

**ACTUALIZACIÓN DEL PROGRAMA DE
CONVERGENCIA**

Dictamen 6/1994

Madrid, 21 de septiembre de 1994

DICTAMEN DEL CONSEJO ECONOMICO Y SOCIAL SOBRE LA ACTUALIZACION DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA

De conformidad con las competencias atribuidas al Consejo Económico y Social por la Ley 21/1991 de 17 de junio, previo análisis y tramitación por la Comisión de Economía y Fiscalidad, y de acuerdo con el procedimiento previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social acuerda adoptar en su sesión ordinaria del día 21 de septiembre de 1994 el siguiente

DICTAMEN

I. ANTECEDENTES

Con fecha 18 de julio de 1994 tiene entrada en el Consejo Económico y Social (CES) un escrito, remitido por el Excmo. Sr. Ministro de Economía y Hacienda, por el que se solicita, a los efectos previstos en el apartado 1.2 del artículo 7 de la Ley 21/1991 de 17 de junio, y conforme con lo acordado en el Consejo de Ministros del 15 de julio de 1994, la emisión de Dictamen por el CES sobre la **Actualización del Programa de Convergencia** (APC) cuyo texto se adjunta a dicho escrito. Con la misma fecha, se traslada la solicitud a la Comisión de Trabajo de Economía y Fiscalidad, para que ésta proceda a la elaboración de una propuesta de Dictamen.

Comparece en la reunión del Pleno ordinario del CES celebrada el día 27 de julio de 1994 el Excmo. Sr. Secretario de Estado de Economía, para exponer el contenido y los motivos de la APC. Posteriormente, a instancia de la Comisión citada, comparece en la reunión de la misma celebrada el 2 de septiembre de 1994 el Ilmo. Sr. Director General de Economía Internacional y Transacciones Exteriores, para explicar con más detalle los mismos temas.

El proceso de Unión Económica y Monetaria (UEM), previsto por el Tratado de la Unión Europea (UE), se divide en tres fases. La segunda, que dio comienzo el 1 de enero de 1994, marca la entrada en vigor de las nuevas medidas previstas en el Tratado en relación con la instrumentación, vigilancia y articulación de la política económica.

En virtud del artículo 109 E1 de dicho Tratado, cada Estado miembro podía aprobar, antes de esa fecha, un programa plurianual con objeto de garantizar la correcta evolución de las variables económicas conforme a los requisitos señalados para alcanzar la tercera fase. Este programa serviría, asimismo, para la evaluación, por parte del Comité Monetario, de los avances hacia la convergencia del Estado miembro en cuestión, y debía ser aprobado por el Consejo de Economía y Finanzas de la Unión (ECOFIN), previo examen por el propio Comité Monetario.

Acogiéndose al citado artículo, el Gobierno español elaboró un Programa de Convergencia, que fue aprobado por el Consejo de Ministros del día 27 de marzo de 1992. El 2 de abril de ese mismo año se remitió a la Comisión Mixta Congreso-Senado para las Comunidades Europeas. En su discusión y aprobación parlamentaria en el Pleno del Congreso, durante los días 12 y 13 de mayo de 1992, se presentaron y aceptaron algunas enmiendas -concretamente en el área fiscal- que, a pesar de no quedar incluidas en el texto, se consideraron como compromisos adquiridos por el Gobierno. El Comité Monetario de la UE examinó el documento el día 3 de junio de 1992, y se aprobó definitivamente por el ECOFIN el 9 de junio del citado año. Ese texto es el objeto de la APC que ahora se somete a Dictamen del CES.

II. CONTENIDO

La APC se inicia con un amplio capítulo de introducción y resumen, insistiendo en la necesidad de "(...) revisar las previsiones macroeconómicas y los objetivos cuantitativos de la política económica, especialmente en materia fiscal, a partir de la constatación de los efectos de la negativa evolución por la que se ha atravesado en este periodo [desde la formulación del Programa de Convergencia] y de las perspectivas de superación que se van progresivamente consolidando".

El texto señala aspectos diferenciales en la economía española que explican la presencia de mayores y más persistentes niveles de desempleo e inflación, cuyas causas se resumen en dos de tipo estructural: "una peculiar estructura y funcionamiento del mercado de trabajo, y un sector servicios, desigualmente competitivo en términos internacionales pero muy alejado de la competencia -incluso interna- y acostumbrado a situaciones de monopolio o cuasi monopolio". Sobre estas causas, añade el Gobierno, se está actuando a través de reformas estructurales, en particular las contenidas tanto en el Programa como en su Actualización.

A partir del enunciado de los "(...)tres pilares sobre los que se asienta la política económica del Gobierno (...) fortalecer la recuperación ya iniciada, generar empleo y consolidar los derechos y prestaciones sociales alcanzados" se exponen las líneas de actualización del Programa de Convergencia, en el entendimiento de que "(...) busca tanto la convergencia real con los países comunitarios más avanzados como la convergencia nominal que la hará posible".

Tras esta exposición, siguen en la APC tres capítulos. El primero está dedicado a hacer un breve balance económico de los dos años transcurridos desde la aprobación del Programa de Convergencia; los dos siguientes a actualizar, respectivamente, el escenario en el que prevé se desarrollarán los grandes agregados económicos, europeos y españoles, y los objetivos e instrumentos de la política presupuestaria y fiscal, denominados en el texto "envolventes financieras". Finalmente, el documento se cierra, al igual que el Programa original, con un último capítulo dedicado a las medidas de reforma estructural.

III. VALORACIÓN

III.1. OPORTUNIDAD E IMPORTANCIA DE ACTUALIZAR EL PROGRAMA DE CONVERGENCIA

La creciente e irreversible integración internacional de la economía y la sociedad españolas, imprescindible para su desarrollo futuro y de la que ya se han derivado importantes consecuencias, exige, más allá del propio compromiso institucional contraído en la adhesión al Tratado de la UE, emprender decididamente un proceso de convergencia nominal y real con los países de la Unión.

En efecto, la convergencia real con los demás países de la UE es un objetivo primordial para la economía española, inseparable de su propia integración en 1986, que cobró mayor relevancia con la culminación del Mercado Unico Europeo en 1993, y que se hizo indispensable para la evolución hacia la UEM, especialmente como país destinatario del Fondo de Cohesión, tal como se dispone en el Tratado de Maastricht.

Por tanto, es comprensible que al Programa de Convergencia de 1992 se le atribuyera generalmente una gran trascendencia política y económica, acentuada por el relieve institucional que adquirió al ser aprobado por el Parlamento, trascendencia que el CES asume de modo pleno.

Por otra parte, en cuanto herramienta para la definición de la política económica a medio plazo, el Programa de Convergencia adquiere un valor capital como marco de referencia para los agentes económicos y sociales y como pauta para evaluar la acción de gobierno, aspectos éstos de singular importancia en el asentamiento sobre bases sólidas de la necesaria confianza de la sociedad española en su propio futuro.

La actualización de aquel Programa tiene la misma relevancia, acrecentada por diversas circunstancias:

- La evolución institucional de la Unión Europea ha generado incertidumbres sobre su desarrollo y la culminación de la UEM, acentuadas por la ampliación en curso.
- Asimismo, las convulsiones monetarias soportadas en 1992 y 1993 por el SME han generado importantes incertidumbres sobre el futuro del sistema en su configuración actual, tanto más importantes de despejar cuanto que el SME es el instrumento central para la consecución de la moneda única.

- Las enormes desviaciones que el curso de los hechos ha evidenciado respecto a los objetivos fijados en el Programa de 1992, que obligan a redefinir la política económica a medio plazo.
- Los más recientes indicios de recuperación económica y la gravedad de los desequilibrios de las finanzas públicas, que deben tener respuesta en un programa verosímil que asiente las expectativas de los agentes económicos y sociales.

Las siguientes observaciones y valoraciones tienen muy en cuenta la trascendencia de la convergencia con los demás países de la UE y la calidad exigible a un programa con tal objetivo.

III.2. EL PROGRAMA DE CONVERGENCIA 1992-1996

El Programa de Convergencia aprobado por el Gobierno el 27 de marzo de 1992 señalaba correctamente los objetivos económicos básicos y las líneas generales de actuación de la política económica a corto y medio plazo. Pero, no obstante considerar acertada su filosofía general, el CES no comparte la valoración positiva que del diseño del Programa y de su ejecución se hace en la Actualización del mismo. Dado que el documento en cuestión se considera heredero del Programa de Convergencia y que en él se manifiesta que la política económica adoptada sigue siendo válida y debe servir de guía en el futuro, el CES estima necesario hacer un breve juicio de los resultados del mismo.

Los hechos han demostrado que el Programa planteaba un cuadro macroeconómico irrealizable y no supo evaluar que la situación de la economía española era bastante más delicada de lo que las estimaciones recogidas en él indicaban. De esta forma, el Programa de Convergencia erró en prácticamente todas sus estimaciones (ver cuadro), sin que el hecho de que la crisis económica se presentase de forma tan virulenta y generalizada en España y en el resto de la UE pueda servir de justificación para explicar la intensa divergencia producida entre previsiones y realidad.

Cuando, en el año 1992, se elaboró el Programa de Convergencia, existían indicios del deterioro que comenzaba a sufrir la economía española, como lo reflejaba la mayoría de los indicadores de la evolución de las principales variables macroeconómicas. Especialmente llamativos eran la disminución, ya en 1991, del ritmo de crecimiento del Producto Interior Bruto (2,4 por 100), el incremento del déficit público (4,9 por 100 del PIB, y la mínima creación de empleo (0,2 por 100). Asimismo, la inversión -el componente de la demanda interna más sensible a las variaciones del ciclo económico- presentó en 1991 unas tasas de crecimiento muy inferiores (1,7 por 100) a las experimentadas entre 1987 y 1989 (13,8 por 100 como media anual del periodo). Ello se debió principalmente al rápido descenso de la inversión en bienes de equipo, que fue

negativa ya en 1991 (-2,3 por 100), anticipando el final de la expansión. Por eso, pretender, como se planteaba en el Programa de Convergencia, corregir el déficit de las Administraciones Públicas hasta alcanzar una cifra del 1 por 100 del PIB en 1996, muy por debajo del 3 por 100 requerido en este criterio de convergencia, denotaba una importante falta de realismo, agravada por la falta de políticas capaces de atajar los problemas estructurales.

Por lo demás, tampoco se han alcanzado los objetivos de convergencia real que el Programa planteaba. El PIB por habitante español, tras unos años de acercamiento con respecto al promedio de la UE, ha permanecido estancado entre 1991 y 1993 en el 77,6 por 100 de esa media. Y, como se sabe, la tasa de paro española ha ampliado también en estos mismos años su diferencial con respecto a la europea, desde 7,5 puntos en 1991 a 10,6 puntos en 1993.

PROGRAMA DE CONVERGENCIA 1992-1996

Proyecciones macroeconómicas y resultados

(Porcentajes de variación anual salvo indicación contraria)

	1992		1993		1994	1995	1996
	previsto	realizado	previsto	realizado	previsto	previsto	previsto
PIB Y AGREGADOS (% crec. real)							
Consumo privado nacional	3,2	2,1	3,0	-2,3	3,0	3,0	2,9
Consumo público	3,5	3,8	2,0	1,6	2,0	2,0	2,0
Formación Bruta de Capital Fijo	3,2	-3,9	5,1	-10,3	6,2	5,8	5,4
- Construcción	2,7	-4,8	4,0	-6,4	5,0	5,0	4,5
- Equipo	4,0	-2,5	7,0	-16,6	8,0	7,0	6,7
Demanda Nacional	3,3	1,1	3,4	-3,6	3,6	3,6	3,4
Exportaciones bienes y servicios	7,9	6,7	7,9	8,8	8,0	8,1	8,1
Importaciones bienes y servicios	8,0	6,6	7,1	-3,2	7,0	6,8	6,6
Producto Interior Bruto	3,0	0,8	3,3	-1,0	3,6	3,6	3,5
PIB a precios corrientes: mm ptas.	59751	58852	64591	60881	69483	74378	79405
% variación	9,1	7,4	8,1	3,4	7,6	7,0	6,8
PRECIOS Y COSTES LABORALES							
Deflactor consumo privado	5,8	6,4	4,6	5,1	3,7	3,2	3,0
Deflactor PIB	6,0	6,5	4,7	4,5	3,8	3,3	3,1
Remuneración por asalariado	6,5	8,5	5,3	-----	4,5	4,0	4,0
Productividad por ocupado	2,3	2,0	1,7	3,4	1,7	1,7	1,7
Coste laboral unitario	4,1	6,4	3,6	-----	2,7	2,3	2,3
EMPLEO Y PARO							
Población Activa	0,6	0,5	1,0	1,1	1,0	0,9	0,9
Empleo: variación en %	0,6	-1,9	1,6	-4,3	1,9	1,9	1,8
variación en miles	76	-243	203	-529	245	250	241
Paro: % población activa	16,3	18,4	15,8	22,7	15,1	14,3	13,5
miles de personas	2478	2789	2427	3481	2335	2225	2125
BALANZA DE PAGOS							
Saldo cuenta corriente: mm ptas.	-1716	-1803	-1830	-510	-1752	-1785	-1811
% PIB	-2,9	-3,1	-2,8	-0,8	-2,5	-2,4	-2,3
ADMINISTRACIONES PÚBLICAS							
Ingresos: Total AAPP	11,4	-----	8,8	8,4	9,6	8,1	7,8
Gastos: Total AAPP	10,0	-----	7,6	9,3	7,4	5,9	5,9
Necesidad financiación: mm ptas.	-2372	-2622	-2253	-4431	-1845	-1320	-793
% PIB	-4,0	-4,5	-3,5	-7,3	-2,7	-1,8	-1,0
Deuda AAPP en % del PIB	45,8	48,2	45,8	55,8	45,3	44,1	42,3

FUENTES: *Programa de Convergencia 1992-1996*, marzo 1992.

Banco de España, *Boletín Estadístico*.

D.G. Previsión y Coyuntura, *Síntesis mensual de indicadores económicos*.

Presentación del Proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 1993 y 1994.

III.3. CONSIDERACIONES SOBRE LA ACTUALIZACIÓN PRESENTADA

III.3.1. Limitaciones del planteamiento

El CES estima que el planteamiento de la APC debería haber tomado en consideración lo señalado en los apartados III.1 y III.2 anteriores a la hora de proceder al trazado general de sus previsiones económicas.

Si uno de los objetivos principales del documento ha de ser el restablecimiento de la confianza -en primer lugar de la inversión, que se espera sea el motor del crecimiento- la APC debería haber evaluado con cuidado la dificultad de transmitir a la sociedad española unas convicciones muy poco fundamentadas en el texto, en especial tras la experiencia del anterior Programa.

Con esta observación el CES no pretende arrojar sombras sobre el futuro de la recuperación económica. Por el contrario, su intención es contribuir, en lo posible, a despejarlas, pero entendiendo que las razones que han generado la actual incertidumbre sobre esa recuperación tienen un fundamento que ha de discutirse en profundidad, acotando su alcance y ponderando -si así se precisa para su minimización- el riesgo de incurrir en desviaciones sustanciales.

El CES considera, por tanto, que la APC presenta serias limitaciones en su planteamiento, algunas de las cuales ha creído conveniente señalar a continuación.

El marco político y económico en el que va a tener que desenvolverse la UEM es distinto al que presidió su diseño. Ello hace imprescindible revisar los supuestos bajo los que se formuló el programa de convergencia, más allá de los relativos a la situación de las economías comunitarias. En particular, hay tres aspectos diferenciales sobre los que hubiera sido deseable que la APC reflexionase con mayor profundidad:

- Las causas de la recesión europea, referencia necesaria antes que nada para establecer con solidez las perspectivas para una recuperación económica sostenida en el ámbito de la UE.
- La situación y perspectivas, en estrecha conexión con lo anterior, del SME en su configuración actual.
- Las consecuencias plenas de la ampliación de la UE.

Estos aspectos abren importantes interrogantes que sería conveniente despejar. El proyecto de Unión plasmado en el Tratado de Maastricht debe ser revisado en 1996 teniendo en cuenta, precisamente, el nuevo contexto en el que ha de llevarse a cabo y, al menos hasta ahora, existen serias discrepancias en temas tan importantes como la Unión Monetaria o la política social, que cuestionan la adopción de un panorama inamovible como referencia para los criterios y plazos de convergencia.

Es preciso recordar también que la recuperación económica europea está apoyándose fundamentalmente en la demanda exterior, mientras que la demanda interna -consumo e inversión- se mantiene en una situación de escaso crecimiento. Tal perfil indica que la recuperación depende, a corto plazo, de la evolución de las economías a las que se exporta, así como de la resolución de las tensiones asociadas a la creciente liberalización comercial y financiera internacional. Y, a pesar de su posible carácter coyuntural, estas últimas pueden tener un fuerte impacto en el sector real de la economía española, a través de la incertidumbre que generan sobre el proceso inversor.

En efecto, las tensiones señaladas están poniéndose de manifiesto en la tendencia al repunte de los tipos de interés a largo plazo y en la llamada "crisis de los mercados de deuda pública", y pueden hacer surgir de nuevo importantes fluctuaciones cambiarias con efectos negativos para el comercio mundial. El aumento del déficit comercial norteamericano y la caída de la cotización del dólar son manifestación directa del riesgo de nuevas turbulencias monetarias y financieras. Turbulencias que podrían así, por una parte, alterar sustancialmente las tendencias actuales del ciclo económico europeo y, por otra, desestabilizar de nuevo el SME, precisamente en el momento de resolver la actual paradoja entre la amplitud de las bandas de fluctuación de su mecanismo cambiario y la vía diseñada para el acceso a la tercera fase de la UEM.

Además de estas limitaciones de partida, cabe señalar el palpable exceso de atribución de las desviaciones observadas en su cumplimiento en el pasado a factores ajenos a la política económica seguida. Con independencia de la valoración que pueda hacerse sobre la escasa capacidad de autocrítica que ello comporta, es lícito interrogarse acerca de la voluntad de acometer con decisión los cambios necesarios en la orientación de la política económica.

III.3.2. El marco macroeconómico y el diseño presupuestario

El marco macroeconómico constituye, en un documento de estas características, el elemento de síntesis del resto de las elaboraciones parciales del mismo. Si, como en este caso, no se presentan escenarios alternativos, se convertirá en el simple repertorio de objetivos a perseguir por el Gobierno, tanto por la política económica a aplicar, como por los supuestos de base, es decir, el punto de referencia por el que será medido todo él. Por ello, debería buscarse en torno suyo el máximo consenso y credibilidad por parte de

los agentes económicos y sociales. Infortunadamente, la falta de explicación sobre la consistencia del propio cuadro macroeconómico, así como sobre el soporte real de algunas de sus variables, pueden restar esa necesaria credibilidad.

En lo que respecta a los ámbitos de la inversión (pública y privada), el déficit exterior (política monetaria incluida) y el marco presupuestario, la ausencia de soporte empírico para las cifras puede transformar el apoyo social requerido por el documento en una cuestión de creencia en ellas por sí mismas.

Desde estas bases, el CES ha llevado a cabo la consideración del marco macroeconómico y presupuestario que se detalla a continuación.

a) Un único escenario

La evolución reciente de los principales indicadores demuestra una tendencia clara de recuperación en la economía española. No obstante, persisten importantes incertidumbres sobre su ritmo e intensidad que, máxime en un contexto político también de incertidumbre -al menos sobre los plazos para la tercera fase de la UEM- hubiera hecho preferible la consideración de varios escenarios macroeconómicos en la APC. De hecho, ésta es la recomendación que al respecto elevó el Comité Monetario al ECOFIN en su informe 4904/94, en el que se señala la conveniencia de establecer más de un escenario, o incluir análisis de sensibilidad para las implicaciones de los supuestos adoptados sobre tasas de crecimiento del PIB y sobre los tipos de interés, en particular los concernientes a los agregados presupuestarios.

El valor de la APC como instrumento creador de confianza en la opinión pública, que exige su amplia difusión y, por tanto, una elaboración clara y asequible, no puede ser aducido como impedimento para la consideración de distintos supuestos sobre el futuro. Más aún, ese propio valor instrumental que pretende se vería reforzado antes que mermado en caso de especificar soluciones diferentes -al menos de grado- ante circunstancias diferentes, en lugar de asumir, como ocurrió en el pasado, un riesgo elevado de error y, con ello, de menor confianza social que la que ahora se pretende aumentar.

Además, contemplar distintas hipótesis es imprescindible en el caso del comportamiento de variables exógenas que, como la inversión privada, el consumo y los salarios, el documento considera básicas para la consecución de los objetivos planteados.

b) El papel de la inversión en la evolución de la demanda

En el escenario de toda recuperación, la inversión juega un papel central. En el camino de la convergencia con la UE se puede afirmar, además, que se convierte en una variable estratégica.

Sin embargo, el comportamiento de la inversión, elemento clave en el escenario trazado en la APC, no está suficientemente justificado. No se especifica una senda de evolución de la inversión pública que orientaría, al menos en tendencia, acerca del grado en el que se va a acometer el necesario esfuerzo en dotación de infraestructuras, factor importante a la hora de adoptar decisiones de inversión a medio y largo plazo en importantes ramas de actividad del sector privado. Es el caso, por ejemplo, del abandono no explicado del objetivo del 5 por 100 como relación entre inversión pública y PIB. En cuanto a la inversión privada, la indefinición de los incentivos a la misma, así como de las medidas a adoptar para restablecer la confianza empresarial que haría posible su fuerte crecimiento, vienen a añadir incertidumbres que pueden incluso desanimarla.

Restan igualmente interrogantes acerca de la recuperación del consumo privado. Si esta magnitud no consolida su cambio de tendencia, es posible que la atonía de la demanda impida alcanzar el fuerte ritmo inversor previsto.

Respecto a la variable salarial, si bien hasta cierto punto es lógico que no se especifiquen hipótesis cuantitativas, hubiese sido preferible la inclusión de algún grado más de análisis sobre el impacto de su evolución bajo distintos supuestos, así como una consideración suficiente del resto de factores que, además del coste salarial, inciden en los mecanismos de determinación de los precios -como es el caso de la política estructural que más adelante se menciona- entre otras cosas como medio de promover, sobre bases más sólidas, ese pacto de rentas que el programa considera deseable.

c) El sector exterior

El comportamiento del sector exterior presenta algunas indefiniciones que sería conveniente despejar, ya que, a lo largo de la historia reciente, su desequilibrio ha constituido uno de los principales frenos al crecimiento sostenido de la economía española. La APC no explica de modo satisfactorio cómo y por qué el desequilibrio exterior se va a mantener en niveles muy similares a los actuales en la primera etapa del escenario previsto.

La evidencia empírica en que se apoya el supuesto -la evolución favorable de las exportaciones y de las importaciones en los dos últimos años- es muy insuficiente, como lo demuestran los datos sobre el comercio exterior en 1994. Se observa en ellos una

aceleración del ritmo importador, que probablemente habría que relacionar con la fuerte destrucción de tejido industrial con que se ha cerrado la recesión.

Incluso este efecto, de signo contrario al producido por el cambio en los precios relativos que indujeron las devaluaciones (es decir, a la ganancia de competitividad vía precios que se obtuvo con las mismas), introduce la necesidad de reflexionar acerca de los graves problemas de competitividad que afectan a la industria española, tal como se ha hecho en el Informe del propio CES sobre la *Situación y perspectivas de la industria española* y en su Memoria sobre la *Situación socioeconómica y laboral de España en 1993*.

No parece, sin embargo, que tal reflexión haya tenido cabida en el diseño del Programa de Convergencia. Ahora, en su actualización, se destaca la intención de presentar a la sociedad española otro Libro Blanco de la industria, intención de la cual sólo cabe confiar que tenga un resultado práctico.

Por otra parte, las acciones de promoción exterior de las empresas y productos españoles han tenido un efecto muy limitado, cuyas causas podrían estar, además de en su propio planteamiento, en disfunciones y desconexión entre distintas áreas de la Administración con competencia en asuntos exteriores. Pero tampoco parece que ello se haya tenido en cuenta en la APC, ni a la hora de señalar las líneas principales de reforma administrativa, ni a la de exponer el futuro desarrollo de la acción comercial en el exterior. Así, también por esta vía se acentúa la indefinición de la APC acerca de uno de los principales ejes de su escenario, el sector exterior.

d) La política presupuestaria

Todas estas consideraciones acerca del escenario macroeconómico tienen importantes repercusiones sobre la viabilidad del objetivo presupuestario, esto es, reducir en 3,7 puntos de PIB la necesidad de financiación del conjunto de las Administraciones Públicas, que marca la APC. Pero, de manera más intensa, sobre esta valoración gravita la apreciable indefinición del propio diseño presupuestario, que cuestiona su consistencia. Ello reviste especial importancia por cuanto la APC considera el déficit público como el principal desequilibrio a corregir, básico para la consecución de los objetivos económicos planteados en términos de creación de empleo y contención de los precios.

Una de las principales faltas de concreción estriba en la ausencia de deslinde entre déficit público estructural y cíclico. El primero se reconoce como muy elevado, pero no se ofrece ninguna estimación sobre su volumen, a pesar de proponerse su reducción en dos tercios como objetivo presupuestario en el horizonte temporal contemplado.

El documento recoge una estimación de la Comisión europea que cifra en 2,6 puntos del PIB la necesidad adicional de financiación de las Administraciones Públicas en España

entre 1991 y 1993, como consecuencia de la desaceleración del ritmo de actividad en ese periodo. A partir de esta estimación, señala que el incremento observado en el déficit en el trienio, 2,4 puntos de PIB, supone una reducción de un 0,2 por 100 del PIB en la componente estructural del déficit público. Pero este cálculo detallado contrasta con la señalada indeterminación cuantitativa de dicho componente, e impide evaluar la eficacia de las medidas hasta ahora adoptadas para reducirlo.

Además, frente a lo afirmado en la APC: "(...) el deterioro de las finanzas públicas en España se ha debido exclusivamente a la acción de los estabilizadores automáticos", diversos estudios especializados señalan que parte del aumento del déficit público se debe a una acción discrecional de la política fiscal; es decir, esta política no sólo habría sido acomodante respecto a la coyuntura sino que habría hecho aumentar por sí misma el gasto público.

La cuantificación de la Comisión es consistente con la estimación de la OCDE sobre el déficit público estructural español para 1993, que se situaría en torno a dos tercios de la necesidad total de financiación, es decir, en torno a un 5 por 100 del PIB. Lo elevado de la cifra lleva a valorar como positiva la intención de reducirlo sustancialmente, pero también incrementa la necesidad de contar con una aproximación más precisa de las vías de actuación que harán posible esa reducción.

Pues bien, aquí estriba la carencia más importante para valorar el diseño presupuestario, ya que el notable esfuerzo que va a requerir la reducción del déficit estructural se remite a actuaciones no especificadas. De hecho, el diseño planteado supone que, prácticamente, toda la reducción del déficit a lograr mediante la contención del gasto será producto de dos vías de actuación: la mejora en su eficiencia y la reducción de efectivos de personal. La APC indica como prioritarios los objetivos cubiertos con las partidas de gastos sociales e inversión pública, que suponen más de la mitad del gasto público no financiero total en 1993, y se propone incrementar la remuneración de los empleados públicos, actualmente un 25 por 100 del gasto, en la cuantía esperada de crecimiento de los precios. Si se tiene en cuenta, además, el monto de gasto correspondiente a intereses de la deuda, que por su propia naturaleza tampoco puede reducirse, resulta un total comprometido de más de 90 por 100 del gasto actual, de modo que, evidentemente, la consecución de los objetivos propuestos sobre déficit estructural está condicionada a las dos vías señaladas.

La primera de estas vías parece pertenecer al ámbito exclusivo de la actuación discrecional, de forma que es difícil evaluar su viabilidad. Respecto a la segunda, cabe señalar una garantía que debería estar más firmemente establecida, la de que va a plantearse sin merma para la productividad de los servicios públicos y, por supuesto, para su calidad y suficiencia.

Cabe hacer algunas otras consideraciones sobre aspectos que la APC contempla en su estrategia para la reducción del déficit público pero que, por su importancia económica y social, desbordan su sólo valoración dentro de esa estrategia. En particular, es positiva la intención, expresada por la APC en sus propuestas, de solucionar a medio plazo el fraude fiscal.

Por último, hay que recordar la importancia que adquiere, para la viabilidad de los objetivos planteados, la adopción de técnicas presupuestarias que garanticen la correcta estimación, liquidación e imputación temporal de ingresos y gastos. Es, por tanto, muy oportuno el anuncio de una nueva Ley General Presupuestaria que contiene la APC, ya que la situación actual, en la que existen indicios de un importante volumen de déficit encubierto, debe ser inmediatamente superada como primer paso en la solución del desequilibrio de las cuentas públicas.

III.3.3. Reformas estructurales

La valoración de las medidas concretas planteadas en el capítulo de reformas estructurales requeriría un análisis específico de cada una de ellas, al que no parece adecuado proceder en el marco de un dictamen sobre el conjunto de la APC.

Además, el Gobierno ya solicitó dictamen del CES para algunas de las medidas en curso que contiene la APC. Tal es el caso de la Reforma del Mercado de Trabajo y de los Anteproyectos de Ley de Arrendamientos Urbanos, de Modernización de las Explotaciones Agrarias, o de Supervisión de Seguros Privados, éste último actualmente en proceso de dictamen.

No obstante, y con independencia del juicio que pueda emitirse en el futuro sobre otros aspectos particulares del capítulo de reformas estructurales, cabe efectuar algunas consideraciones generales sobre el mismo.

En este sentido, es preciso hacer constar previamente la confusión que se deriva de la ruptura, en la APC, del tratamiento con el que el Programa abordaba las reformas estructurales. Este cambio en el tratamiento no puede justificarse por el también observado en el Balance de Ejecución del Programa de Convergencia (febrero de 1993). Antes al contrario, la consideración crítica que aquí se hace vale también para ese Balance, pues buena parte de su valor como instrumento de evaluación se ve oscurecido al adoptar una sistemática diferente que el Programa cuyos resultados pretendía evaluar.

Por lo que respecta al planteamiento de las Reformas estructurales, la APC bascula de forma notable hacia la enumeración exhaustiva de todos los campos de acción de gobierno, en detrimento de una más clara exposición de prioridades. Es de destacar

también que el tratamiento expositivo es muy asimétrico entre los distintos apartados, tanto en su extensión como en su profundidad.

Hay que insistir, por otro lado, en que algunas de estas reformas estructurales son básicas en la consecución de los objetivos macroeconómicos previstos, especialmente el principal de ellos -la creación de empleo- así como el control de la inflación.

Sobre el primero de estos objetivos la influencia de las reformas estructurales es definitiva. Según la propia APC, las tasas de aumento de la ocupación previstas exigirán un crecimiento económico más intensivo en empleo que el registrado en la segunda mitad de los años ochenta, previsión que se apoya en la evolución observada del número de colocaciones en el primer semestre de 1994 y que hay que atribuir a los efectos de la reforma del mercado de trabajo.

En cuanto al control de la inflación, reconociendo que el objetivo planteado en el documento actual es más realista que el del Programa de Convergencia, sería deseable que viniese fundamentado, en el capítulo de reformas estructurales, de manera más sólida. En efecto, también en este caso la APC delimita en su introducción, como rasgo estructural que explicaría el elevado diferencial de inflación de la economía española, la configuración del sector servicios. Sin embargo, en el desarrollo posterior del texto, y al abordar cómo se afronta ese rasgo estructural, se observan carencias -por ejemplo, la distribución comercial, subsector de servicios con un impacto inflacionista ampliamente reconocido- que cuestionan la bondad de la estrategia adoptada para el medio y largo plazo.

Pero, a pesar del valor central que presenta su definición, la APC sólo recoge -al menos en lo que se desprende del texto presentado- un conjunto tan vasto como poco articulado de actuaciones que, además, parecen situarse en pie de igualdad, a pesar de la clara disparidad de importancia relativa que poseen. El CES considera -vuélvase a decir- que el capítulo de reformas estructurales más parece un aluvión de respuestas a algún tipo de cuestionario abierto que la síntesis del programa dotado de coherencia y suficiente desarrollo que debería ser.

III.3.4. Cuestiones de forma

Si ya el Programa de Convergencia de 1992 no era precisamente un ejemplo de prosa cuidada -como exigiría un documento de su entidad-, la APC que es objeto de esta valoración deja mucho más que desear desde la perspectiva de su acabado formal. Puede decirse, incluso, que ésta es un modelo de cómo no debe presentarse a las instituciones y a la opinión pública un documento del Gobierno de la Nación de esta naturaleza.

El texto dado a conocer ofrece, en efecto, no pocas incorrecciones formales, tan criticables si se deben a una premura en la redacción como si son producto de una deficiente sistemática de trabajo. ¿Cómo si no enjuiciar que en el documento se repitan palabra por palabra varios pasajes del texto en páginas distintas y sin advertencia; o que se altere, sin justificación alguna y como reiteradamente se señala en este Dictamen, la sistemática del apartado dedicado a **Reformas Estructurales** respecto al molde adoptado en el Programa de Convergencia de 1992?.

Un documento del Gobierno de la Nación conteniendo las líneas claves de la política económica y social durante el próximo trienio, con aspiración de servir de marco de referencia a la actuación de los agentes sociales y, aún más, con convicciones y ambición de suscitar apoyos mayoritarios entre la ciudadanía, no debería descuidar su forma y su presentación, tan importantes para ganar credibilidad para quien lo firma como para asegurar cierta perdurabilidad al texto.

IV. CONCLUSIONES

1. El CES comparte los objetivos de la APC, en cuanto que ésta busca la convergencia nominal y real con los países más avanzados de la UE. En este sentido, considera también muy oportuno el haber procedido a actualizar el Programa original.
2. No obstante, el CES considera que la APC presenta algunas limitaciones en su planteamiento. Además del desfase de los objetivos inicialmente planteados, hubiera sido necesario un análisis en profundidad de los siguientes factores:
 - El nuevo contexto político y económico que preside el desarrollo de la UEM.
 - Los efectos de la aplicación de una política económica fundamentada en una previsión errónea de crecimiento.
 - La necesidad de asentar las expectativas de los agentes económicos sobre la recuperación de la economía.
3. Esta carencia de reflexión sobre aspectos que han generado importantes incertidumbres en la sociedad española repercute también en la valoración del escenario macroeconómico y presupuestario de la APC. El CES considera que hubiera sido más adecuado, tal como recomendó el Comité Monetario Europeo, incluir varios escenarios para un mejor ajuste en las previsiones.
4. Además, la APC presenta indefiniciones que impiden evaluar la consistencia del conjunto de previsiones, objetivos y políticas que traza para el futuro:
 - Las bases sobre las que se ha efectuado la proyección de la demanda interna no son lo suficientemente explícitas, en especial en lo referente a la inversión.
 - De igual modo, la evolución del sector exterior, que se prevé muy favorable en la primera etapa del escenario previsto, choca con la experiencia acumulada en todas las etapas de expansión de la economía española, sin que la APC resuelva convincentemente esta contradicción.

- No se especifican las actuaciones previstas para la reducción del déficit público estructural, principal objetivo presupuestario, que han de ser compatibles con el resto de los objetivos y con las prioridades de gasto que la APC se propone.

5. Respecto al capítulo de Reformas Estructurales de la APC, el CES considera que su elaboración presenta algunas características que merman su coherencia y efectividad:

- La APC no guarda la estructura del Programa original en lo concerniente a la exposición de las medidas ya adoptadas y a acometer en el futuro.
- No se determinan las prioridades estratégicas, lo que resulta en un aluvión de iniciativas, por lo demás muy desigualmente desarrolladas en el detalle de su explicación.
- Se recurre en exceso al recordatorio de las medidas ya adoptadas y, en ocasiones, se les atribuye, a partir de lo que son apenas sus resultados iniciales, una efectividad plena.

Todo ello sin perjuicio de las valoraciones que en el futuro pueda hacer acerca del contenido concreto de cada una de ellas.

En opinión del CES todo este capítulo debería revisarse, de forma que quedaran señaladas de modo expreso las prioridades que deben conformarlo:

- Permitir un crecimiento económico sostenido y no inflacionista.
- Dotar a ese crecimiento de una mayor capacidad de creación de empleo, conjugada con una mayor productividad, para lo cual será preciso primar el capital humano en sus aspectos de formación y organización.
- Estimular una presencia más activa de las empresas y las producciones españolas en el exterior y favorecer su mayor capacidad de adaptación a las circunstancias cambiantes de los mercados y las tecnologías.

6. El CES considera que, en las circunstancias actuales, la APC constituye una ocasión extraordinariamente propicia para clarificar el marco futuro en el que ha de desenvolverse la economía española, eliminando incertidumbres y alentando así la actuación de los agentes económicos y sociales. Por ello, el CES solicita del Gobierno la revisión de la redacción de la APC, en línea con las consideraciones generales efectuadas

en el presente Dictamen, y en el convencimiento de que, de este modo, la APC contará con la confianza social necesaria para alcanzar sus objetivos.

Madrid, a 21 de septiembre de 1994.

El Secretario General
P.A., La Jefa del Departamento de Pleno
y Comisión Permanente,

Carmen Cuesta Gil

V.ºB.º El Presidente,

Federico Durán López