1992, la divergencia industrial viene atenuándose.

¹ La comparación de la productividad industrial se ha realizado reajustando el valor añadido nacional de 1980 por la PPA en ese año y, para el resto del período, aplicando al nivel de 1980 las variaciones del valor añadido por trabajador a precios constantes. Obviamente, si el año tomado como base fuese distinto, el nivel de la productividad relativa en la industria manufacturera sería también diferente. Por consiguiente, el análisis que figura a continuación debe considerarse un enfoque general que intenta mostrar las principales tendencias de la industria manufacturera en relación con la economía en su conjunto.

Tal como muestra el gráfico 13, la productividad en la industria manufacturera española está próxima a la media comunitaria, mientras que la relación entre empleo industrial y población está por debajo del 75 % de la media comunitaria. Si se compara con la CE, y pese a estar aún lejos de los niveles comunitarios, la expansión del empleo español en los últimos años se ha concentrado relativamente más en la industria (véase el gráfico 14). Asimismo, la proporción del empleo industrial en el empleo total va aproximándose a los niveles medios de la CE (véase el gráfico 15), aun cuando siga la misma tendencia estructural a la baja.

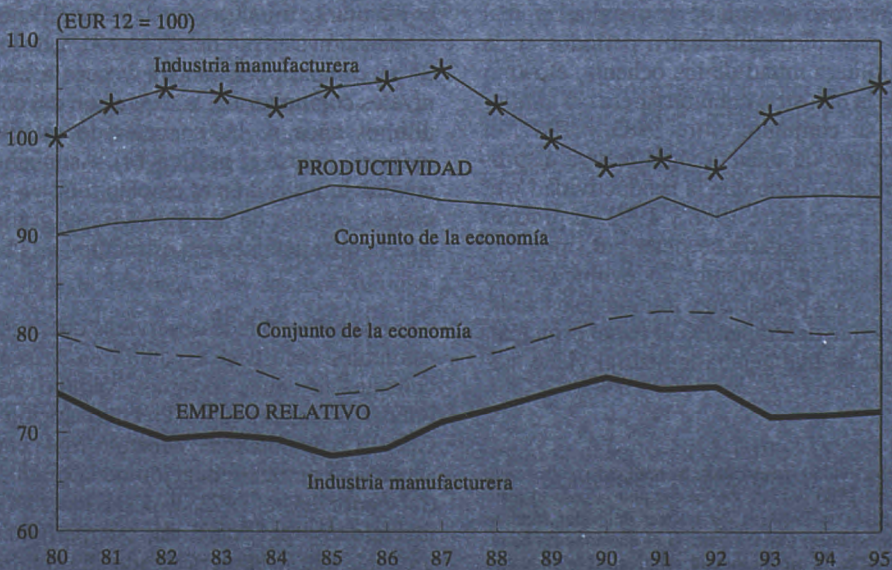
Curiosamente, puede observarse que, pese al desarrollo de la estructura industrial española en la segunda mitad de los ochenta, no hubo progreso alguno en el valor añadido industrial real per cápita en comparación con los países de la CE. El considerable aumento del empleo industrial se acompañó de una reducción de la productividad relativa por trabajador hasta 1992, a pesar del fuerte desarrollo de las inversiones registrado en ese período. Así pues, parece probable que se hubiera creado una amplia capacidad productiva ante la expectativa de un crecimiento sostenido de la demanda interna y extranjera. En la fase recesiva de 1992-1993, dicha capacidad productiva resultó excesiva, siendo

GRÁFICO 12. Proceso de convergencia real en la industria manufacturera y en el conjunto de la economía



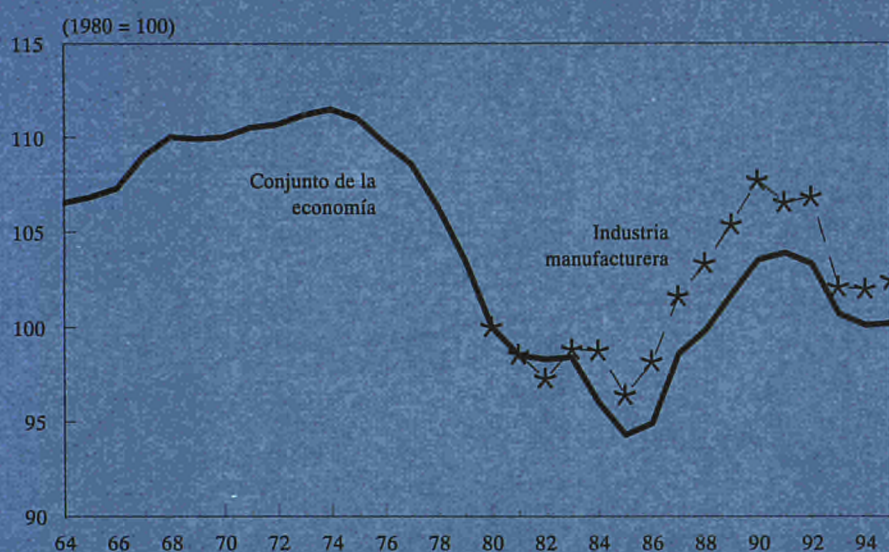
Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 13. Determinantes del proceso de convergencia real por sectores



Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 14. Evolución del empleo en España frente a EUR 12



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

posible lograr un elevado aumento de productividad mediante el despido de trabajadores.

La ventaja competitiva nominal en términos de costes laborales unitarios del sector manufacturero español es mayor que la calculada para la economía en su conjunto (véase apartado 2.4). Si bien la productividad por trabajador era más elevada en la industria que en el conjunto de sectores económicos, la retribución relativa por trabajador en PPA quedaba claramente por debajo de la correspondiente a toda la economía (véase el gráfico 16). Además, la diferencia entre la retribución relativa por trabajador en la industria y la economía en su conjunto pasó de 5 puntos porcentuales a principios de los ochenta a 12 puntos porcentuales en 1993. El menor nivel de la retribución por trabajador en la industria española no refleja una diferenciación interna de los costes laborales en España, sino más bien un nivel relativamente más elevado de los salarios industriales en la CE.

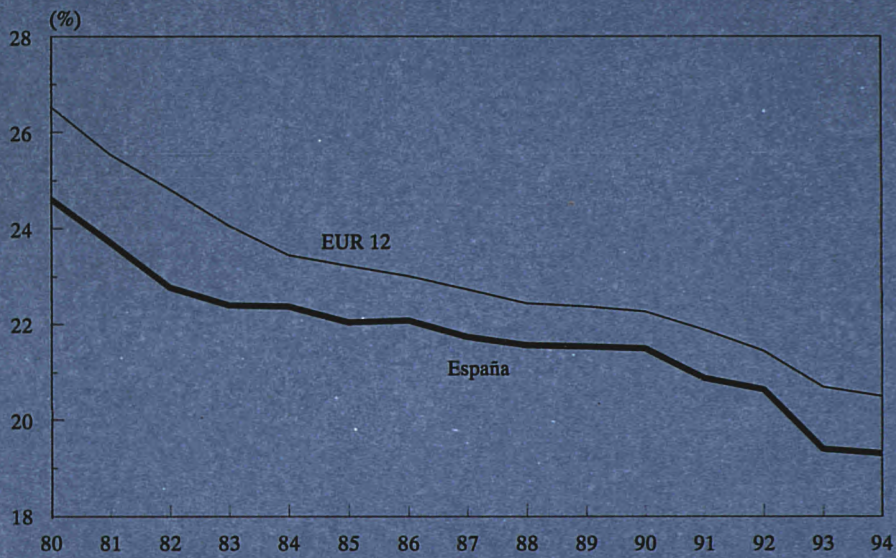
La industria manufacturera española se caracteriza, pues, por la combinación de una productividad relativa alta y unos menores costes laborales por trabajador, a la que se añade,

no obstante, un nivel de empleo más reducido.¹ Según se señaló con anterioridad, la ventaja en términos de costes laborales unitarios no es condición suficiente para que pueda esperarse un desarrollo del empleo y de las actividades industriales; parece también esencial reforzar las condiciones estructurales que propicien un aumento de la inversión.

En las siguientes secciones, se analiza detenidamente la industria manufacturera española, dividiéndola en ramas de actividad y examinando las principales variables económicas que inciden en su evolución. El mayor peso de los sectores tradicionales en la industria española y la falta de adaptación a las nuevas condiciones de competencia derivadas de la fuerte integración económica parecen ser los principales motivos de los mediocres resultados de la industria tras la entrada en la CE y de su escasa contribución al proceso global de convergencia real.

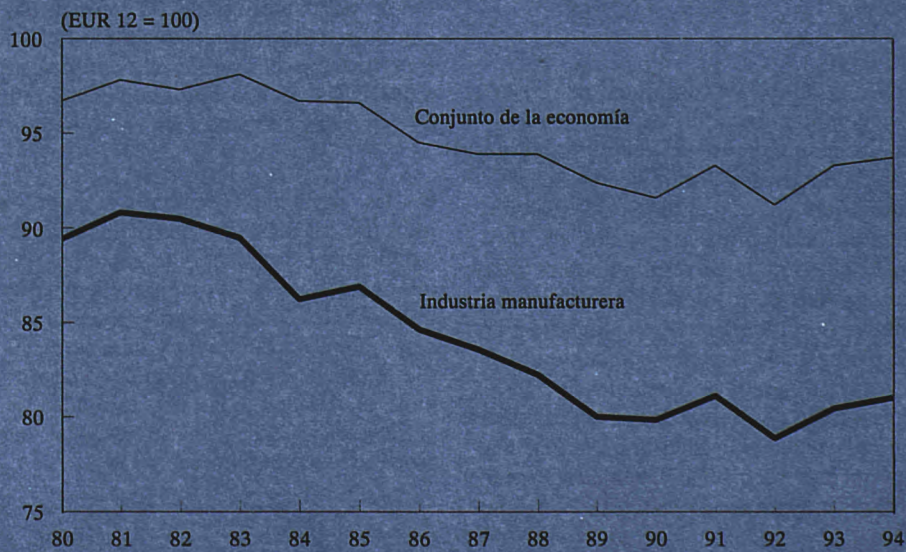
¹ Tal como se ha visto antes, la evolución de la productividad y la del empleo no son independientes. Hasta cierto punto, la elevada productividad laboral en la industria manufacturera española es el resultado de los frecuentes despidos en los sectores tradicionales.

GRÁFICO 15. Contribución de la industria manufacturera al empleo total



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 16. Retribución por trabajador



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

4. Resultados económicos de la industria manufacturera española

4.1. Metodología

Los datos sobre la industria manufacturera aquí analizados provienen de la contabilidad nacional y se ajustan a la clasificación NACE-CLIO R-25, que incluye 13 actividades industriales independientes del sector energético (véase apéndice 1). Eurostat ha reagrupado estos sectores atendiendo al crecimiento de la demanda en cada una de ellos. Así pues, dependiendo del crecimiento real de la demanda interna de tales sectores de la industria manufacturera en los nueve mayores países de la OCDE durante el período comprendido entre 1972 y 1982, aquellos 13 sectores se dividen en tres grupos: ramas de fuerte demanda, ramas de demanda media y ramas de demanda débil. Asimismo, se han estudiado datos más actualizados sobre los precios industriales o los costes laborales procedentes de fuentes distintas de la contabilidad nacional.

La productividad laboral aparente ha sido obtenida por referencia al empleo total y no a los asalariados, al objeto de evitar que falsas variaciones en la distribución entre trabajadores por cuenta propia y ajena modificasen los niveles de productividad. Los costes laborales por trabajador incluyen los salarios y las cotizaciones a la seguridad social.

En la fecha de redacción de este documento, los datos más recientes disponibles sobre estas variables en España, con el oportuno desglose por sectores, se referían a 1990. Se ha utilizado también información más reciente, si bien conviene ser prudentes a la hora de establecer una correlación con los datos anteriores. A continuación se presenta un análisis estático de la situación de la industria manufacturera española en 1990, así como una evaluación de los cambios habidos entre 1980 y 1993.

4.2. Análisis estático

En el cuadro 2 figuran los niveles de productividad, los costes laborales por trabajador y la participación de los costes laborales en el valor añadido, correspondientes a los tres grupos de demanda (en el apéndice 2 se incluyen los datos completos de todos los sectores industriales). Estos datos muestran claramente la existencia de una correlación positiva entre la productividad y los costes laborales por trabajador (véase también el gráfico 17). Aquellas ramas con una productividad por encima de la media registraban igualmente costes laborales por trabajador más elevados que la media, y

viceversa, con tan sólo dos excepciones. Se observa, asimismo, que, cuanto mayor es la demanda, mayores son la productividad y los costes laborales del sector considerado: en los de fuerte demanda, la productividad y los costes laborales por trabajador se sitúan un 27% y un 23%, respectivamente, por encima de la media, mientras que, en los de demanda débil, estas variables son un 22% y un 13% inferiores a la media. Estos resultados parecen razonables: los sectores con una fuerte demanda cuentan con tecnología más avanzada, una intensidad de capital por trabajador más elevada y una mayor productividad laboral (debido también a que su mano de obra está probablemente más cualificada). Por tanto, estos trabajadores pueden cobrar un salario más alto.

Cuadro 2

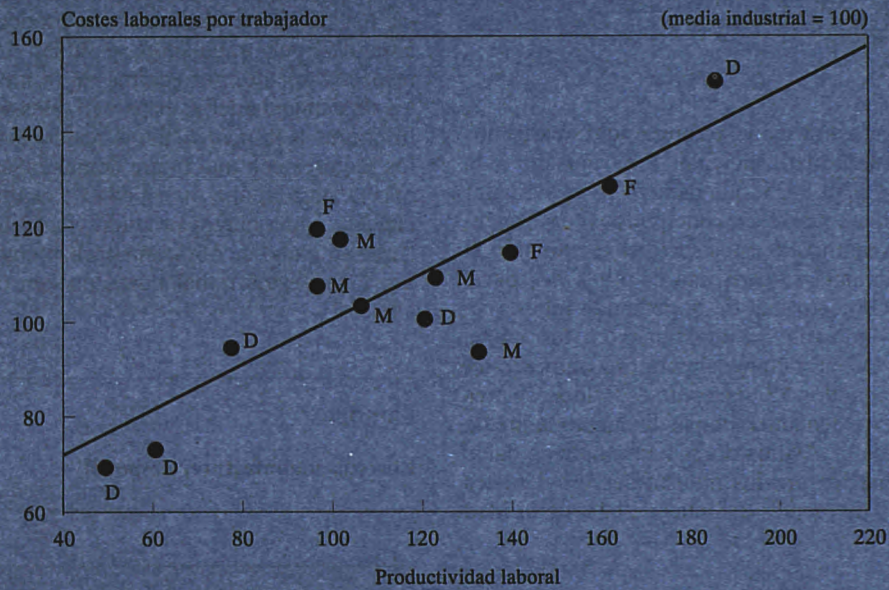
El sector manufacturero español

	Total	Fuerte	Media	Débil
Media industria 1990 = 100				
Valor añadido per cápita	100,0	126,6	116,1	78,4
Retribución por trabajador	100,0	122,7	104,9	87,3
Retribución por trabajador/valor añadido (%)	63,8	61,8	57,6	71,0
Ídem media industria = 100	100,0	96,9	90,4	111,4
Tasas medias de crecimiento anual				
Valor añadido real 1985/80	0,6	4,6	1,4	-1,8
1990/85	3,9	5,2	3,8	3,2
Empleo 1985/80	-2,6	-0,7	-2,5	-3,6
1990/85	2,7	3,8	3,2	1,5
Productividad del trabajo 1985/80	3,3	5,3	4,1	1,8
1990/85	1,2	1,3	0,5	1,6
Retribución por trabajador				
1985/80	12,7	12,9	13,0	12,4
1990/85	7,1	7,1	6,9	7,3
Precios industriales				
1985/80	11,7	11,5	12,1	11,7
1990/85	2,9	1,8	3,8	3,1
Costes laborales unitarios reales (CLU deflatados por premios industriales)				
1985/80	-2,3	-3,6	-3,1	-1,1
1990/85	2,9	3,9	2,6	2,4

Fuente: Contabilidad nacional y Servicios de la Comisión. Para 1990, los incrementos de los costes laborales se derivan de la encuesta de salarios (ESA).

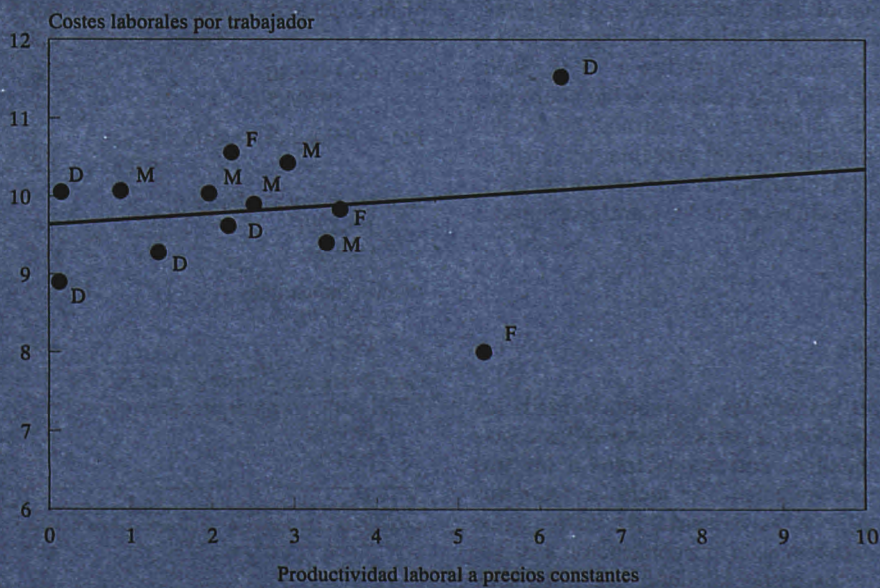
En la industria manufacturera se observa una mayor dispersión en la productividad que en los salarios: la línea de regresión del gráfico 17 muestra que, en promedio, si la

GRÁFICO 17. Productividad y costes laborales por ramas (1990)



F, M y D corresponden, respectivamente, a las ramas de demanda fuerte, media y débil.
Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 18. Variaciones de productividad y en los costes laborales por trabajador (1980-1990) por ramas (a)



(a) Media de las tasas de crecimiento anual; F, M y D: igual que en el gráfico 17.
Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

productividad aumenta un 20%, los costes laborales por trabajador lo hacen en un 10%. Por tanto, la proporción de los costes laborales en el valor añadido es mayor en las ramas con escasa demanda: el 70%, frente a un 60%, aproximadamente, en las de demanda fuerte y media.

La mayor proporción de costes laborales en el valor añadido total de las ramas con una limitada productividad constituye un resultado lógico, dado que se trata de actividades con una intensidad de trabajo relativamente alta. Además, tal como señala Martín (1992), existe una estrecha relación entre el tamaño de las empresas y el grupo de demanda al que pertenecen. Así, en 1985, las empresas correspondientes al grupo de demanda débil contaban, en promedio, con 11 trabajadores, mientras que, en las ramas con fuerte demanda, la plantilla media por empresa era de 45 personas. La diferencia se debe, en parte, a la mayor capacidad con que cuentan las empresas con fuerte demanda para realizar economías de escala al ampliar sus unidades de producción, en comparación con el grupo de empresas más tradicionales con demanda débil.

En resumen, en el análisis estático se observa en la industria manufacturera española una clara correlación entre los niveles de productividad y los costes laborales por trabajador, si bien el grado de dispersión de los costes laborales en las distintas ramas tiende a ser menor que el de la productividad. Las ramas con fuerte demanda registran una mayor intensidad de capital por trabajador y sus costes laborales representan una proporción más pequeña del valor añadido total. A la inversa, el menor tamaño medio de las empresas integradas en el grupo de demanda débil se traduce en una intensidad de capital más reducida y costes laborales unitarios más elevados.

4.3. Análisis dinámico

4.3.1. Evolución global de 1980 a 1993

Entre 1980 y 1990, el empleo en la industria manufacturera (según la contabilidad nacional) se estabilizó, mientras que, tanto la producción real como la productividad, aumentaron un 25% en términos acumulados. Los costes laborales por trabajador registraron un aumento mucho más rápido que los precios industriales (156%, frente al 101%). No obstante, estas cifras son el resultado de tendencias muy distintas experimentadas por la industria manufacturera en la última década. Finalmente, a principios de los noventa, la recesión impactó a la industria española con especial virulencia. Por tanto, podemos distinguir tres periodos en relación con algunas características básicas: la continuación del ajuste

industrial que había comenzado en los setenta (entre 1980 y 1985), la apertura de la economía española tras su ingreso en la CE unida al ciclo expansivo (de 1986 a 1990), y la gradual desaceleración del crecimiento económico (desde 1990).

a) 1980-1985

Durante este período, la productividad aumentó considerablemente mediante la reducción del empleo, mientras que los costes laborales y los precios seguían sujetos a una tendencia expansiva. El empleo en la industria manufacturera disminuyó anualmente un 2,6%, lo que permitió incrementar la productividad en un 3,3% (véase el cuadro 2). Los costes laborales por trabajador y los precios industriales aumentaron a un ritmo anual del 12%, aproximadamente, con lo que los costes laborales unitarios reales se redujeron en un 2,3% anual (véase el gráfico 19).

El estancamiento de la demanda interna y la recuperación de la competitividad mediante la devaluación de la peseta, en 1982, fomentaron las exportaciones de productos industriales, que aumentaron, en términos reales, en un 7,5% anual durante la primera mitad de la década, mientras que las importaciones sólo se incrementaron en un 3,6%. Esta evolución supuso un mayor grado de apertura de la industria manufacturera, definido como la suma de las exportaciones e importaciones de productos industriales en proporción al PIB, que pasó del 13,3% en 1980 al 18,5% en 1985.

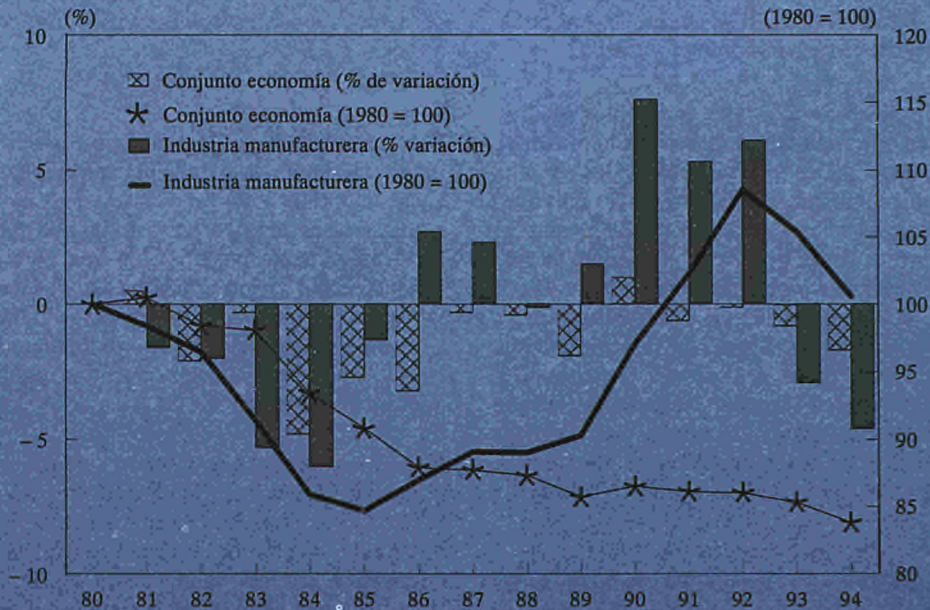
b) 1986-1990

El aumento de la demanda mundial contribuyó a incrementar la producción y el empleo en España, mientras que la política económica intentaba atenuar las presiones inflacionistas provocadas por la fuerte demanda interna. Esta recuperación de la actividad económica coincidía con la integración de España en la CE, que supuso un aumento significativo de los flujos comerciales y financieros con el resto del mundo. El grado de apertura de la industria manufacturera española pasó del 18,5% en 1985 al 21,5% en 1990.¹

Los efectos de la expansión económica en España se vieron reforzados por el enorme flujo de inversiones directas extranjeras, que contribuyeron a la introducción de técnicas modernas de gestión y a la racionalización de la producción,

¹ Cabe señalar que esta evaluación del grado de apertura arroja en ocasiones resultados paradójicos: entre 1980 y 1985, la apertura del sector manufacturero español aumentó más de cinco puntos, mientras que, en la segunda mitad de la década, tras el ingreso en la CE, sólo lo hizo en tres puntos. El principal motivo de la desaceleración registrada en este período es el fuerte aumento de la demanda interna a partir de 1986, que atenuó la tendencia expansionista de las exportaciones y propició el crecimiento del PIB.

GRÁFICO 19. Costes laborales unitarios reales en España (variación anual y crecimiento acumulado)



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

mejorando la capacidad de la industria española para competir en los mercados internacionales. Este fuerte aumento de la competitividad quedaba, no obstante, contrarrestado en parte por la mayor propensión a importar de las empresas extranjeras, en comparación con las nacionales. Esto podría ser consecuencia de la estrategia comercial internacional seguida por las empresas transnacionales y de la particular relación entre las filiales y las empresas matrices.¹

Durante este período, el valor añadido real y el empleo registraron un importante crecimiento (3,9% y 2,7%, respectivamente, en promedio anual). Sin embargo, en comparación con la media comunitaria, la producción industrial per cápita no experimentó una progresión significativa: ello se debe a que el aumento del empleo no bastó para compensar la reducción relativa de la productividad laboral. La intensificación de la competencia derivada de la apertura de la economía española contribuyó a la marcada desaceleración de los precios industriales, cuya tasa de aumento pasó del 11,7% en el período 1980-1985 al 2,9% en 1986-1990. La tasa de aumento de los costes laborales se redujo en un 50% en la

segunda mitad de la década, al pasar del 13% en el período anterior al 7%. Pese a un nuevo incremento de la productividad y a la significativa reducción del ritmo de aumento de los costes laborales, la desaceleración de los precios industriales, mucho más rápida, dio lugar a una subida de los costes laborales unitarios reales de casi un 3% anual, en promedio.

c) 1990-1993

Tal como se observa en el gráfico 19, mientras que los costes laborales unitarios reales del conjunto de la economía seguían disminuyendo, los de la industria manufacturera han registrado un fuerte aumento desde 1989, ya que la productividad no ha podido compensar el creciente diferencial entre la retribución por trabajador y los precios industriales (véanse Gordo y L'Hotellerie, 1993).

Junto con esta falta de moderación de los costes laborales, la competitividad de la industria española se vió afectada por la solidez relativa de la peseta. Las empresas industriales trataron de mantener sus márgenes de beneficios mediante la reducción de empleo y un fuerte aumento de la productividad que les permitiese contener los costes laborales unitarios, lo que se produjo, en particular, a partir de 1992, año en que la

¹ Esta clara tendencia a importar por parte de las empresas de capital extranjero se observa en otros países. Por ejemplo, las importaciones por unidad de producción de las filiales de empresas japonesas establecidas en Estados Unidos son muy superiores a las de las empresas americanas.

demanda interna descendió drásticamente. Aun cuando la reciente devaluación de la peseta haya podido aliviar temporalmente la presión sobre los beneficios, parece necesaria una evolución mucho más sincronizada de los precios industriales y los costes laborales para evitar nuevas pérdidas de empleo en el sector manufacturero.

4.3.2. Análisis por sectores

En la década de los ochenta, el empleo y la productividad aumentaron más en las ramas de demanda fuerte que en los grupos de demanda media o débil (véase el cuadro 2). El valor añadido real en las ramas con demanda fuerte se incrementó, en promedio, en un 5%, mientras que, en la de demanda débil, sólo creció un 0,7%. La productividad también progresó más en los sectores con una fuerte demanda durante esa misma década (un 3,3% anual en promedio, frente a un 2,2% y un 1,7% para las ramas con demanda media y débil, respectivamente).

Mientras que, en términos estáticos, se apreciaba una cierta correlación positiva entre el nivel de los costes laborales y la productividad, en términos dinámicos, sólo se observa una ínfima correlación. Tal como muestra el gráfico 18, sólo existe una ligera relación entre el mayor aumento de los costes laborales y el mayor aumento de la productividad. En cualquier caso, la inclinación sumamente leve de la curva (alrededor del 10%) parece sugerir que el papel desempeñado por los aumentos de productividad en el mecanismo de fijación salarial ha sido irrelevante.

Según demuestran Bajo y Torres (1992), la inversión directa extranjera en la industria manufacturera se centró principalmente en los sectores de fuerte demanda. Si bien representaban sólo el 18% del valor añadido total de la industria manufacturera, las empresas del grupo de fuerte demanda recibieron una tercera parte de tales inversiones. Por el contrario, tan sólo el 18% de las mismas se destinó a las ramas con demanda débil, a las que corresponde el 36% del valor añadido total. La enorme importancia de esta entrada de capital extranjero resulta más fácil de comprender si se compara con la inversión de capital fijo: entre 1986 y 1990, las inversiones directas extranjeras netas representaban el 50% de la formación bruta de capital de la industria manufacturera. En las ramas con fuerte demanda, esta proporción era del 97%.¹

¹ No obstante, cabe observar que no todos los flujos de capital directo extranjero están destinados a incrementar la inversión fija, por lo que la proporción aquí señalada podría exceder del 100%.

No obstante, el amplio flujo de inversiones extranjeras tuvo algunas consecuencias que contrarrestaron, en parte, los posibles efectos positivos sobre la balanza exterior. En particular, la inversión directa extranjera contribuyó a la apreciación de la peseta, incrementó el valor corriente y futuro de las rentas pagadas a no residentes y, como se ha indicado antes, originó un incremento de las importaciones debido a que la demanda de las empresas de propiedad extranjera se orientaba hacia las importaciones.

5. Comparación entre la industria manufacturera española y la de los principales países de la CE

5.1. Metodología

En esta sección analizaremos la evolución de la industria manufacturera española comparándola con la de los principales países europeos. Al no disponerse de todos los datos pormenorizados necesarios con respecto al conjunto de países comunitarios, ni de la media comunitaria, se han seleccionado los cuatro mayores países (Alemania, Francia, Italia y Reino Unido), a los que, en lo sucesivo, nos referiremos como CE4. Pese a que la base comparativa para analizar el proceso de convergencia real industrial era la media comunitaria, la comparación entre España y CE4 nos ha permitido también extraer algunas conclusiones.

En el apartado 5.2 se presenta una breve comparación entre las industrias manufactureras de España y de CE4 en 1990. En el apartado 5.3 se estudia la evolución de este sector en la década de los ochenta. Finalmente, en el apartado 5.4, se evalúan, partiendo de la ventaja comparativa revelada, la competitividad de la industria española y su vinculación con los determinantes tradicionales de los precios y otros factores no relacionados con los mismos.

5.2. Análisis estático

Las dimensiones relativas del sector manufacturero español en relación con el conjunto de la economía son bastante similares a las de los principales países comunitarios, a excepción de Alemania. La participación de este sector en el empleo o en el valor añadido total en Francia, Italia, el Reino Unido y España oscilaba entre el 20% y el 22% en 1990. En Alemania, dicho porcentaje alcanzaba el 30%. No obstante, dado que la proporción del empleo con respecto a la población es mucho menor en España que en CE4, el hecho de que el porcentaje correspondiente al empleo industrial sea similar no impide que la base industrial sea más pequeña en España.

Al igual que en España, la productividad y la retribución por trabajador en CE4 eran más elevadas en los sectores con fuerte demanda que en los de demanda media o débil. Sin embargo, en 1990, había una serie de diferencias entre las estructuras industriales de España y de CE4 que conviene destacar.

En primer lugar, la estructura productiva española se concentra más en los sectores con demanda más débil que la de CE4. Así, en 1990, las ramas con demanda débil representaban el 47% del empleo industrial en España, frente al 37%, en promedio, para CE4. Por el contrario, sólo un 14% del empleo total español correspondía a las ramas con fuerte demanda, frente a un 19% en CE4 (véase el cuadro 3). Tal como indica Martín (1989), España está más especializada en sectores en los que las posibilidades de realizar economías de escala son menores, lo que determina un nivel más bajo de productividad laboral. Por tanto, la competitividad no puede aumentar de forma significativa si se amplían las actuales estructuras, sino que deberían trasvasarse recursos hacia otros sectores.¹

En segundo lugar, la dispersión de la productividad en España es mucho mayor que en CE4: el valor añadido por trabajador en los sectores con fuerte demanda supera en un 61% el de los sectores con demanda débil, mientras que, para CE4, esta diferencia es del 41%. Ello sugiere que la tecnología y las técnicas de distribución están repartidas de manera menos uniforme en España. Asimismo, se observa que los países con un sector industrial más sólido registran una dispersión menor en su estructura industrial: así, en Alemania, la productividad laboral en las ramas con fuerte demanda es tan sólo un 23% superior a la de las ramas con demanda débil.

En tercer lugar, pese a la mayor dispersión de la productividad, la retribución por trabajador en las distintas ramas de la industria manufacturera española es tan homogénea como en CE4. Los costes laborales per cápita en España son un 40% más elevados en las ramas con fuerte demanda que en las de demanda débil, mientras que este porcentaje es del 32% en CE4. Ello podría deberse a que en España se presta menos atención al aumento de productividad durante las negociaciones salariales en relación con otros países europeos, así como al hecho de que los costes laborales tiendan generalmente a permanecer en niveles similares, sea cual sea la productividad.

¹ Tal como mostró Segura (1992), esta estructura productiva es consecuencia del desarrollo autárquico de la industria española tras la segunda guerra mundial, en virtud del cual la producción venía determinada por la demanda interna.

Cuadro 3

Comparación entre el sector manufacturero español y la media de CE4

	Total	Fuerte	Media	Débil
Empleo por rama, 1990				
España	100,0	13,8	39,6	46,7
CE4	100,0	19,4	43,3	37,2
Media CE4 1990 = 100				
Retribución por trabajador en PPA	79,3	84,2	80,0	79,2
Diferencial de las tasas de crecimiento anual (España-CE4)				
Valor añadido real 1985/80	0,0	0,2	1,4	-0,7
1990/85	0,9	1,2	1,1	0,1
Empleo 1985/80	0,4	1,6	-0,0	0,6
1990/85	2,6	3,3	2,8	1,9
Productividad laboral 1985/80	-0,4	-1,5	1,5	-1,4
1990/85	-1,7	-2,1	-1,7	-2,0
Retribución por trabajador (moneda nacional)				
1985/80	2,2	1,8	2,8	2,1
1990/85	1,0	0,9	1,0	1,3
Precios industriales (moneda nacional)				
1985/80	4,6	5,6	5,4	4,8
1990/85	0,0	-0,4	0,1	-0,2
Costes laborales unitarios reales (CLU deflatados por precios industriales)				
1985/80	-1,8	-1,9	-3,7	-1,2
1990/85	2,7	3,5	2,7	3,3

Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

En cuarto lugar, los costes laborales por trabajador en España se sitúan por debajo de la media de CE4 en términos agregados (alrededor del 80% en PPA). Esta ventaja es aún mayor si se consideran los tipos de cambio corrientes, dado que el poder adquisitivo de la peseta es mayor del que va implícito en los tipos de cambio. No obstante, en algunas ramas, los costes laborales españoles en PPA están próximos de los de CE4 y son, incluso, más elevados que los de otros países. Así, en 1990, la retribución por trabajador en la rama de minerales metálicos rondaba la media de CE4 y era un 5% superior a la de Alemania. Asimismo, los costes laborales por trabajador en España eran más elevados que en el Reino Unido en las ramas de ingeniería eléctrica y mecánica y equipos de oficina.

Por último, la proporción de los costes laborales dentro del valor añadido total en España (64%) es similar a la de Francia o Italia, si bien está muy por debajo de la de Alemania (75%).¹ Ello sugiere que el efecto de los menores costes laborales por trabajador en España, que tendería a reducir dicha proporción, se ve anulado en ocasiones por la productividad relativamente escasa de la industria española.

En resumen, la industria manufacturera española registra una dispersión mayor de la productividad que la media de CE4. Algunas empresas con fuerte demanda podrían contar con una dotación de capital y recursos tecnológicos relativamente similares a los de CE4, mientras que las ramas con demanda débil parecen registrar un nivel de productividad relativamente más bajo. La mayor homogeneidad de los costes laborales, en comparación con la productividad, reduce (aumenta) la proporción de los costes laborales en el valor añadido para aquellas empresas con una elevada (reducida) productividad. No obstante, la proporción correspondiente al grupo de fuerte demanda dentro del total de producción y empleo de la industria manufacturera es menor que la de CE4, lo que supone que la productividad laboral de la industria manufacturera española sea globalmente más baja.

5.3. Análisis dinámico

Durante la década de los ochenta, la producción industrial aumentó en todos los países: mientras que en Alemania y Francia el valor añadido real progresó entre un 12% y un 15%, en Italia, Reino Unido y España, lo hizo en un 25%, aproximadamente. El mayor desarrollo del empleo en España supuso que el aumento de la productividad laboral aparente permaneciese por debajo de la media CE4 (38% en CE4 frente al 25% en España).

El aumento del valor añadido real en CE4 se concentró en los sectores con fuerte demanda (+51%) y las ramas más tradicionales registraron un crecimiento mucho más moderado (+10%). En España, esta divergencia fue, incluso, mayor: la producción en las ramas con fuerte demanda aumentó un 61%, mientras que, en aquellas en que la demanda era más limitada, lo hizo sólo en un 7%.

La mayoría de los países experimentaron un descenso del empleo industrial en los ochenta. Únicamente Alemania y España lograron recuperar en la segunda mitad de la década el nivel de empleo existente a principios de los ochenta. Entre 1980 y 1990, el empleo industrial se mantuvo estable en España, mientras que en CE4 se redujo, en promedio, en

un 14%.² Si bien, en la primera mitad de la década, el empleo industrial se redujo en España de forma similar, aunque menos brusca, al de los países de CE4, el ciclo expansivo especialmente intenso experimentado en 1987-1990 hizo que el empleo industrial creciese a un ritmo un 2,6% superior al de CE4 en la segunda mitad de la década (véase el cuadro 3; los datos detallados de todas las ramas industriales se presentan en el apéndice 3). La mejor situación de que gozaban las empresas industriales tras el fuerte ajuste que se había llevado a cabo en los diez años anteriores a 1985, y la introducción de una serie de incentivos (contratos temporales y subvenciones) para ampliar las plantillas contribuyeron también al aumento del empleo industrial en España.

Sin embargo, esta evolución positiva del empleo industrial durante la segunda mitad de los ochenta no bastó para que el proceso de aproximación industrial progresase de forma significativa, ya que la productividad laboral seguía estando a la zaga: entre 1986 y 1990, la productividad laboral en España aumentó a un ritmo anual inferior en un 2% al de CE4.

La intensificación de la competencia originada por la supresión de las barreras al comercio y la solidez relativa del tipo de cambio de la peseta fueron los principales determinantes de la considerable convergencia de los precios industriales a partir de 1986. Mientras que, en la primera mitad de la década, el aumento de dichos precios, en moneda nacional, era en España 4,6 puntos mayor que en CE4, durante el período 1986-1990, esta diferencia desapareció por completo. El aumento de los precios fue incluso inferior a la media de CE4 en las ramas con fuerte y débil demanda.

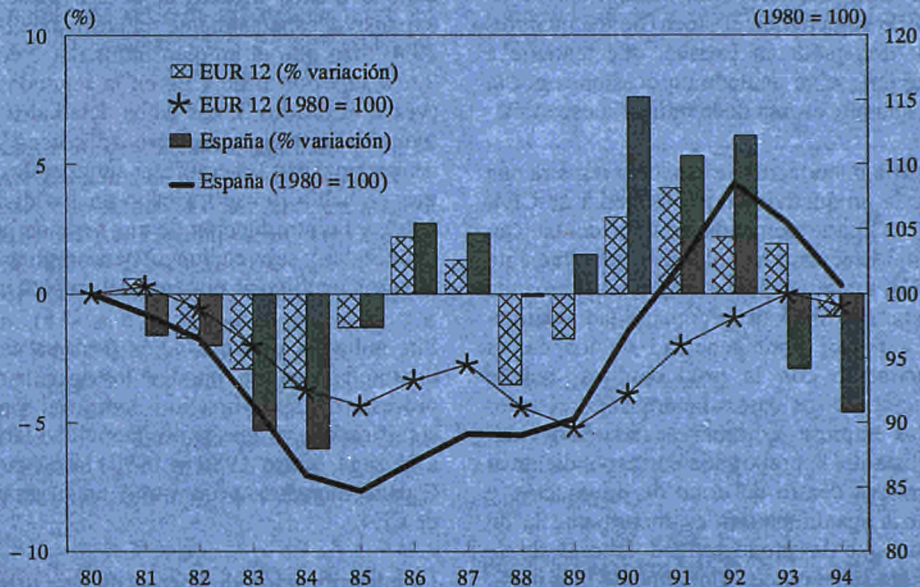
Finalmente, los costes laborales unitarios reales registraron una evolución diferente en la década de los ochenta. En la primera mitad de la misma, disminuyeron más en España que en CE4, ya que la protección aún existente y la depreciación de la peseta en 1982 permitían fijar precios más altos. Debido a una convergencia más rápida de los precios que de los costes laborales, que no obedecía a un mayor aumento de la productividad, los costes laborales unitarios reales se deterioraron en la segunda mitad de la década. En el gráfico 20 se observa que, aun cuando en la CE los costes laborales unitarios reales aumentasen después de 1989, esta tendencia alcista fue mucho más moderada que en España.

La distinta evolución de los precios industriales y de los costes laborales originó un considerable aumento de los salarios reales en lo que respecta a los productos industriales e importa-

¹ Este resultado ha sido ya corregido en función de la mayor proporción de trabajadores por cuenta propia dentro del empleo total (el 12% en la industria española, frente al 7%, en promedio, en CE4).

² No obstante, en 1992 y 1993, el sector manufacturero español experimentó una considerable reducción del empleo, con lo que éste volvió a estar por debajo de las cifras de 1980.

GRÁFICO 20. Costes laborales unitarios reales en la industria manufacturera (variación anual y crecimiento acumulado)



Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

dos. Si bien ello dio lugar probablemente a que el nivel de vida mejorase (el consumo de bienes duraderos se disparó), su carácter temporal hizo que pasase relativamente desapercibido. No obstante, la inestabilidad de este proceso se hizo patente en distintos aspectos (disminución de los márgenes de beneficios de las empresas, aumento del déficit exterior e incertidumbre con respecto a su financiación) y contribuyó considerablemente a la devaluación de la moneda, coincidiendo con la desaceleración del crecimiento económico, en 1992.

El proceso de convergencia real industrial se vio, pues, considerablemente afectado por la apertura de la economía española tras el ingreso en la CE. La inversión extranjera y las expectativas optimistas impulsaron el crecimiento de la industria manufacturera en España, dado que este país ofrecía costes laborales relativamente más bajos y un importante mercado nacional. El aumento de la inversión no supuso, sin embargo, un crecimiento significativo de la producción industrial en comparación con otros países, ya que una parte cada vez mayor de la demanda de productos industriales era satisfecha por empresas extranjeras. Según veremos con mayor detalle en la siguiente sección, la falta de un desarrollo adecuado de la competitividad española tras la entrada en la CE es probablemente el principal motivo de la mediocre contribución de la industria española al proceso de convergencia real global.

5.4. Ventajas comparativas aparentes (VCA)¹

Entre 1981 y 1992, la VCA de la industria manufacturera española disminuyó en 25 puntos porcentuales en relación con el resto del mundo (véase cuadro 4). Mientras que en 1981, 10 de las 13 ramas industriales registraban valores positivos, en 1992, sólo lo hacían 2, sin que ninguna de ellas experimentase mejora alguna, en términos absolutos, durante el período. El deterioro fue especialmente sensible en los sectores con demanda media y débil (-27 y -39 puntos, respectivamente), mientras que las ramas con fuerte demanda sólo perdieron 5 puntos porcentuales. Por ramas, los mayores descensos se registraron en textil y calzado (-67 puntos), alimentación y bebidas (-50 puntos), papel y edición (-41 puntos), artículos metálicos (-39 puntos) e industria de la madera y otros (-34 puntos). La industria química, la ingeniería eléctrica y los equipos de oficina fueron los menos afectados.

¹ La ventaja comparativa aparente (VCA) del sector «i» se define como: $VCA_i = [(X_i - M_i) / (X_i + M_i)] * 100$, siendo X_i y M_i las exportaciones e importaciones, respectivamente, del sector i. El índice de VCA varía entre -100 (máxima desventaja) y 100 (máxima ventaja).

Cuadro 4
Ventaja comparativa aparente de España

Sector	Sectores industriales (mundo)				Porcentajes de variación anual		
	1981	1985	1990	1992	1985/1981	1990/1985	1992/1990
1. Minerales metálicos	12,8	17,3	- 18,5	- 13,7	1,1	- 7,2	2,4
2. Minerales no metálicos	32,4	36,4	10,1	16,4	1,0	- 5,3	2,1
3. Industria química	- 26,3	- 12,6	- 31,1	- 32,0	3,4	- 3,7	- 0,4
4. Productos metálicos	24,0	21,1	- 8,3	- 14,7	- 0,7	- 5,9	- 3,2
5. Ingeniería mecánica	- 7,3	- 7,3	- 41,5	- 35,7	0,0	- 6,8	2,9
6. Equipos de oficina	- 55,2	- 45,1	- 62,2	- 54,9	2,5	- 3,4	3,7
7. Ingeniería eléctrica	- 33,7	- 31,3	- 44,4	- 35,3	0,6	- 2,6	4,6
8. Equipos de transporte	24,8	35,3	2,9	6,8	2,6	- 6,5	2,0
9. Alimentación, bebidas y tabaco	27,8	21,3	- 15,7	- 21,9	- 1,6	- 7,4	- 3,1
10. Textil y calzado	44,0	43,2	- 3,0	- 22,8	- 0,2	- 9,2	- 9,9
11. Papel y edición	19,3	11,7	- 23,5	- 21,4	- 1,9	- 7,0	1,1
12. Plástico y caucho	21,2	30,3	- 8,2	- 14,8	2,3	- 7,7	- 3,3
13. Madera y otros	0,9	4,7	- 20,4	- 33,5	1,0	- 5,0	- 6,6
Clasificación de la demanda							
Total	6,4	9,3	- 20,3	- 19,0	0,7	- 5,9	0,6
Fuerte = 3+6+7	- 33,5	- 25,6	- 43,0	- 38,1	2,0	- 3,5	2,5
Media = 5+8+9+11+12	16,8	19,9	- 13,7	- 10,4	0,8	- 6,7	1,7
Débil = 1+2+4+10+13	22,9	23,9	- 8,9	- 15,6	0,3	- 6,6	- 3,4

Sector	Sectores industriales (CE)				Porcentajes de variación anual		
	1981	1985	1990	1992	1985/1981	1990/1985	1992/1990
1. Minerales metálicos	- 20,6	- 18,9	- 21,3	- 16,2	0,4	- 0,5	2,5
2. Minerales no metálicos	8,8	12,7	6,0	12,6	1,0	- 1,3	3,3
3. Industria química	- 47,4	- 30,4	- 39,1	- 40,6	4,3	- 1,7	- 0,8
4. Productos metálicos	- 10,4	6,1	- 24,2	- 28,2	- 1,1	- 3,6	- 2,0
5. Ingeniería mecánica	- 36,1	- 32,3	- 49,4	- 44,8	0,9	- 3,4	2,3
6. Equipos de oficina	- 54,2	- 34,1	- 46,4	- 42,1	5,0	- 2,5	2,2
7. Ingeniería eléctrica	- 42,4	- 28,7	- 36,2	- 28,4	3,4	- 1,5	3,9
8. Equipos de transporte	18,3	32,9	8,3	9,5	3,7	- 4,9	0,6
9. Alimentación, bebidas y tabaco	26,7	32,1	- 7,7	- 16,8	1,3	- 8,0	- 4,6
10. Textil y calzado	44,4	40,5	- 0,5	- 16,9	- 1,0	- 8,2	- 8,2
11. Papel y edición	15,8	11,9	- 13,0	- 16,2	- 1,0	- 5,0	- 1,6
12. Plástico y caucho	3,2	6,1	- 18,1	- 19,4	0,7	- 4,8	- 0,6
13. Madera y otros	32,2	32,6	- 6,5	- 16,1	0,1	- 7,8	- 4,8
Clasificación de la demanda							
Total	- 9,3	0,1	- 18,0	- 16,4	2,4	- 3,6	0,8
Fuerte = 3+6+7	- 47,0	- 31,0	- 39,6	- 36,5	4,0	- 1,7	1,5
Media = 5+8+9+11+12	3,8	14,8	- 10,3	- 8,0	2,8	- 5,0	1,2
Débil = 1+2+4+10+13	4,9	7,8	- 11,2	- 15,2	0,7	- 3,8	- 2,0

Fuente: Autoridades aduaneras españolas, INE, Banco de España y Servicios de la Comisión.

En términos absolutos, las empresas más competitivas de la industria manufacturera española eran tradicionalmente las del grupo con demanda débil, puesto que su intensidad de trabajo era más alta y los costes laborales eran considerablemente más bajos que en el extranjero. No obstante, en los últimos años, esta situación ha cambiado, dado que la VCA del grupo de demanda media ha aumentado mientras que la de las ramas de demanda débil sigue disminuyendo. Así, en 1992, la VCA en los sectores de demanda media, pese a ser negativa, era mayor que la registrada en los de demanda débil. Aun cuando las empresas del grupo de fuerte demanda sigan arrojando los peores resultados, su VCA también ha mejorado desde 1990.

Estas modificaciones de la VCA pueden indicar cierta progresión de la industria manufacturera española. Así, se están canalizando los recursos desde las actividades tradicionales hacia otros sectores con una intensidad de capital y tecnología más elevadas, un mayor valor añadido, mayores posibilidades de aprovechar las economías de escala y mejores perspectivas desde el punto de vista de la demanda esperada en los mercados internacionales.

La evolución del comercio de productos manufacturados desde 1981 puede dividirse en tres períodos. En la primera mitad de la década de los ochenta, la VCA mejoró ligeramente (3 puntos) como consecuencia de la escasa demanda interna, la protección de que aún disfrutaba la producción nacional y la depreciación de la peseta, que alcanzó el 30% en total. Por el contrario, la apertura de los mercados españoles a la competencia externa tras el ingreso en la CE, en 1986, y la fase expansiva que se inició en 1987 provocaron un rápido deterioro de la balanza exterior. La disminución de la VCA en la segunda mitad de la década (alrededor de 30 puntos) se explica más bien por el aumento de las importaciones que por una reducción significativa de las exportaciones. Mientras que la tasa de aumento de las exportaciones reales pasaba del 7,5% durante el período 1980-1985 a un 5% en la segunda mitad de la década, la de las importaciones reales se incrementó del 3,6% al 23% en 1986-1990.

El descenso de la VCA se ha desacelerado de forma sensible desde 1990, paralelamente a la demanda interna. Entre ese año y 1992, la VCA aumentó 1 punto y las ramas con demanda alta y media, en las que se concentraba sobre todo la inversión extranjera, registraron un moderado incremento (5 puntos y 3 puntos, respectivamente). Las ramas con demanda débil siguieron, sin embargo, perdiendo terreno, pese a la considerable desaceleración de la demanda interna.

Son varios los factores que pueden explicar el brutal deterioro del comercio exterior español que demuestra la VCA, en

particular, en la segunda mitad de los ochenta. El mayor crecimiento de la demanda interna en comparación con los principales socios comerciales, la supresión de las barreras al comercio y la reducción significativa de los aranceles, así como la fortaleza relativa de la peseta, contribuyeron al deterioro de la balanza de pagos. Desde el punto de vista industrial, algunos otros factores específicos contribuyeron igualmente a la aparición de un déficit comercial:

- a) La decreciente competitividad en las ramas con elevada intensidad de mano de obra. Las cifras sumamente negativas registradas por algunas ramas (tales como textil y calzado o industrias de la madera y otras) pueden obedecer a la total falta de actualización de sus equipos de capital y a los costes laborales relativamente invariables. Estas características son comunes a numerosos países y se derivan de la traslación estructural de recursos, en las economías modernas, de las industrias con bajo valor añadido a aquéllas con elevado valor añadido. Dado que en estas ramas, las posibilidades de diferenciar el producto son escasas, la competitividad viene dada básicamente por la moderación de los costes. Por tanto, son cada vez más los países de reciente industrialización (PRI), cuyos costes laborales son mucho más bajos, los que satisfacen la demanda de productos industriales con una escasa intensidad de capital. La falta de competitividad de la producción nacional queda perfectamente reflejada por el mayor deterioro de la VCA de estas ramas a principios de los noventa, en comparación con la segunda mitad de los ochenta: ello sugiere que, cuando la demanda interna se desacelera, el comercio exterior puede verse afectado en algunas ramas si el consumidor sustituye los productos nacionales por productos extranjeros más baratos.
- b) La enorme inversión realizada en la segunda mitad de los ochenta originó un amplio aumento de la demanda de bienes de capital, que, en gran medida, fue satisfecha mediante importaciones (las importaciones de bienes de capital se incrementaron en un 22% anual, en términos reales, entre 1985 y 1990). Este proceso tuvo especial trascendencia para algunas ramas, tales como las de ingeniería mecánica, y eléctrica y equipos de oficina. La interrupción de este ciclo de inversión en 1990 y la mejoría de la situación competitiva de las empresas españolas, derivada de dicha intensificación del capital, podrían explicar el aumento de la VCA registrada en estos sectores en los últimos años.
- c) Asimismo, los mediocres resultados del comercio exterior en la segunda mitad de los ochenta podrían obedecer a la profunda modificación que se produjo en los patrones de consumo. La apertura de nuevos mercados puso a disposición de los consumidores españoles unos productos hasta entonces desconocidos. La calidad y el diseño de los prod-

uctos extranjeros, unidos a cierto grado de curiosidad y esnobismo,¹ dieron lugar a una considerable demanda en textil y calzado, muebles de madera y otros, alimentación y bebidas y medios de transporte. Entre 1985 y 1990, las importaciones de bienes de consumo no perecederos aumentaron, en términos reales, en un 27% anual. Obviamente, esto es también reflejo de la falta de reacción de los productores españoles ante tal demanda y, en particular, del deterioro de los factores de competitividad no relacionados con los precios.

Todos estos factores contribuyeron, en los ochenta, al relativo descenso de la producción industrial con respecto a los servicios. La ausencia de factores que impusiesen una moderación de los precios en los servicios, dada la limitada incidencia de la competencia extranjera, junto con el rápido aumento de la demanda registrado por este sector, provocaron un trasvase cada vez mayor de recursos económicos hacia los servicios.

En cualquier caso, la reducción de la VCA de la industria manufacturera española tras la entrada en la CE, pese al nivel menos elevado de los costes laborales (y posiblemente de los precios) pone de manifiesto la importancia de los factores de competitividad no relacionados con los precios. Asimismo, sugiere que en aquellos sectores en que puede haber una diferenciación del producto, las consideraciones sobre precios no son esenciales para poder competir.

Por consiguiente, una política concienzuda en materia de competitividad no debería limitarse a fomentar la moderación de los precios y los costes, siguiendo el modelo tradicional, sino que debería prestar mayor atención, entre otras cosas, a la mejora de la calidad y el diseño del producto, a la capacidad de innovación, a las técnicas de comercialización y a la asistencia postventa, factores que, globalmente, contribuirían a promover la «marca comercial» del país (véase Martín, 1989). En este sentido, la «barrera comercial» de mayor envergadura que subsiste aún en el mercado único europeo es probablemente la elevada calidad de la producción que exigen la mayor parte de los países.

Estos factores de competitividad no relacionados con los precios, cada vez más importantes, deberían ser respaldados mediante el aumento de la inversión pública y privada en capital humano y en las actividades de investigación y desarrollo, así como mediante el apoyo a las empresas para crear redes comerciales internacionales, con arreglo a lo propuesto por una reciente encuesta (véase Martín, 1992a). Tal como demostraron recientemente Argimón y otros

(1993), la inversión pública en infraestructuras (transporte y comunicaciones) contribuye a incrementar de forma significativa la productividad del sector privado.

La mejora de la competitividad es, a todas luces, el objetivo fundamental al que debería consagrarse la política económica en el futuro. Mauleón (1992) señaló recientemente la estrecha correlación existente entre el proceso de convergencia real y la mejora de la competitividad. Por un lado, el crecimiento interno parece depender, en gran parte, del crecimiento externo, lo que permite pensar que, para preservar el proceso de convergencia real, el diferencial de crecimiento ha de venir respaldado por elementos adicionales, que consisten principalmente en un aumento de la competitividad. Por otro lado, un mayor crecimiento interno daría lugar normalmente a un mayor déficit exterior, cuya corrección exige un aumento de la competitividad.

6. Conclusiones

El proceso por el cual se incrementa el PIB per cápita relativo de un país frente a otros, denominado «proceso de convergencia real», puede considerarse determinado por la evolución de la productividad laboral y del empleo relativos. Este proceso de convergencia real se reanudó en España en 1986, coincidiendo con su ingreso en la CE, y, en la actualidad, el PIB per cápita español se sitúa en torno al 78% de la media comunitaria.

Conviene insistir en la distinta evolución registrada por los dos componentes del proceso de convergencia real en España. La productividad laboral española gira en torno a la media comunitaria, mientras que el empleo relativo está aún muy lejos del nivel comunitario. El retraso español se explica, pues, por la escasa proporción que el empleo representa en la población total. La imposibilidad de aprovechar adecuadamente los recursos humanos disponibles dificulta el aumento de la renta relativa del país. Así pues, conviene hacer hincapié en la creación de empleo, ya que constituye el principal fundamento del proceso de convergencia real. Además, el aumento del empleo contribuiría de manera decisiva a distribuir mejor la renta, lo que incidiría positivamente en la política fiscal y en el nivel general de vida.

Sin embargo, el menor nivel de empleo relativo coexiste con una retribución por trabajador (evaluada en PPA) próxima a la de la CE, lo que sugiere una clara segmentación del mercado laboral. Asimismo, se ha demostrado que el incremento de la retribución por trabajador da lugar a una reducción del empleo relativo y a un deterioro de la convergencia real. Una subida adicional de la retribución por trabajador frente a la CE tendería a desincentivar el empleo y debilitar la posición competitiva del país.

¹ Lluch (1992) habla de «inercia vebleniana» al hacer referencia a esta modificación del consumo.

El aumento del empleo debe venir respaldado por una mejora sostenida de la competitividad, derivada tanto de la moderación de los precios como de otros determinantes no vinculados a los precios. En lo que respecta a los costes laborales, si se prestase mayor atención, durante las negociaciones salariales, a las consideraciones sobre productividad, a la situación competitiva de las diversas empresas y a la evolución de los costes de los competidores, el proceso de convergencia real saldría sustancialmente beneficiado.

En la industria manufacturera, el proceso de convergencia real, tras seguir muy de cerca el seguido por la economía en su conjunto, ha quedado estancado en los últimos años, pese al fuerte incremento de la inversión, debido al parcial desaprovechamiento de la amplia capacidad productiva y al recurso cada vez más frecuente a los productores extranjeros para satisfacer la demanda interna. La falta de competitividad de la producción industrial española constituye el principal motivo de la escasa aportación de este sector al proceso global de convergencia real y contribuye a explicar el deterioro de la cuenta exterior a finales de la pasada década y principios de la presente. Dado que los desequilibrios externos requieren, con frecuencia, un penoso proceso de ajuste para recuperar la competitividad perdida, es esencial que la industria manufacturera obtenga resultados satisfactorios al objeto de progresar de forma sostenida en el proceso de convergencia real aproximación.

Las principales conclusiones a las que nos lleva el análisis de la industria manufacturera son las siguientes:

- La proporción del empleo en la industria manufacturera con respecto al empleo total en España es similar (21 %) al registrado por los países más grandes de la CE, a excepción de Alemania. El nivel claramente más bajo de los costes laborales (en moneda común) ha de mantenerse para preservar la competitividad, propiciar el desarrollo de la inversión en las actividades manufactureras y fomentar el crecimiento económico en otros sectores (en particular, construcción y servicios).
- En términos generales, el análisis estático muestra una adecuada correlación entre los costes laborales y la productividad en la industria manufacturera española. No obstante, desde un punto de vista dinámico, no se observa una clara correlación entre el aumento de la productividad y las subidas salariales.
- El empleo y los costes laborales unitarios han evolucionado con frecuencia en direcciones opuestas. Concretamente, el fuerte incremento del empleo experimentado entre 1986 y 1989 coincidió con una reducción de la tasa de aumento de los costes laborales unitarios. Lamentablemente, en los tres últimos años, los costes laborales unitarios deflatados por los precios industriales se han disparado y el empleo ha reanudado su caída. La depreciación de la peseta en 1992-1993 permitió recuperar competitividad, restablecer los márgenes de beneficios y atenuar los efectos negativos de la recesión sobre el empleo. Para evitar que esta mejoría sea meramente temporal, el aumento de competitividad debería venir respaldado por la moderación de los costes.
- La inversión directa extranjera desempeñó un papel fundamental de apoyo a la industria manufacturera española en la segunda mitad de los ochenta, al mejorar su competitividad. Dicha inversión se ha concentrado relativamente más en las ramas con fuerte demanda, contribuyendo así a la canalización de los recursos de las actividades con un bajo valor añadido hacia aquellas que suponen un elevado valor añadido.
- En comparación con CE4, la estructura industrial española se concentra más en las actividades con demanda débil. La mayor dispersión de la productividad, que se explica por una distribución menos uniforme de la tecnología, no se refleja en la estructura de los costes laborales, que es homogénea. Los costes laborales per cápita estaban muy por debajo de la media de CE4, tanto en PPA como en ecus. No obstante, en algunos sectores, la retribución por trabajador en PPA superaba la registrada en el Reino Unido.
- En los últimos años, las subidas de los precios industriales han convergido hacia las de los demás países europeos. Sin embargo, las presiones derivadas de un mayor incremento de los costes laborales, en un contexto en que los precios industriales se fijaban de forma exógena y el tipo de cambio se mantenía fuerte, redujeron la capacidad de las empresas industriales para competir. Al objeto de mantener los precios bajo control, la industria manufacturera tuvo que recurrir a un recorte de los márgenes (y, por tanto, de la inversión) y tratar de incrementar la productividad mediante el despido de trabajadores.
- Si bien estaba motivada, en parte, por una demanda interna relativamente más fuerte que la de los principales países socios, la reducción de la ventaja comparativa aparente (VCA) desde el ingreso en la CE es sintomática de un problema de competitividad. La situación competitiva de las empresas españolas debería mejorarse prestando mayor atención a los factores independientes de los precios, que determinan en gran medida la competitividad de varios sectores. A este respecto, el amplio mercado nacional, que, en la actualidad, depende en gran parte de las importaciones, constituye una buena oportunidad para que las empresas nacionales adapten su producción a las nuevas pautas de consumo.

Apéndice 1

Divisiones NACE-CLIO de la industria manufacturera

Ramas	Descripción
Demanda fuerte	
Industria química Equipos de oficina Ingeniería eléctrica	Industria química y de fibras sintéticas Equipos de oficina, equipos informáticos e ingeniería de instrumentos
Demanda media	
Ingeniería mecánica Medios de transporte Alimentación y bebidas Papel y edición Plástico y caucho	Fabricación de vehículos de motor, piezas y otros medios de transporte Industria alimentaria, de bebidas y del tabaco Fabricación de papel y productos de papel; imprenta y edición Procesamiento del caucho y plásticos
Demanda débil	
Minerales metálicos	Extracción y preparación de minerales metálicos Producción y procesamiento preliminar de metales
Minerales no metálicos	Extracción de minerales no metálicos Fabricación de productos minerales no metálicos
Artículos de metal	Fabricación de artículos de metal
Textil y calzado	Industria textil, artículos de cuero, calzado y confección
Madera y otros	Industria de la madera y muebles y otras industrias manufacturas

Fuente: Eurostat.

Apéndice 2

El sector manufacturero español

	Total	Minerales metálicos 1	Minerales no metálicos 2	Industria química 3	Productos metálicos 4	Ingeniería mecánica 5	Equipos de oficina 6	Ingeniería eléctrica 7
Media industria, 1990 = 100								
Valor añadido per cápita	100,0	185,9	120,7	162,1	77,7	96,9	139,9	96,9
Retribución por trabajador	100,0	150,4	100,6	128,4	94,5	107,5	114,5	119,4
Retribución por trabajador/valor añadido (%)	63,8	51,6	53,1	50,5	77,6	70,8	52,2	78,6
Ídem media = 100	100,0	80,9	83,3	79,2	121,6	110,9	81,8	123,2
Tasas medias de crecimiento								
Valor añadido real 1985/80	0,6	0,6	-2,8	2,3	-2,5	0,1	25,2	2,6
1990/85	3,9	-0,5	5,7	6,1	5,4	2,8	-0,3	5,3
Empleo 1985/80	-2,6	-5,7	-5,6	-0,3	-3,7	-7,1	4,1	-2,3
1990/85	2,7	-6,0	4,2	1,5	3,9	5,4	8,1	5,8
Productividad laboral 1985/80	3,3	6,7	3,0	2,6	1,2	7,8	20,3	5,0
1990/85	1,2	5,9	1,4	4,5	1,4	-2,5	-7,8	-0,5
Retribución por trabajador								
1985/80	12,7	14,6	12,1	13,4	11,4	13,0	8,6	13,3
1990/85	7,1	8,5	7,2	6,3	7,2	6,9	7,4	7,9
Precios industriales								
1985/80	11,7	12,2	15,0	12,3	10,3	10,8	9,8	10,8
1990/85	2,9	-0,5	4,4	0,0	3,9	5,5	4,0	3,5
Costes laborales unitarios reales (CLU deflatados por el aumento de los precios industriales en cada rama)								
1985/80	-2,3	-4,3	-5,3	-1,6	-0,2	-5,4	-17,8	-2,6
1990/85	2,9	3,0	1,2	1,7	1,7	3,9	12,0	4,7

	Equipos de transporte 8	Alimentación y bebidas 9	Textil y calzado 10	Papel y edición 11	Plásticos y caucho 12	Madera y otros 13	Fuerte 3+6+7	Media 5+8+9+11+12	Débil 1+2+4+10+13
Media industria, 1990 = 100									
Valor añadido per cápita	102,0	132,8	60,6	106,6	123,2	49,4	126,6	116,1	78,4
Retribución por trabajador	117,4	93,6	73,1	103,4	109,3	69,2	122,7	104,9	87,3
Retribución por trabajador/valor añadido (%)	73,3	45,0	76,9	61,8	56,6	89,3	61,8	57,6	71,0
Ídem media = 100	115,0	70,5	120,6	97,0	88,7	140,1	96,9	90,4	111,4
Tasas medias de crecimiento									
Valor añadido real 1985/80	0,6	2,2	-1,6	1,3	1,3	-2,0	4,6	1,4	-1,8
1990/85	7,5	2,3	0,6	4,0	2,8	3,7	5,2	3,8	3,2
Empleo 1985/80	-1,7	-1,5	-1,8	-2,9	-4,1	-1,1	-0,7	-2,5	-3,6
1990/85	2,9	2,1	0,5	6,6	2,5	2,5	3,8	3,2	1,5
Productividad laboral 1985/80	2,3	3,8	0,2	4,3	5,6	-0,9	5,3	4,1	1,8
1990/85	4,5	0,2	0,1	-2,4	0,3	1,2	1,3	0,5	1,6
Retribución por trabajador									
1985/80	12,1	13,5	13,0	12,9	13,2	11,1	12,9	13,0	12,4
1990/85	6,8	6,7	7,2	7,3	7,7	6,7	7,0	6,9	7,3
Precios industriales									
1985/80	11,5	12,1	11,3	13,4	13,0	8,7	11,5	12,1	11,7
1990/85	5,0	2,9	3,2	3,8	3,0	3,3	1,8	3,8	3,1
Costes laborales unitarios reales (CLU deflatados por el aumento de los precios industriales en cada rama)									
1985/80	-1,8	-2,4	1,3	-4,6	-5,2	3,1	-3,6	-3,1	-1,1
1990/85	-2,6	3,5	3,8	6,0	4,3	2,1	3,9	2,6	2,4

Fuente: Contabilidad nacional. Para 1990, los incrementos de los costes laborales se derivan de la encuesta de salarios (ESA).

Apéndice 3

Comparación entre el sector manufacturero español y la media de CE4

	Total	Minerales metálicos 1	Minerales no metálicos 2	Industria química 3	Productos metálicos 4	Ingeniería mecánica 5	Equipos de oficina 6	Ingeniería eléctrica 7
Empleo por rama, 1990								
España	100,0	2,7	7,0	5,5	11,0	4,6	1,2	7,1
CE4	100,0	3,1	5,1	6,3	9,6	11,2	2,9	10,2
Media CE4, 1990 = 100								
Retribución por trabajador en PPA	79,3	99,0	79,7	77,5	78,5	82,3	85,6	87,2
Diferencial de las tasas medias de crecimiento anual (España-CE4)								
Valor añadido real 1985/80	0,0	0,4	-0,6	-2,8	-1,6	1,4	18,6	-0,7
1990/85	0,9	-2,8	2,3	1,9	3,5	-2,5	-4,4	1,4
Empleo 1985/80	0,4	0,4	-1,7	1,8	0,3	-4,2	4,8	0,6
1990/85	2,6	-3,7	3,4	0,7	3,1	5,0	8,0	5,4
Productividad laboral 1985/80	-0,4	-0,0	1,2	-4,7	-2,0	6,1	12,9	-1,4
1990/85	-1,7	1,1	-1,1	1,2	0,4	-7,3	-11,8	-4,0
Retribución por trabajador (moneda nacional)								
1985/80	2,2	4,0	2,4	2,9	1,1	3,1	-2,0	1,6
1990/85	1,0	1,4	0,9	-0,1	0,7	1,6	1,8	1,6
Precios industriales (moneda nacional)								
1985/80	4,6	5,5	8,5	5,4	3,7	3,6	4,6	5,4
1990/85	0,0	-2,5	0,8	-1,4	0,1	0,6	1,0	1,1
Costes laborales unitarios reales (CLU deflatados por el aumento de los precios industriales en cada rama)								
1985/80	-1,8	-1,4	-6,5	2,1	-0,5	-6,2	-15,7	-2,2
1990/85	2,7	2,7	1,2	0,2	0,2	8,2	13,4	4,4

	Equipos de transporte 8	Alimentación y bebidas 9	Textil y calzado 10	Papel y edición 11	Plásticos y caucho 12	Madera y otros 13	Fuerte 3+6+7	Media 5+8+9+ +11+12	Débil 1+2+4+ +10+13
Empleo por rama, 1990									
España	10,0	15,7	15,9	5,9	3,4	10,1	13,8	39,6	46,7
CE4	10,1	9,9	12,2	7,6	4,5	7,2	19,4	43,3	37,2
Media CE4, 1990 = 100									
Retribución por trabajador en PPA	81,5	79,4	82,2	76,3	88,3	71,6	84,2	80,0	79,2
Diferencial de las tasas medias de crecimiento anual (España-CE4)									
Valor añadido real 1985/80	0,4	2,1	-0,7	0,7	-0,6	-0,3	0,2	1,4	-0,7
1990/85	6,0	2,8	-3,2	-0,8	0,8	0,0	1,2	1,1	0,1
Empleo 1985/80	1,9	0,4	2,7	-1,4	-2,1	2,1	1,6	-0,0	0,6
1990/85	3,3	2,7	2,7	5,3	-0,4	1,6	3,3	2,8	1,9
Productividad laboral 1985/80	-1,6	1,7	-3,6	2,2	1,7	-2,5	-1,5	1,5	-1,4
1990/85	2,6	0,1	-6,0	-5,9	1,2	-1,6	-2,1	-1,7	-2,0
Retribución por trabajador (moneda nacional)									
1985/80	1,9	3,3	2,2	2,3	3,4	1,1	1,8	2,8	2,1
1990/85	0,5	0,7	1,4	1,6	1,3	1,5	0,9	1,0	1,3
Precios industriales (moneda nacional)									
1985/80	5,8	5,0	3,7	6,2	6,6	2,3	5,6	5,4	4,8
1990/85	0,8	0,7	0,5	0,4	0,0	-0,7	-0,4	0,1	-0,2
Costes laborales unitarios reales (CLU deflatados por el aumento de los precios industriales en cada rama)									
1985/80	-2,1	-3,3	2,1	-5,6	-4,4	1,3	-1,9	-3,7	-1,2
1990/85	-2,7	-0,1	6,7	7,1	0,0	3,7	3,5	2,7	3,3

Fuente: Eurostat y Servicios de la Comisión.

Bibliografía

- Aranzadi, C. (1992): «La industria» en «Los retos del 93», Secretaría de Estado para las Comunidades Europeas.
- Argimón, I., González-Páramo, J. M., Martín, M. J. y Roldán, J. M. (1993): «Productividad e infraestructuras en la economía española», en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9313.
- Bajo, O. y Torres, A. (1992): «El comercio exterior y la inversión extranjera directa tras la integración de España en la CE», en Viñals, J. (ed.), *La economía española ante el Mercado Único europeo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Banco de España (1992): «El proceso de convergencia de precios y costes en las principales economías europeas», en *Boletín Económico*, mayo 1992.
- Bentolila, S. y Dolado, J. J. (1993): «La contratación temporal y sus efectos sobre la competitividad», en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9319.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992): «El empleo en la industria: una década de cambio», en *El empleo en Europa. 1991*, Dirección General de Empleo, Relaciones Industriales y Asuntos Sociales.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1990): «One market, one money», capítulo 9, Dirección General de Asuntos Económicos y Financieros, *European Economy* nº 44, octubre 1990.
- De la Dehesa, G. y Krugman, P. (1992): «EMU and the Regions», *Occasional Papers* nº 39, Grupo de los Treinta.
- Gordo, E. y L'Hotellerie, P. (1993): «La competitividad de la industria en una perspectiva macroeconómica», en *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9328.
- Gual, J., Torrens, L. y Vives, X. (1992): «El impacto de la integración económica europea en los sectores industriales españoles. Análisis de sus determinantes», en Viñals, J. (ed.), *La economía española ante el Mercado Único europeo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Krugman, P. y Venables, A. (1990): «Integration and the competitiveness of peripheral industry», en Bliss, C. y Braga de Macedo, J. (eds.), *Unity with diversity in the European economy*, Cambridge University Press.
- Lluch, E. (1992): «La limitación exterior de la economía española», en Serrano y Costas (eds.), *Diez ensayos sobre economía española*, Eudema Universidad.
- Martín, C. (1989): «The single European market: implications for the Spanish industry», mimeo.
- Martín, C. (1990): «Spain», en Buigues, P., Ilkovitz, F. y Lebrun, J.F. (eds.), *The impact of the internal market by industrial sector: the challenge for the Member States*, en *European Economy-Social Europe*, edición especial 1990.
- Martín, C. (1992): «El comercio industrial español ante el Mercado Único europeo», en Viñals, J. (ed.), *La economía española ante el Mercado Único europeo*, Madrid, Alianza Editorial.
- Martín, C. (1992a): «Aspectos macro versus micro-económicos de la competitividad», en *Papeles de Economía Española* nº 52/53.
- Mauleón, I. (1992): «Crecimiento, competitividad y restricción exterior. Un análisis de simulación», en *Papeles de Economía Española* nº 52/53.
- Raymond, J. L. (1992): «La inflación dual en España: comportamiento de los precios en los sectores industrial y de servicios», en *Papeles de Economía Española* nº 52/53.
- Sapir, A. (1990): «Discussion», en Bliss, C. y Braga de Macedo, J. (eds.), *Unity with diversity in the European economy*, Cambridge University Press.
- Segura, J. (1992): «La industria española y la competitividad», Espasa Calpe, Madrid.
- Temprano, H. (1993): «¿Se ha devaluado suficientemente la peseta?», en *Información Comercial Española, Revista de Economía* nº 716.
- Viñals, J. (1993): «La competitividad, sus determinantes y el papel de la política macroeconómica», en *Papeles de Economía Española* nº 56.

Anexo 5. La política monetaria en España

Índice

1. Antecedentes y panorama actual	211
2. El MTC y la inflación	212
3. Evolución de los agregados monetarios entre 1991 y 1994	213
3.1. Financiación monetaria	215
<i>Recuadro. Autonomía del Banco de España</i>	215
4. Evolución de los tipos de interés entre 1991 y 1994	216
5. Evolución del tipo de cambio entre 1991 y 1994	218
Bibliografía	226

Cuadros

1a. Agregados monetarios	214
1b. Agregados crediticios	215

Gráficos

1a. España: ALP y objetivos de crecimiento, 1989-1994	219
1b. España: agregados monetarios (tasas de crecimiento anuales)	220
1c. España: agregados crediticios (tasas de crecimiento anuales)	220
2a. España: tipos de interés nominales	221
2b. España: diferenciales de los tipos de interés nominales con respecto a Alemania	221
2c. España: curva de rendimientos [tipos de interés a corto plazo (3M) menos tipos a largo plazo]	222
2d. España: tipos de interés	222
2e. España: tipos de interés ajustados a la inflación corriente (IPC)	223
3. Evolución de la inflación (IPC) en España	223
4a. Tipo de cambio PTA/DM, paridad central y límites de intervención determinados por las monedas más débiles y más fuertes de la parrilla del MTC	224
4b. España: fluctuación de la peseta dentro de las bandas del MTC	224
5a. España: tipos de cambio nominales efectivos	225
5b. España: indicadores de competitividad (en moneda común)	225

1. Antecedentes y panorama actual

La peseta entró a formar parte del MTC el 19 de junio de 1989, con una paridad central de 65 PTA por DM y una banda de fluctuación de $\pm 6\%$. Durante el período inmediatamente anterior, las autoridades monetarias españolas habían seguido una política de alineación de la PTA con el DM, y durante la mayor parte del período 1986-1988 habían mantenido la peseta dentro de una banda no oficial del $\pm 6\%$, mediante intervenciones en los mercados de divisas y controles cambiarios. Después de haberse apreciado frente al DM, pasando de 68,3 el 4 de enero de 1988 a 62 en promedio, en los diez primeros días de mayo de 1989, la moneda española se depreció un 3,7%, situándose en 64,3 PTA por DM inmediatamente antes de la incorporación al MTC. En el momento de la incorporación, la tasa de inflación del IPC en España era del 7,1%, frente a una media del 5,2% en la Comunidad; los tipos de interés nominales eran del 15% (mercado monetario a tres meses) y del 14% (mercado financiero), esto es, 675 y 579 puntos básicos por encima de los promedios correspondientes a los demás países participantes en el MTC; y el déficit por cuenta corriente era considerable y tendía a aumentar. Dada la tasa de inflación, la política monetaria y la situación de la balanza de pagos, muchos consideraron que en aquel momento la paridad elegida para entrar en el MTC suponía una sobrevaloración desde una perspectiva a medio plazo¹. A juicio del Banco de España (BdE), todo intento de fijar un tipo central más bajo en aquel momento —sin una moderación paralela de la política presupuestaria expansiva, de manera que pudiese reducirse el diferencial de tipos de interés— hubiera vuelto a generar presiones inflacionistas. Esto, a su vez, hubiera socavado los posibles beneficios de la disciplina antiinflacionista que se intentaban lograr a través de la incorporación de la peseta en el MTC. Al mismo tiempo, un tipo central artificialmente depreciado y, por ende, sensiblemente distinto del tipo de mercado, hubiera dificultado aún más la defensa de la estabilidad de la moneda a lo largo de los meses siguientes, ya que hubiera supuesto una reducción del límite máximo de apreciación de la peseta dentro de la banda.

Con todo, al incorporarse, la peseta se situó rápidamente en la mitad superior de su banda (gráfico 4a) y pasó a ser la moneda más fuerte de la parrilla del MTC. Pronto se hizo patente el dilema que, para un país que accedía a un sistema de cambios estable en condiciones distintas de las imperantes en otros países, se derivaba de la oposición entre las consideraciones internas y las externas. El objetivo último de

la política monetaria española era, y continúa siendo, controlar la inflación. Ya a mediados de 1988 había indicios de un excesivo recalentamiento de la economía española, que culminó en 1989-1990. Se había registrado un deterioro de la balanza por cuenta corriente y el déficit comercial alcanzaba cotas importantes. Las autoridades españolas se enfrentaban al problema de tener que aumentar los ya elevados tipos de interés oficiales a fin de contener la fuerte demanda interna y reducir las presiones inflacionistas, lo que generaría fuertes entradas de capital y, consiguientemente, la apreciación de la peseta. La política del BdE consistió en elevar en varias ocasiones los tipos de interés, que aumentaron un total de 4,325 puntos porcentuales entre agosto de 1988 y julio de 1989; incrementar dos veces el coeficiente de caja (1,5 puntos a principios de febrero de 1989 y 1 punto a mediados de julio de ese mismo año); incorporar la peseta al MTC con vistas, entre otras cosas, a limitar las expectativas alcistas sobre la divisa; y, por último, imponer restricciones al crédito bancario concedido al sector privado.

En 1991, variaron en cierta medida las condiciones en las que se desarrollaba la política monetaria: la supresión de los límites al crédito privado y de los depósitos obligatorios sobre los préstamos obtenidos en divisas, y la liberalización de capitales prevista para 1992 comenzaron a influir en las expectativas de los agentes del mercado. Ello suponía el abandono de las restricciones de crédito y de los controles de capitales como instrumentos orientados a conciliar los objetivos de inflación y tipos de cambio. La restricción impuesta por el MTC volvió a quedar patente en 1991, en que la peseta se mantuvo en el límite de su paridad frente al FF, o muy próxima a dicho límite, durante gran parte del año. La peseta se vio fortalecida por la intensificación de las entradas de capital a raíz de los elevados diferenciales de tipos de interés frente a otras divisas del MTC (pese al ajuste a la baja efectuado en el primer semestre del año), a la supresión de algunas restricciones que entorpecían los movimientos de capitales y las perspectivas de crecimiento relativamente favorables de España en comparación con otros países de la Comunidad. Aun cuando en 1991 pudo contenerse la inflación en cierta medida, la política monetaria de 1992 se adoptó teniendo presente «la insuficiencia de otras políticas económicas» en la lucha contra la inflación, así como las fuertes presiones salariales y el crecimiento desmesurado del déficit presupuestario. No obstante, con la peseta situada en el límite de su paridad, primero frente a la libra esterlina y más tarde frente al franco francés, el BdE tuvo la prudencia de ajustar los tipos a la baja durante los primeros meses de 1992. Esta prudente relajación tuvo lugar inmediatamente después de la aprobación del TUE, en diciembre de 1991, y se anticipó a la liberalización de movimientos de capitales llevada a cabo en febrero de 1992. Cuando en marzo de 1992 se presentó el programa de convergencia español, la inflación subyacente del IPC era

¹ La paridad de 65 PTA por DM se aproximaba al tipo de cambio registrado el 16 de junio al cierre del mercado, sin embargo, a tenor de los cálculos del PPC realizados en aquel momento, se consideraba que la peseta estaba algo sobrevalorada (Viñals, 1990).

del 6,8% y el tipo oficial de intervención se situaba en el 12,4%. Con la peseta próxima al límite de su banda de fluctuación en el MTC, el programa admitía las limitaciones de la política monetaria y reconocía que con el descenso de los tipos de interés se pretendía tan sólo «reducir las expectativas de una futura devaluación que iría aparejada a la reducción de la banda de fluctuación de la peseta en el MTC». Cuando, en junio de 1992, tras el resultado negativo del referéndum danés, comenzó a sentirse la presión en los mercados de divisas, la peseta comenzó a debilitarse y el BdE hubo de intervenir repetidamente para sostenerla. Tales intervenciones tuvieron lugar en un momento caracterizado por los indicios de debilitamiento de la economía española —que hacía aumentar la presión en el país para reducir los tipos de interés— y por el escaso margen de maniobra con respecto a los tipos oficiales como consecuencia de la difícil posición de la libra esterlina, que estaba en el extremo más bajo de la parrilla del MTC. El 23 de julio, a raíz del alza de tipos en Alemania, se incrementó el tipo oficial de intervención 60 puntos básicos, pasando al 13%. Sin embargo, dicha medida no bastó para contener la permanente presión sobre la moneda durante los meses de agosto y septiembre, de modo que, el 17 de septiembre de 1992, la peseta se devaluó finalmente un 5%. A partir de mediados del citado mes, se endureció aún más la política monetaria mediante el control de la oferta de liquidez de base. A lo largo de ese período y, sobre todo, tras la aplicación el 23 de septiembre de medidas orientadas a desalentar los movimientos de capitales a corto plazo, los tipos del mercado interbancario de depósitos experimentaron un pronunciado aumento por encima de los tipos de intervención. Pese a la utilización de todos los instrumentos previstos en Basilea-Nyborg para defender la moneda, la peseta siguió depreciándose después de la devaluación de septiembre y, el 23 de noviembre, volvió a devaluarse un 6%.

A finales de 1992, el BdE se enfrentaba a la perspectiva de una fuerte ralentización de la actividad económica en un contexto caracterizado por los elevados tipos de interés reales y unas previsiones de inflación que se consideraban más favorables (en 1992, la tasa de inflación había disminuido, desde el 6,85% alcanzado en el mes de marzo, al 5,34% a final de año). Al formular sus objetivos para 1993, el BdE puso el énfasis en «mantener la estabilidad de la peseta dentro del MTC y continuar aplicando una política monetaria restrictiva que permita registrar entradas de capital con las que financiar el déficit por cuenta corriente e impedir que la depreciación propicie un aumento de la inflación». Ante la debilidad de la demanda interna, los altos tipos de interés reales, la decreciente tasa de inflación y el descenso de los tipos de interés en Alemania, el BdE continuó ajustando los tipos a la baja a lo largo de 1993. Con todo, este proceso se vió entorpecido por episodios de presión especulativa contra la moneda en febrero y abril; meses en los que el BdE

mantuvo constante el tipo de intervención decenal y aumentó el tipo de intervención diario. La justificación de esta disociación entre ambos tipos de intervención estribaba en la voluntad de utilizar el tipo diario para mantener la peseta dentro de las bandas del MTC y el tipo decenal para indicar el tono de la política monetaria a más largo plazo. En mayo se registró una nueva devaluación de la peseta (del 8%, en este caso), toda vez que la incertidumbre política y la existencia de una fecha establecida para el posible ajuste de la paridad hicieron imposible, habida cuenta de la presión especulativa previa a las elecciones generales, sostener la paridad vigente; dicha medida fue aparejada a un recorte de los tipos oficiales de 150 puntos básicos, coherente con la necesidad de rebajar los tipos de interés a la luz de las condiciones cíclicas. Con la ampliación, en el mes de agosto, de las bandas del MTC, desaparecieron a todos los efectos las limitaciones formales que pesaban sobre el tipo de cambio, lo que permitió ajustar los tipos de interés a las necesidades de los objetivos internos de política económica de manera compatible con la estabilidad del tipo de cambio de la peseta. Desde entonces, la peseta, aun mostrándose débil, se ha mantenido dentro de su anterior banda del $\pm 6\%$.

2. El MTC y la inflación

Como se ha señalado anteriormente, uno de los motivos que las autoridades españolas adujeron para incorporarse al MTC fue el deseo de mejorar la credibilidad de su política antiinflacionista. Sin embargo, la experiencia española a este respecto no ha resultado satisfactoria, dada la relativa lentitud del ajuste a la baja de la inflación (véase el gráfico 3). Tras un aumento relativamente rápido en el segundo trimestre de 1988, pasando de menos del 4% hasta el 7,5%, punto máximo alcanzado a mediados de 1989, el descenso hasta cerca del 4% durante el primer trimestre de 1993 no sólo fue gradual, sino que se vio interrumpido por una serie de retrocesos de corta duración. El problema de la falta de convergencia de la inflación española con la alemana dentro del MTC está suficientemente documentado, si bien, a juicio de algunos autores, ello no está en contradicción con la credibilidad del compromiso cambiario.¹ Hay quien sostiene (Miller y Sutherland, 1990) que el compromiso cambiario no produce un efecto simétrico en los mercados laborales y financieros. Según esta teoría, el efecto en los mercados financieros es inmediato, de modo que, a falta de control de capitales, los tipos de interés nacionales deberían aproximarse rápidamente a los alemanes. En el mercado laboral, por otra parte, el ajuste de las expectativas no es inmediato, ya que en el proceso de fijación de salarios intervienen,

¹ Véanse, por ejemplo, Giavazzi y Spaventa (1990), Miller y Sutherland (1990), Walters (1986, 1990) y otros autores.

además, otros factores. La rápida bajada de los tipos de interés nominales, unida a la lentitud del ajuste de las expectativas inflacionistas, provoca el descenso de los tipos de interés reales. Es posible, por tanto, que la demanda experimente un impulso que puede llegar, incluso, a provocar un aumento de la inflación. En tales circunstancias, las fuerzas que conducen a una reducción de la inflación actúan muy lentamente. Si la inflación persiste y se mantiene fijo el tipo de cambio, la demanda externa disminuirá debido a la pérdida de competitividad, lo que, a su vez, provocará a la larga un ajuste de los precios a la baja.

Junto a las consideraciones generales de índole macroeconómica que subyacen al proceso inflacionista, han de tenerse presentes, en el caso de España, factores estructurales. La tasa de inflación subyacente tardó en reaccionar a la política monetaria restrictiva del período 1989-1992 por distintos motivos, entre los que cabe citar la rigidez de los precios en el sector de servicios, la rigidez asimismo de los salarios en el mercado laboral y la subida de los impuestos indirectos (por ejemplo, el incremento del IVA en enero de 1992). Los precios del sector de servicios se vieron potenciados por el dinamismo de la economía interna (el gasto se vio impulsado tanto antes como durante los Juegos Olímpicos y la Expo), lo cual contribuyó también a los incrementos salariales; sin embargo, el débil ajuste subyacente en el mercado laboral, debido al elevado nivel de indización del proceso de fijación de salarios, representó un serio problema: cabe señalar, a título de ejemplo, que el ritmo de crecimiento salarial medio se mantuvo constante durante 1991-1992 en el 7,6%, a pesar del aumento gradual de la tasa de desempleo. Incluso cuando se agudizó la recesión, en 1993, siguió siendo extraordinariamente difícil contener la inflación. Pese a que el PIB disminuyó un 1% en el primer trimestre de 1993, la inflación subyacente no descendió del 5,8%, con una inflación del 8% en el sector de servicios, un crecimiento de los salarios superior al 6% y una tasa de desempleo del 22%. Fue el desplome final de la confianza de los consumidores y de la demanda interna en 1993 lo que propició la moderación de la inflación en el sector de servicios y en los precios al consumo en general.

3. Evolución de los agregados monetarios entre 1991 y 1994

El período comprendido entre 1991 y 1993 se caracterizó por el comportamiento relativamente errático de los agregados monetarios, alternando las fases en que se rebasaron, incluso, los objetivos fijados, con otras en que no se llegaron a alcanzar (gráfico 1a). Este fenómeno podría obedecer a distintas causas, entre otras, la inesperada atonía de la actividad económica, la liberalización de los movimientos de

capitales, los constantes desplazamientos en los tramos más líquidos de las carteras de los agentes y la incertidumbre en los mercados de divisas.

En 1991, el BdE estableció una banda de referencia para el agregado monetario amplio constituido por ALP¹ de entre el 7% y el 11%, es decir, más alta y amplia que el año precedente. Junto a esta referencia intermedia, fijó otra banda de entre el 7,5% y el 9,5% para los ALP2 (ALP más pagarés de empresa en manos del público) (véase el cuadro 1). Estas medidas representaban una respuesta a la rápida expansión del mercado de pagarés de empresa en 1990 y reflejaban la inquietud ante la posibilidad de que la supresión, a principios de 1991, de las limitaciones que pesaban sobre el crédito bancario al sector privado provocaran un desbordamiento de la liquidez. De hecho, si bien disminuyó la tasa de expansión monetaria en relación con 1990, los ALP2 rebasaron el límite de la banda de referencia, en tanto que los ALP llegaron a alcanzar el límite superior. Aun cuando el crecimiento del PIB nominal se aproximó a lo previsto, se redujo la velocidad de circulación, sobre todo debido a la disminución de los pasivos de las entidades oficiales de crédito y de otras entidades de crédito no bancarias. Tras la desaparición de los límites de crédito que habían estado vigentes en 1990, a principios de año se registró un apreciable incremento de liquidez, tal como queda de manifiesto en las tasas de crecimiento del crédito interno en el primer semestre de 1991 (véase el gráfico 1c). Para el año completo, el crecimiento se mantuvo por debajo del 9,5% que el BdE había considerado coherente con la programación monetaria elaborada para dicho año, sin embargo, la proporción correspondiente al sector privado alcanzó un 11,2%.

Al fijar sus objetivos para 1992, el BdE manifestó su preocupación por la naturaleza pertinaz del núcleo inflacionista, el deseo de lograr una convergencia nominal según lo previsto para la tercera etapa de la UEM y la insuficiencia del componente antiinflacionista en otros ámbitos de la política económica. En consonancia con la armonización de las definiciones de los agregados monetarios en el contexto de los ejercicios de coordinación monetaria de la CE, la banda de referencia de entre un 8% y un 11%, fijada para los ALP, se complementó con una banda de entre un 7% y un 11% para la M3. El crecimiento del 5,2% registrado por los ALP fue sensiblemente inferior al mínimo previsto, lo que pudo obedecer a una serie de factores, entre otros, una tasa de crecimiento nominal del PIB menor de lo esperado y

¹ ALP (*activos líquidos en manos del público*) es un agregado M4. Las definiciones de los agregados monetarios utilizadas por el BdE se modificaron en 1992 a fin de reflejar los cambios experimentados por el sistema financiero —en particular, la ampliación de la gama de activos financieros fácilmente sustituibles— y de armonizar las definiciones con las de otros países de la CE.

un mayor desplazamiento de fondos hacia instrumentos no incluidos en los ALP, como, por ejemplo, participaciones de Instituciones de Inversión Colectiva y deuda pública especial. El desplazamiento de fondos hacia depósitos en entidades no residentes se vio afectado, asimismo, por la plena liberalización de los movimientos de capitales que tuvo lugar en febrero de 1992. Aun cuando la crisis del MTC, con dos devaluaciones de la peseta y la inestabilidad de tipos de cambio y altos tipos de interés que conllevaron, favoreció un nuevo desplazamiento de fondos hacia instrumentos incluidos en los ALP a finales de año, el crecimiento final de éstos fue muy moderado. Por su parte, el crecimiento total del crédito interno fue menor que en 1991. Esta tendencia puede explicarse por la constante disminución del ritmo de crecimiento del crédito interno al sector privado y el aumento del crédito a las Administraciones Públicas en el segundo semestre del año. En lo que respecta al crédito a las empresas y familias, esta desaceleración refleja no sólo la atonía de la actividad económica en general, sino también el mayor recurso de las empresas españolas al crédito directo del exterior, a raíz de la liberalización de movimientos de capitales del mes de febrero.

En 1993, las bandas de referencia para los ALP y la M3 se ajustaron a la baja, en consonancia con la prevista ralentización de la actividad económica, la supuesta normalización de los mercados de divisas y el deseo de mantener una política monetaria restrictiva que propiciase las entradas de capital para financiar el déficit por cuenta corriente. Las bandas que se fijaron fueron del 4,5% al 7,5% para los ALP y del 4% al 7% para la M3. Pese a la apreciable desaceleración de la actividad económica, el crecimiento de los ALP rebasó en un 1,1% el límite superior de la banda correspondiente. Sin embargo, la tasa de crecimiento registrada de este agregado se explica sólo parcialmente por la evolución de la renta nominal y de los tipos de interés, al menos de acuerdo con las relaciones históricas entre estas variables recogidas en las funciones de la demanda. En efecto, la mayor sensibilidad de los agregados monetarios frente a las variaciones de los tipos de interés puede obedecer a la modificación del marco de actuación de los mercados financieros españoles, debida a su interconexión con los mercados financieros internacionales, a la creciente diversificación de los instrumentos y a un aumento de la competencia entre entidades. La reducción del coeficiente de caja en el mes de septiembre también contribuyó a imprimir esta tendencia. Entre otras posibles causas, cabría citar: la posible amplificación de los efectos de las variaciones de los tipos de interés exteriores y de los tipos de cambio en un marco de plena liberalización de los movimientos de capitales, y la canalización del aumento del ahorro de las empresas y familias hacia un incremento de la demanda de instrumentos a corto plazo incluidos en los ALP. En lo que respecta al crédito interno, no sorprende que su tasa de crecimiento fuera del 4%, habida cuenta de la

debilidad de la demanda interna. No obstante, dicha tasa oculta un incremento del 9,9% del crédito a las Administraciones Públicas, y un porcentaje aún más sorprendente si se tienen en cuenta las adquisiciones de deuda pública por no residentes.

Al establecer sus objetivos de cara a 1994, el BdE dió mayor énfasis a los objetivos internos de política económica, por estimar que la amplitud de las bandas del MTC otorgaba un mayor margen de maniobra a este respecto. Tras una pronunciada ralentización en el primer trimestre de 1994, con respecto a finales de 1993, las tasas de crecimiento intertrimestrales de los principales agregados monetarios experimentaron una aceleración en el segundo trimestre. Con una tasa acumulada del 4% al final de junio, los ALP se mantuvieron en la parte inferior de su banda de referencia. El desplazamiento de las inversiones del sector privado residente, que, de activos a corto plazo como letras del Tesoro, pasó a inclinarse por activos a medio y largo plazo, no impidió la recuperación de la demanda de ALP. El BdE explicó este cambio, que se produjo a pesar de las turbulencias en los mercados de deuda, señalando que ésta fue adquirida, sobre todo, por fondos de inversión (clasificados como parte del sector privado no financiero), que actuaron como contraparte en las ventas de los bancos y de los no residentes. Después de descender un 0,8% (tasa anualizada intertrimestral) en el primer trimestre, el crédito interno aumentó un 10,7% en el segundo. La alta volatilidad de este crecimiento se explica por una oscilación aún mayor de la tasa del crédito a las Administraciones Públicas, fenómeno que el BdE ha atribuido a la inestabilidad de los mercados de obligaciones del Estado a medio y largo plazo.

Cuadro 1a

Agregados monetarios

	<i>(variación porcentual anual)</i>					
	ALP		ALP2		M3	
	Objetivo	Realización	Objetivo	Realización	Objetivo	Realización
1989	6,5-9,5	13,4		14,3		14,1
1990	6,5-9,5	12,6		15,1		13,8
1991	7-11	10,8	7,5-9,5	9,9		11,4
1992	8-11	5,2		5,0	7-11	4,3
1993	4,5-7,5	8,6		7,6	4-7	8,3
1994 ¹	3-7	7,3		6,5		7,3

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

¹ Tasa interanual en julio de 1994.

Cuadro 1b**Agregados crediticios**

	<i>(variación porcentual anual)</i>				
	Crédito interno			Pro Memoria	
	Total	Adminis- traciones Públicas	Al sector privado (empresas y familias)	Adminis- traciones Públicas + cartera en firme de deuda pública en manos de residentes y de no residentes	Sector privado + pagarés de empresa + créditos directos exteriores
1989	16,4	14,9	17,1		
1990	11,0	13,0	10,3	(n.d.)	14,6
1991	9,0	3,6	11,2	14,2	12,3
1992	7,3	9,1	6,7	13,0	8,8
1993	4,0	10,0	1,8	21,1	2,5
1994 ²	5,2	11,8	2,5		

Fuente: Banco de España, Boletín Estadístico.

¹ Deuda a medio y largo plazo, incluida la deuda pública especial.

² Tasa interanual en julio de 1994.

3.1 Financiación monetaria

En consonancia con lo dispuesto en el artículo 104 del TUE, el artículo 51 de la Ley de Presupuestos del Estado de 1994 (Ley 21/1993, de 29 de diciembre) prohíbe expresamente la autorización de descubiertos o la concesión de cualquier otro tipo de créditos por el BdE en favor del Tesoro español. Se está estudiando la posible futura conversión de la deuda no negociable del sector público y hay disposiciones transitorias que permiten el reembolso de los créditos del BdE contemplados en el artículo 104 en las condiciones y plazos estipulados, o, a falta de tales condiciones y plazos, en un plazo de 25

años. La Ley por la que se establece la autonomía del Banco de España le prohíbe expresamente la adquisición directa de instrumentos de deuda del sector público.

La posibilidad de incurrir en descubierto proporcionaba acceso ilimitado a financiación del BdE libre de intereses durante el ejercicio; sin embargo, a partir de 1990 se estableció que no podría terminarse el ejercicio con un saldo superior a 1156 mm de PTA, que fue el saldo de tales créditos registrado a 31 de diciembre de 1989. Esta línea de crédito se utilizó con moderación durante 1990, pero, en 1992 y 1993, alcanzó en ocasiones cotas muy superiores al límite permitido al final del ejercicio. Ya desde principios de 1993 quedó patente que las necesidades de financiación del Estado no podrían verse satisfechas mediante la colocación de valores del Estado en los mercados primarios. El recurso a la línea de crédito fue particularmente intenso durante la crisis del MTC. Hasta junio de 1992, la financiación del banco central no fue excesivamente elevada, ya que sólo superó en 600 mm de PTA el nivel alcanzado al término de 1991. Sin embargo, a raíz de la profusa utilización que se hizo de la misma a lo largo del verano, la financiación suplementaria había alcanzado 1,5 billones de PTA a mediados de octubre. La financiación de este desbordamiento llevó consigo un sensible incremento del tipo de interés de las letras del Tesoro, que del 11,9% en junio pasó al 13,7% en diciembre. Con todo, la emisión de valores a corto plazo y la aplicación de medidas fiscales correctoras permitieron reducir de manera apreciable la apelación al BdE, lo que se tradujo en un recorte del saldo a final de año de 114 mm de PTA. En 1993, siguió recurriéndose con frecuencia a la financiación del banco central, especialmente a mediados de año, aunque se manifestó una tendencia descendente en el último trimestre. A lo largo de estos años, el recurso de las Administraciones Públicas al BdE, en porcentaje del PIB, ha pasado del 2,3% en 1990 al 2,5% en 1991, al 2,0% en 1992, hasta un -1,7% en 1993.

Autonomía del Banco de España

El 15 de octubre de 1993, el Gobierno español aprobó un nuevo proyecto de ley de autonomía del BdE (versión modificada del proyecto de ley que el Gobierno había aprobado el 29 de diciembre de 1992), proyecto que el Parlamento español aprobó el 19 de mayo de 1994 y que adquirió rango de Ley el 2 de junio de 1994. Esta Ley (13/1994) establece un nivel de independencia que se considera coherente con las condiciones de participación en el SEBC y, en particular, con el artículo 107 del TUE. A continuación se enuncian sus principales elementos:

- El objetivo esencial es la estabilidad de los precios. La colaboración en la política económica general se considera conveniente, siempre que no vaya en detrimento de la estabilidad de los precios.

- El BdE no está supeditado al Gobierno en lo que respecta a la política monetaria; el BdE establece sus objetivos y fija los tipos de interés.
- El Gobierno determina la política de cambios y el BdE se encarga de ejecutarla.
- El BdE es independiente de la administración del Estado y elabora su propio reglamento interno, que regula lo relativo al personal, recursos, etc.
- El BdE está obligado a informar al Gobierno y al Parlamento de la gestión de la política monetaria.
- El BdE tiene los siguientes órganos de decisión: Gobernador, Subgobernador, Consejo de Gobierno y Comisión Ejecutiva. La formulación de la política monetaria corresponde al Consejo de Gobierno y su ejecución a la Comisión Ejecutiva.

4. Evolución de los tipos de interés entre 1991 y 1994

El tono de la política monetaria del BdE puede valorarse en función de los procedimientos de intervención para influir en los tipos de interés a corto plazo. Desde 1990,¹ los principales instrumentos de control de la liquidez han sido (véase para mayor información Sanz y del Val, 1993): i) subastas decenales de certificados del BdE; ii) operaciones diarias de mercado abierto mediante certificados o deuda con los creadores de mercado autorizados; y iii) préstamos de última instancia («segunda ventanilla») para aquellos bancos que no puedan obtener liquidez en el mercado interbancario, o que prevean descubiertos en cuenta o retrasos que puedan impedirles satisfacer el coeficiente de caja. Los préstamos de última instancia se conceden con escasa frecuencia, dependen de la decisión discrecional del BdE y están garantizados por el contrato de subasta de préstamos, que a su vez cuenta con un colateral consistente en papel de emisores cualificados. El tipo fijado en las subastas decenales ordinarias sobre los certificados de depósito del BdE determina el tipo mínimo y se considera el tipo oficial básico de intervención, en tanto que el tipo de los repos a un día se utiliza para atenuar la volatilidad a corto plazo en los mercados monetario y de divisas. El tipo máximo es el de los préstamos de última instancia, instrumento cuya función ha variado sensiblemente. En ocasiones, estos préstamos se han utilizado para ajustar la oferta de liquidez cuando las limitaciones cuantitativas impuestas por el BdE empujaban al alza los tipos de interés del mercado interbancario con objeto de influir en los tipos de cambio.

Desde mediados de 1992 en adelante, el clima de inestabilidad cambiaria intensificó la incertidumbre de los agentes económicos y entorpeció la ejecución de la política monetaria. Por entonces, desde la óptica del mercado, se había establecido un vínculo entre el tipo de la subasta decenal y el de la intervención diaria, lo que impedía diferenciar con claridad las señales a corto y a medio plazo que se pretendían impartir por la política monetaria. Ello dificultó la utilización por el BdE de los tipos diarios para mitigar la volatilidad a corto plazo de los mercados monetario y de divisas. A finales de enero de 1993, el BdE modificó los mecanismos de la intervención diaria a fin de reinstaurar el uso diferenciado de los citados instrumentos. Desde febrero de 1993, el BdE notifica a los creadores de mercado su propósito de intervenir, si bien no anuncia el tipo, como hacía anteriormente. Los creadores de mercado han de preparar entonces sus ofertas,

en términos tanto de tipos como de cantidades, y el BdE decide el momento de cierre de las operaciones. Al final del día, el BdE notifica al mercado el tipo medio resultante de la totalidad de sus intervenciones. Con esta reforma, se ha podido hacer un uso más singularizado de ambos instrumentos.

La evolución de los tipos de interés durante el período 1991-1993 se caracterizó por una tendencia descendente tanto en el corto como en el medio plazo hasta junio de 1992, cuando se conoció el resultado negativo del referéndum danés (véase el gráfico 2a). La crisis del MTC se tradujo en una rápida inversión de esta tendencia, seguida de un descenso aún más rápido de los tipos en 1993. La curva de rendimientos siguió siendo negativa a lo largo de todo el período, aunque su pendiente ha variado sustancialmente, sobre todo a raíz de la crisis del MTC de septiembre de 1992 (véase el gráfico 2c).

Tras las subidas o la estabilidad de los tipos de interés nominales de los dos años precedentes, durante el primer semestre de 1991 tuvo lugar un ajuste descendente de los tipos en todos los mercados monetarios, seguido de una interrupción de esta tendencia en el corto plazo y un alza en el largo plazo hacia finales de año. A finales de 1990 y principios de 1991, la publicación de datos relativos al déficit por cuenta corriente más favorables de lo previsto, unida a los indicios de contención de las presiones inflacionistas y a la firmeza de la peseta en el MTC, favorecieron las expectativas de un recorte de los tipos oficiales. Paralelamente a los descensos registrados dentro y fuera de Europa, el BdE recortó el tipo oficial de intervención en 2 puntos porcentuales entre enero y junio, hasta situarlo en el 12,7%, en consonancia con la evolución de los mercados monetarios, donde los tipos a corto plazo descendieron del 15,1% al 12,5%. En el segundo semestre, este ajuste a la baja se vio interrumpido como consecuencia de la falta de progreso en el control de la inflación, de manera que al nuevo recorte de 25 puntos básicos siguió una subida de igual magnitud a final de año, en respuesta a la efectuada por el Bundesbank. En tal contexto, los tipos a corto plazo del mercado monetario iniciaron un tímido ascenso en el último trimestre del año. Los movimientos de los tipos a largo plazo siguieron, en líneas generales, la misma pauta que los de corto plazo, de modo que la curva se mantuvo invertida.²

Durante los primeros cinco meses de 1992, se registró un leve descenso de los tipos de interés a corto plazo. A ello

¹ A raíz de la reforma de los requisitos legales de reserva, una subasta de repos sobre certificados de depósito del BdE, celebrada tres veces al mes, sustituyó a la subasta diaria de préstamos de regulación monetaria para determinar el tipo básico de intervención del banco central (14 de mayo de 1990).

² Cabe señalar que, aun cuando los mercados de capitales españoles han experimentado un rápido desarrollo en los últimos años, en un contexto de desregulación y de internacionalización de los intermediarios y de las actividades que éstos realizan, el mercado de valores a largo plazo del sector privado adolece de una notable falta de desarrollo si se compara con el de la deuda pública de duración equivalente.

contribuyó, de un lado, el aumento de las perspectivas de convergencia nominal a raíz de la firma del Tratado de Maastricht y, de otro, la liberalización de los movimientos de capitales, que ejerció una presión al alza sobre la peseta. Al mismo tiempo, se mantenían las fuertes presiones inflacionistas debidas al aumento de la fiscalidad indirecta a principios de año y a la persistencia de la presión salarial en los procesos de negociación colectiva. En dicho período, y a la vista de la firme posición de la peseta en el MTC, el BdE redujo el tipo de intervención en 25 puntos básicos. Así pues, los tipos a corto plazo del mercado monetario pasaron del 13,0% al 12,5%, mientras que en el tramo largo la caída fue más pronunciada y se pasó del 12,37% al 11,20%. El resultado del referéndum danés provocó una inversión de estas tendencias, ya que suscitó dudas entre los operadores del mercado en cuanto al futuro de la UEM y, en especial, en lo relativo al compromiso de las autoridades de alcanzar los objetivos fijados en los programas de convergencia. En tal clima de incertidumbre, se incrementaron las primas de riesgo, se generalizaron las expectativas de una subida de los tipos de interés y se observó un desplazamiento de las preferencias en favor de los activos financieros a corto plazo. El BdE incrementó el tipo básico de intervención en dos ocasiones —la primera subida, de 60 puntos básicos, tuvo lugar en julio, en respuesta a la efectuada por el Bundesbank; la segunda, de 75 puntos básicos, se llevó a cabo en noviembre, tras la segunda devaluación de la peseta—, de modo que, a final de año, dicho tipo era del 13,75%. Entre junio y diciembre, los tipos a corto plazo registraron un alza de 245 puntos básicos, hasta alcanzar el 15,0% en diciembre, en tanto que el largo plazo llegó hasta un 14,74% a principios de octubre, para situarse después en el 13,0% a final de año. Por consiguiente, la curva de rendimientos no sólo se desplazó en sentido ascendente, sino que reflejó una pendiente negativa más acusada a final de año. Dada la tendencia decreciente de la inflación durante la mayor parte del año, los tipos de interés a corto y largo plazo ajustados a la inflación corriente aumentaron a lo largo del mismo (véase el gráfico 2e).

La inestabilidad del MTC continuó afectando al comportamiento de los tipos de interés durante los primeros cinco meses de 1993. Alentado por unas previsiones de inflación más favorables y por la estabilidad de la peseta a comienzos de año, el BdE redujo el tipo de intervención en 50 puntos básicos en el mes de enero y en otros 25 al principio de febrero, reducción que se trasladó a los tipos a corto plazo. Pese a los repetidos episodios de tensión especulativa en febrero y abril, el tipo básico de intervención se mantuvo invariable en el 13%. Los tipos a corto plazo se dispararon de nuevo hasta el 15% y sólo volvieron a aproximarse al tipo de intervención tras el recorte del tipo básico en 150 puntos básicos que siguió a la devaluación de mayo. Durante el mismo período, los tipos a largo plazo, que habían registrado

un descenso acorde con el del corto plazo a principios de año, permanecieron sin variaciones apreciables en torno al 11,75%. Después de la última realineación, y sobre todo a raíz de la ampliación de las bandas del MTC (en agosto), el tipo básico de intervención se fue reduciendo gradualmente a lo largo de los meses siguientes (véase el gráfico 2d). A final de año, este tipo había alcanzado el 9%, registrando una disminución media de 40 puntos básicos mensuales desde la devaluación; por su parte, los tipos a corto plazo se situaban en un 8,75%, su punto más bajo desde 1987. En el mismo período, el tipo a largo plazo había disminuido también en torno a 370 puntos básicos, hasta situarse en un 7,88%. La curva de rendimientos, que se había caracterizado por una pendiente muy pronunciada al comienzo del año, se desplazó en sentido descendente y, aunque mantuvo la pendiente negativa, se niveló considerablemente al término del año. En 1993 se registró asimismo un cambio radical en los tipos de interés a corto y largo plazo ajustados a la inflación. Aunque ésta fluctuó entre el 4% y el 5% durante el año, el descenso de los tipos nominales a corto y largo plazo bastó para provocar una sensible reducción de los tipos ajustados, de modo que el corto plazo pasó de un máximo ligeramente superior al 10% a menos del 4%, en tanto que el largo plazo se redujo del 7,4% al 3%.

La tendencia a la baja de los tipos a corto plazo ha persistido hasta junio de 1994, acorde con los cinco recortes adicionales, por un total de 1,5 puntos porcentuales, del tipo básico de intervención. Desde entonces, el tipo a tres meses ha tendido a aumentar tímidamente, pese al nuevo recorte de 15 puntos básicos del tipo de intervención efectuado a principios de agosto. El diferencial a corto plazo con respecto a los tipos alemanes también se redujo durante el primer trimestre de 1994, aun cuando esta tendencia se invirtió posteriormente en respuesta al alza de los tipos a largo plazo en toda Europa. A mediados de febrero, los tipos a largo plazo comenzaron a elevarse en España, en consonancia con las subidas registradas en otros países europeos y en EE.UU. Esta tendencia alcista generalizada parece obedecer a la inquietud de los mercados ante las presiones inflacionistas en EE.UU. Aunque se ha producido una inversión de esta tendencia en el corto plazo, no ha sido posible desligar los tipos a largo plazo europeos de los norteamericanos, pese a la falta de expectativas inflacionistas en Europa. En España, el movimiento ascendente de los tipos a largo plazo ha sido aún más pronunciado que en otros países.¹ El rendimiento de las obligaciones de referencia a diez años subió 259 puntos

¹ El BdE indica que: 1) dado que el mercado español de deuda es aún relativamente estrecho, incluso los movimientos que no son demasiado acusados provocan fuertes fluctuaciones de los precios; 2) determinados elementos contables han inducido a los bancos a querer vender deuda; y 3) se ha producido un claro deterioro del clima político después de las elecciones al Parlamento Europeo.

básicos, hasta situarse en el 10,8%, entre comienzos de enero y finales de junio y, tras una breve tregua en el mes de agosto, alcanzó cerca del 11% a mediados de octubre. En contraste, la subida registrada en Alemania durante ese mismo período hasta finales de junio fue de 152 puntos básicos y de 55 más hasta mediados de septiembre. La diferencia en el largo plazo se ha vuelto a ampliar, por tanto, hasta 370 puntos básicos. Esta evolución se ha traducido en una pendiente positiva de la curva de rendimientos. La eficiencia relativamente menor del mercado español de obligaciones frente a los de otros países europeos es indicativa de los riesgos potenciales a los que el mercado ve expuesta la economía española. Entre ellos, cabe citar, en particular, un elevado déficit presupuestario, unido a un deterioro de la relación deuda/PIB, y una relajación del ajuste a la baja de la inflación, con la consiguiente impresión de resistencia al descenso. En lo que respecta al déficit y a la relación deuda/PIB, España está en mejor situación que otros países comunitarios cuyos mercados de deuda no han evidenciado tensiones tan fuertes. En cuanto al ajuste de la inflación, el BdE admite el riesgo implícito en la escasa disminución de su tasa durante el período de recesión. Dicho riesgo puede verse acentuado como consecuencia de las subidas previstas del IVA y de determinados impuestos especiales; sin embargo, la moderación perceptible tanto en los ajustes salariales como en los precios del sector de servicios, a pesar de la magnífica temporada turística, dan pie a contemplar el futuro con cierto optimismo.

5. Evolución de los tipos de cambio entre 1991 y 1994

Durante el período comprendido entre 1991 y 1993, la peseta se mantuvo en la mitad superior de su banda de fluctuación hasta mediados de 1992, si bien en ocasiones alcanzó el límite superior efectivo de la misma frente a otras monedas del MTC, o se aproximó a él (véase el gráfico 4a). Tras el resultado negativo del referéndum danés, la peseta comenzó un descenso dentro de su banda que culminó con una devaluación del 5% el 17 de septiembre de 1992. A partir de entonces, la peseta no ha vuelto a cotizar en la mitad superior de su nueva banda, pero la devaluación del 6%, llevada a cabo el 23 de noviembre, pareció devolverla a una posición algo más fuerte que su nueva paridad central, que mantuvo hasta el segundo trimestre de 1993. Con posterioridad a la devaluación del 13 de mayo, la moneda española conservó cierta estabilidad en la mitad superior de la nueva banda y, aunque se debilitó con ocasión de la crisis del MTC en el verano de 1993, se mantuvo dentro de los márgenes de $\pm 6\%$ después de la ampliación del 2 de agosto.

A lo largo de 1991, la peseta raramente se apartó del límite superior de su banda de fluctuación en el MTC y durante

todo el año fue la moneda más fuerte de la parrilla. La presión al alza sobre la moneda, que llevó al BdE a intervenir intensamente en los mercados de divisas, obedeció a una serie de factores: en el plano interno, la supresión del depósito obligatorio sobre los préstamos obtenidos en divisas y de las retenciones a cuenta sobre los rendimientos de la cartera en firme de deuda pública de los no residentes, unida a las expectativas de liberalización de los movimientos de capitales en 1992; en la vertiente exterior, acontecimientos tales como la Guerra del Golfo en los primeros meses de 1991 y la inestabilidad política en Europa Central y Oriental. Esta presión al alza decreció en el segundo semestre del año debido a que la caída de los tipos de interés en España durante los primeros meses fue relativamente más rápida que en otros países del MTC y a que los tipos oficiales experimentaron un ascenso en Alemania. La vitalidad de la peseta persistió durante los primeros cinco meses de 1992, ya que la plena liberalización de los movimientos de capitales en febrero y los tipos de interés relativamente elevados permitieron a la moneda mantenerse próxima al límite superior efectivo de su banda.

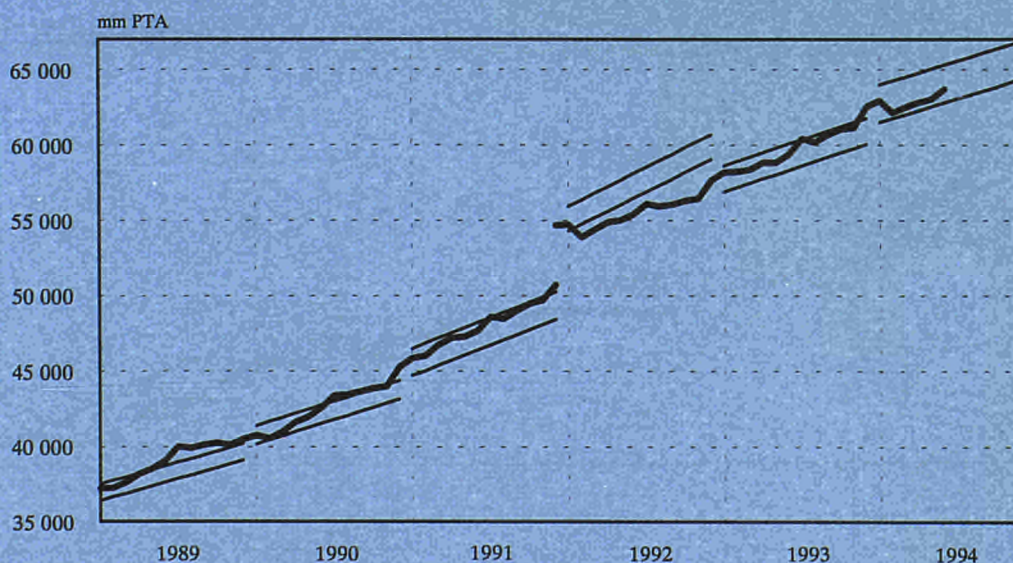
A partir del mes de junio, la situación varió. Una vez que se puso en tela de juicio la determinación de alcanzar el objetivo de la UEM, los mercados cambiarios, que hasta entonces habían sido ajenos a determinados indicadores fundamentales de la economía de algunos países comunitarios, comenzaron a centrar su atención en los equilibrios macroeconómicos y en los problemas de convergencia. La situación en España se caracterizaba por la persistencia de la inflación a pesar de la desaceleración de la actividad económica, el deterioro del saldo presupuestario y el aumento del déficit por cuenta corriente. En tales condiciones, la peseta comenzó a depreciarse frente a las monedas más fuertes del MTC. Hacia finales de agosto, la peseta había caído por debajo de su paridad central, y la presión especulativa se intensificó tras la devaluación de la lira el 13 de septiembre. El 17 de septiembre, volvió a devaluarse la peseta un 5%, de manera que su paridad frente al DM se fijó en 68,42. La persistencia de la presión especulativa contra la moneda española indujo a las autoridades nacionales a introducir de nuevo medidas administrativas temporales que penalizaban el crédito a muy corto plazo a no residentes (circular 16, de 22 de septiembre, y circular 17, de 5 de octubre). La peseta siguió debilitándose y, ante la continuación de la presión especulativa y pese a las fuertes intervenciones del BdE, fue devaluada otro 6% el 23 de noviembre y su paridad quedó fijada en 72,69 por DM. Esta devaluación se vio acompañada de la eliminación de las medidas administrativas temporales anteriormente mencionadas (que influyeron de manera muy negativa en los mercados españoles de acciones y obligaciones) y de una subida del tipo de intervención básico. La tensión disminuyó después de la devaluación; la peseta registró una leve apreciación que permitió al BdE recuperar parte de las

reservas perdidas durante la crisis. La divisa española no se vio prácticamente afectada por las tensiones que provocó en el MTC la devaluación de la libra irlandesa a finales de enero, si bien seguía mostrándose vulnerable. Cuando, el 12 de abril, se anunció la celebración de elecciones generales en el mes de junio, la peseta se tambaleó una vez más y dejó de ser la moneda más fuerte de la parrilla del MTC. Las intervenciones concertadas en el mercado de divisas que tuvieron lugar en el mes de abril supusieron tan sólo una breve tregua para la moneda y las expectativas del mercado de otra devaluación se vieron propiciadas por la marcada ralentización de la actividad económica. El 13 de mayo, la paridad central frente al DM se estableció en 79,12, lo que representaba una nueva devaluación del 8%. La peseta, sin embargo, no fue uno de los principales objetos de presión especulativa durante el período de turbulencia que condujo a la ampliación de las bandas del MTC el 2 de agosto. Con todo, no quedó totalmente al margen y, a finales de julio, cayó desde la mitad superior de su banda de $\pm 6\%$ hasta el límite inferior de su paridad frente al DM, que quedó fijada

en 84,03 a principios de agosto. A partir de entonces, y hasta final de año, la peseta se estabilizó y, aun manteniéndose por debajo de su paridad central, había podido apreciarse en alguna medida frente al DM a finales de diciembre, pese a la reducción de los diferenciales de tipos de interés.

Las turbulencias en los mercados europeos de obligaciones registradas en 1994 también afectaron a los mercados europeos de cambios. En el primer trimestre, la situación en los mercados de obligaciones no influyó en exceso en la evolución de la peseta. Tras recuperarse de la crisis desatada por el caso Banesto a comienzos de enero, cuando su paridad era de 83,65 por DM, la moneda española se mantuvo dentro de una banda de entre 81,75 y 82,5 frente al DM hasta final de abril, pese a la apreciación de esta divisa frente al USD. Desde entonces, la peseta ha seguido una tendencia levemente descendente (-1,7%), fomentada por la persistente turbulencia en los mercados de obligaciones y por la inestabilidad política, y parece haberse estabilizado últimamente en una banda de entre 82 y 83 PTA por DM.

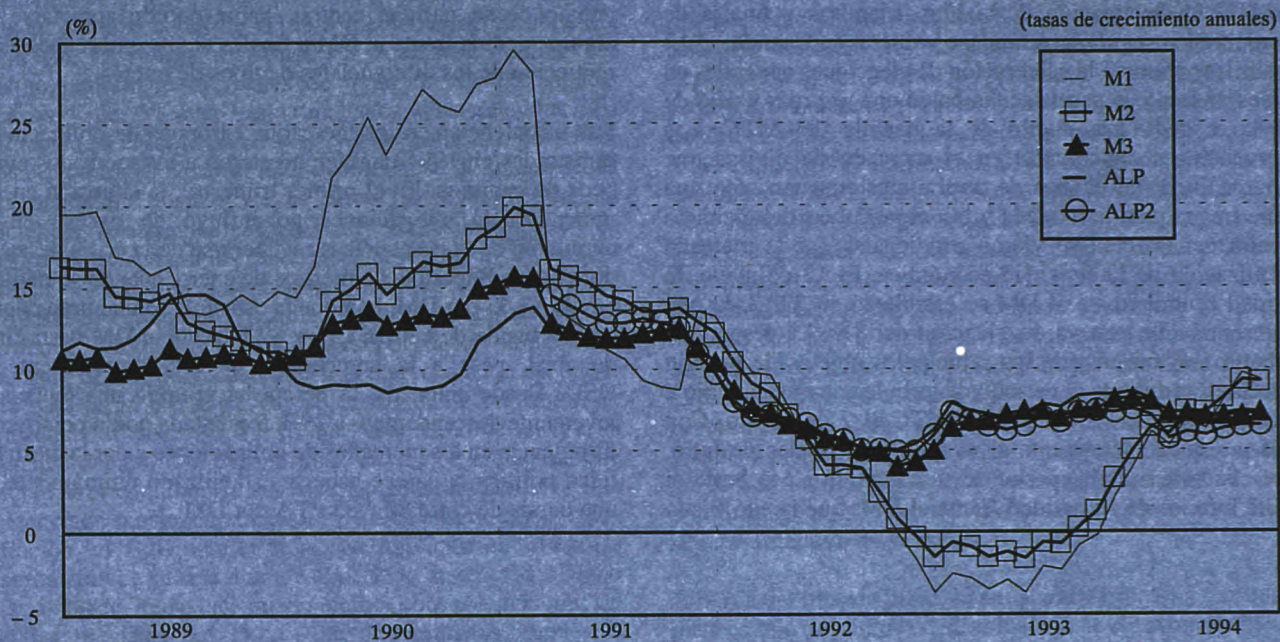
GRÁFICO 1a. España: ALP y objetivos de crecimiento, 1989-1994



NB: La ruptura que se observa en la serie correspondiente a los ALP en enero de 1992 obedece a la armonización de las clasificaciones del sector financiero con las de otros países comunitarios, así como a la inclusión de nuevos datos disponibles a raíz de la modificación del modelo de balance que las entidades bancarias deben presentar al Banco de España.

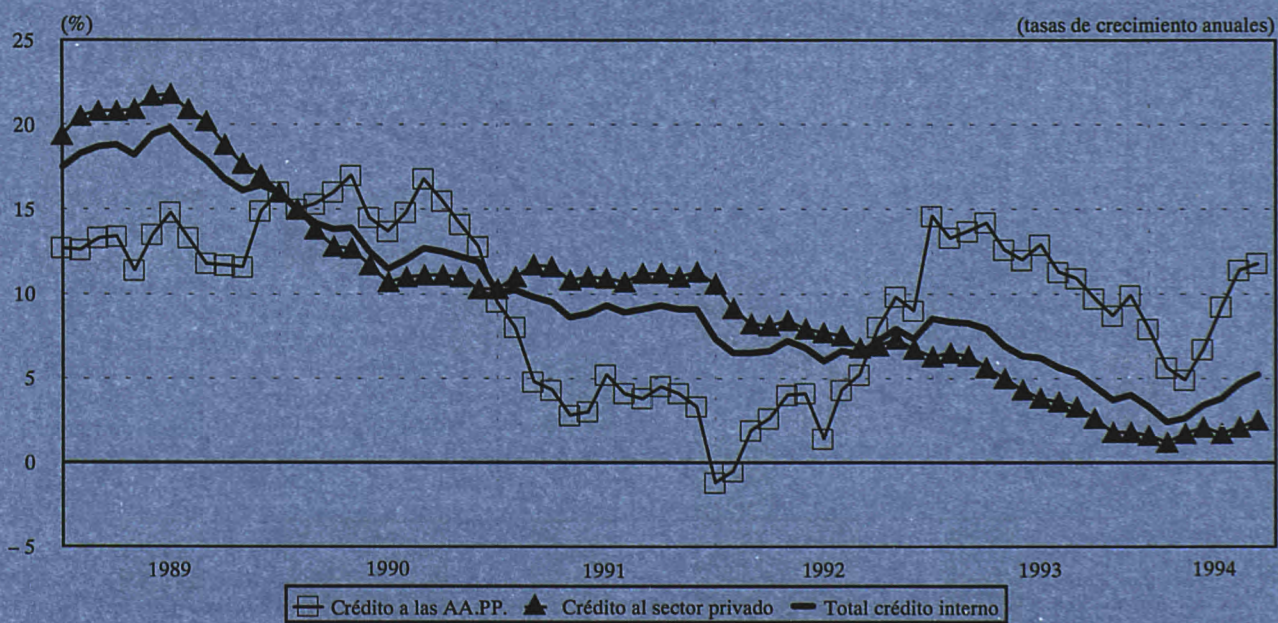
Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 1b. España: agregados monetarios



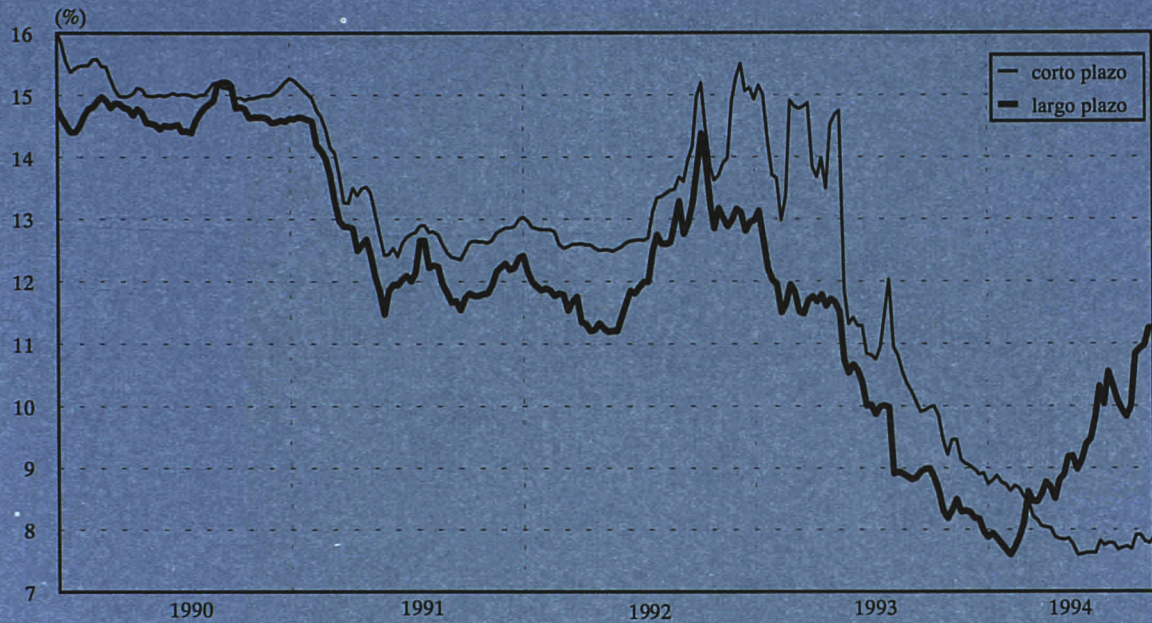
Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 1c. España: agregados crediticios



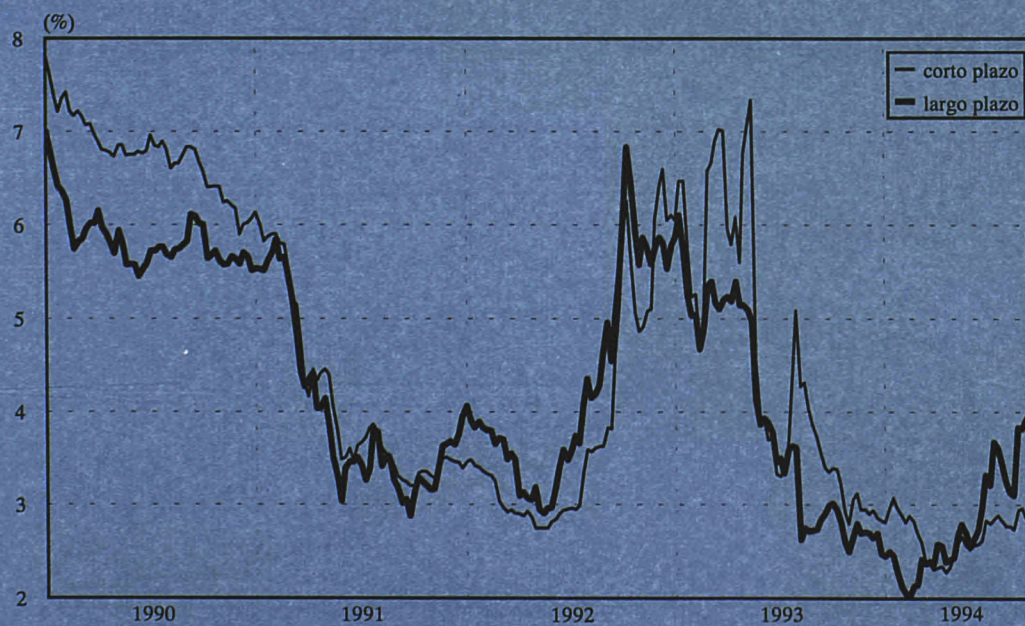
Fuente: Banco de España.

GRÁFICO 2a. España: tipos de interés nominales



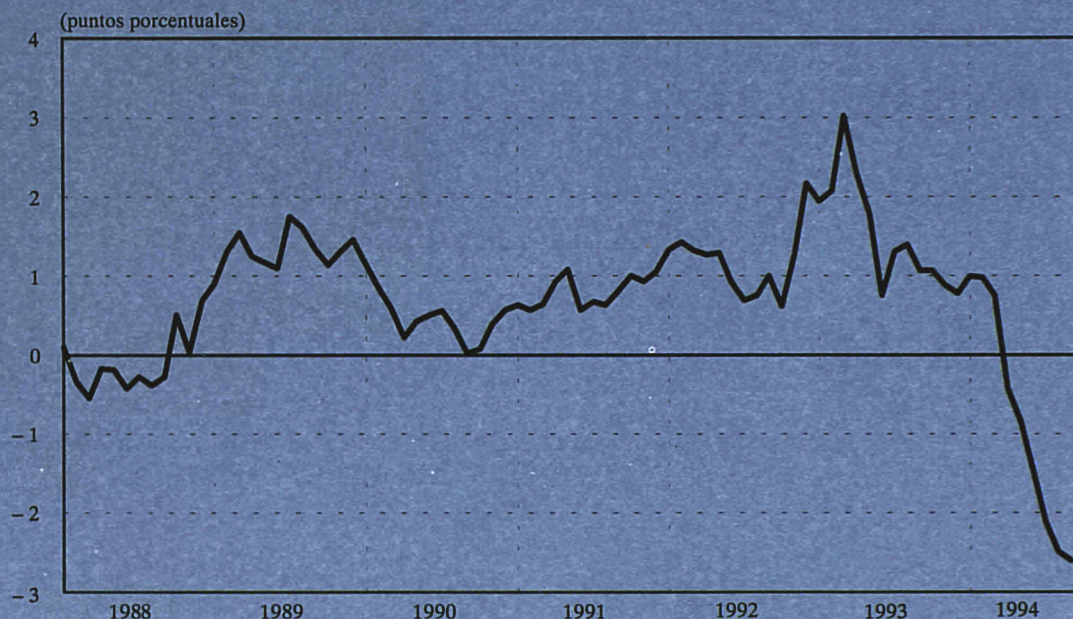
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 2b. España: diferenciales de los tipos de interés nominales con respecto a Alemania



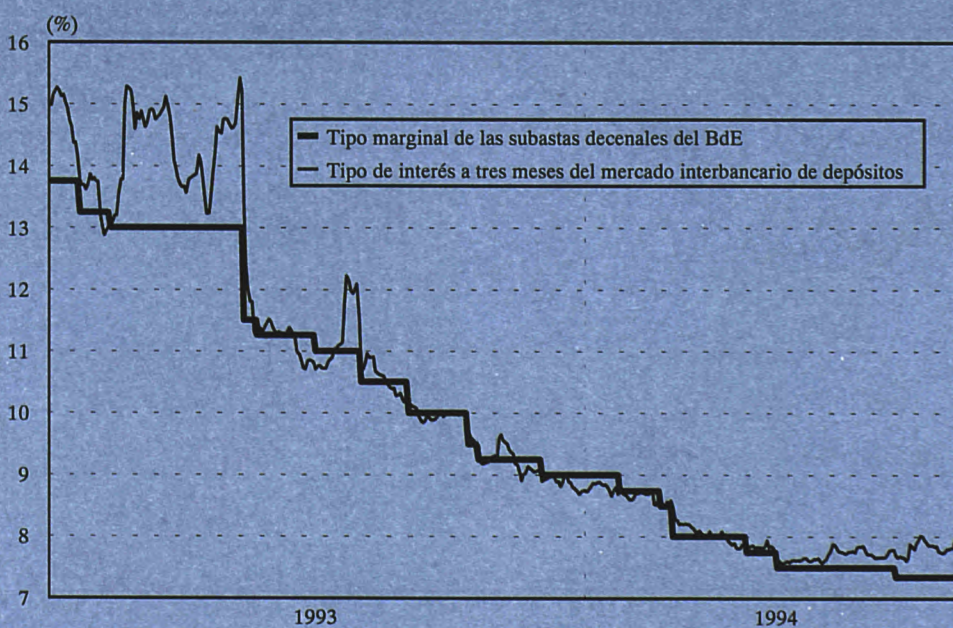
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 2c. España: curva de rendimientos [tipos de interés a corto plazo (3M) menos tipos a largo plazo]



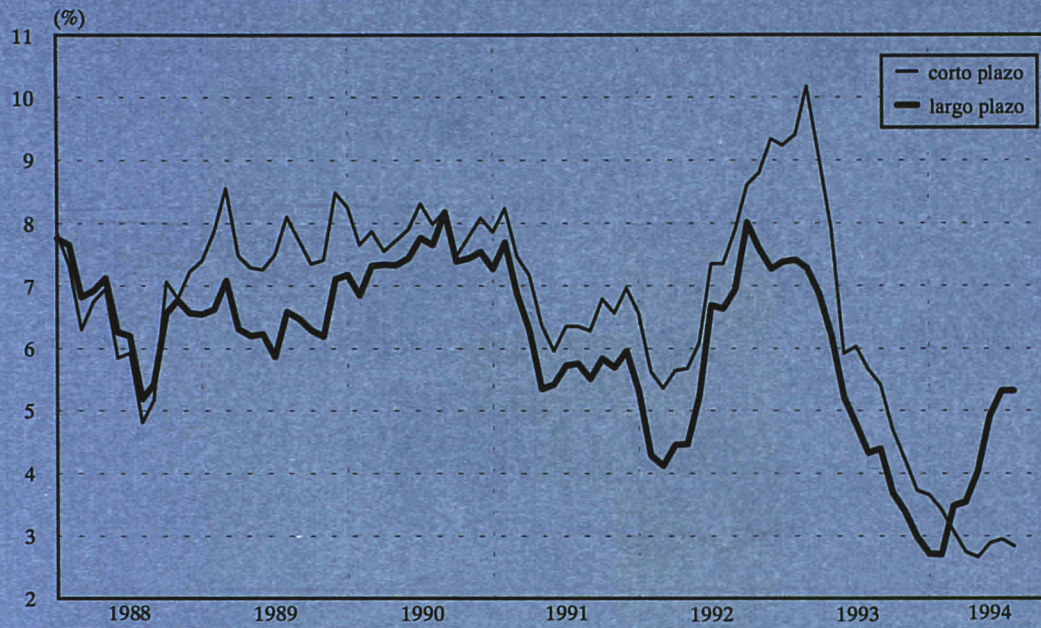
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 2d. España: tipos de interés



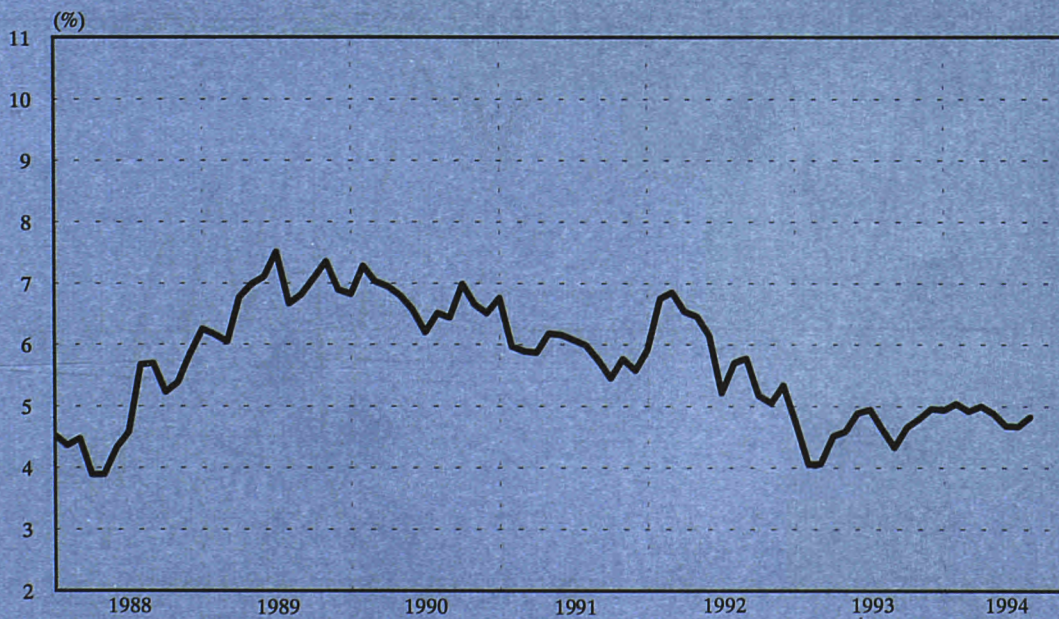
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 2e. España: tipos de interés ajustados a la inflación corriente (IPC)



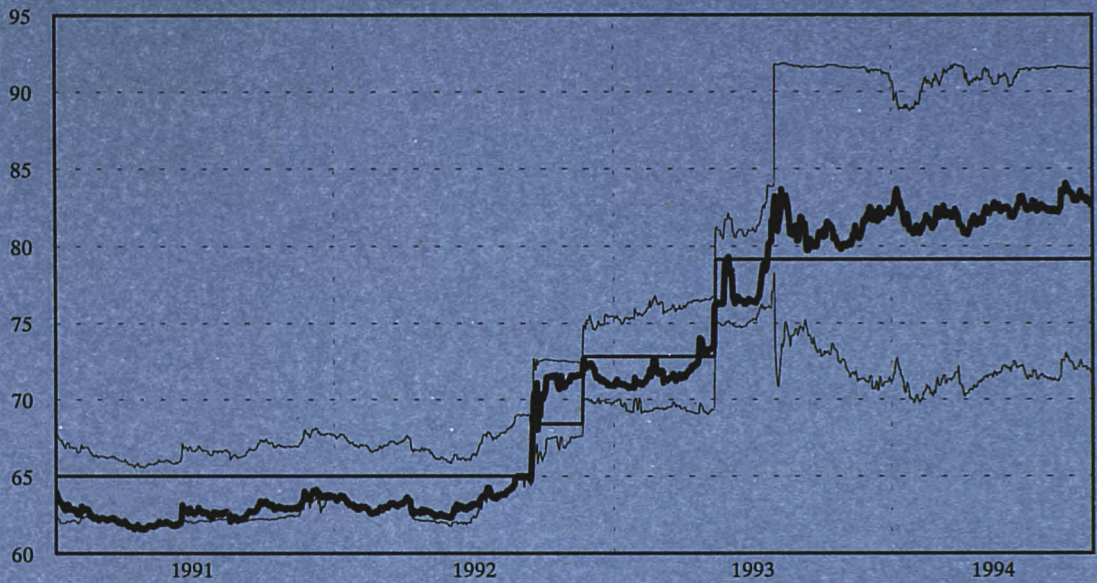
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 3. Evolución de la inflación (IPC) en España



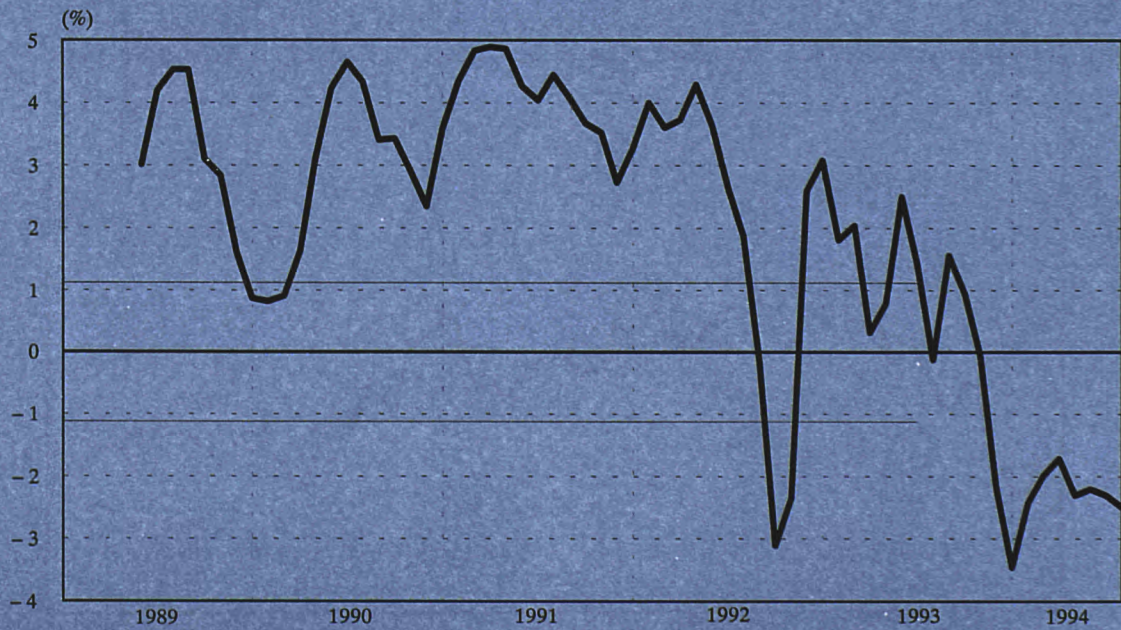
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 4a. Tipo de cambio PTA/DM, paridad central y límites de intervención determinados por las monedas más débiles y más fuertes de la parrilla del MTC



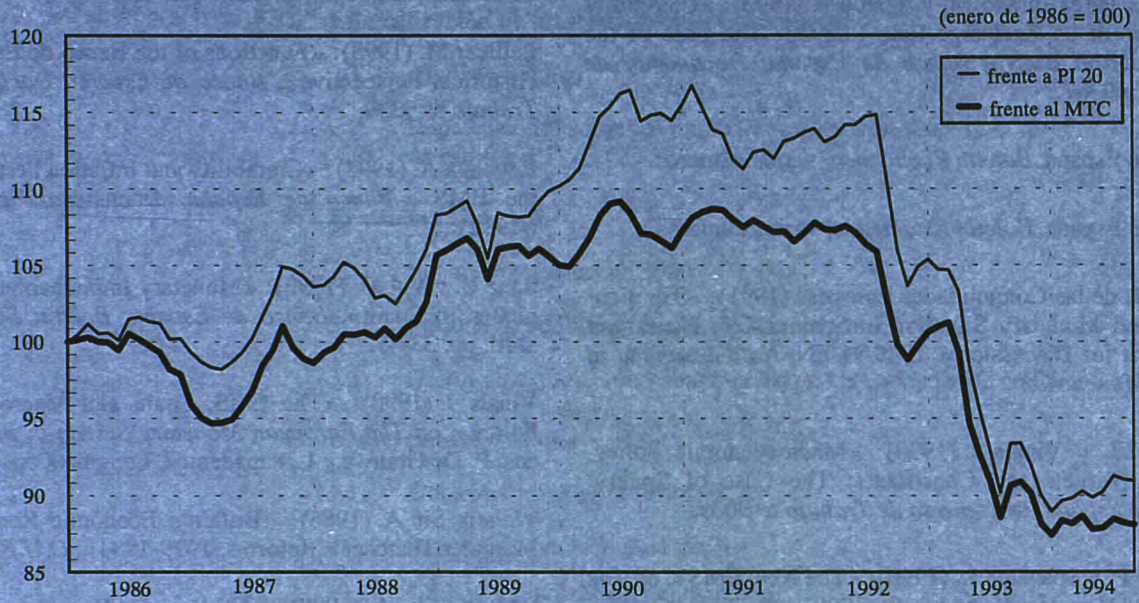
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 4b. España: fluctuación de la peseta dentro de las bandas del MTC



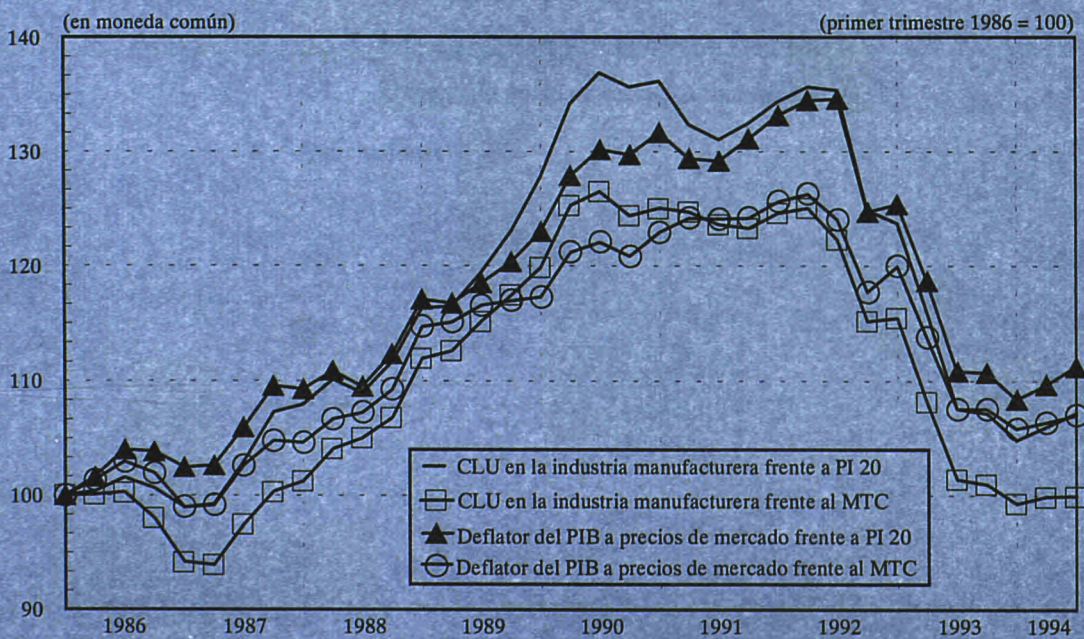
Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 5a. España: tipos de cambio nominales efectivos



Fuente: Servicios de la Comisión.

GRÁFICO 5b. España: indicadores de competitividad



Fuente: Servicios de la Comisión.

Bibliografía

Ayuso J., Pérez Jurado M. y Restoy F. (1993): «Credibility Indicators of an Exchange Rate Régime: The Case of the Peseta in the EMS», *Banco de España, Documento de Trabajo* n 9307.

Banco de España, *Boletín Económico*, varios números.

Banco de España, *Boletín Estadístico*, varios números.

Comisión de las Comunidades Europeas (1991): «The Economic and Monetary Situation in Spain: Main Issues and Questions for Discussion», II/49/91-EN, *Nota destinada al Comité Monetario*.

Dolado J.J. y Viñals J. (1990): «Macroeconomic Policy, External Targets and Constraints: The Case of Spain», *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9009.

Giavazzi F. y Spaventa L. (1990): «The New EMS», en *The European Monetary System in the 1990's*, eds. P. De Grauwe y L. Papademos, Longman, pp. 65-84.

Miller M. y Sutherland A. (1990): «The “Walters’ Critique” of the EMS: a Case Study of Inconsistent Expectations», *documento de debate del CEPR*, nº 480.

Pellicer M. (1993): «Functions of the Banco de España: An Historical Perspective», *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9330.

Revenge A. (1993): «Credibility and Inflation Persistence in the EMS», *Banco de España, Documento de Trabajo* nº 9321.

Sanz B. y Val M. (1993): «Monetary Implementation Techniques in Spain», *Banco de España, Boletín Económico*, abril, pp. 33-45.

Viñals J. (1990): «The EMS, Spain and Macroeconomic Policy», en *The European Monetary System in the 1990's*, eds. P. De Grauwe y L. Papademos, Longman, pp. 201-226.

Walters Sir A. (1986): «Britain’s Economic Renaissance: Margaret Thatcher’s Reforms, 1979-1984», *O.U.P.*, Oxford.

Walters Sir A. (1990): «Stirling in Danger», *Fontana*, London.

Anexo 6. Evolución reciente del sistema financiero español

Índice

1. Introducción	229
2. Liberalización de los movimientos de capitales	229
2.1. Análisis jurídico	229
2.2. Repercusiones sobre los movimientos transfronterizos de capitales	230
3. El sistema bancario	232
3.1. Situación a finales de 1989	232
3.2. Fusiones y adquisiciones en el sistema bancario	233
3.3. Gastos de explotación y rentabilidad de las entidades de crédito	234
4. El mercado de valores	238
4.1. Situación a finales de 1989	238
4.2. Importancia de la Bolsa oficial	238
4.2.1. Capitalización del mercado	238
4.2.2. Volumen de negociación	239
4.3. Otros segmentos del mercado de capitales	239
4.3.1. El mercado de anotaciones en cuenta	239
4.3.2. El mercado AIAF	240
4.3.3. El mercado de productos derivados	241
4.4. El mercado único de servicios financieros	242
5. Conclusiones	242

Cuadros

1. Balanza de pagos: cuenta de capital	230
2. Inversiones de cartera del exterior (entradas netas) en deuda pública interna (incluidos los repos)	232
3. Posición de los principales bancos españoles en la clasificación de los 500 primeros bancos europeos por el total de activos	234
4. Volumen total de activos de los principales bancos	234
5. Importancia relativa de los activos de los principales bancos	234
6. Cuenta de resultados de los bancos comerciales en 1991	235
7. Cuenta de resultados del sector bancario en 1992 y 1993	235
8. Ratios de rentabilidad de los bancos españoles	237
9. Situación del sector bancario en lo que respecta a los activos de dudoso cobro	237
10. Datos estructurales de la Bolsa de Madrid en 1993	239
11. Banco de España. Mercado de deuda pública anotada	240
12. Volumen de negociación en el mercado AIAF	241
13. Volumen de negociación del mercado de productos derivados en 1993	241

1. Introducción

Las autoridades españolas han seguido esforzándose por liberalizar y modernizar el sistema financiero español en los últimos años. La perspectiva del Espacio Financiero Europeo Único contribuyó, sin duda, de manera decisiva a acelerar el proceso iniciado a mediados de la década de los ochenta.

El horizonte de 1992 imprimió un fuerte impulso a los esfuerzos por preparar las entidades financieras españolas para que pudieran hacer frente en mejores condiciones a los desafíos de la competencia exterior. En este sentido, en la presente exposición se ponen de relieve los cambios más importantes experimentados por el sistema financiero español desde que se efectuara el último análisis (finales de 1990).

En lo que atañe a los movimientos de capitales, España ha eliminado todos los controles de cambios, dentro de los plazos establecidos en la pertinente normativa comunitaria (antes del 31.12.1992), si bien quedan aún pendientes algunos aspectos controvertidos.

En el sector bancario, en el curso de los últimos años, ha tenido lugar un proceso de fusiones y adquisiciones entre entidades del sector privado, así como una importante reestructuración de las entidades del sector público, lo que ha racionalizado considerablemente el sistema. No obstante, el aplazamiento de la incorporación de la Segunda Directiva Bancaria al ordenamiento jurídico español ha dado a los bancos españoles un respiro antes de que la competencia exterior se deje sentir en toda su amplitud.

En los mercados de capitales, se ha emprendido una importante labor de mejora de los mercados de valores de renta fija, creando la AJAF, un mercado extrabursátil, pero oficialmente reconocido, que se especializa, fundamentalmente, en renta fija del sector privado y que puede llenar una de las lagunas más importantes del sistema financiero español. Del mismo modo, también el MEFF (mercado de futuros y opciones) ha superado con éxito sus primeras etapas y está avanzando por buen camino para convertirse en un mercado plenamente desarrollado.

2. Liberalización de los movimientos de capitales

2.1. Análisis jurídico

Tras su adhesión a la CE en 1986, España realizó importantes avances en la eliminación de los controles de cambios, actuando, incluso, antes de los plazos fijados y cumpliendo, de ese modo, sus compromisos.

Las últimas medidas para el desmantelamiento de los controles de cambios se tomaron en 1992, con arreglo a las siguientes pasos:

- i) En febrero de 1992, se liberalizó por completo el acceso de los valores españoles a los mercados de capitales del exterior, la concesión de créditos financieros entre residentes y no residentes y la apertura de cuentas en el exterior por los residentes. Al mismo tiempo, la peseta adquirió plena convertibilidad y se eliminó el monopolio sobre los cambios, de manera que los residentes españoles podían obtener y mantener libremente divisas extranjeras sin límites cuantitativos.
- ii) En julio de 1992, entraron en vigor dos nuevos decretos sobre las inversiones extranjeras en España y las inversiones españolas en el exterior. Estas dos normas simplificaron los procedimientos e introdujeron medidas adicionales de liberalización en los canales de inversión no tradicionales.
- iii) El 23.9.1992, el Banco de España introdujo nuevamente algunos controles de cambios en un intento por mitigar la presión a la baja de la peseta durante la crisis del SME. Las medidas adoptadas equivalían a imponer a los bancos del país básicamente dos limitaciones: no podían ni aumentar el volumen de divisas extranjeras en su poder, ni conceder nuevos créditos financieros en pesetas a los no residentes (esta restricción fue suprimida parcialmente el 5.10.1992). Dado que España podía acogerse a un período transitorio, hasta el 31.12.1992, antes de liberalizar plenamente las mencionadas operaciones, la reintroducción de controles de cambios en relación con ellas era compatible con el Derecho comunitario entonces vigente. Dichas restricciones se eliminaron el 24.11.1992.
- iv) En diciembre de 1992, se liberalizó totalmente el acceso al mercado nacional de valores emitidos por extranjeros y de valores denominados en moneda extranjera. Estos valores están sujetos a las mismas normas cautelares que los valores emitidos en pesetas por los residentes.

Quedan aún por resolver algunos problemas jurídicos antes de poder considerar que la normativa española sobre controles de cambios es plenamente compatible con el Derecho comunitario. Los aspectos más controvertidos son los siguientes:

- a) La exportación de billetes y cheques al portador por un importe superior a los 5 millones de pesetas está sujeta a autorización excepto si se canaliza a través del sistema bancario. Esta disposición es incompatible con el artículo 73 B del Tratado.
- b) El Real Decreto relativo a las inversiones procedentes del exterior establece que estarán sujetas a autorización

las inversiones de procedencia no comunitaria que: i) efectúen gobiernos de terceros países, ii) se destinen a los sectores del juego, la televisión, la radio, el transporte aéreo y la defensa, y iii) puedan afectar negativamente a los intereses del Estado español. Este procedimiento de autorización se aplica también a las inversiones realizadas por sociedades comunitarias controladas por residentes de terceros países (lo que se conoce como «teoría del control»). En consecuencia, este requisito supone una restricción a las inversiones efectuadas por dichas sociedades. Cabría considerar esta medida incompatible con los artículos 52, 58, 73 B y 221 del Tratado, pues la calidad o no de comunitaria de una sociedad (que otorga derecho al pleno ejercicio de las libertades previstas en el Tratado) no depende de la nacionalidad de sus accionistas.

2.2. Repercusiones sobre los movimientos transfronterizos de capitales

El proceso de liberalización ha tenido importantes repercusiones tanto en el aumento de los movimientos transfronterizos de capitales como en su composición. En el cuadro 1 se muestra la evolución de los principales componentes de la cuenta de capital de la balanza de pagos. A efectos de comparación, el año de referencia es 1990, puesto que, en la práctica, sólo a partir de este año comenzó a producirse una liberalización real de los movimientos de capitales no vinculados a inversiones directas e inmobiliarias y porque la profunda reforma metodológica que tuvo lugar en 1992 dificulta notablemente las comparaciones intertemporales para los años anteriores.

De los últimos años cabe destacar los siguientes hechos:

i) Las inversiones de cartera del exterior (en gran parte concentradas en la deuda pública interna) aumentaron considerablemente tras su liberalización en los primeros meses de 1990 y una vez eliminada para los no residentes, a principios de 1991, la retención fiscal a cuenta sobre las rentas del capital (en todos los valores españoles, para los residentes comunitarios, y en la deuda pública interna para los no residentes). El volumen registrado pasó de 1 024 000 millones de pesetas en 1990, a 2 276 000 millones en 1991. Otro factor que contribuyó positivamente a dicho aumento fue la estabilidad de la peseta como consecuencia de su incorporación al MTC en junio de 1989. Los elevados tipos de interés nominales que se registraban en España y el reducido riesgo de tipo de cambio ejercieron gran fuerza de atracción sobre el capital extranjero.

Cuadro 1

Balanza de pagos: cuenta de capital

(en miles de millones de pesetas)

	1990	1991	1992	1993
A. Ingresos	4 128	4 756	5 243	10 361
1. Inversiones del exterior	2 435	3 570	2 623	8 120
Directas	1 083	1 018	1 254	931
En cartera	1 024	2 276	1 256	7 089
En inmuebles	250	240	113	100
Otras	78	36	—	—
2. Créditos del exterior	249	459	1 149	881
3. Corto plazo	1 444	727	1 471	1 360
B. Pagos	1 822	1 435	4 610	10 279
1. Inversiones de España en el exterior	489	707	501	1 230
Directas	334	438	197	296
En cartera	138	247	279	918
En inmuebles	15	20	25	16
Otras	2	2	—	—
2. Créditos españoles	198	111	184	189
3. Corto plazo	1 135	617	3 925	8 860

Fuente: Banco de España — *Boletín estadístico*.

Sin embargo, la situación cambió completamente tras las dificultades experimentadas por el MTC en la segunda mitad de 1992, que pusieron de relieve el riesgo de tipo de cambio de la peseta. Nuevamente, en 1993, una vez que los participantes en el mercado apreciaron la estabilidad de la peseta y, ante las expectativas de obtener elevados rendimientos en los bonos denominados en pesetas (por sus elevados tipos nominales) se produjo una tendencia generalizada de signo contrario (en ese año, se realizaron inversiones de cartera del exterior por un importe de 7 089 000 millones de pesetas).

ii) Los créditos financieros a medio y largo plazo procedentes del exterior han mostrado igual tendencia en los últimos años. En marzo de 1991, se dio un gran paso adelante en la liberalización de los créditos financieros del exterior,¹ al

¹ La total liberalización de los créditos financieros del exterior no se produjo sino en 1992, pues, antes de esa fecha, los créditos financieros del exterior por un importe superior a los 1 500 millones de pesetas y/o con vencimiento inferior a los tres años estaban sujetos a autorización.

eliminarse el depósito obligatorio y no remunerado del 30%.¹ A pesar de que dicha abolición afectó básicamente a los créditos a corto plazo, también tuvo efectos positivos en el crecimiento de estas transacciones. En efecto, dichos créditos registraron un aumento, pasando de 249 miles de millones en 1990, a 1 149 miles de millones en 1992. También en este caso la estabilidad de la peseta fue un factor importante, pues los residentes interpretaron el diferencial de tipos de interés entre los créditos denominados en pesetas y los denominados en moneda extranjera como una apuesta exenta de riesgo.

Sin embargo, la situación cambió tras la crisis del MTC y las consiguientes devaluaciones de la peseta a partir de septiembre de 1992. Este hecho es uno de los factores que han contribuido al descenso de este tipo de operaciones, ya que el riesgo de tipo de cambio ha pasado a ser un elemento a tener en cuenta en la toma de decisiones.

iii) Las inversiones de cartera españolas en el exterior se liberalizaron en diversos pasos, los últimos de los cuales se produjeron en marzo de 1990, con la liberalización de las adquisiciones de instrumentos del mercado monetario exterior, y en enero de 1991, al hacer extensiva la liberalización a los valores no cotizados en bolsa. Este proceso estuvo acompañado de un incremento relativamente lento del volumen hasta finales de 1992 y un importante incremento a continuación (138 000 millones en 1990, 247 000 millones en 1991, 279 000 millones en 1992 y 918 000 millones en 1993).

Si, en un principio, las inversiones de cartera en el exterior no presentaban ningún atractivo para los residentes españoles, ello se explica fácilmente por los elevados tipos de interés nominal ofertados en el interior, más el hecho de considerar que el riesgo de tipo de cambio era bajo (revalorización de las inversiones en moneda extranjera). Esta situación cambió radicalmente cuando la crisis del MTC hizo que entrara nuevamente en juego el factor moneda y, con ello, las posibilidades de apreciación de cualquier valor denominado en moneda extranjera. Restablecido el equilibrio entre el rendimiento nominal y el riesgo de tipo de cambio, sin duda, los inversores españoles seguirán colocando una parte de su dinero en valores extranjeros, dado que sus carteras están actualmente muy poco diversificadas.

iv) Las entradas y salidas de capital a corto plazo comprenden, básicamente, los depósitos a corto y los créditos financieros a largo, en ambas direcciones. Las consecuencias

de su liberalización, que no se produjo hasta el 1.2.1992, han sido muy importantes, en particular en lo relativo a las salidas, como se aprecia en el cuadro.

En lo que atañe a las entradas, un cierto grado de estabilidad ha existido durante los últimos años (de 1 444 000 millones de pesetas en 1990 a 1 360 000 millones de pesetas en 1993) es debido, fundamentalmente, a unas entradas netas de depósitos procedentes del exterior en las entidades financieras españolas (de 1 390 000 millones de pesetas en 1990 a 1 108 000 millones de pesetas en 1993) mientras que las entradas netas de créditos financieros a corto plazo a residentes se ha mantenido a un nivel relativamente bajo.

En cuanto a las salidas, la tasa de aumento ha sido espectacular, pasando, desde 617 000 millones de pesetas en 1991 a 3 925 000 millones de pesetas en 1992 y 8 860 000 millones de pesetas en 1993. En 1992, estas salidas se componían, básicamente, de 1 736 000 millones de pesetas en depósitos en el exterior, más 1 268 000 millones de pesetas en créditos a corto concedidos a no residentes por entidades financieras del país, y 921 000 millones de pesetas en créditos a corto plazo y depósitos en el exterior de residentes distintos de las entidades financieras. En 1993, la tendencia se modificó, aumentando la participación de las entidades financieras nacionales con respecto a sus depósitos en el exterior (4 348 000 millones de pesetas en depósitos en el exterior, esencialmente en moneda extranjera) y 3 214 000 millones de pesetas en créditos y depósitos a corto concedidos a no residentes por entidades no financieras residentes, al tiempo que se mantenía la participación de las instituciones financieras residentes con respecto a los créditos a corto plazo concedidos a los no residentes (1 298 000 millones de pesetas).

Aparte del efecto perdurable de la reestructuración de la distribución de activos y pasivos a que se vieron impulsados los residentes por la liberalización de estas operaciones, también en este caso las variaciones en el riesgo de tipo de cambio han desempeñado un papel importante en la evolución de esta partida. La estabilidad de las entradas (especialmente de los depósitos del exterior en las entidades financieras internas) y el continuo aumento de las salidas (tanto en depósitos como en créditos a corto al exterior concedidos por entidades financieras internas) parecen deberse a ese factor. El riesgo de tipo de cambio forma parte integrante del análisis de las previsiones de rentabilidad de toda inversión.

v) Por último, desde una perspectiva más general, el cuadro 1 proporciona algunos importantes datos agregados. Durante el período 1990-1991, las salidas experimentaron una caída moderada (de 1 822 000 millones en 1990 a 1 435 000 millones en 1991). Por el contrario, las entradas aumentaron considerablemente (de 4 128 000 millones en

¹ La finalidad de este depósito no remunerado era reducir las entradas de capital de esa procedencia, dados los enormes diferenciales existentes entre los tipos de interés nominal de los créditos denominados en pesetas y los denominados en monedas extranjeras fuertes.

1990 a 4 756 000 millones en 1991), sobre todo en lo que se refiere a las inversiones de cartera del exterior (de 1 024 000 millones en 1990 a 2 276 000 millones en 1991). Ello supuso un superávit estable en la balanza por cuenta de capital (2 306 000 millones en 1990 y 3 321 000 millones en 1991).

No obstante, la situación cambió en 1992, cuando, al aflorar los problemas del MTC, el riesgo de cambio de la peseta se hizo más obvio para los agentes del mercado. En lo que se refiere a las entradas, las inversiones de cartera del exterior experimentaron, en el período de julio-noviembre de 1992, un importante cambio de signo, inmediatamente después de que los mercados de cambios iniciaran sus ataques al MTC. Como puede apreciarse claramente en el Cuadro 2, las inversiones de cartera de los no residentes en deuda pública (el principal canal de las inversiones de cartera del exterior en España) fueron, entre julio y noviembre de 1992, negativas (esto es, los extranjeros vendieron una parte de sus bonos) por un importe total de 477 000 millones de pesetas.

En lo que atañe a las salidas, las entidades financieras nacionales aumentaron sus depósitos en el exterior (funda-

mentalmente denominados en moneda extranjera) en 982 mm de pesetas en septiembre de 1992. Esta vía de inversión se cerró en octubre de 1992 (se registraron salidas netas por un importe de -59 000 millones de pesetas, lo que suponía una repatriación de anteriores inversiones en el exterior), como consecuencia de la reintroducción de los controles de cambios, pero se reabrió en noviembre de 1992 (con salidas netas por un importe de 706 000 millones de pesetas). Cabe concluir, pues, que en la primera tanda de ataques del mercado de cambios a la peseta, los dos motores principales fueron la venta de valores españoles por no residentes¹ y, en particular, el aumento de los depósitos en el exterior de las entidades financieras del país (al menos en un principio, hasta que se impusieron límites temporales a su tenencia de moneda extranjera).

¹ Debido a que no podían cubrir el riesgo de tipo de cambio de su cartera con créditos denominados en pesetas (se impusieron limitaciones a los bancos del país para concederlos a no residentes), y las enormes dificultades de utilizar el euromercado (depende en último término del sector bancario interno el obtener las pesetas necesitadas debido a que la peseta no es una moneda de reserva).

Cuadro 2

Inversiones de cartera del exterior (entradas netas) en deuda pública interna (incluidos los repos)

	<i>(en mm de ptas)</i>											
	Enero	Febrero	Marzo	Abril	Mayo	Junio	Julio	Agosto	Septiembre	Octubre	Noviembre	Diciembre
1992	124	28	479	27	65	169	- 122	69	- 67	- 316	- 41	443
1993	252	764	667	557	1 055	898	917	910	- 731	310	- 308	990

Fuente: Banco de España, Boletín estadístico.

En 1993, la situación presentaba algunas analogías y algunas diferencias con la imperante en 1992. En 1993, tuvo lugar una entrada masiva de inversiones de cartera de no residentes en deuda pública interna (como se aprecia en los cuadros 1 y 2), incluso en los peores momentos, en la antesala de la tercera devaluación de la peseta (el 13.5.1993). Ello se debe, en primer lugar, a que los no residentes podían cubrir el riesgo de tipo de cambio de sus obligaciones españolas con un crédito denominado en pesetas (en 1993 no pesaban restricciones sobre ellos), y, en segundo lugar, a que las expectativas de plusvalías por inversiones en obligaciones españolas que despertaba la previsible reducción de los tipos españoles de interés nominal a largo plazo compensaban sobradamente el riesgo inherente de tipo de cambio. En lo que atañe a las salidas, al igual que en 1992, las entidades financieras del país aumentaron sus depósitos en el exterior en 2 490 000 millones de pesetas (fundamentalmente denominados en moneda extranjera) durante el período de abril a

junio, aumentando, asimismo, en dicho período, por un importe de 1 684 000 millones de pesetas, las salidas netas en créditos a corto a no residentes, que constituyeron la mayor parte del total de salidas a corto de 1993 (véase el cuadro 1). De este modo, en la segunda tanda de ataques del mercado de cambios a la peseta, el papel fundamental correspondió a las entidades financieras del país, por el aumento de sus volúmenes en moneda extranjera y los créditos a corto a no residentes (operaciones que en la primera tanda de ataques estaban prohibidas).

3. El sistema bancario

3.1. Situación a finales de 1989

En el último informe sobre el sistema financiero español se destacaban diversos rasgos estructurales de su sistema

bancario. Parece oportuno recordarlos antes de analizar los hechos más importantes y la evolución reciente.

A finales de 1989, las entidades de crédito españolas parecían menos eficientes que las de otros países, debido a que disfrutaban de márgenes de intermediación relativamente elevados como consecuencia de la poca complejidad del ahorrador español y de determinadas prácticas de cartel que obstaculizaban la competencia entre los bancos; esos márgenes eran en parte falsos, pues existían coeficientes obligatorios de liquidez, solvencia e inversión relativamente elevados. Estos coeficientes suponían para las entidades un coste que repercutían a los clientes en las operaciones libres. Además, los gastos de explotación eran también de los más elevados dentro de los sistemas bancarios occidentales, indicando unos costes de producción excesivos, debido, en parte, al exceso de plantilla y de sucursales. Estos dos aspectos hacían que el sistema bancario español gozara de una rentabilidad relativamente alta en lo que se refiere a los beneficios netos sobre activos totales (1,54% los bancos comerciales y 1,10% las cajas de ahorros, en 1989) y sobre recursos propios (21,1% y 18,9%, respectivamente), si bien no se situaban muy por encima de los sistemas europeos.

El sistema español estaba relativamente saturado de bancos (la importancia del sector bancario frente a otros sectores financieros y no financieros era mayor que en otras economías occidentales,¹ con un grado de concentración relativamente elevado, bien capitalizado en lo que se refiere al coeficiente de solvencia (calculado según lo dispuesto en la Directiva, a finales de 1989, era del 11,5% para el conjunto del sistema bancario), relativamente cerrado y protegido de la competencia del exterior y fundamentalmente orientado al mercado español, de manera que desarrollaba poca actividad comercial en el exterior y pocas operaciones internacionales.

3.2. Fusiones y adquisiciones en el sistema bancario

Dado el tamaño de los bancos españoles, relativamente pequeño frente al de los bancos de otras economías importantes, las autoridades españolas fomentaron las concentraciones, para introducir un nuevo elemento de racionalización en el sector y aumentar su competitividad tanto en el plano nacional como en el internacional. Estos esfuerzos se intensificaron a medida que se acercaba la fecha prevista para la implantación del mercado interior. Se trataba, básicamente, de que se formaran al menos dos o tres grandes

grupos que pudieran competir con los grandes bancos europeos en pie de igualdad.

En el sector de la banca comercial se produjeron dos importantes fusiones: la primera, entre el Banco de Bilbao y el Banco de Vizcaya, en 1988, y la segunda, entre el Banco Central y el Banco Hispano Americano, en 1991. En cuanto a las cajas de ahorros, se llevó a cabo una importante fusión entre la Caixa de Pensiones y la Caixa de Barcelona, en 1990. En este sector se han producido, además, muchas fusiones entre cajas de ahorros de pequeño y mediano tamaño, lo que ha generado un saludable proceso de reestructuración geográfica. Por último, en el sector de las entidades financieras públicas, en 1991 se creó un grupo financiero (Argentaria) con la finalidad de agrupar a todas las entidades financieras del sector público: el Banco Exterior, el Banco de Crédito Agrícola, el Banco de Crédito Local, el Banco Hipotecario y la Caja Postal. Desde su creación se han hecho dos ofertas públicas de venta de acciones que han reducido la propiedad del sector público al 50%.

Este proceso de concentración y reestructuración² ha dado algunos frutos en lo que se refiere al tamaño y competitividad del sistema bancario español. En el cuadro 3, se deja constancia de este hecho. La posición de los bancos españoles en la clasificación de los bancos europeos por el total de activos ha mejorado en los últimos años (a finales de 1992, el BBV ocupa el lugar n.º 35, el Central-Hispano el 36 y Argentaria el 38). Siguen siendo, no obstante, relativamente pequeños comparados con los grandes bancos europeos.³ En el Cuadro 4 se aprecia claramente esta situación: los grandes bancos españoles (pese al proceso de fusiones) son, con mucho, los más pequeños de las cinco grandes economías europeas.

Otro indicador que podría utilizarse para evaluar la situación es el grado de concentración del sector bancario. Cabe medirla aplicando un ratio que ponga en relación el total de activos de los mayores bancos con el total de activos del conjunto del sistema bancario. Un porcentaje alto es característico de un sistema en el que sólo están presentes unos pocos bancos importantes, que controlan el mercado

¹ No obstante, los grandes bancos españoles eran considerablemente más pequeños que los grandes bancos europeos, americanos y japoneses.

² Según se desprende de un discurso pronunciado, recientemente, por el Sr. Miguel Martín, vicegobernador del Banco de España, han intervenido en el proceso siete bancos comerciales (que representaban el 37% del total de activos de este subsector) y 36 cajas de ahorro (46,8% del total de activos del subsector). Al mismo tiempo, 43 cooperativas de crédito han sido absorbidas por otras entidades de crédito. Por último, otro hecho destacable del proceso ha sido la adquisición de Banesto por el Banco de Santander en 1994, que ha dado origen a lo que, en este momento, es el mayor grupo bancario español.

³ El Crédit Lyonnais, primer banco europeo por el total de activos, tenía un volumen total de 352 000 millones de dólares, cuatro veces el volumen del BBV, que, a finales de 1992, era de 88 000 millones.

(elevada concentración). En este caso, el grado de dificultad para que penetren nuevos bancos puede ser elevado, pues tienen que competir con unos pocos bancos muy arraigados que controlan una importante cuota del mercado y que pueden llevar a cabo prácticas anticompetitivas para mantener su situación de privilegio. En el cuadro 5 figura un índice de concentración aproximado para los principales países de la UE. Aunque sólo toma en consideración las 500 entidades de crédito europeas más importantes, puede servir para dar una idea del grado de «penetrabilidad» que un sistema bancario ofrece a nuevos agentes (esto es, a bancos extranjeros).

Francia y el Reino Unido son los sistemas más concentrados, debido a la fuerte presencia de algunos bancos nacionales en sus mercados internos.¹ Alemania e Italia tienen actualmente un grado de concentración relativamente bajo, lo que puede implicar mayores facilidades de penetración en sus mercados para los bancos extranjeros. España ocuparía una posición intermedia entre ambos grupos. Sin embargo, el grado de concentración es mayor en la actualidad que a finales de 1990, año en que los ratios fueron: 31,8 para los tres primeros; 48,0 para los cinco primeros; y 69,0 para los 10 primeros.

Cuadro 3

Posición de los principales bancos españoles en la clasificación de los 500 primeros bancos europeos por el total de activos

	1987	1990	1992
BBV	32	33	35
Central ¹	40	61	36
Hispano Americano ¹	58	67	—
Banesto	59	60	54
Santander	66	53	51
Exterior ²	75	87	38
Caixa ³	77	50	53
Popular	101	100	102
Caja Madrid	117	92	87

Fuente: «Los 500 primeros bancos europeos». The Banker. Julio de 1988, septiembre de 1991 y septiembre de 1993.

¹ Se fusionaron en 1991.

² Pasó a formar parte integrante de Argentaria (grupo bancario público) en 1991.

³ Se fusionó con la Caixa de Barcelona en 1990.

¹ En el Reino Unido, se da una elevada participación de entidades de crédito extranjeras, lo que podría ser un argumento contrario a la elevada concentración del mercado, pero operan básicamente en el mercado mayorista y el mercado minorista interno está controlado por los «cuatro grandes».

Cuadro 4

Volumen total de activos de los principales bancos

	<i>(en miles de millones de dólares, a finales de 1992)</i>		
	3 primeros	5 primeros	10 primeros
Alemania	674	974	1 563
España	257	380	517
Francia	936	1 398	1 865
Italia	339	535	848
Reino Unido	700	891	1 114

Fuente: «Los 500 primeros bancos europeos». The Banker. Septiembre de 1993.

Cuadro 5

Importancia relativa de los activos de los principales bancos

	<i>(% del total de activos bancarios a finales de 1992)</i>		
	3 primeros	5 primeros	10 primeros
Alemania	25,0	36,1	58,0
España	37,0	54,7	74,4
Francia	45,9	68,5	91,4
Italia	23,8	37,4	59,4
Reino Unido	57,4	73,1	91,3

Fuente: «Los 500 primeros bancos europeos». The Banker. Septiembre de 1993.

3.3. Gastos de explotación y rentabilidad de las entidades de crédito

La situación de la cuenta de resultados del sistema bancario español frente a la habitual en el plano internacional no ha variado mucho desde el último informe elaborado en 1989. En el cuadro 6, se establece una comparación entre los sectores bancarios de las principales economías europeas, referida a 1991. Los márgenes de intermediación son los más elevados (3,96 frente a 1,65 en Francia; 2,16 en Alemania; 2,97 en el Reino Unido y 3,54 en Italia), aunque las diferencias se han atenuado desde 1989 (4,13 en España; 1,97 en Francia; 2,04 en Alemania; 3,14 en el Reino Unido y 3,30 en Italia). En cuanto a los ingresos brutos, la situación es igual o incluso peor debido al aumento registrado en los ingresos no financieros (1,29 en 1991 frente a 1,02 en 1989). Sin embargo, como en 1989, los elevados márgenes de

intermediación se compensan, en parte, con los gastos de explotación, relativamente elevados, ya que, un vez más, en 1991 los bancos españoles figuran en cabeza, lo que indica costes de producción relativamente altos, en parte como consecuencia del exceso de plantilla (1,86 en España frente a 0,92 en Francia; 1,29 en Alemania; 1,82 en el Reino Unido y 2,16 en Italia) y de sucursales. Esta situación hace que los beneficios antes de impuestos sean elevados (1,56 en España; 0,30 en Francia; 0,41 en el Reino Unido; 0,58 en Alemania y 1,23 en Italia), similares a los registrados en 1989 (1,58).

Cuadro 6

Cuenta de resultados de los bancos comerciales en 1991

(en % del total medio del balance)

	Francia	Alemania	Italia	España	Reino Unido
Ingresos financieros	8,06	8,13	8,81	11,80	11,03
Gastos financieros	6,41	5,96	5,27	7,85	8,06
Margen financiero	1,65	2,16	3,54	3,96	2,97
Otros productos ordinarios	0,66	0,95	1,25	1,29	2,03
Margen ordinario	2,32	3,11	4,80	5,24	5,00
Gastos de explotación	1,49	2,06	3,07	2,96	3,28
Margen de explotación	0,82	1,05	1,73	2,28	1,72
Provisiones (netas)	0,52	0,47	0,50	0,72	1,32
Beneficio antes de impuestos	0,30	0,58	1,23	1,56	0,41
<i>Pro memoria :</i>					
Gastos de personal	0,92	1,29	2,16	1,86	1,82
Provisión para préstamos	0,35	0,46	0,50	0,62	u/a

Fuente: OCDE. Informe sobre la rentabilidad de los bancos.

No obstante, desde una óptica más dinámica, la situación parece evolucionar hacia una reducción de las diferencias en ambos aspectos: reducción de los márgenes de intermediación y mejora del control de los gastos de

explotación y de personal. En el cuadro 7, se refleja claramente este hecho. Los márgenes de intermediación del sector de la banca comercial han descendido desde el 3,96 de 1991 al 3,01 de 1993, y los gastos de explotación, de un 2,42 a un 2,96, fundamentalmente debido a la reducción de los gastos de personal (que han pasado de un 1,49 a un 1,86). Se espera que esta tendencia continúe en el futuro próximo, de manera que el sistema bancario español registre niveles de rentabilidad semejantes a los de los sistemas europeos.

Cuadro 7

Cuenta de resultados del sector bancario en 1992 y 1993

(en % del total medio del balance)

	Bancos comerciales		Cajas de ahorros	
	1992	1993	1992	1993
Ingresos financieros	11,39	11,24	11,01	11,06
Gastos financieros	8,03	8,23	6,97	7,18
Margen financiero	3,36	3,01	4,04	3,88
Otros productos ordinarios	0,92	0,89	0,48	0,59
Margen ordinario	4,28	3,89	4,52	4,46
Gastos de explotación	2,74	2,42	2,91	2,78
Margen de explotación	1,54	1,48	1,61	1,68
Provisiones (netas)	0,47	0,70	0,56	0,71
Beneficio antes de impuestos	1,06	0,78	1,05	0,97
<i>Pro memoria :</i>				
Gastos de personal	1,68	1,49	1,74	1,67
Provisión para préstamos	0,66	0,72	0,64	0,89

Fuente: Banco de España. Boletín económico, abril 1994.

La presión sobre los márgenes de intermediación comenzó a dejarse sentir en 1990, con la introducción de cuentas de elevada remuneración. Hasta ese momento, la poca complejidad del ahorrador español y determinadas prácticas de cartel obstaculizaban la competencia entre los bancos nacionales; además, el relativamente alto coeficiente de caja (véase más abajo) constituía también una pesada carga y un obstáculo a la competencia vía precios por el lado de los pasivos, al mismo tiempo, al no existir una competencia fuerte ni en el interior (otras entidades financieras no bancarias) ni en el exterior (los bancos extranjeros no

podían operar libremente en España), los bancos españoles no se veían en absoluto impelidos a aumentar su eficiencia.

Tras la guerra de las «supercuentas», con las que comenzaron a elevarse relativamente los costes de los recursos, aparecieron otras fuentes de competencia en la captación de recursos, surgidas de entidades financieras no bancarias. Las más importantes han sido, en primer lugar, el desarrollo de los mercados de deuda pública (véase más abajo), creándose instrumentos financieros a tipos de mercado que fueron las primeras alternativas efectivas a algunos pasivos bancarios. Y, en segundo término, el desarrollo y consolidación de los OICVM: no sólo los especializados en instrumentos del mercado monetario, que constituyen un tipo de inversión asimilable a los depósitos bancarios, sino también los especializados en valores de renta fija y acciones. El recurso, cada vez más frecuente, a este tipo de inversión demuestra que la cultura financiera de los ahorradores españoles se ha desarrollado positivamente (sin duda gracias a los incentivos fiscales).

En lo que respecta a los activos, se ha venido desarrollando otra guerra en el terreno de los créditos hipotecarios, en el curso de los últimos años, y en el de los créditos al consumo, en los últimos meses. En ambos casos, las presiones sobre los tipos de interés de esos tipos de préstamos repercutirán en los márgenes de intermediación. Al igual que en la captación de recursos, algunas fuerzas han movido a los bancos españoles a reducir sus márgenes de intermediación bajando los tipos de interés que aplican a sus préstamos. Las más importantes son, primero, en el frente interno, la creciente competencia entre bancos comerciales y cajas de ahorros debido a la necesidad de reforzar sus posiciones estratégicas en el mercado doméstico con vistas a asegurar su supervivencia en el mercado único y a expandir sus actividades en otros mercados tradicionales: los primeros en el mercado de créditos personales (dominado tradicionalmente por las cajas de ahorros), y las segundas en el segmento de los créditos corporativos (dominados por los bancos). Y, en segundo lugar, en el frente exterior, el desarrollo de un mercado mayorista de renta fija del sector privado (el mercado AIAF) y el desmantelamiento de los controles de cambios en los créditos concedidos a residentes en el extranjero. Aunque, en ambos casos (mercado AIAF y controles cambiarios), las empresas afectadas son, sobre todo, las grandes, pues son ellas las que habitualmente tienen acceso a esas nuevas fuentes de financiación, la situación global indica una tendencia a reducir los márgenes de intermediación.

No todo es negativo, sin embargo, para los márgenes de intermediación de los bancos españoles, ya que en los últimos años se han reducido considerablemente los coeficientes obligatorios. Esta reducción repercutirá positivamente en la

rentabilidad de los bancos españoles sobre gran parte de sus activos y reforzará su competitividad frente a otros bancos europeos que no están sujetos a esa obligación.

i) Coeficiente de caja

Antes de mayo de 1990, los bancos españoles debían depositar el 17% de su pasivo en el Banco de España. Una parte de ese depósito (12%) se remuneraba al 7,75%. En mayo de ese mismo año, el coeficiente se redujo al 5%, fundamentalmente mediante la supresión del 12% remunerado, que se sustituyó por certificados del Banco de España (inversión financiera que se irá amortizando paulatinamente hasta el año 2000). En marzo de 1992, el coeficiente se redujo al 4,5%, y en diciembre de 1992 al 3%. Más recientemente, en septiembre de 1993, se redujo al 2%.

ii) Coeficiente de inversión

Desde 1987, este coeficiente afectaba casi exclusivamente a la tenencia de deuda pública. En diciembre de 1989, se redujo al 9,5% (8,55% para deuda pública). Se fue reduciendo gradualmente hasta desaparecer por completo a finales de 1992.

Otro factor importante es el nivel de rentabilidad de las entidades de crédito españolas (véase el cuadro 8). Nuevamente, como en 1989, los beneficios netos antes de impuestos sobre activos totales y sobre recursos propios son superiores a la media europea. Los elevados márgenes de intermediación se contrarrestan, en parte, por los gastos de explotación, relativamente elevados. En consecuencia, los niveles de rentabilidad son buenos, aunque no muy superiores a los de los bancos europeos. Se aprecia, sin embargo, una tendencia al deterioro de esa situación: reducción de los beneficios sobre los activos (debido a una reducción de los márgenes de intermediación no suficientemente compensada con una reducción de los gastos de explotación) en el sector de la banca comercial, que, a su vez, repercute en un menor rendimiento sobre recursos propios (de 24,8% en 1989 a 15,3% en 1992 para la banca comercial y del 23,3% en 1989 al 19,2% en 1992 para las cajas de ahorros).¹

En lo que atañe al coeficiente de solvencia, puede considerarse que las entidades financieras españolas están bien capitalizadas. El coeficiente de solvencia, calculado con arreglo a lo dispuesto en las directivas comunitarias, era el

¹ En el sector de la banca comercial, los beneficios netos antes de impuestos se redujeron en un 19,7% en 1992 frente a 1991, y en un 10,3% en 1993 frente a 1992 (teniendo en cuenta, no obstante, la crisis del Banesto), fundamentalmente como consecuencia de la reducción de los márgenes de intermediación. Sin embargo, la disminución de la tasa de rendimiento sobre recursos propios se debe también, en parte, a que dichos recursos aumentaron un 15%.

Cuadro 8

Ratios de rentabilidad de los bancos españoles

	Bancos comerciales				Cajas de ahorros			
	1989	1991	1992	1993	1989	1991	1992	1993
Beneficio neto antes de impuestos. Activos totales	1,58	1,41	1,06	0,78	1,09	1,04	1,05	0,97
Beneficio neto antes de impuestos. Recursos propios	24,8	21,9	15,3	:	23,3	19,6	19,2	:

Fuente: Banco de España. *Boletín económico*, abril de 1994.

11,2% a finales de 1992 (frente al 11,5% a finales de 1989). Sin embargo, para obtener una imagen más fiel de la situación real del sistema bancario español, es preciso exponer brevemente la situación en relación con los activos de dudoso cobro. En otros países occidentales, desde EE.UU. a Japón y los países nórdicos, los activos de dudoso cobro han provocado tensiones en sus respectivos sistemas bancarios que, en la mayor parte de los casos, han hecho necesaria la intervención pública para reflotar y reestructurar a entidades financieras gravemente dañadas. La crisis del Banesto puede enmarcarse en ese contexto, pues, de acuerdo con los últimos análisis efectuados por el nuevo Consejo de Administración, más de la mitad del problema (que se calcula supone 605 mm de pesetas) tiene su origen en la existencia de activos dudosos. En el Cuadro 9 se refleja la situación. Los activos dudosos sobre el total de activos de riesgo pasaron de un 3% en 1989 a un 8% en 1993. La dotación para insolvencias cubría el 56,6% de los activos dudosos a finales de 1993, frente al 77,9% en 1989. La tasa de crecimiento de los activos dudosos era el 38,9% en 1991, el 50,7% en 1992 y el 38,5% en 1993. De estas cifras se desprende que el sector bancario deberá aún esforzarse de manera especial en 1994.¹ Ese esfuerzo deberá proseguir en los próximos años, en los que será preciso cancelar en mayor medida los activos dudosos para superar la situación. Esto, sin duda, repercutirá negativamente en el nivel de beneficios.²

¹ Las provisiones para préstamos han venido aumentando en los últimos años, pasando de un 0,41% sobre el total de activos medios en 1989 al 0,54% en 1992 y al 0,72% en 1993.

² No obstante, en 1993, factores aislados de signo positivo, como son los importantes beneficios obtenidos en la negociación de divisas y en sus inversiones en renta fija, han repercutido favorablemente sobre los beneficios anuales de los bancos españoles, lo que, en parte, puede compensar el aumento de las provisiones para préstamos. En cambio, en 1994, la situación ha cambiado en parte por la subida de los tipos de interés a largo plazo, que repercutirá negativamente en los beneficios del sector bancario este año, debido a las pérdidas registradas en sus inversiones en renta fija, lo que se sumará al problema de las provisiones.

Cuadro 9

Situación del sector bancario en lo que respecta a los activos de dudoso cobro

	(en % a finales del año)			
	1989	1991	1992	1993
Activos dudosos ¹ sobre el total de activos de riesgo ²	3,0	4,4	6,0	8,0
Dotación para insolvencias de activos dudosos ¹	77,9	64,4	55,7	56,6
Dotación para insolvencias de activos de riesgo ²	2,3	2,8	3,4	4,5
<i>Pro memoria:</i>				
Tasa de crecimiento del total de activos de riesgo ²	16,9	17,2	8,8	4,0
Tasa de crecimiento de los activos dudosos	7,3	38,9	50,7	38,5

Fuente: Banco de España. *Boletín económico*, abril 1994.

¹ Menos los activos dudosos de riesgo país.

² Préstamos, valores de renta fija y otros activos sobre el sector privado y no residentes.

Queda por analizar otro aspecto de suma importancia: la competencia del exterior. La liberalización de los movimientos de capitales, que culminó en 1992, no es sino un elemento de la ecuación: los residentes pueden efectuar libremente sus compras en el extranjero, pero, en la práctica, esta posibilidad se circunscribe a los grandes agentes del mercado, debido a los costes que conlleva. Como ya se señaló anteriormente, el aumento de la competencia del sector bancario se ha generado

fundamentalmente en el interior: mayor competencia entre los bancos del país o de otras fuentes internas, como las entidades bancarias no financieras. Los bancos extranjeros han podido desarrollar su actividad en España sujetos a limitaciones en el ejercicio de la libertad de establecimiento (limitando el número de sucursales directas o a través de un pequeño número de filiales). La libre prestación de servicios y la plena libertad de establecimiento para los bancos extranjeros es una realidad en España sólo desde abril de 1994, aunque la aplicación de la Segunda Directiva Bancaria debía haberse producido a principios de 1993. Por consiguiente aún queda por superar, en los años venideros, la prueba de una competencia real.

Algunos bancos españoles ya se están preparando para ese momento y están comenzando a diversificar sus actividades imprimiéndoles un sello más internacional. A este respecto, las estrategias varían, desde una fuerte presencia en la escena internacional (fundamentalmente manteniendo un número limitado de sucursales en el exterior), a los acuerdos con otros bancos europeos para explotar conjuntamente, en el extranjero, operaciones rentables, o el intercambio de participaciones accionariales con otros bancos internacionales, el refuerzo de la importancia de sus departamentos internacionales de negociación de valores y divisas, etc.

4. El mercado de valores

4.1. Situación a finales de 1989

En el último informe sobre el sistema financiero español se destacaban diversos rasgos estructurales de los mercados de valores españoles. Parece oportuno recordarlos antes de analizar los cambios más importantes y la evolución reciente.

A finales de 1989, la bolsa española era relativamente pequeña frente a las bolsas europeas y al tamaño de la economía española. Por ello, su papel de canalizadora de los ahorros del sector privado hacia proyectos de inversión de ese mismo sector era modesto. Pese a ser relativamente pequeño, el mercado español de acciones estaba en mejor situación que el de obligaciones. El escaso desarrollo de este segmento de los mercados de valores, tanto en términos de capitalización como de volumen de negociación, suponía una laguna del sistema financiero español, que comenzó a colmarse gracias al intenso crecimiento del mercado extrabursátil de deuda pública creado en 1987, supervisado por el Banco de España y basado en un sistema sumamente eficaz de anotaciones en cuenta.

Conscientes de la desventaja que ello supondría para la bolsa española, una vez hecho realidad el mercado financiero único, las autoridades españolas emprendieron un ambicioso programa de modernización para dotarlo de mayor eficacia y de mejores condiciones para hacer frente al desafío de la competencia europea. En primer lugar, se creó una nueva estructura institucional (la Comisión Nacional del Mercado de Valores, encargada de supervisar, regular y controlar los mercados de valores; la implantación de una nueva estructura jurídica para los participantes en el mercado, basada en sociedades de valores, que sustituirían al antiguo sistema de funcionarios (agentes de cambio y bolsa); la creación de un nuevo servicio de compensación y liquidación, etc.) y, en segundo lugar, se introdujeron importantes cambios técnicos (un nuevo sistema de negociación electrónica; nuevos mecanismos para mejorar la difusión de la información en tiempo real; la aceptación de valores extranjeros; la creación de un mercado de productos derivados, etc.).

4.2. Importancia de la Bolsa oficial

4.2.1. Capitalización del mercado

En lo que respecta a la capitalización del mercado de acciones, la situación no ha variado apenas. La Bolsa de Madrid representa el 5,4% del total de la UE (frente al 6,3% de 1989). Se sitúa en quinto lugar, inmediatamente después de Amsterdam y a mucha distancia de las Bolsas de Londres, de Alemania y de Francia (que representan el 43%, el 16% y el 17%, respectivamente). En cuanto a la importancia relativa sobre el conjunto de la economía, la capitalización del mercado aumentó hasta el 34,1% en 1993, frente al 30% de 1989, pero se mantiene, *grosso modo*, en la misma línea que las bolsas europeas (123% la de Londres; 37,6% la de París; 25% la alemana).

Como puede apreciarse en el cuadro 10, la importancia relativa de la capitalización del mercado de obligaciones en la Bolsa de Madrid es aún menor que la del mercado de acciones. Aproximadamente la mitad del mercado está constituido por deuda del sector privado y la otra mitad por deuda pública. Su capitalización representa un escaso 0,5% del total del mercado de la UE (frente al 2% en 1989) y apenas un 7,2 del PIB (frente al 17,1% en 1989), a mucha distancia de otros países de la UE (4% y 84%, Amsterdam; 10% y 71%, Milán; 27% y 98%, Alemania, etc...).

Cuadro 10**Datos estructurales de la Bolsa de Madrid en 1993**

	Acciones	Bonos
Número de valores que cotizan	379	914
Capitalización del mercado:		
— en miles de millones de PTA	20 833	4 371
— en % del PIB	34,1	7,2
— en % sobre EUR 12	5,4	0,5
Volumen de negociación:		
— en miles de millones de PTA	5 772	1 865
— en % de la capitalización del mercado	27,7	42,5

Fuente: Federación de Bolsas Europeas.

4.2.2. Volumen de negociación

En términos de capitalización, el volumen de negociación es el 27,7% de las acciones (frente al 28,4% en 1989) y el 42,5% de las obligaciones (lo que supone un gran salto desde el 2,7% de 1989). Esta proporción da una idea de la liquidez relativa de cada mercado en relación a su tamaño. También en este caso, pese a ser comparativamente menor, el mercado de acciones de Madrid puede equipararse, en cierta medida, con otros mercados de la UE (54,2%, Milán; 35,3%, Amsterdam; 35,3%, París; 71,5%, Londres, etc.). En cambio, el mercado de obligaciones, pese a la mejora de los últimos años, se sitúa a mucha distancia de los europeos (92%, Amsterdam; 46%, Milán; 110%, Alemania; 193%, París, etc.).

A primera vista, la conclusión parece obvia: tanto la baja capitalización del mercado (mercado primario) como el reducido volumen de negociación (mercado secundario) indican una falta de desarrollo del mercado de obligaciones de Madrid.

Ahora bien, es preciso matizar esta conclusión, con los siguientes hechos:

- El mercado de obligaciones de Madrid es, básicamente, un mercado de inversores minoristas para la deuda del sector privado. El mercado mayorista de la deuda del sector privado es, fundamentalmente, el AIAF (véase más adelante) y el de deuda pública es el mercado de anotaciones en cuenta, supervisado por el Banco de España (véase también más adelante).

- La Bolsa de Madrid emprendió un proceso de mejora de su mercado de obligaciones que apenas ahora empieza a dar fruto. En octubre de 1991, para la deuda del sector privado, y en febrero de 1992, para la deuda pública, se introdujo un sistema de negociación electrónico (el correspondiente a la deuda pública vinculado al sistema de anotaciones en cuenta del Banco de España) que ha repercutido favorablemente en el funcionamiento del mercado, en términos de transparencia, formación de precios y ejecución, compensación y liquidación de las operaciones. En ese contexto, el volumen de negociación creció de forma notable, pasando de 514 000 millones de pesetas a una cifra provisional de 1 752 miles de millones en 1993, de la que el 41% correspondió a la deuda del sector público y el 59% a la deuda del sector privado (fuente: Banco de España. Boletín estadístico).

4.3. Otros segmentos del mercado de capitales**4.3.1. El mercado de anotaciones en cuenta**

En 1987, se creó un mercado extrabursátil de deuda pública, supervisado por el Banco de España y basado en un eficaz sistema de anotaciones en cuenta. Es en este mercado donde se negocia la mayor parte de la deuda pública.

Como se aprecia fácilmente en el cuadro 11, el crecimiento del mercado, desde su creación en 1987, ha sido espectacular. En lo que atañe a la capitalización, es casi seis veces mayor que el mercado de obligaciones de Madrid (un total de 25 037 000 millones de pesetas en letras del Tesoro y obligaciones del Estado, conjuntamente, frente a 4 371 000 millones de pesetas en el mercado de obligaciones de Madrid a finales de 1993). A finales de 1987, la capitalización del mercado era de 4 135 000 millones de pesetas, y a finales de 1993, 25 037 000 millones (se había multiplicado por seis), lo que se explica, ante todo, no ya por el éxito del mercado, sino también por el importante aumento del saldo vivo de deuda pública, para financiar el persistente déficit público.¹

¹ Otra característica destacable es que la capitalización en lo que atañe a las letras del Tesoro se ha prácticamente estancado, al tiempo que crecían las obligaciones del Estado, lo que indica claramente una extensión de los vencimientos en la deuda del sector público español.

Cuadro 11**Banco de España. Mercado de deuda pública anotada***(en miles de millones de pesetas)*

	1987	1989	1991	1992	1993
Capitalización del mercado:					
— letras del Tesoro	2 538	9 943	10 341	10 521	10 723
— obligaciones del Estado	1 597	3 780	6 773	7 964	14 314
Volumen de negociación del mercado:					
1. Operaciones al contado¹					
— letras del Tesoro	1 119	7 238	14 749	13 453	18 871
— obligaciones del Estado	397	4 921	23 510	59 705	176 167
2. Operaciones repo^{1,2}:					
— letras del Tesoro	23 958	173 420	220 087	208 342	185 087
— obligaciones del Estado	3 848	44 481	106 542	169 185	274 171

¹ De las cuales, aproximadamente la tercera parte son operaciones entre miembros del mercado.² La mayor parte de las cuales son operaciones a un día.Fuente: Banco de España. *Boletín estadístico*.

En lo que se refiere al volumen de negociación, la situación es verdaderamente espectacular. Incluso sin tener en cuenta los repos (que, en cualquier caso, son sobre todo operaciones a un día), el volumen de negociación ha experimentado un impresionante aumento: las operaciones al contado han pasado de 1 119 000 millones de pesetas en letras del Tesoro y 397 000 millones en obligaciones del Estado, en 1987, a 18 871 000 millones y 176 167 000 millones de pesetas, respectivamente, en 1993,¹ lo que hace que sea un mercado de elevada liquidez.

4.3.2. El mercado AIAF

La Asociación de Intermediarios de Activos Financieros (AIAF) se fundó en 1987. Esta Asociación organizó un mercado electrónico que se reconoció oficialmente el 13.09.1991. La AIAF es la institución autorreguladora y supervisora del mercado y la SCLV (Sociedad de Compensación y Liquidación de Valores) es la cámara de compensación, liquidación y pagos. Las sociedades que pertenecen a la AIAF (mediadores y bancos) constituyen una variada representación del sector financiero español. El mercado AIAF es, esencialmente, un mercado extrabursátil y, fundamentalmente, un mercado mayorista o institucional de valores de renta fija. Los principales instrumentos que se negocian son, en el plano nacional, pagarés de empresa, valores

garantizados por hipotecas y otros valores de renta fija y, en el plano internacional, los bonos matador.²

El sistema electrónico de cotización (SECA) de la AIAF funciona a través de las pantallas Reuters. Todas las sociedades miembros emplean pantallas normalizadas a través de las cuales se seleccionan los precios de compra y venta más competitivos para emisiones individuales predeterminadas. Este sistema permite que las sociedades miembros actúen de creadoras de mercado y de aseguradoras de emisiones de valores de renta fija. Este mercado, guiado por los precios, no se corresponde con un mercado físico concreto. Existen normas transparentes sobre la negociación y liquidación, que definen los valores objeto de la negociación, los miembros participantes, el funcionamiento y las obligaciones en materia de información de las operaciones. La AIAF fija dichas normas, controla y supervisa su cumplimiento y garantiza la apropiada difusión de la información sobre la actividad negociadora.

El éxito inicial de la AIAF queda patente en el cuadro 12. El volumen de negociación (890 000 millones de pesetas en 1992 y 1 351 000 millones en 1993) es similar al del mercado oficial de obligaciones de Madrid (véase el cuadro 10), pero su tasa de crecimiento en los dos últimos años es mucho más elevada (18 % en 1992 y 52 % en 1993). Otro rasgo destacable es el cambio en la composición de productos negociados. Si, en un principio, los instrumentos más negociados en el

¹ Este fenómeno se explica, en parte, por las generalizadas expectativas entre los participantes en el mercado de una importante reducción de los tipos de interés nominal a largo plazo, especialmente desde el último trimestre de 1992.

² Bonos emitidos por no residentes y denominados en pesetas.

mercado AIAF eran los pagarés de empresa y los bonos matador, actualmente se asiste a un incremento de la negociación de valores a largo plazo y una reducción de la importancia de la negociación de pagarés de empresa.

Cuadro 12

Volumen de negociación en el mercado AIAF

	<i>(en miles de millones de pesetas)</i>		
	1991	1992	1993
Pagarés de empresa	542	397	305
Valores garantizados por hipotecas	5	61	250
Otros valores de renta fija	15	221	404
Bonos matador	195	211	392
Total	757	890	1 351

Fuente: Banco de España. Boletín estadístico.

Sin embargo, pese a la indudable mejoría que el mercado AIAF supone para el mercado español de valores privados de renta fija, sumando ambos mercados (el AIAF y el mercado de obligaciones de Madrid), este segmento del sistema financiero español aparece aún subdesarrollado. Aunque en los últimos años se han dado importantes pasos, aún cabe introducir mejoras, y las autoridades deben seguir esforzándose por lograrlas. Nuevamente, como ya se dijo en 1989, aunque en menor grado, en el futuro será preciso colmar esta deficiencia si se quiere conseguir un desarrollo armónico y equilibrado del conjunto del sistema financiero.

4.3.3. El mercado de productos derivados

En julio de 1991, se creó una sociedad holding que, con el nombre de MEFF, agrupó a los mercados independientes de futuros (Barcelona) y opciones (Madrid) ya existentes. Como consecuencia del acuerdo, el MEFF Renta Variable negocia productos basados en acciones en Madrid (futuros y opciones sobre índices bursátiles y opciones sobre acciones individuales) y el MEFF Renta Fija negocia productos basados en valores de renta fija y en divisas en Barcelona (obligaciones, futuros y opciones sobre tipos de interés y divisas).

Actualmente, los principales productos derivados que se negocian en el mercado son los siguientes:

- Un contrato de futuros sobre un bono notional de deuda pública a diez años, lanzado en abril de 1992, que compite con éxito con un contrato similar lanzado por el

LIFFE en marzo de 1993. También existe un contrato de opción para ese bono.

- Un contrato de futuros y de opciones sobre el MIBOR-90 (tipo de interés interbancario a tres meses).
- Un contrato de futuros y opciones sobre el IBEX-35 (índice de acciones que comprende las principales acciones españolas cotizadas).

El volumen de negociación del mercado de derivados español está equiparándose gradualmente al de los mercados europeos, como se aprecia en el cuadro 13. En productos derivados, España se sitúa en quinta posición, con 28 000 millones de ecus de valor subyacente negociado, tras Francia (455 700 millones), Reino Unido (443 700 millones), Alemania (354 300 millones) y los Países Bajos (114 900 millones). En lo que respecta a los derivados sobre obligaciones, España ocupa el cuarto lugar, pero a mucha menos distancia de los mercados europeos, con 347 000 millones de ecus de valor subyacente negociado, frente a Alemania (2 159 600 millones), Reino Unido (1 068 400 millones) y Francia (834 300 millones). Además, cabe resaltar que, al igual que en 1993, se ha dado un gran salto en el volumen de negociación, pues se ha triplicado y quintuplicado el número de contratos negociados en lo que atañe a acciones y obligaciones, respectivamente, en el primer semestre de 1994, frente al mismo período de 1993 (Fuente: Banco de España. Boletín estadístico). Este aumento es de igual naturaleza que el experimentado en el mercado al contado (véase el cuadro 11), ya que los inversores utilizan los mercados de derivados a efectos de cobertura y/o como un sistema fácil de reorganizar sus carteras.

Cuadro 13

Volumen de negociación del mercado de productos derivados en 1993

	<i>(en miles de millones de ecus de valor subyacente)</i>	
	Acciones ¹	Obligaciones ²
NL	114,9	10,2
B	1,3	14,2
DK	6,0	91,8
D	354,3	2 159,6
UK	443,7	1 068,4
E	28,0	347,1
I	—	12,1
F	455,7	834,3

¹ Opciones sobre acciones e índices bursátiles y futuros sobre índices bursátiles.

² Opciones y futuros sobre obligaciones.

Fuente: Federación de Bolsas Europeas.

4.4. El mercado único de servicios financieros

El mercado único de servicios financieros sólo será realidad a principios de 1996, una vez entren en vigor la Directiva sobre servicios de inversión y otras directivas conexas. Se concederá el pasaporte único a las sociedades de valores de la UE y en toda ella se aplicará plenamente el derecho de establecimiento y la libre prestación de servicios. Ante esta perspectiva, las autoridades españolas emprendieron un ambicioso programa de modernización, para hacer el mercado de valores español más eficaz y capaz de hacer frente al desafío de la competencia del exterior. En los últimos años se han emprendido mejoras que han aumentado la competitividad y han situado el sistema a gran distancia del antiguo, mucho menos transparente y eficaz que el actual. Sin embargo, y aunque algunas medidas regulatorias han sido transpuestas a la legislación española ante de la fecha límite de 1996, los mercados y las sociedades de valores españoles están todavía muy protegidos de la competencia del exterior y fundamentalmente orientados al mercado interno y, aunque en algunos casos se han registrado éxitos parciales,¹ los peligros que aún acechan pueden ser importantes. Por consiguiente, los avances logrados han de considerarse un punto de partida para nuevos avances: en primer lugar, las grandes sociedades de valores extranjeras aún tienen que penetrar realmente en el mercado y, en segundo lugar, la competencia de otros mercados (como el SEAQ-internacional, radicado en Londres) puede seguir erosionando la base del mercado de acciones. En el primer caso, las sociedades de valores españolas podrían verse abocadas a un proceso de reestructuración semejante al experimentado a finales de la década de los ochenta, cuando se eliminó el antiguo sistema de control oficial. En el segundo caso, la negociación de los valores españoles más importantes podría seguir dirigiéndose al SEAQ (en lo que atañe al mercado de acciones) y las grandes sociedades españolas podrían intentar acudir a otros mercados para financiar sus operaciones (en lo que atañe al mercado de renta fija) en mayor medida que en la actualidad.

5. Conclusiones

Las autoridades españolas han continuado esforzándose por liberalizar y modernizar el sistema financiero español en los últimos años. La perspectiva de un espacio financiero europeo único ha servido, sin duda, de estímulo fundamental

para acelerar este proceso, iniciado a mediados de la década de los ochenta, para hacer las entidades financieras españolas más competitivas y capaces de afrontar los desafíos del exterior.

En el ámbito de los movimientos de capitales, España eliminó todos los controles de cambios dentro del plazo previsto en la pertinente legislación comunitaria (antes del 31.12.92), aunque aún quedan por resolver algunos aspectos controvertidos. Se trata, básicamente, de la autorización exigida para la exportación de billetes y cheques por importe superior a los 5 millones de pesetas, y de la consideración de inversor no comunitario —en algunos casos relacionados con inversiones del exterior en España— que se aplica a las sociedades controladas por residentes de terceros países (lo que se conoce como la «teoría del control»). Al mismo tiempo, el proceso de liberalización ha tenido importantes repercusiones, tanto en lo que se refiere al incremento de los movimientos transfronterizos de capitales, como a su composición. Las inversiones de cartera del exterior en España (esencialmente en deuda pública) y las salidas de capitales a corto plazo (fundamentalmente apertura de depósitos en el exterior por residentes y los créditos a corto otorgados a no residentes) han experimentado en los últimos años un crecimiento espectacular.

Dado el tamaño relativamente pequeño de las *entidades de crédito españolas* frente a las de otras economías importantes, las autoridades españolas favorecieron un proceso de concentraciones a través de un número relativamente alto de fusiones y adquisiciones, al objeto de racionalizar el sector y aumentar su competitividad, en el plano tanto nacional como internacional. En lo que atañe a la rentabilidad, el sistema bancario español aún obtiene márgenes de intermediación relativamente elevados, que, en cierta medida, se contrarrestan con unos gastos de explotación también relativamente elevados (debido, en parte, al exceso de plantilla y de sucursales), lo que redundaba en un buen nivel de beneficios antes de impuestos. No obstante, ante el aumento de la competitividad dentro del país (entre los propios bancos y entre bancos y entidades financieras no bancarias) en los últimos años, se aprecia una tendencia a la reducción del margen de intermediación, que ha de ir acompañado de un mejor control de los gastos de explotación y de personal. Sin embargo, dado el aumento de activos dudosos registrado en los últimos años, como consecuencia de la fase de recesión del ciclo económico, y pese a un nivel de capitalización relativamente elevado, las entidades de crédito españolas deberán seguir esforzándose en este terreno para hacer frente a la situación. Por último, cabe señalar que los bancos españoles aún tendrán que pasar la verdadera prueba de la competitividad en los próximos años, cuando se aplique plenamente lo dispuesto en la Segunda Directiva Bancaria.

¹ Por ejemplo, el mantenimiento del mercado de deuda del sector público dentro de España gracias al éxito del sistema de anotaciones en cuenta supervisado por el Banco de España, el fracaso del contrato de futuros sobre obligaciones lanzado por LIFFE, gracias a la pronta reacción del MEFF, el éxito inicial del mercado AIAF, etc.

Aunque a finales de la década de los ochenta se han venido introduciendo importantes cambios en la Bolsa española, la situación no ha mejorado de manera significativa en los últimos años en lo que a capitalización y volumen de contratación se refiere. Sigue siendo relativamente pequeña comparada con las bolsas europeas y el tamaño de la economía española y, en consecuencia, su papel de canalizadora del ahorro del sector privado hacia proyectos de inversión de ese sector es modesto. Se han registrado, no obstante, algunos progresos en los últimos años, lo que se aprecia por el éxito de diversos segmentos

nuevos de los mercados de capitales (el sistema de deuda pública anotada supervisado por el Banco de España, el mercado mayorista AIAF y el mercado de derivados MEFF). Pese a ello, los esfuerzos deben seguir realizándose durante los próximos años, especialmente para el fomento e implantación de un mercado de deuda privada bien desarrollado, si los mercados de capitales y los intermediarios españoles quieren superar con éxito la prueba de la competencia real que conllevará la plena instauración del mercado único de servicios financieros en 1996.

Venta y suscripciones • Salg og abonnement • Verkauf und Abonnement • Πωλήσεις και συνδρομές
Sales and subscriptions • Vente et abonnements • Vendita e abbonamenti
Verkoop en abonnementen • Venda e assinaturas

BELGIQUE / BELGIË

Moniteur belge / Belgisch staatsblad
 Rue de Louvain 42 / Leuvenseweg 42
 1000 Bruxelles / 1000 Brussel
 Tél. (02) 512 00 26
 Fax (02) 511 01 84

Jean De Lannoy
 Avenue du Roi 202 / Koningslaan 202
 1060 Bruxelles / 1060 Brussel
 Tél. (02) 538 51 69
 Télex 63220 UNBOOK B
 Fax (02) 538 08 41
 Autres distributeurs/
 Overige verkooppunten:

Librairie européenne/ Europese boekhandel
 Rue de la Loi 244/Wetstraat 244
 1040 Bruxelles / 1040 Brussel
 Tél. (02) 231 04 35
 Fax (02) 735 08 60

DANMARK

J. H. Schultz Information A/S
 Herstedvang 10-12
 2620 Albertslund
 Tlf. 43 63 23 00
 Fax (Sales) 43 63 19 69
 Fax (Management) 43 63 19 49

DEUTSCHLAND

Bundesanzeiger Verlag
 Breite Straße 78-80
 Postfach 10 05 34
 50445 Köln
 Tel. (02 21) 20 29-0
 Fax (02 21) 202 92 78

GREECE/ΕΛΛΑΔΑ

G.C. Eleftheroudakis SA
 International Bookstore
 Nikis Street 4
 10563 Athens
 Tel. (01) 322 63 23
 Telex 219410 ELEF
 Fax 323 98 21

ESPAÑA

Boletín Oficial del Estado
 Trafalgar, 27-29
 28071 Madrid
 Tel. (91) 538 22 95
 Fax (91) 538 23 49

Mundi-Prensa Libros, SA
 Castelló, 37
 28001 Madrid
 Tel. (91) 431 33 99 (Libros)
 431 32 22 (Suscripciones)
 435 36 37 (Dirección)
 Télex 49370-MPLI-E
 Fax (91) 575 39 98
 Sucursal:

Librería Internacional AEDOS
 Consejo de Ciento, 391
 08009 Barcelona
 Tel. (93) 488 34 92
 Fax (93) 487 76 59

Libreria de la Generalitat de Catalunya
 Rambla dels Estudis, 118 (Palau Moja)
 08002 Barcelona
 Tel. (93) 302 68 35
 Tel. (93) 302 64 62
 Fax (93) 302 12 99

FRANCE

Journal officiel Service des publications des Communautés européennes
 26, rue Desaix
 75727 Paris Cedex 15
 Tél. (1) 40 58 77 01/31
 Fax (1) 40 58 77 00

IRELAND

Government Supplies Agency
 4-5 Harcourt Road
 Dublin 2
 Tel. (1) 66 13 111
 Fax (1) 47 80 645

ITALIA

Licosa SpA
 Via Duca di Calabria 1/1
 Casella postale 552
 50125 Firenze
 Tel. (055) 64 54 15
 Fax 64 12 57
 Telex 570466 LICOSA I

GRAND-DUCHÉ DE LUXEMBOURG

Messageries du livre
 5, rue Raiffeisen
 2411 Luxembourg
 Tél. 40 10 20
 Fax 49 06 61

NEDERLAND

SDU Overheidsinformatie
 Externe Fondsen
 Posibus 20014
 2500 EA 's-Gravenhage
 Tel. (070) 37 89 880
 Fax (070) 37 89 783

PORTUGAL

Imprensa Nacional
 Casa da Moeda, EP
 Rua D. Francisco Manuel de Melo, 5
 1092 Lisboa Codex
 Tel. (01) 387 30 02/385 83 25
 Fax (01) 384 01 32

Distribuidora de Livros Bertrand, Ld.^a

Grupo Bertrand, SA
 Rua das Terras dos Vales, 4-A
 Apartado 37
 2700 Amadora Codex
 Tel. (01) 49 59 050
 Telex 15798 BERDIS
 Fax 49 60 255

UNITED KINGDOM

HMSO Books (Agency section)
 HMSO Publications Centre
 51 Nine Elms Lane
 London SW8 5DR
 Tel. (071) 873 9090
 Fax 873 8463
 Telex 29 71 138

ÖSTERREICH

Manz'sche Verlags- und Universitätsbuchhandlung
 Kohlmarkt 16
 1014 Wien
 Tel. (1) 531 610
 Telex 112 500 BOX A
 Fax (1) 531 61-181

SUOMI/FINLAND

Akateeminen Kirjakauppa
 Keskuskatu 1
 PO Box 218
 00381 Helsinki
 Tel. (0) 121 41
 Fax (0) 121 44 41

NORGE

Narvesen Info Center
 Bertrand Narvesens vei 2
 PO Box 6125 Etterstad
 0602 Oslo 6
 Tel. (22) 57 33 00
 Telex 79668 NIC N
 Fax (22) 68 19 01

SVERIGE

BTJ AB
 Traktorvgen 13
 22100 Lund
 Tel. (046) 18 00 00
 Fax (046) 18 01 25
 30 79 47

ICELAND

BOKABUD LARUSAR BLÖNDAL
 Skólavörðustíg, 2
 101 Reykjavík
 Tel. 11 56 50
 Fax 12 55 60

SCHWEIZ / SUISSE / SVIZZERA

OSEC
 Stampfenbachstraße 85
 8035 Zürich
 Tel. (01) 365 54 49
 Fax (01) 365 54 11

BÄLGARIJA

Europress Klassica BK Ltd
 66, bd Vitoshka
 1463 Sofia
 Tel./Fax 2 52 74 75

ČESKÁ REPUBLIKA

NIS ČR
 Havelkova 22
 130 00 Praha 3
 Tel. (2) 24 22 94 33
 Fax (2) 24 22 14 84

HRVATSKA

Mediatrade
 P. Hatza 1
 4100 Zagreb
 Tel. (041) 430 392

MAGYARORSZÁG

Euro-Info-Service
 Honvéd Europá Ház
 Margitsziget
 1138 Budapest
 Tel./Fax 1 111 60 61
 1 111 62 16

POLSKA

Business Foundation
 ul. Krucza 38/42
 00-512 Warszawa
 Tel. (2) 621 99 93, 628-28-82
 International Fax&Phone
 (0-39) 12-00-77

ROMÂNIA

Euromedia
 65, Strada Dionisie Lupu
 70184 Bucuresti
 Tel./Fax 1-31 29 646

RUSSIA

CCEC
 9,60-letiya Oktyabrya Avenue
 117312 Moscow
 Tel./Fax (095) 135 52 27

SLOVAKIA

Slovak Technical Library
 Nm. slobody 19
 812 23 Bratislava 1
 Tel. (7) 5220 452
 Fax : (7) 5295 785

CYPRUS

Cyprus Chamber of Commerce and Industry
 Chamber Building
 38 Grivas Dhigenis Ave
 3 Deligiorgis Street
 PO Box 1455
 Nicosia
 Tel. (2) 449500/462312
 Fax (2) 458630

MALTA

Miller distributors Ltd
 PO Box 25
 Malta International Airport
 LQA 05 Malta
 Tel. 66 44 88
 Fax 67 67 99

TÜRKIYE

Pres AS
 İstiklal Caddesi 469
 80050 Tünel-Istanbul
 Tel. 0(212) 252 81 41 - 251 91 96
 Fax 0(212) 251 91 97

ISRAEL

ROY International
 PO Box 13056
 41 Mishmar Hayarden Street
 Tel Aviv 61130
 Tel. 3 496 108
 Fax 3 648 60 39

EGYPT/ MIDDLE EAST

Middle East Observer
 41 Sherif St.
 Cairo
 Tel/Fax 39 39 732

UNITED STATES OF AMERICA / CANADA

UNIPUB

4611-F Assembly Drive
 Lanham, MD 20706-4391
 Tel. Toll Free (800) 274 4888
 Fax (301) 459 0056

CANADA

Subscriptions only
 Uniquement abonnements

Renouf Publishing Co. Ltd

1294 Algoma Road
 Ottawa, Ontario K1B 3W8
 Tel. (613) 741 43 33
 Fax (613) 741 54 39
 Telex 0534783

AUSTRALIA

Hunter Publications

58A Gipps Street
 Collingwood
 Victoria 3066
 Tel. (3) 417 5361
 Fax (3) 419 7154

JAPAN

Kinokuniya Company Ltd

17-7 Shinjuku 3-Chome
 Shinjuku-ku
 Tokyo 160-91
 Tel. (03) 3439-0121

Journal Department

PO Box 55 Chitose
 Tokyo 156
 Tel. (03) 3439-0124

SOUTH-EAST ASIA

Legal Library Services Ltd

Orchard
 PO Box 05523
 Singapore 9123
 Tel. 73 04 24 1
 Fax 24 32 47 9

SOUTH AFRICA

Safto

5th Floor, Export House
 Cnr Maude & West Streets
 Sandton 2146
 Tel. (011) 883-3737
 Fax (011) 883-6569

AUTRES PAYS OTHER COUNTRIES ANDERE LÄNDER

Office des publications officielles des Communautés européennes

2, rue Mercier
 2985 Luxembourg
 Tél. 499 28-1
 Télex PUBOF LU 1324 b
 Fax 48 85 73/48 68 17

Precio en Luxemburgo (IVA excluido): 30 ECU



OFICINA DE PUBLICACIONES OFICIALES
DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS

L-2985 Luxembourg

ISBN 92-826-9341-4



9 789282 693414 >