

A. CICLOS MONOGRÁFICOS

I

EUROPA

ESPAÑA ANTE EL EXAMEN DE CONVERGENCIA DE 1998

Por el Académico de Número

Excmo. Sr. D. Enrique Fuentes Quintana*

Es bien sabido que el proyecto de la integración europea, del que forma parte la Unión Monetaria, ha cubierto tres etapas con compromisos diferentes.

Esas tres etapas están referidas al Tratado de Roma, firmado en la capital italiana por los seis países fundadores el 25 de marzo de 1957; el Acta Única Europea, acordada por los países comunitarios en diciembre de 1985 y aplicada a partir de 1986; y el Tratado de la Unión Europea para la formación de la Unión Económica y Monetaria, firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, ratificado por los Parlamentos de los Estados miembros de la Comunidad a finales de 1993.

Estos tres Tratados, dirigiéndose a objetivo común de la integración europea, han servido a propósitos diferentes de ese proceso.

El Tratado de Roma concentró su atención primordial en crear un mercado común. Un Mercado Común Europeo entre los seis países fundadores que, al ampliar las fronteras de los Estados nacionales que lo constituían, permitiera impulsar su desarrollo económico. Como afirmó Adam Smith, el desarrollo económico de un país depende de la extensión del mercado y era la creación de ese mercado extenso, sin fronteras, entre los países de una Europa con elevada

* Sesión del día 4 de noviembre de 1997.

producción y renta nacionales la fuerza que permitiría generar demandas potentes de los distintos productos y servicios que avalaban e impulsaban el desarrollo económico de los diversos países, especializándose en las producciones en las que tenían ventaja comparativa, fomentando así sus intercambios, sus producciones y el empleo de sus recursos. El funcionamiento inicial del Mercado Común Europeo ratificó las esperanzas de los países que lo constituyeron, permitiendo desarrollar con más intensidad las producciones de los países fundadores que lo integraron y firmaron el Tratado de Roma. Un resultado final, que animaba a los países europeos que no estuvieron presentes en la firma del Tratado constitutivo de la CEE, a solicitar su adhesión. Se abriría con ello la línea de ampliación de la CEE que ha permitido pasar de los seis miembros fundadores a los quince actuales, con la perspectiva de futuras ampliaciones.

España llegó tarde a ese primer proyecto de la integración europea, constituido por el Mercado Común, a pesar de haber manifestado su voluntad de hacerlo en fecha bien temprana: el 9 de enero de 1962. Han sido, pues, veintitrés años largos los que transcurren entre esa fecha y la firma solemne del Tratado de Adhesión a las Comunidades Europeas suscrito en el Palacio Real de Madrid el 12 de junio de 1985.

Tres han sido los efectos fundamentales conseguidos por España del Tratado de Adhesión con las Comunidades Europeas como han destacado distintos análisis. En primer lugar, el reconocimiento de nuestra democracia por los países europeos integrados en la CEE. Esta consecuencia es la que los gobiernos democráticos habían perseguido desde 1977, conocedores de que la negativa comunitaria a la negociación con el régimen autoritario del franquismo y el ingreso de la España democrática constituiría una conquista política que avalaría al nuevo Estado español, nacido con la Constitución de 1978, pactada por todos los partidos políticos con representación parlamentaria. En segundo lugar, la posición europea de España permitía definir una política exterior con sentido. En tercer lugar, estaban los efectos económicos de la adhesión que supuso aceptar el llamado acervo comunitario a través de un período transitorio, en el que se optó por un modelo lento para la adaptación de nuestra economía, fijándose un período transitorio pivote de siete años para los distintos sectores productivos. El Tratado de Adhesión suponía la apuesta por una economía de mercado que incluía: la apertura exterior y la aplicación de la política comercial exterior de la CEE que eliminaba los residuos autárquicos con los que aún contaba nuestra política comercial; se afirmaba, asimismo, la libre circulación de trabajadores, capitales y servicios; se conseguía la aplicación de las políticas comunitarias (agrícola, comercial y de competencia) y se acentuaba la necesidad de conceder a la estabilidad económica la importancia de convertirse en una condición indispen-

sable para asegurar un crecimiento duradero. La aceptación de España de ese modelo de crecimiento europeo concedió al sistema económico español nuevas oportunidades de desarrollo, clarificando el futuro del país y generando así unas expectativas económicas favorables de las que España carecía antes de su integración. Adicionalmente, Europa vivía, en el momento de firmarse el Tratado de Adhesión con España, una fase de recuperación y expansión económicas, lo que explica, con todos los efectos anteriores, que la economía española comenzara a vivir una etapa de singular crecimiento económico a partir de 1985.

Con ser importantes esas consecuencias del Tratado de Adhesión, lo que resultaba realmente decisivo de nuestro ingreso en la Comunidad Europea era el hecho de que el país iba a participar en el proceso de intensificación de la integración europea con el Acta Única Europea y, posteriormente, con la entrada en vigor del Tratado de la Unión Europea, reformas con las que podría lograrse —con la práctica de una política activa por parte de España— nuevas oportunidades para su desarrollo económico.

En efecto, pocos meses después de la integración de España en la CEE, el proceso de integración europea iba a verse afectado en forma decisiva por la firma del segundo proyecto de la integración europea: el Acta Única Europea, cuyo contenido se había venido forjando en años anteriores que concluía en el año en el que España negociaba su fase final del Tratado de Adhesión y que contaba con motivaciones profundas. Con la reforma impulsada por el Acta Única se trataba de salir del «europesimismo» que venía dominando en Bruselas y los países comunitarios durante la larga fase que va de 1973 a 1984 y que Stanley Hoffman calificaría como «la etapa oscura y decadente de la CEE». Los años de esa década mostraron que la unión aduanera, lograda pronto por los países de la CEE tras el Tratado de Roma, no había creado un verdadero mercado interior y que las distintas economías continuaban, suprimidos sus límites arancelarios nacionales, ofreciendo diferencias y discriminaciones en las formalidades fronterizas. Una red de normas y reglamentaciones técnicas diferentes separaban a los diversos países, mientras que las compras públicas —que suponían el 10% del PIB comunitario en su componente contractual— estaban interferidas por prácticas restrictivas con fines proteccionistas; las prestaciones de servicios se hallaban, asimismo, cautivas en los límites nacionales y las disposiciones sanitarias y su aplicación frenaban —cuando no impedían— los intercambios comunitarios. Por otra parte, las reglas de decisión comunitarias, al responder al principio de unanimidad, paralizaban, con frecuencia, el proceso integrador europeo. En conclusión: como ha afirmado un economista europeo para referirse a esta situación de 1985 «el Mercado Común Europeo era el menos común de los mercados». No podía extrañar, en consecuencia, que esa situación se manifestara en una pérdida de competitividad alarmante

de la CEE: en 1985 la productividad media de la industria de los países más desarrollados de la Comunidad se situaba en torno al 40% de los niveles alcanzados por Japón y Estados Unidos. Esas economías europeas, escasamente eficientes, eran, además, incapaces de crear empleo como los que la economía americana había generado entre 1973 y 1985. El retraso tecnológico de los países comunitarios constituyó una señal adicional de alarma pues, en muchas áreas de alta tecnología, Japón y Estados Unidos habían desplazado a los países de la CEE.

Poner fin a esa decadencia europea sería el propósito al que respondería la política de la Comunidad, definida bajo el mandato de Jacques Delors, a partir de 1985. El camino a través del cual se intentaría lograrlo era el más obvio e inmediato: aprovechar la fuerza disponible del gran mercado comunitario europeo para definir una demanda potente —e igualmente accesible a todos los países— de 320 millones de consumidores con alta renta, una demanda capaz de despertar una oferta impulsada por las fuerzas de la competencia, y la innovación para atenderla. La creación de ese mercado interior verdadero exigía la adopción de un conjunto amplio de decisiones. En primer lugar, caminar hacia un objetivo final: el Mercado Único Comunitario al que se concebía como «un espacio sin fronteras en el que estaría garantizada la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales». En segundo lugar, el mercado interior precisaba —para su culminación— de un conjunto de políticas de acompañamiento: cooperación monetaria, cohesión económica y social, política social, políticas de investigación y desarrollo tecnológico y de medio ambiente.

Ese camino exigente para llegar al Mercado Único Europeo, consistente en asentar las libertades y adoptar las políticas de acompañamiento, es el que se programaba en su primer y esperanzador diseño operativo contenido en el «Libro Blanco sobre el Mercado Interior», elaborado por la Comisión Europea y adoptado por el Consejo Europeo reunido en Milán el 30 de junio de 1985, documento inspirador del Acta Única Europea, que iba a entrar en vigor en 1986. Diseño operativo y esperanzador, se afirma, porque el «Libro Blanco» abordaba el problema de la creación del Mercado Único Comunitario como un objetivo movilizador de las decisiones de los agentes económicos que debería ganar, para serlo, credibilidad y a cuyo servicio el «Libro Blanco» ponía un calendario preciso con 328 medidas (Reglamentos, Directivas y Recomendaciones) que deberían ser propuestas por la Comisión y adoptadas por el Consejo de las Comunidades en el transcurso de un período estricto que terminaría el 31 de diciembre de 1992.

Pese a las denunciadas dificultades de lograr la construcción del Mercado Único Comunitario en ese plazo comprometido, lo cierto es que, a finales de 1992, ese proyecto quedaba finalizado.

Fue en la cumbre celebrada en Madrid en junio de 1989, coincidiendo con el ingreso de la peseta en el Sistema Monetario Europeo, cuando se aprobaría el Informe Delors que, partiendo de las ideas rectoras del Informe Werner de comienzos de la década de los 70, se expondrían las ideas básicas que configuraban un nuevo objetivo de la integración europea: crear la UME. El Informe Delors orientaría este nuevo proyecto comunitario con algunas rectificaciones a su contenido en su versión final.

Esa versión final de la UME tendría dos etapas preparatorias para llegar a la tercera etapa de su constitución efectiva. La primera de esas etapas preparatorias debería ocuparse de sentar las bases de un Tratado que, de una parte, ofreciera los rasgos fundamentales de la UME y, de otra, definiera las condiciones de cumplimiento necesario para el ingreso de los países comunitarios que lo desearan en ese nuevo proyecto. El Tratado que regula la UME quedó finalizado a principios de 1992, aprobándose en la ciudad holandesa de Maastricht. La segunda etapa preparatoria de la UME atendería a dos objetivos distintos. El primero, analizar el cumplimiento por los distintos países comunitarios de los criterios condicionantes del ingreso en la UME, mostrando sus principales dificultades y aconsejando a los distintos países comunitarios sobre como superarlas. Por otra parte, en esta etapa debería prepararse técnicamente la Unión por la Comisión de las Comunidades de la UE y por el Instituto Monetario Europeo (IME), creado por los Bancos Centrales de los países comunitarios como precedente del futuro Banco Central Europeo. Esa segunda etapa, iniciada en 1994, finalizaría al término del año 1998. El 1 de enero de 1999 comenzaría la tercera etapa con la constitución de la UME con los países fundadores de la misma a través de las decisiones reglamentadas en el TUE y de acuerdo con el calendario fijado por el Consejo de Europa en su reunión de Madrid de 1995.

El proceso unificador del Mercado Único alcanza su máxima intensidad al incorporar la **Unión Monetaria** de la que el funcionamiento del Mercado Único podía derivar importantes y decisivas ventajas. Figuran entre estas: la reducción de los riesgos asociados a las variaciones del tipo de cambio (la moneda única mejoraría así la eficacia económica y favorecería la inversión y el comercio internacionales); la disminución de los costes de transacción por la sustitución de las distintas monedas nacionales; la unificación monetaria favorecería la integración al hacer más transparentes las diferencias entre los precios de los bienes y servicios de los distintos países; la Unión Monetaria contaría con una ventaja decisiva al permitir el logro de una mayor estabilidad económica y conseguiría, por esta vía, una mayor eficiencia en la asignación de los recursos disponibles, contribuyendo a la consecución de una senda de crecimiento más estable; finalmente, la moneda única —el euro— podría aspirar a convertirse en

una moneda de reserva internacional con la posible ventaja de aislar a la economía europea de las fluctuaciones del resto de las monedas reserva.

El principio obligado de cualquier análisis de la economía española frente al proyecto de la UME, lo constituye el **examen de convergencia**, que según el Tratado de la Unión Europea firmado en Maastricht el 7 de febrero de 1992, deberán aprobar los países integrantes de la UE que deseen participar como fundadores en la Unión Monetaria Europea.

Ese examen de convergencia, de aprobación necesaria para el ingreso en la UME, supone, como todo examen, el conocimiento de tres componentes bien diferenciados:

El conocimiento del *temario* del examen de convergencia que es preciso preparar y aprobar. Esto es; el cumplimiento de los criterios de convergencia, establecidos en el TUE, en que debería basarse la decisión responsable de cada país comunitario de presentarse o no como candidato y en esos criterios se basará, también, el juicio de los órganos que intervienen en la apreciación final de esta pretensión.

La *fecha del examen*, la *referencia temporal de los datos* con los que se juzgará el cumplimiento de los criterios de convergencia de los distintos países que a él comparezcan y el *conocimiento de los órganos calificadores* que intervienen en la decisión del ingreso.

Los fundamentos en que descansa en la actualidad la pretensión de cada país para la aprobación del examen de convergencia y la evaluación de los riesgos que afectan a esa pretensión.

El propósito de este trabajo es analizar esos tres componentes del **examen de convergencia**, refiriendo mis consideraciones a la economía española y a la regulación establecida en el TUE.

El primero de los componentes del examen de convergencia es el conocimiento del **temario de ese examen**. Un temario que define el cumplimiento de los criterios, bien conocidos y establecidos en el TUE. Esos criterios, enunciados con la mayor brevedad, son los siguientes:

A. Inflación: Definida como un blanco móvil relativo (media de los 3 países con menor inflación + 1.5 puntos). La inflación se medirá utilizando el Índice de Precios al Consumo armonizado (IPCA), calculado por Eurostaat.

B. Déficit público del sector de las Administraciones Públicas que no podrá superar el blanco fijo del 3% PIB.

C. La deuda pública de todas las Administraciones Públicas no podrá ser superior al blanco fijo límite máximo del 60% PIB.

- El cumplimiento de los criterios B) y C) anteriores contará con los márgenes de flexibilidad establecidos por el TUE (art. 104 C). Esa flexibilidad interpretativa establece para el criterio B) que si el déficit público superase el 3% del PIB por causa excepcional y temporal (con descenso sustancial y continuado aproximándose al nivel de referencia) se admitirá al país que así se comporte. Por lo que se refiere al criterio C) la Deuda Pública podrá superar el límite del 60% del PIB siempre y cuando se registre una disminución del ratio con aproximación a ritmo satisfactorio al nivel de referencia del Tratado pudiendo ser admitido en la UME el país en el que concurran esas circunstancias.

Tipos de interés a largo plazo (apreciado por bonos del Estado a 10 años) no deben superar a los registrados por los tres países con un menor crecimiento del IPC + 2 puntos.

Estabilidad cambiaria: que establece el respeto durante dos años como mínimo de los márgenes normales de fluctuación del mecanismo de cambios del SME, sin que se haya producido devaluación frente a la moneda de ningún estado miembro en los dos años anteriores.

Sostenibilidad en los niveles de convergencia alcanzados es el sexto y fundamental criterio del TUE, criterio frecuentemente olvidado pero condicionante básico para la aprobación del examen de convergencia.

Otros factores: El examen de convergencia tomará en consideración asimismo la evaluación del ecu, los resultados de la integración de los mercados, la solución y evolución de las balanzas de pagos por cuenta corriente y un estudio de los costes laborales unitarios y de otros índices de precios.

La tercera de las referencias al examen de convergencia la constituye el conjunto de las siguientes informaciones necesarias: la fecha del examen, la de los datos económicos en que debe basarse su realización y el conocimiento de los órganos que deben decidir el ingreso.

La **fecha del examen** será la del año 1998, con tres fases que culminarán con la decisión final del Consejo Europeo, en su composición de Jefes

de Estado y de Gobierno, que harán públicos en los primeros días de mayo (puente del 1 al 3) los países fundadores de la UME.

El cumplimiento de los criterios de convergencia se evaluará con los resultados económicos de 1997 y su sostenibilidad en el futuro. Es importante destacar que será la **convergencia sostenible** el criterio calificador del examen.

Son varios los **órganos calificadores del examen de convergencia** que intervendrán en las diversas fases en que el mismo se divide. Ese proceso parte de dos informes **técnicos**: el del IME y el de la Comisión europea. Ambos informes se referirán al cumplimiento de los criterios de convergencia por distintos países. Esos informes evaluarán país por país el cumplimiento de los requisitos de convergencia en términos de los resultados económicos de 1997 y su sostenibilidad. La Comisión realizará con su informe una recomendación al Consejo al nivel de Ministros de Economía y Hacienda (ECOFIN), el cual, por mayoría cualificada, adoptará una decisión evaluando para cada país miembro si cumple o no las condiciones para el ingreso en la UEM. El ECOFIN elevará y recomendará sus conclusiones al Consejo reunido en su formación de Jefes del Estado o de Gobierno. El Parlamento Europeo será consultado paralelamente y emitirá, asimismo, un dictamen al Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno. Es este Consejo el que, sobre la base de las recomendaciones del ECOFIN y los informes técnicos del Instituto Monetario Europeo y de la Comisión, así como del dictamen del Parlamento Europeo, adoptará la decisión política final, por mayoría cualificada, que seleccionará a los países que iniciarán el proceso de la Unión Monetaria.

De esta forma, sobre una base **técnica** (informes de la Comisión y su recomendación y del Instituto Monetario Europeo) se adoptará la **decisión política** de seleccionar a los países que formarán parte de la Unión Monetaria (decisiones del Consejo a nivel de Ministros y a su nivel de Jefes de Estado o de Gobierno). Así, pues, con distintos propósitos y con diversas competencias, los órganos o instituciones que intervendrán en el proceso de decisión son: el IME, la Comisión Europea, el ECOFIN, el Parlamento Europeo y el Consejo reunido en su formación de Jefes de Estado o de Gobierno, órgano decisorio final. El calendario previsto para la adopción de esas decisiones se inicia, con la emisión de los informes de la Comisión y el IME en marzo de 1998, la recomendación del ECOFIN en abril de 1998, emitiéndose en parecida fecha el dictamen del Parlamento Europeo. Todo ello para permitir que el Consejo en su nivel de Jefes de Estado o de Gobierno, teniendo a la vista los trabajos de las instituciones mencionadas, adopte una decisión final a comienzos de mayo de 1998.

El examen de convergencia ajustado a los criterios que constituyen su temario y a los preceptos del TUE, que regulan el proceso de su calificación que se han expuesto, debe contar, como premisa clave de la **decisión de cada país de la Comunidad de afrontarlo**. Refiriendo este problema a la economía española hay que afirmar que, cuando se constituía el nuevo gobierno del país, tras las elecciones generales de 1996, el gobierno decidió orientar su política económica con la referencia atenta y diaria de todas sus medidas a la superación del reto que suponía cumplir con los criterios de Maastricht para el ingreso en la UME en diciembre de 1997. Esta opción transcendental se fundamentaba en dos grupos de argumentos:

Como se ha afirmado, con razón que reconozco, hay que concluir que, por duras que fueran las exigencias de ese ajuste económico que planteaba el ingreso en la UME, y aún existiendo dudas razonables sobre la medida en qué España podría beneficiarse de **todas** las ventajas de la UME, existían **tres razones para obrar así**: a) La autoexclusión de un país no podía significar la aplicación de políticas diferenciadas para lograr mejores resultados. Cualquier desviación de las políticas nacionales de los criterios de disciplina fiscal y estabilidad económica —impuestos por el TUE para la participación en la UME— serían sancionadas severamente por los mercados financieros (globalizados) y por los mercados de cambios de divisas. b) El Tratado de Maastricht y los acuerdos posteriores establecían para los países «out» (países con derogación, esto es, situados al margen de la UME) una disciplina igual o superior a los países «in» (países que decidieran ingresar en la UME). c) Por otro lado, no formar parte de la UME conllevaba a la marginación de las decisiones adoptadas en el seno de la UME, sin dejar de sentir por ello sus consecuencias. d) Los criterios de Maastricht de equilibrio económico y estabilidad financiera constituían principios básicos para el desarrollo estable de la economía española (como afirmaría expresivamente el Gobernador del Banco de España: «lo que es bueno para Maastricht es bueno para la economía española»).

Esa política económica española, plegada al reto del ingreso en la UME, trataba de lograr una conducta acorde de la sociedad española para estabilizar sus precios y alcanzar una situación equilibrada y saneada de su Hacienda Pública. Unos objetivos que precisaban la aplicación de políticas impopulares que no han logrado definirse y aplicarse nunca **autónomamente** por nuestra política económica. En efecto, la historia de la política económica española prueba que los ajustes integrados por medidas de disciplina económica y fiscal, como los que demandaban nuestro ingreso en la UME, tendrían que lograrse presentándolos como retos y exigencias planteados a la economía española por el exterior. A ese reto a la capacidad de adaptación de la economía española realizado des-

de fuera, ha respondido positivamente casi siempre nuestra sociedad. El ejemplo más destacado de esta afirmación quizás se encuentre en el Plan de Estabilización de 1959, en el que las exigencias de las organizaciones internacionales (FMI, OCDE) constituyeron una premisa indispensable para la aprobación política y la aceptación social de sus medidas. Como afirmaría el profesor Ullastres en aquella oportunidad: «la estabilización de la economía española hay que hacerla en nuestro país desde el extranjero». Pues bien, el gobierno de mayo de 1996 planteó su política económica con el objetivo de entrar en la UME como un desafío al país, derivado del cumplimiento de las exigencias exteriores establecidas en Maastricht y comprometidas por España. Un planteamiento que ha llevado a nuestra sociedad y a nuestros agentes económicos a aceptar el reto y a variar sus comportamientos para lograrlo, secundando a la política económica del gobierno.

Esa pretensión de la política económica española de aprobar el examen de convergencia constituía un objetivo ambicioso y arriesgado para el gobierno que lo asumía a mediados de 1996. Quizás la mejor manera de evaluar las dificultades de ese objetivo sea la de conocer el grado de cumplimiento de los criterios de Maastricht. En diciembre de 1996 la situación era la siguiente:

- La inflación apreciada por el IPC se situaba en un crecimiento del 3,6% frente al 2,5% que era el exigido para el ingreso en la UME.
- El déficit público había alcanzado, con esfuerzos presupuestarios importantes desde mayo a diciembre de 1996, el 4,4% del PIB frente al 3% en que se situaba el listón de Maastricht.
- La deuda pública ascendía al 69,6% del PIB, que excedía en 9,6 puntos porcentuales al nivel al que debería situarse según los criterios del TUE.
- Se incumplía también el criterio del tipo de cambio pues éste prescribía que ningún país podía ingresar en la UME si había practicado una devaluación en los dos años anteriores. La peseta no cumplía este criterio pues en marzo de 1995 se había depreciado en un 7%.
- Los tipos de interés a largo plazo, situados en el 8,7, eran inferiores en 4 décimas de punto al límite superior fijado por el criterio de Maastricht (9,1%). Ese nivel de tipos de interés se había alcanzado por España en diciembre de 1996.

• Obviamente, **el criterio de sostenibilidad no** se cumplía por la economía española, toda vez que había logrado alcanzar uno tan solo de los cri-

terios de Maastricht —el de los tipos de interés— y ello por cuatro décimas y en el mes de diciembre.

Una situación ciertamente comprometida para llegar en el plazo de un año a rectificarla para convertir a España en candidato solvente para su ingreso en la UME.

Pues bien, la **sorpresa** reservada por el comportamiento de la economía española en 1997 es **doble** e importante y se registra en el **cumplimiento de los criterios de convergencia** exigidos para el ingreso en la UME y en la **credibilidad generalizada** de ese ingreso en las opiniones técnicas y en las cotizaciones de los mercados financieros.

Ante todo están los datos, es decir, los valores que alcanzan, al final de 1997, los criterios de Maastricht para la economía española. Estos valores son los siguientes:

- Inflación: 1.9% según IPCA, valor inferior al 2.7%, en que se ha situado en 1997 el criterio de Maastricht.
- Déficit público: según el Ministerio de Economía y Hacienda la cifra final alcanzará el 2,9% del PIB, por debajo del 3% permitido por el TUE.
- Deuda Pública: 68.1% del PIB frente a 69.5% del PIB en 1996. Criterio incumplido pero registrándose una disminución del porcentaje de la deuda en 1997, que la acerca al valor de referencia del TUE.
- Tipos de interés a largo plazo: 6 8% frente al 8% en que se encuentra el criterio de Maastricht.
- Estabilidad del tipo de cambio. La peseta ha mantenido su paridad sin devaluar desde hace más de dos años (marzo de 1995) y con cotización estable de la peseta dentro del SME (requisitos de Maastricht).

La conclusión que se desprende de esos valores de los criterios de convergencia para España es que, en 1997, España cumple todos los criterios con excepción del de Deuda Pública. Una excepción que debe salvarse con una interpretación flexible permitida por el Tratado de Maastricht.

En segundo lugar, no sólo los datos prueban el fundamento de la candidatura de España para su ingreso en la UME. Como antes se afirmaba, tam-

bién ese comportamiento de la economía española ha alcanzado una credibilidad generalizada de las principales opiniones técnicas y la menos retórica, pero más importante, de los mercados financieros.

El Director del Fondo Monetario Internacional afirmaría en Santander el pasado verano: «Hace un año ustedes se preguntaban ¿entrará España en la UME? Hoy se preguntan ¿quién entrará con nosotros?». El Comisario de Asuntos Económicos Yves Thiebaud de Silguy, al presentar las predicciones de la Comunidad este otoño, afirmó: «La situación económica española ha evolucionado muy favorablemente y es una de las más alentadoras de Europa» y la misma opinión se contiene en el Informe de la OCDE sobre la economía española aparecido en 1998. Los mercados, a través de las cotizaciones de los tipos de interés (utilizando los diferenciales implícitos en los tipos de interés entre España y Alemania), manifiestan una probabilidad de la entrada de España en la UME en 1999 superior al 90%. Y lo más significativo: los mercados han dejado de cotizar la probabilidad de que España entre con retraso en la UME. A juicio de los mercados, España no sólo va a entrar en la UME sino que lo hará en el grupo de cabeza en 1999.

Dos son las preguntas que plantea este comportamiento **sorprendente** de la economía española que nos abre las puertas de la UME:

Primera: ¿Qué causas explican este comportamiento de nuestra economía en 1997?, lo que equivale a referirse a las medidas de política económica y a los acontecimientos que están detrás de esas **causas**, y

Segunda: ¿Es **sostenible** este comportamiento en el futuro de nuestra vida en el área del Euro y, en todo caso, qué decisiones resultan fundamentales para vivir en ese nuevo espacio europeo que define la UME?

Tratemos de contestar a estas dos preguntas fundamentales.

La experiencia de la economía española en 1996 y 1997 y sus resultados no pueden entenderse sin la concurrencia de sus dos factores causantes: la firme decisión del nuevo gobierno del país desde mayo de 1996 para lograr la convergencia de la economía española con la comunitaria con el fin de conseguir su ingreso en la UME y la definición por la política monetaria autónoma del Banco de España de una estrategia eficiente para conseguir ese propósito del gobierno. El protagonismo del Banco de España, ganado por su autoridad en las decisiones clave de la política económica, ha constituido un factor decisivo para los resultados alcanzados a finales de 1997.

La política monetaria autónoma del Banco de España, concedida por la Ley de 1 de junio de 1994, respondió a una estrategia consistente en definir como su objetivo prioritario el logro de la estabilidad de precios a medio plazo (apreciado por el comportamiento del IPC). Desde 1995 el Banco de España fijó ese objetivo de estabilidad de precios de forma que el IPC pudiera situarse en 1996 entre el 3.5 y 4% y en 1997 por debajo del 3%. Esas previsiones se han cumplido, ganando así la credibilidad que se consigue cuando las palabras de los compromisos públicos coinciden con los hechos.

El secreto de ese cumplimiento de los objetivos de inflación reside en el diseño de una política general de estabilidad de la que debería partirse para reducir, de forma sostenible, la inflación. Esa política de estabilidad debería estar constituida por la colaboración de tres políticas con la política monetaria del Banco de España. A saber:

Una **política presupuestaria**, que redujera el déficit público y detuviera primero y disminuyera después el nivel de la deuda pública. Esa reducción del déficit público tendría que lograrse por una política de consolidación del gasto público y no por aumentos de la imposición. Los niveles elevados que alcanza la presión fiscal en la actualidad no aconsejaban su elevación por sus efectos negativos sobre los incentivos al trabajo, sobre el ahorro y la asunción de riesgos empresariales en los procesos de inversión. Por otra parte, la experiencia de la Hacienda Pública española muestra que los mayores ingresos derivados de una presión fiscal mayor tienden a aumentar los gastos públicos y no a reducir el déficit y la deuda pública.

La **liberalización y competencia** creciente en los mercados de bienes y servicios constituye, asimismo, una condición fundamental para lograr la estabilidad de precios.

La **moderación del crecimiento de los salarios y la flexibilización del mercado de trabajo**, comportamiento y reforma indispensables para reducir la inflación, aumentar el empleo y sostener la competitividad de nuestras producciones frente al exterior.

Dos de esos componentes de la política de estabilidad han estado presentes en 1997: la política presupuestaria y la liberalización de los mercados de bienes y servicios (medidas adoptadas en telecomunicaciones, colegios profesionales y eliminación de las intervenciones en precios vigilados).

Menos satisfactorio ha sido el comportamiento salarial y del mercado de trabajo (crecimiento de salarios por encima de la inflación y la productivi-

dad, con un crecimiento de los costes unitarios del trabajo y su repercusión sobre los precios).

Aún contando con esa limitación, el comportamiento del IPC en 1997 ha sido muy favorable. Tras ese comportamiento está, sin duda, la política monetaria autónoma del Banco de España, la política presupuestaria de 1997 y la liberalización de los mercados de productos y servicios.

A esa caída del IPC, en 1997, han contribuido, también, otras causas afortunadas: por un lado, la estabilidad de precios de las materias primas y de los valores unitarios de las importaciones que no se experimentaba desde hace muchos años. Por otra parte, las condiciones de estabilidad de los tipos de cambio han sido excepcionales. Por último, los precios de los alimentos han jugado un papel muy importante a los valores alcanzados por el IPC.

La caída de la inflación y la reducción del déficit público han permitido que la política monetaria redujera sustancialmente los tipos de interés, cuyos efectos sobre la economía española abrirían, en 1997, **una clara y perceptible etapa de expansión de su economía.**

Las causas de la fuerte expansión que ha llegado a disfrutar nuestra economía en 1997 son complejas y su conocimiento precisa remontarse en el tiempo para contabilizarlas debidamente. Tres son, en mi opinión, las premisas de las que han partido los favorables resultados económicos de 1997 que el Informe de la OCDE sobre España califica como «los mejores alcanzados desde finales de los años 80»:

La mejora del entorno internacional en la que la recuperación económica y la apreciación del dólar han reforzado la competitividad exterior de los productos españoles y han permitido una aportación positiva del sector exterior al crecimiento del PIB. Ese cambio de expectativas sobre la situación económica internacional y la aportación positiva del sector exterior lograrían iniciar una fase de recuperación cíclica de la economía española, convirtiéndose así en una premisa importante de su desarrollo actual.

A esa premisa, marcada por la economía internacional para impulsar el desarrollo interno, se añadía una segunda premisa de importancia decisiva que revelaba el balance de la situación heredado por la economía española a comienzos de 1996. En efecto, el análisis de ese balance mostraba la existencia de un activo fundamental para avalar el desarrollo futuro de la economía española: la **saneada posición competitiva de las empresas españolas.** Una posición

saneada a la que habían contribuido tres hechos: a) el costoso y duro ajuste de las plantillas practicado en las empresas coincidiendo con la crisis económica de 1992-93; b) la moderación salarial registrada tras la crisis económica en 1994 y 1995; y c) los ajustes del tipo de cambio de la peseta a los datos fundamentales de la economía que se decidiría en los mercados de cambios y se aceptarían por el gobierno socialista a partir de 1993.

Ese activo fundamental de la economía española, a comienzos de 1996, contrastaba con la importancia del primer y elevado pasivo que resaltaba en el análisis económico de ese ejercicio: **la existencia de unos elevadísimos tipos de interés** que establecían una prima de riesgo penalizadora sobre la inversión y el consumo privados frenando así su crecimiento y que elevaban los costes financieros de una deuda pública creciente impulsada por un déficit público continuado.

Era esa situación de la economía española, a comienzos de 1996, la que concedía una **resonancia excepcional a una política de reducción de los tipos de interés** al permitir liberar de su principal obstáculo al crecimiento del consumo y la inversión privadas convirtiéndolas en la base de un proceso duradero de expansión económica.

Esa reducción de los tipos de interés es la que perseguiría la política monetaria del Banco de España basada en la consolidación fiscal que redujera el déficit público hasta un límite capaz de cumplir con los criterios de Maastricht y, por otra parte, con una política de liberalización y competencia de los mercados de bienes y servicios que contribuyera a reducir la tasa de inflación, condición indispensable para legitimar una caída de los tipos de interés. Esta política de estabilidad, aconsejada y diseñada por el Banco de España, debería ser la base para el ingreso de España en la UME y para fundamentar económicamente las reducciones de los tipos de interés. El Banco de España destacó siempre en sus Informes que esas reducciones de los tipos de interés tendrían efectos positivos sobre el desarrollo de la economía. Porque esos menores tipos de interés animarían —como antes se afirmó— la marcha de los motores del gasto privado nacional (consumo/inversión) intensificando el desarrollo del PIB y del empleo.

Es la creencia en esa política de estabilidad, definida por el Banco de España, y su seguimiento por el Gobierno a partir de 1996 la que diferencia la política aplicada en estos dos últimos años de la que dominó la etapa socialista.

Los gobiernos socialistas no creyeron en esa estrategia de consolidación presupuestaria como fundamento del desarrollo económico español pues

la consideraron portadora de efectos contractivos sobre el PIB y el empleo. Pensaban que el mayor gasto público y el déficit público sostenían el tono vital de la economía y que cualquier disminución de los mismos acarrearía consecuencias negativas sobre los resultados productivos de la economía. Cuando la reducción del déficit público se impuso como política obligada por el TUE, los gobiernos socialistas trataron de conseguirla por la vía prohibitiva y estéril del aumento de la imposición y no por la contención del gasto público. Una alternativa —como hemos afirmado— que ha probado en España, hasta el límite de la experiencia cierta, su incapacidad para contribuir a la minoración del déficit público, pues los mayores ingresos públicos derivados del aumento de la imposición han llevado siempre a gastos públicos mayores sin influencia perceptible en las cifras del déficit público.

La política económica aplicada, a partir de 1996, ha creído, por el contrario, en los efectos expansivos de una política económica de estabilidad interpretada por la política monetaria asistida, en primer lugar, por la política presupuestaria y, en segundo lugar, por la política de liberalización y competencia en los mercados. Esa estrategia estaba avalada por la literatura económica reciente que ha venido insistiendo en los efectos económicos positivos de un ajuste presupuestario basado en el control/reducción del gasto público y en la disminución por esa vía del déficit público que permitiera la adopción fundada de unos menores tipos de interés. Esas conclusiones de la literatura económica sobre los efectos de los ajustes del gasto público y de su composición sobre la actividad productiva se han destacado por el IME como la alternativa más eficiente de la política presupuestaria. En efecto, esa política presupuestaria lograría efectos importantes sobre la inflación y tendría, también, efectos positivos, **incluso a corto plazo**, sobre la actividad económica.

Esa ha sido justamente la estrategia aconsejada por el Banco de España para su aplicación por la política económica española. Como ha afirmado el Banco de España, el progreso en la senda de la convergencia de la economía española en 1997 no habría sido posible si la política monetaria no hubiera estado acompañada por un esfuerzo estimable de consolidación presupuestaria. La política presupuestaria ha adoptado, en el año 1996 y sobre todo en 1997, una actitud restrictiva en las políticas de gasto público que ha conseguido en dos años la reducción del déficit público desde el 6.6% en 1995 al 2.9% para 1997, que establecían los criterios de Maastricht. Esas decisiones de la política presupuestaria han permitido una mejor combinación de la política estabilizadora (política monetaria + política presupuestaria) que ha reforzado su eficacia antiinflacionista, al mismo tiempo que permitía, por la reducción de los tipos de interés, crear las condiciones necesarias para una recuperación de la

actividad económica que se ha manifestado, con toda claridad, en los distintos indicadores del crecimiento de la economía española desde el segundo trimestre de 1997.

Basadas en las políticas de estabilidad aplicadas en 1996 y, sobre todo, en 1997, la economía española se ha situado en una posición favorable que definen, de una parte, su cumplimiento de las condiciones fijadas en el TUE, para su pretendido ingreso en la UME y, de otra, el crecimiento de la economía que testimonian los resultados del ejercicio de 1997. De esta forma se ha logrado alcanzar un crecimiento económico estable, objetivo básico de las políticas económicas aplicadas en los dos últimos ejercicios.

A ese crecimiento con estabilidad que manifiestan los indicadores de la economía española en el momento actual y que hemos heredado de 1997, desearía referirme, seguidamente, para conocer, con detalle, sus características.

Aunque los datos definitivos del comportamiento de la economía española no están plenamente disponibles en el momento actual (enero de 1998) no resulta aventurado avanzar el cuadro macroeconómico del pasado ejercicio. El Servicio de Estadística de la Fundación de las Cajas de Ahorros Confederadas ha estimado sus valores que son los que se recogen en el Cuadro nº 1.

La lectura de los valores que contiene el Cuadro 1 debe iniciarse por el análisis del comportamiento de los componentes de la demanda interna que refleja su primera parte. Esos valores nos dicen que el proceso de expansión económica cuenta con tres causas positivas que lo justifican:

Un aumento de la inversión (formación bruta de capital) cuyas tasas de crecimiento actual se sitúan en valores del orden del 5% (4.95% en el Cuadro 1), con un crecimiento en los bienes de equipo aún mayor (9.9%), habiéndose recuperado la inversión en construcción situada en el 2.38%.

Destaca, asimismo, una presencia vigorosa del consumo privado que, según todas las estimaciones, superará el 3% en el ejercicio de 1997 (la que refleja el Cuadro 1 la sitúa en el 3.14%).

Ese fortalecimiento del consumo privado se apoya en la importante mejora de las expectativas de los consumidores, que reflejan una percepción cada vez más optimista de la situación económica general, de la propia familiar y del momento de compra de los bienes duraderos de consumo.

Cuadro 1
EL CUADRO MACROECONOMICO DEL AÑO 1997
 (ajustado a las estimaciones de la Contabilidad Nacional de 1996)
 (31 de diciembre de 1997)

	1996 millardos	Tasas de variación 1997/96			1997 (millardos de pesetas)			Aportación al crecimiento del PIB en 1997
		Real	Nominal	Precios	Precios 1996	Precios corrientes		
Consumo privado	45.669	3,14	5,32	2,11	47.103	48.099	1,951	
Consumo público	12.122	-0,80	1,06	1,87	12.025	12.250	-0,132	
Formación bruta de capital fijo	14.871	4,95	7,36	2,30	15.607	15.966	1,002	
Bienes de equipo	5.081	9,90	13,15	2,96	5.584	5.749	0,684	
Construcción	9.790	2,38	4,36	1,03	10.023	10.217	0,317	
Variación de existencias	269	(0,10)*	(0,10)*	1,17	344	348	0,102	
Demanda interna	72.931	2,95	5,12	2,11	75.079	76.663	2,923	
Exportación de bienes y servicios	18.762	11,61	14,12	2,25	20.940	21.411	2,964	
Importación de bienes y servicios	18.121	9,11	12,78	3,36	19.772	20.437	2,247	
PIB a los precios de mercado	73.572	3,64	5,53	1,82	76.247	77.637	3,640	
Sectores productivos (VAB)	69.202	3,65	5,26	1,55	71.728	72.842	3,437	
Agricultura	2.548	3,94	1,65	-2,20	2.648	2.590	0,136	
Industria	17.250	4,41	5,82	1,35	18.011	18.254	1,036	
Construcción	5.727	2,46	4,94	2,42	5.868	6.010	0,192	
Servicios	43.677	3,49	5,29	1,74	45.201	45.988	2,074	
Impuestos ligados a la importación e IVA	4.370	3,41	9,73	6,11	4.519	4.795	0,203	
PIB a los precios de mercado	73.572	3,64	5,63	1,82	76.247	77.637	3,640	

Estimación de Julio Alcaide a partir de Contabilidad Nacional Trimestral 1996 (INE).

* Aportación al crecimiento del PIB (en % del PIB).

Por otra parte, el descenso de la inflación y el aumento del empleo han favorecido el impulso del consumo de las familias al fortalecer las bases que deciden sus gastos. También las sucesivas reducciones de los tipos de interés han supuesto un estímulo inequívoco para el consumo privado, a través de la revalorización que han experimentado los activos financieros de los hogares como consecuencia, en parte, del fuerte descenso de los tipos de interés a lo largo de los dos últimos ejercicios. Por otro lado, el efecto adverso que han podido tener estos recortes de los tipos de interés sobre la renta disponible, al afectar negativamente a los flujos de intereses netos recibidos por las familias, se ha visto atenuado —como afirma el Banco de España— por el hecho excepcional de que los tipos con los que se remuneran los activos financieros de las familias han caído menos que los tipos que han de pagar por sus pasivos durante este ejercicio. Todas esas fuerzas han consolidado el consumo privado convertido hoy en un motor potente de la expansión del gasto interno.

A esas dos fuerzas expansivas del consumo privado y la inversión se añade el buen comportamiento del sector exterior que muestran las cifras del Cuadro 1. Un comportamiento que no había caracterizado en el pasado a los procesos de expansión de la economía española. En efecto, la tasa de crecimiento de las exportaciones de bienes y servicios se ha situado en el 11.61%, mientras que las importaciones han alcanzado una tasa del 9.11%. Ese comportamiento del sector exterior ha supuesto una aportación al crecimiento del PIB de 0.7 puntos porcentuales.

De esta manera, el crecimiento de la economía española se sitúa, en 1997, en el 3.6% que permite ganar una convergencia real de 1 punto real del PIB con las economías europeas que registran, en 1997, una tasa de desarrollo del 2.5% inferior a la lograda por la economía española.

A ese crecimiento de la economía española, en 1997, tal y como lo presentan los valores del Cuadro 1, ha contribuido, de forma decisiva, el impulso de la **demanda interna** que supone una aportación al crecimiento del PIB de 2.92 puntos porcentuales [consumo privado con una aportación del 1.95%, inversión (formación bruta de capital) que explica el 1% del crecimiento del PIB]. Esas aportaciones se completan con una contribución positiva del sector exterior cifrada en 0.7 puntos. Esas contribuciones componen la tasa de aumento de la economía española cifrada en el 3.6% del PIB en 1997.

Contemplado el ejercicio de 1997 desde el lado de la producción (parte inferior del Cuadro 1) se comprueban las aportaciones positivas al crecimiento del PIB de todos los sectores productivos. El sector servicios encabeza las aportaciones a nuestro crecimiento (con una aportación al PIB de más de 2 pun-

tos porcentuales) seguido de la industria que contribuye al crecimiento del PIB en 1.03 puntos porcentuales, mientras la construcción aporta a ese crecimiento de 1997 0.19 puntos. La agricultura, finalmente, a partir de los datos oficiales, aporta al crecimiento del PIB 0.13 puntos.

Esas aportaciones al crecimiento del PIB de los distintos sectores productivos quizás no refleje con la debida claridad el dinamismo que han desarrollado a lo largo del ejercicio de 1997, ya que las aportaciones al crecimiento del PIB, no solo dependen de su desarrollo en el ejercicio sino también del peso que los distintos sectores tienen en las tasas de producción española. Ese dinamismo de los sectores productivos se traduce mejor en la tasa del crecimiento real en 1997 que recoge el Cuadro 1. Sus valores indican que la recuperación de la industria ha sido la noticia económica más destacada en 1997 (con una tasa real de crecimiento en el año del 4.41%), seguida del importante avance del sector servicios cifrada en una tasa del 3.49%. La construcción sitúa su variación positiva (en 2.4%) en valores inferiores a la industria y los servicios, mientras la agricultura, registró una tasa de crecimiento real en 3.94%, según los datos del Ministerio de Agricultura.

Ese comportamiento de la economía española en 1997 ha permitido alterar las cifras de empleo. En efecto, el nivel de empleo no sólo ha acompañado a la expansión de la actividad económica sino que advierte una mayor elasticidad o capacidad de generación de empleo por cada punto ganado en el crecimiento del PIB: El ritmo anual de crecimiento del empleo se sitúa hoy en 364.000 empleos anuales. Los afiliados a la Seguridad Social han alcanzado, en 1997, 384.000, lo que permite lograr el hito histórico de 13.176.000 de cotizantes. Estas cifras se han traducido en una disminución del paro, siempre mediatizada por el aumento de la población activa. Así la tasa de paro se ha situado en el 20.7, que dobla prácticamente la tasa europea, con el agravante de la baja tasa de actividad de nuestra población, situada en el 52% de la población actual frente al 58% de la UE.

Esta expansión de la economía española, impulsada por los aumentos del gasto nacional, reclama una atención diligente de la política económica, capaz de administrar con prudencia ese crecimiento de la economía para hacerlo duradero y evitar cualquier amenaza del mismo a las condiciones de estabilidad.

Ese análisis de las causas que han hecho viable la candidatura española para su ingreso en la UME, nos lleva a la segunda pregunta que nos hacíamos anteriormente: **¿Es sostenible** este comportamiento de la economía español-

la en 1998 y, en todo caso, qué decisiones resultan fundamentales para vivir y desarrollar nuestra economía en ese nuevo espacio europeo que define la UME?

Al tratar de ofrecer respuestas a esta pregunta fundamental, nuestros economistas han centrado sus preocupaciones en dos objetivos: afirmar la estabilidad lograda en 1997 y prevenir que la expansión económica en curso no degenera en un desbordamiento incontrolado del gasto nacional que arriesgue lo mucho que se ha conseguido en los equilibrios de la economía, condicionantes de su desarrollo sostenido a medio plazo.

Esos dos objetivos de la política económica conceden una importancia destacada a las medidas que se adopten en tres escenarios de la política económica en 1998: 1º) En la política de liberalización y competencia de los mercados de bienes y, especialmente, de servicios. 2º) En la política presupuestaria a la que las limitaciones de la política monetaria frente a la fecha límite de mayo de 1998 en que sus competencias serán asumidas por el Banco Central Europeo conceden un papel de protagonista en la vigilancia y consecución de los objetivos de estabilidad. 3º) En el comportamiento del mercado de trabajo, que condiciona la estabilidad económica, las posibilidades de empleo y la competitividad de nuestras producciones.

La sostenibilidad del comportamiento del IPC la ha fijado el Gobierno en mantener la tasa de la inflación en 1998 en el entorno del 2%. 2.1% es el objetivo cifrado en los presupuestos para este año.

Alcanzar ese objetivo no va a ser fácil. En primer lugar, porque no puede contarse con que se repitan las excepcionales condiciones de estabilidad de 1997 —precios favorables de las materias primas, valores unitarios sostenidos de la importación sin alza, tipos de cambio estables— y sobre todo precios de la alimentación decrecientes. Estos han iniciado ya su ciclo alcista y su comportamiento en 1998 se moverá en esa línea, sin que pueda preverse con precisión su futuro comportamiento, sometido siempre a las variaciones de las cosechas y los mercados. El IPC de 1998 se va a jugar así a la suerte de la evolución del precio de los servicios y de los precios industriales.

Los precios de los servicios han marcado en España lo que los economistas llamamos **la inflación dual española**, esto es: el IPC de los servicios crece a un ritmo que supera claramente al IPC general. Esa inflación **dual** de los servicios se debe a las intervenciones y regulaciones que dificultan —cuando no impiden— una competencia activa en los mercados. Por este motivo, debe concederse una gran importancia a la política de liberalización y competencia del

sector y a su vigilancia constante. El gobierno ha manifestado conocer ese problema y ha actuado sobre él con las liberalizaciones y fomento de la competitividad de las medidas introducidas en junio y diciembre del pasado año. La política de liberalización y competencia del sector servicios debería merecer **de nuevo** la atención inmediata del gobierno, expresada en decisiones y medidas que transmitan una clara voluntad política para extender y vigilar la competencia en el sector servicios. No puede mantenerse un índice del IPC de los servicios —como hoy sucede— dos puntos por encima del IPC general. Una situación tan intensamente **dual** no se registra en otros países europeos. Es esa circunstancia la que da su fundamento a una rápida y decidida liberalización y política de defensa de la competencia en los mercados de servicios de importancia crucial sobre su IPC (suelo, energía, transportes, servicios profesionales, entre otros).

El comportamiento del otro conjunto de precios sobre el que habrá que actuar es el de los precios industriales, condicionado por dos grupos de factores. De una parte, por la elevación de los precios en las materias primas, los productos intermedios y las manufacturas, determinada por las cotizaciones de los mercados internacionales y la apreciación del dólar, factores sobre los que resulta difícil/imposible cualquier actuación de la política económica interna. En segundo lugar, el comportamiento de los salarios industriales está liderando los aumentos de los distintos sectores productivos con una desviación importante en su cuantía con la tasa de inflación. El Banco de España ha denunciado a este respecto, como un factor causante de este comportamiento, las rigideces todavía existentes en el mercado de trabajo con sus consecuencias de una escasa diferenciación salarial, a pesar de los diferentes ritmos y avances de las productividades del trabajo por sectores y empresas. Tratar de vencer esta rigidez de la contratación del trabajo contribuiría, muy positivamente, a evitar un despegue alcista de los precios industriales.

La política presupuestaria ha adquirido un papel central para atender a los dos objetivos que dominan en el año del examen de convergencia y en la consolidación de sus resultados en 1998: oponerse a cualquier brote inflacionista del IPC y administrar el actual proceso de expansión de la economía española. Ese papel dominante que los economistas españoles atribuyen a la política presupuestaria descansa en distintos argumentos que se apoyan y refuerzan entre sí.

El primero es el que le conceden las limitaciones de la política monetaria para actuar como política de estabilización en el futuro inmediato. Si España aprueba el examen de convergencia en la primavera de 1998, es evidente que va a vivirse una etapa de convergencia de los tipos de interés a corto plazo, que en el caso de España significa un aterrizaje —que se desea suave— respec-

to de los tipos de interés de Alemania y que, en opinión del Banco de España, debería retrasarse todo lo posible dada la situación expansiva de la actividad económica y del rebrote alcista del IPC.

Esa aproximación de los tipos de interés podría producirse en el nivel del 4.35%-4.50% (que es el que avanzan los mercados de futuros referidos a Alemania en el último trimestre de 1998). Ahora bien, por lento que sea ese proceso de convergencia de los tipos de interés, España deberá bajar los suyos en el horizonte 1997-1998, con lo que la actividad económica se beneficiará durante un tiempo de unos tipos de interés más bajos de lo que sería conveniente. Esta situación de la política monetaria supone un obligado desplazamiento de las responsabilidades de la política de estabilidad hacia la política presupuestaria.

En segundo lugar, esa relevancia de la política presupuestaria se deriva de los compromisos que el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», aprobado por el Consejo de la UE en diciembre de 1998. Según el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento», el límite de déficit público del 3% respecto del PIB, debe ser interpretado como un nivel máximo que solo puede ser superado en circunstancias excepcionales claramente definidas en el «Pacto». De facto, las políticas presupuestarias nacionales en la UE deberían orientar sus objetivos hacia el equilibrio presupuestario, dejando un margen para que se registren liquidaciones desequilibradas del presupuesto en las fases de desaceleración de la economía que acompañan a la caída del ciclo económico, sin que esos desequilibrios sobrepasen el 3% del PIB. El compromiso de esa obligación de las políticas presupuestarias nacionales será objeto de una vigilancia multilateral con un conjunto de sanciones que penalizarán su incumplimiento. Esa revisión de la política presupuestaria por el «Pacto de Estabilidad y Crecimiento» resulta necesaria para afianzar las posiciones financieras de los distintos países que respalden la cotización del euro en los mercados de cambios y para devolver a la política presupuestaria su capacidad de estabilizar la economía, una capacidad que hoy no tiene y que se necesita en la Europa del euro. Esos nuevos deberes de la política presupuestaria significan tareas importantes y pendientes en el caso del presupuesto español en la consolidación de los gastos públicos y en la reducción del déficit y la deuda públicos. Unas tareas que obligan a reformas estructurales que deberían realizarse —como ha afirmado el Gobernador del Banco de España— «en periodos de expansión —como el actual— que son los más favorables, porque solo los países que muestren más decisión y tino en la adopción de las reformas estructurales en esta fase son los que más ventajas obtendrán de la creación de la UME».

El tercer grupo de argumentos que destacan a la política presupuestaria como instrumento de estabilidad y, al mismo tiempo, como elemento

de expansión de la economía, proceden de los análisis de las estrategias presupuestarias aplicadas por los países de la OCDE. Las conclusiones principales de esos análisis realizados destacan la importancia de tres decisiones: a) Consolidar el gasto público y no elevar la imposición como instrumento de equilibrio fiscal. b) Dentro del gasto público, las medidas con mayores efectos residen en la revisión de los gastos de protección social y en los salarios y empleo del sector público. c) Cuanto menor sea la reducción del gasto productivo (inversiones en infraestructuras, gastos de educación) menores serán las consecuencias económicas sobre el desarrollo de la actividad. Conclusiones a las que debería atender la política presupuestaria española.

El papel central de la política presupuestaria, que se deriva de los argumentos anteriores, obliga a conocer los principios que se han aplicado en España y evaluar esos principios de cara a comprobar la situación presupuestaria actual frente a los compromisos de estabilidad y de una expansión ordenada de la economía española. Esta evaluación exige reconocer, ante todo, el esfuerzo realizado en 1996 y en 1997 para reducir el déficit público en esos dos ejercicios y cumplir en el año actual con el límite del 3% del PIB fijado en el Tratado de Maastricht. 2.9 es el límite final fijado por el gobierno al déficit público en este ejercicio. El reconocimiento de ese esfuerzo meritorio no puede ignorar, sin embargo, las causas que lo han hecho posible. Aunque el rendimiento de las cuentas públicas del ejercicio de 1997 está todavía por llegar, los análisis del sector público han avanzado algunas características preocupantes de las partidas que han contribuido a ese ajuste presupuestario. Esas denunciadas características son tres: a) el protagonismo logrado por el aumento de los ingresos públicos debido a la expansión de la economía que ha sido superior a la prevista por el gobierno y que ha supuesto, a través de los mayores ingresos, una contribución a la reducción del déficit público. Una contribución, cuantitativamente, más importante que la realizada por la reducción del gasto; b) la reducción del gasto público en partidas que la experiencia de los países de la OCDE manifiesta como perjudiciales para el desarrollo de la economía a largo plazo, han afectado al ajuste presupuestario español (formación bruta de capital) y otras que no son sostenibles en el futuro (congelación de los sueldos de los funcionarios); c) la caída en los tipos de interés, fruto del acierto de la política económica del gobierno, que ha estado muy presente dentro del ajuste presupuestario de 1997. Por otra parte —y lo que es más importante— ese ajuste de la política presupuestaria de 1997 no ha afectado a tres reformas estructurales imprescindibles para ganar una consolidación duradera del gasto y el déficit públicos: **prestaciones sociales** (con sus tres partidas de pensiones, subsidio de desempleo y sanidad); **situación y financiación de la empresa pública y reorganización y reforma de la administración** de los distintos servicios públicos.

Estas debilidades del ajuste presupuestario de 1997 eran difíciles de evitar, dada la urgencia que presidió su elaboración y la necesidad de obtener resultados inmediatos por actuaciones expeditivas sobre el déficit público del ejercicio. Se creyó entonces que, en el presupuesto para 1998, se abordarían esas reformas estructurales pendientes del sector público y constantemente denunciadas por nuestros hacendistas y economistas. Sin embargo, nada de esto ha sucedido. El presupuesto para 1998 levanta la preocupación fundada de quien lo analice desde la perspectiva económica de su contribución a un crecimiento estable. El problema del presupuesto del 98 no está en el cumplimiento del criterio del déficit público establecido para el ingreso en la UME. Ese criterio se cumplirá sin problemas. La cuestión reside, no el déficit público, sino en el crecimiento del gasto público previsto para 1998 que lleva hacia el futuro unos mayores niveles de gasto público, que no incorporan reformas estructurales que reduzcan permanentemente su cuantía ni alteran tampoco su composición. De esta manera, sobre los presupuestos de 1998 se aplicará la norma del comportamiento presupuestario de validez más probada en España: el incrementalismo del gasto público que convertirá a 1999 en un ejercicio de ajustes presupuestarios heroicos.

La cara más preocupante para nuestros hacendistas de los presupuestos de 1998 es, así, el aumento del gasto no financiero que comprometen. No hay partida del gasto público —con la excepción de los gastos por intereses— que no experimente un crecimiento apreciable en el presupuesto de 1998. Partiendo de bases ajustadas del presupuesto de 1997, estas elevaciones del gasto público no financiero del presupuesto de 1998 se registran con una tasa próxima al 6% en los gastos corrientes y próxima al 6,5 en los gastos de capital, ambos valores superiores a la tasa prevista de aumento del PIB nominal en el próximo ejercicio: 5.67%. Desde el punto de vista funcional, los aumentos del gasto público han sido claramente seleccionados por criterios que se estiman políticos, bien sea por la presión que sobre los mismos mantienen los partidos de las Comunidades Autónomas que apoyan al gobierno, bien sea por la popularidad y amplio apoyo social de estos gastos públicos (sanidad, con aumentos del 8.6%; educación, con aumentos del 6.2%; formación bruta de capital, con aumento del 7.2%; o el mantenimiento de los gastos sociales en términos reales que significan más del 40% de gasto de las Administraciones Públicas).

Ciertamente, y pese a ese comportamiento, ese presupuesto del gobierno limita las aspiraciones de mayor gasto público de numerosos grupos de nuestra sociedad y de todos los partidos políticos. Nadie defiende hoy en la sociedad española la contención y consolidación del gasto público, de forma que esta política que España necesita se rechaza democráticamente y ningún ideario político está dispuesto a defender públicamente lo que es económicamente ne-

cesario. El presupuesto para 1998 podrá resultar, de ser así, **políticamente inevitable** pero es **económicamente arriesgado** por la presión del gasto público sobre el gasto nacional en un año en que los componentes de ese gasto nacional —el consumo privado y el público y las inversiones— amenazan con desbordar las condiciones de estabilidad de la economía. Reiteramos que, situados los programas de gasto público en el cuadro de la economía de 1998, el presupuesto podrá ser **políticamente inevitable pero es económicamente** muy arriesgado, tanto más si se considera que, por esta vez, la política monetaria, invirtiendo el comportamiento histórico, tendrá que dejar en una peligrosa soledad a la política presupuestaria. En estas circunstancias, solo cabe pedir el máximo rigor en la ejecución del gasto para que este no supere, en modo alguno, sus previsiones presupuestarias y que todo ingreso adicional que se recaude sobre las previsiones y que, probablemente, se producirá dada la expansión previsible del PIB en 1998, se dedique a disminuir el déficit público o a amortizar la deuda pública. En este sentido de reforzar la disciplina presupuestaria y conseguir para ella la necesaria credibilidad, resulta necesario cumplir la promesa del gobierno que cuenta con más de un año de antigüedad, de disponer de una nueva Ley General Presupuestaria cuyos principios aseguren la disciplina en la ejecución del presupuesto español, acabando con la prácticas y usos presupuestarios arbitrarios que consiente la regulación actual y la arbitraria amplitud con la que se la ha interpretado.

El tercero de los campos de la política económica en el que sería conveniente registrar actuaciones y medidas que favorezcan un mejor comportamiento de la economía española para su convivencia en el euro es el del mercado de trabajo.

Existe hoy un convencimiento firme en los economistas españoles en que la regulación del mercado de trabajo y las prácticas que genera esa regulación no son eficaces para permitir que la economía española se acerque a su tasa de crecimiento potencial sin crear situaciones inflacionistas. Y existe, también, la convicción de que esa senda de crecimiento elevado y sostenido, sin tensiones inflacionistas, constituye la única forma de crear empleo, el gran déficit de la economía española. Las tres reformas realizadas en el mercado de trabajo español en 1984, en 1994 y en mayo de 1997, no han supuesto la superación de esas deficiencias. Una superación de importancia vital para la convivencia de España en la Europa del euro. Esos problemas del mercado de trabajo reclaman reformas en puntos vitales de su regulación actual y en las prácticas de como esa regulación se aplica por empresarios, sindicatos y magistraturas de trabajo. No entraré en el análisis de estos problemas de la regulación y funcionamiento del mercado de trabajo pues a él se reservan dos intervenciones de las dedicadas por la Real Academia al análisis del proceso de la Unión Monetaria: la del profesor

Segura y la del profesor Alonso Olea, que el lector encontrará en las colaboraciones que incluye esta publicación.

Quisiera concluir mi trabajo sobre el examen de convergencia de la economía española destacando la importancia de su aprobación porque el cumplimiento de los criterios que esa aprobación exige nos obliga a la práctica perseverante de políticas económicas dirigidas a una administración eficiente de los recursos escasos de los que España dispone. En una economía abierta —como es la española actual— no es posible ser europeos de facto, cerrando la brecha que nos separa de los países comunitarios, sin garantizar la posición competitiva del país que la inflación y los desequilibrios presupuestarios comprometen. El Tratado de Maastricht ha venido a poner precisión y calendario a estos imperativos universales de solvencia y competitividad.

Junto a esta aportación del examen de convergencia a nuestra convivencia económica, resulta necesario no olvidar sus limitaciones. Porque, además de esas políticas de Maastricht, dirigidas a lograr y mantener la convergencia nominal, es preciso abrir el horizonte temporal a las medidas a medio y largo plazo dirigidas a aumentar la convergencia real de España con la UE mediante la mejora de la estructura y eficiencia del sistema productivo y la reducción del paro, que obliga a intensificar y orientar las inversiones con atención especial a sus deficiencias en **capital tecnológico y humano y a la disponibilidad de infraestructuras**. Unas actuaciones a las que se refiere más adelante la colaboración del profesor Sánchez Asiaín.

Es esta prolongación de las medidas que exige la aprobación del examen de convergencia con las que precisa el logro de la convergencia real con Europa, las que conceden su fuerza y su sentido al cumplimiento de los criterios de Maastricht sin el cual las actuaciones dirigidas a lograr la convergencia real carecerían del fundamento que su aplicación reclama.

