



BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SECCION CORTES GENERALES

IV LEGISLATURA

Serie A:
ACTIVIDADES PARLAMENTARIAS

25 de abril de 1992

Núm. 38

PLANES Y PROGRAMAS EN COMISIONES MIXTAS

201/000003 Programa de Convergencia Económica.
(Congreso
de los
Diputados)
700/000002
(Senado)

PLANES Y PROGRAMAS EN COMISIONES MIXTAS

201/000003 (Congreso de los Diputados)
700/000002 (Senado)

La Mesa del Congreso de los Diputados, en su reunión del día de hoy, ha adoptado el acuerdo que se indica respecto del asunto de referencia:

(201) Planes y programas.

201/000003.

AUTOR: Gobierno.

Programa de Convergencia Económica.

Acuerdo:

1. Admitir a trámite y trasladar a la Comisión Mixta para las Comunidades Europeas, a efecto de lo establecido en el artículo 198 del Reglamento. Asimismo, publicar en el Boletín y a someter a la deliberación del Pleno las propuestas de resolución que se formulen.
2. Trasladar el presente acuerdo al Senado.

En ejecución de dicho acuerdo, se ordena la publicación.

Palacio del Congreso de los Diputados, 21 de abril de 1992.—El Presidente del Congreso de los Diputados, **Félix Pons Irazzábal**.

PROGRAMA DE CONVERGENCIA

Madrid, marzo de 1992

INDICE

	Página
I. INTRODUCCIÓN	2
II. LA FILOSOFIA DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA REAL	4
III. POLITICAS MACROECONOMICAS	8
1. Política Monetaria	9
2. Política Fiscal y Presupuestaria	9
IV. MEDIDAS ESTRUCTURALES	15
MERCADO DE TRABAJO	15
1. Medidas en relación con la movilidad funcional y geográfica de la mano de obra	16
2. Reforzamiento del proceso de búsqueda de empleo	17
3. La Formación Profesional	18
Medidas de Desregulación Económica	18
Medidas de Liberalización	19
Sector de Entidades de Crédito y Seguros	19
Reducción del número de Organismos Públicos	19
Empresas Públicas	19
Sanidad	19

I. INTRODUCCION

Desde su ingreso en las Comunidades Europeas en 1986, la economía española ha disfrutado de una de las fases de expansión más intensas y duraderas de su historia económica. Entre 1986 y 1991, el Producto Interior Bruto español ha crecido a una tasa real acumulativa por encima del 4% anual —lo que, en conjunto, equivale a un aumento del 27,7%— pasando el PIB per cápita de los 6.090 ECUs que se registraban en 1986 a los 10.921 ECUs de 1991.

Muchos son los factores económicos que han contribuido a este resultado. Entre ellos cabe señalar la recuperación de parte de la actividad perdida a lo largo del ciclo de muy débil crecimiento por el que atravesó la economía española tras las perturbaciones externas de la década de los setenta, los efectos positivos que sobre el potencial de crecimiento se derivaron de la reorientación en 1982 de la política económica, los márgenes de crecimiento diferencial que la economía española tiene, dado su menor desarrollo respecto a las economías de la CE, los efectos positivos sobre la economía española de la expansión de las economías desarrolladas en el período 1982-90 y, finalmente, aunque

de importancia crucial, las expectativas creadas, primero, por el ingreso en la Comunidad, después, por la creación del Mercado Único y, más tarde, por el proceso de construcción de la Unión Económica y Monetaria.

Aunque la relevancia de cada uno de estos factores ha variado en el tiempo, lo cierto es que el proceso de convergencia real de la economía española, es decir, la aproximación de la renta per cápita española a la media de los países comunitarios, ha mostrado no sólo una considerable intensidad, sino también una gran estabilidad. Así, en el trienio 1986-88, la renta per cápita española se acercó en 3,2 puntos porcentuales a la media comunitaria, mientras que en los tres años siguientes se recuperaban otros 3,0 puntos porcentuales. Como consecuencia de ello, el PIB per cápita español supone ya un 79% del que en media se registra en la CE.

El mantenimiento durante seis años de un crecimiento económico mayor que el de nuestros socios comunitarios se ha apoyado fundamentalmente en el mantenimiento de una tasa de crecimiento diferencial en el uso de los recursos productivos. Así, en el período 1986-88, la tasa de creación de empleo española triplicó la de la CEE —9,7% frente al 3,3%— duplicándola en el trienio siguiente —7% frente al 3,3%—. Por otra

parte, el protagonismo que la inversión ha tenido en el proceso de expansión de la economía española ha hecho que el ratio Inversión/PIB, que en la CE se sitúa en torno al 20% y apenas ha aumentado un punto porcentual entre 1986 y 1991, en el mismo período haya crecido en España cinco puntos porcentuales pasando del 19,5% al 24,2%.

Los fuertes crecimientos del producto, del empleo y de la inversión anteriormente descritos se han visto claramente favorecidos por el compromiso de las autoridades económicas en favor de la estabilidad macroeconómica y la mejora de la eficiencia del sistema económico. Las medidas, tanto estructurales como de gestión de demanda, adoptadas a lo largo de la década han

permitido que el crecimiento de la inversión productiva inducido por la recuperación de las tasas de rentabilidad del capital generase mejoras de la productividad que, al tiempo que permitieron acomodar la continuidad de la creación de empleo, han acelerado la corrección de los desequilibrios macroeconómicos de la economía española, es decir, nuestra convergencia nominal con los países comunitarios, como puede apreciarse en el Cuadro I. En él se intenta aproximar la evolución de la convergencia nominal en base a cinco indicadores: la tasa de inflación, los tipos de interés nominal a largo plazo, el déficit público como porcentaje del PIB, el stock de deuda sobre el PIB y el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente.

CUADRO I

		1986	1987	1988	1989	1990	1991
Inflación	España	8,3	4,6	5,8	6,9	6,5	5,5
	CE	2,8	3,4	5,4	5,3	5,7	4,7
Tipos de Interés a largo plazo	España	11,4	12,8	11,8	13,8	14,7	12,4
	CE	9,2	9,4	9,4	9,9	11,1	10,4
Déficit Público (% PIB)	España	-6,0	-3,2	-3,3	-2,7	-4,0	-4,4
	CE	-4,8	-4,2	-3,7	-2,9	-4,1	-4,3
Deuda Pública (% PIB)	España	42,6	46,6	42,9	44,2	44,5	45,6
	CE	60,0	61,5	61,0	60,3	60,3	61,8
Balanza Corriente (% PIB)	España	1,6	0,0	-1,1	-3,2	-3,4	-2,9
	CE	1,4	0,8	0,1	-0,1	-0,3	-0,4
PIB	España	3,2	5,6	5,2	4,8	3,7	2,4
	CE	2,7	2,9	4,0	3,3	2,8	1,3
Renta per cápita española (CE = 100)		72,8	74,7	75,7	76,9	77,8	79,0

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas. Ministerio de Economía y Hacienda.

De los datos recogidos en el cuadro, destaca la convergencia obtenida en el campo de la estabilidad de precios, ya que el diferencial de inflación, que en el momento de nuestro ingreso en la Comunidad se situaba en 5,5 puntos porcentuales, se ha reducido sustancialmente hasta alcanzar los 0,8 puntos porcentuales que se registraron al finalizar 1991. Este resultado, sin embargo, no debería hacernos olvidar que, a partir de la aprobación por el Consejo Europeo del nuevo Tratado de Unión Económica y Monetaria, el objetivo de inflación no puede seguir siendo la convergencia a la media comunitaria, sino la convergencia con los países con menos tasa de inflación. Por tanto, y aunque el resultado hasta ahora alcanzado haya sido aceptable, desde este momento es necesario perseverar en el proceso de acercamiento a la tasa de inflación que registran los países más estables del área.

Un beneficio inmediato de la menor tasa de inflación española ha sido el estrechamiento de los diferenciales de tipos de interés a largo plazo. La disminución de las expectativas de inflación en España ha permitido que el diferencial nominal, que ha oscilado entre los 3,9 puntos porcentuales de 1989 y los 2,2 puntos de 1986, se situase al finalizar 1991 en torno a los 2 puntos. Si considerásemos los tipos de interés ajustados por la inflación, el diferencial de tipos reales, tanto en el corto como en el largo plazo, estaría en torno a 1 punto porcentual.

Por lo que respecta a la convergencia en el terreno de la consolidación fiscal, los resultados cosechados son también apreciables. En primer lugar, porque el resultado de las medidas adoptadas y del impacto del ciclo económico sobre ingresos y gastos públicos ha sido una reducción de las necesidades de financiación del sector público español desde 1986. Así, el déficit público español que en 1986 se situaba muy por encima de la media comunitaria, ahora se coloca en esa referencia. Por otra parte, el ratio Deuda Pública/PIB en España se encuentra en unos niveles claramente inferiores a los de la mayoría de los países comunitarios, lo que ciertamente no impide que el servicio de la deuda absorba unos considerables recursos públicos, con las consiguientes implicaciones macroeconómicas y con un alto coste de oportunidad en términos de proyectos alternativos que no es posible financiar. Por ello, mejorar rápida y sustancialmente el estado de las finanzas públicas constituye un objetivo irrenunciable de la política económica española, siendo para ello necesario relanzar el proceso de consolidación fiscal, que, como consecuencia de la desaceleración del crecimiento económico en 1989, ha comenzado a dar muestras de agotamiento.

La evolución del desequilibrio exterior merece una especial consideración por cuanto que, si bien no está explícitamente recogido en los criterios de Maastricht, el déficit de balanza corriente española es el indicador que ha registrado en este período el cambio más brusco. Efectivamente, a lo largo de estos últimos seis años, el equilibrio entre ahorro e inversión que se registraba

en los años centrales de la década ha experimentado un fuerte deterioro. Como ya se ha señalado, la inversión —como porcentaje del PIB— ha aumentado prácticamente 5 puntos, mientras que, en el mismo período, el ahorro nacional crecía alrededor de un punto porcentual, haciendo inevitable la apelación al ahorro externo que se plasma en el cambio de signo de la balanza por cuenta corriente entre 1986 y 1991. No obstante, es necesario advertir que el desequilibrio externo era, prácticamente, inevitable si se deseaba mantener un crecimiento diferencial respecto a los países del área. Si a este factor se le añade la recuperación registrada en la capacidad de ahorro del Sector Público —del -0,5% en 1986 al +1,5% en 1991— y la cuantía y estabilidad de los flujos de inversión extranjera a largo plazo, resulta posible concluir que el déficit corriente, siempre que se mantenga en torno al 2,5% del PIB, no supone un desequilibrio macroeconómico que requiera actuaciones específicas, máxime si se tiene en cuenta que, a pesar del deterioro de la Balanza de Pagos por cuenta corriente en el período considerado, las reservas oficiales de divisas pasaron de 13.301 millones de dólares a 31 de diciembre de 1985 a 66.283 millones de dólares a 31 de diciembre de 1991.

Los anteriores datos vienen a confirmar que también en el caso de la economía española es posible hacer la desinflación y la reducción del desequilibrio presupuestario con el mantenimiento de tasas de crecimiento elevadas. Esta compatibilidad es tanto más relevante cuando se advierte que España, para garantizar su presencia en el grupo de países que se embarcarán en la tercera fase de la Unión Económica y Monetaria, deberá continuar realizando avances en el proceso de convergencia nominal sin que por ello tenga que renunciar a mantener un crecimiento medio del producto y del empleo superior al que registran los países comunitarios.

Esta es la lección optimista de nuestro pasado reciente: la economía española debe y puede crecer más y, simultáneamente, reducir su inflación y su déficit público.

II. LA FILOSOFIA DEL PROGRAMA DE CONVERGENCIA REAL

La aprobación en el Consejo Europeo de Maastricht del Tratado de Unión Europea supone un enorme salto adelante en el proceso de construcción de la nueva Comunidad Europea.

A partir de los acuerdos de Maastricht, la valoración que los agentes económicos —domésticos e internacionales— hagan de la política económica de cada uno de los Estados Miembros que han respaldado el proyecto de creación de la Unión Económica y Monetaria Europea estará definitivamente condicionada por el éxito que en cada país comunitario vaya teniendo el proceso de convergencia nominal. Y ello no puede resultar extraño puesto que los criterios de

Maastricht sintetizan la cultura económica europea que ha ido forjándose en la última década y, por tanto, son eficaces referencias para apreciar el compromiso de cada uno de los países miembros con los valores sobre los que se va a edificar la nueva Europa. Una Europa en la que será necesario reducir drásticamente la inflación —mecanismo distorsionador de la eficiencia económica y con efectos devastadores sobre la equidad—, en la que se pondrá límites a la transferencia de cargas a las generaciones futuras recudiendo los déficits presupuestarios y la acumulación de deudas, y en la que la estabilidad cambiaria exigirá que la competitividad de cada uno de los sistemas productivos se base en la productividad y no en la posibilidad de alterar el tipo de cambio.

Las cuatro condiciones establecidas en Maastricht para garantizar el funcionamiento de la Unión Monetaria Europea son bien conocidas. El primer criterio establece que los países que participen en la tercera fase de la UEM deberán haber acreditado su capacidad para alcanzar la estabilidad de precios, manteniendo, en los doce meses que preceden a dicha decisión, una tasa de inflación que no exceda en más de 1,5 puntos porcentuales la registrada por los tres Estados Miembros con mejor comportamiento en materia de precios. En segundo lugar, y en relación a la situación del presupuesto público, el Estado Miembro no podrá registrar un déficit del conjunto de sus Administraciones Públicas excesivo, lo que en términos operativos se traduce en la exigencia de un déficit inferior al 3% del PIB y un stock de deuda pública sobre el PIB por debajo del 60%. En tercer lugar, el país deberá haber pertenecido durante al menos dos años al Acuerdo Cambiario del SME dentro de la banda estrecha de fluctuación, sin haber registrado tensiones graves y, en particular, sin haber devaluado, a iniciativa propia, el tipo central bilateral de su moneda respecto de la de ningún otro Estado Miembro. Finalmente, el tipo promedio de interés nominal a largo plazo, en los doce meses previos, no deberá exceder en más de 2 puntos porcentuales el tipo que registran los tres Estados Miembros con mejor comportamiento de precios.

Se trata, pues, de objetivos cuantitativos claros y fácilmente reconocibles y de los cuales la economía española en estos momentos no está tan alejada como para suponer que alcanzarlos tenga que ser una tarea especialmente difícil o exigente. Al finalizar el año 1991, la tasa de inflación en España era del 5,5%, en tanto que la media de los tres países con inflación más baja suponía una tasa del 2,8%. Existe pues una diferencia de 2,7 puntos que sería preciso reducir a tan sólo 1,5 puntos, si en 1996 la tasa de inflación comunitaria de referencia continuase siendo la que ahora se registra.

Por lo que se refiere al déficit de las Administraciones Públicas, en 1991 representaba el 4,4% del PIB y por tanto sería preciso reducirlo en, por lo menos, 1,4 puntos para cumplir los requisitos mínimos del Tratado. Si esto se consigue, dado que el nivel de la Deuda Pública en España se encuentra en el entorno del 45%

del PIB, no cabe la menor duda que en 1996 cumpliremos también sobradamente el criterio de endeudamiento.

En lo que se refiere a la estabilidad cambiaria, España tiene el propósito de que la peseta entre en la banda estrecha del Sistema Monetario Europeo antes de que se inicie la segunda fase de la UEM.

Por último, al finalizar 1991 el diferencial de nuestros tipos de interés a largo plazo respecto al promedio de los tres países con inflación más baja era de 3,3 puntos, es decir, excedía el techo máximo en 1,3 puntos porcentuales.

Es pues evidente que el proceso de convergencia nominal no está fuera del alcance de las posibilidades de la economía española, y que, por tanto, no hay razón para pensar que conseguir los citados objetivos tiene que representar un sacrificio especial para la economía de nuestro país. Interpretar la convergencia como sacrificio encuentra sus raíces en un cierto pesimismo histórico que se deriva de nuestro pasado autárquico, proteccionista e intervencionista. La desconfianza en nuestras propias fuerzas para mantener un crecimiento económico estable ha sido sistemáticamente esgrimida para justificar la indeseabilidad de que este país se fije objetivos ambiciosos. El miedo al fracaso ha retardado nuestra prosperidad, pese a que no haya evidencia histórica que pueda avalar esta aproximación timorata a la solución de nuestros problemas ya que, cada vez que se han introducido medidas de liberalización y desregulación, los resultados han sido claramente positivos, dándose un nuevo paso irreversible hacia el bienestar.

Por otra parte, si tenemos en cuenta que la economía española, después de nuestra adhesión a las Comunidades Europeas, es una economía abierta a la competencia internacional en la que ya no es posible descansar ni en una protección arancelaria ni en una manipulación artificiosa del tipo de cambio para restaurar la competitividad, la única manera de conseguir la convergencia real —es decir, un crecimiento sostenido nitidamente por encima del que por término medio vayan a registrar nuestros socios comunitarios— consiste precisamente en alcanzar los equilibrios macroeconómicos que están recogidos en los criterios de convergencia que se acaban de exponer. En otras palabras, aun en ausencia del proceso de Unión Económica y Monetaria y del preciso calendario que su consecución implica, la economía española, en las circunstancias actuales, se vería obligada, si quisiera seguir manteniendo un desarrollo sano y sostenido, a hacer los mismos esfuerzos de disciplina en materia de corrección de los desequilibrios económicos.

El Programa de Convergencia que el Gobierno presenta a la Nación es un programa realista y perfectamente viable que, en última instancia, asegura no solamente el éxito de la convergencia real a través del mantenimiento de un crecimiento superior a la media comunitaria, sino también una estabilidad a medio plazo que nos permitirá conseguir un mayor nivel de bie-

nestar y alcanzar nuevos objetivos en materia de política social. Porque es evidente que, en la medida en la que se vaya desacelerando la inflación y produciendo la consolidación fiscal, el peso del servicio de la deuda pública disminuirá, liberando recursos financieros que podrán dedicarse a otros gastos y a programas sociales. Simultáneamente, afianzar tasas de inflación más bajas permitirá garantizar mejor el poder de compra de las pensiones y de otras transferencias que en estos momentos se hacen desde los presupuestos de las Administraciones Públicas a los ciudadanos más necesitados de la solidaridad social.

Esta interpretación del significado último de la Unión Económica y Monetaria es para el Gobierno tan incontestable que el primer objetivo de este Programa de Convergencia es cerrar, en alrededor de cuatro puntos porcentuales, la brecha de prosperidad relativa frente a la media comunitaria. Además, al objeto de preservar un crecimiento armónico de las distintas Comunidades Autónomas que integran al Estado Español, el Gobierno potenciará la Política de Incentivos Regionales que ya viene instrumentando desde nuestro ingreso en la Comunidad y, simultáneamente, creará en el Instituto de Crédito Oficial una línea de crédito a tipo de interés preferencial que estará destinada a financiar actividades productivas en aquellas provincias del país cuya renta per cápita esté por debajo de la renta per cápita media española.

Para conseguir estos objetivos, será necesario que la economía española crezca, en media, alrededor de su potencial de crecimiento y mantenga frente a la media comunitaria un diferencial positivo cercano al punto porcentual. Además, dada la baja tasa de participación que caracteriza al mercado de trabajo español como consecuencia tanto de una elevada tasa de paro, como de un todavía inacabado proceso de incorporación de la mujer al mercado de trabajo, existen poderosas razones de equidad social y de eficiencia económica que hacen imprescindible que el proceso de crecimiento se apoye en una creación de empleo sostenida.

Para maximizar el crecimiento y la generación de empleo, el Gobierno ha optado por desarrollar una política económica cuyo objetivo es colocar a la economía española en una senda de crecimiento estable y no inflacionario.

Las implicaciones de esta opción son básicamente dos. De una parte equivale a aceptar que las posibilidades de crecimiento están limitadas por el producto potencial máximo y que, por tanto, para acelerar el proceso de convergencia real el único camino sostenible pasa por desarrollar e instrumentar un conjunto de reformas estructurales que, al fomentar la competencia y potenciar la rapidez con la que la economía española reacciona al cambio de precios relativos, conduzca a una asignación más eficiente de recursos y, por ende, a una tasa de crecimiento no inflacionario más elevada.

De otra, la aceptación de que no se puede acelerar el crecimiento más allá de los límites impuestos por el crecimiento potencial significa renunciar a la tentación

de usar medidas heterodoxas para inducir expansiones económicas que, en el mejor de los casos, sólo serán efímeros períodos de euforia y, en el peor, el origen de un agravamiento de desequilibrios económicos que requerirían, a la postre, costosos y prolongados procesos de corrección.

Consecuentemente con lo anterior, el Programa de Convergencia de la Economía Española se diseña en torno a dos ejes básicos. En primer lugar, un paquete de medidas estructurales que están dirigidas a la desregulación y flexibilización de los mercados de bienes y factores. En segundo lugar, el Programa de Convergencia contiene una serie de compromisos y medidas preanunciadas de política económica que permitirán reforzar el objetivo de convergencia nominal que debe irrenunciablemente acompañar la consecución de la convergencia real. Estas medidas se concentran en el terreno de la política monetaria y de la política fiscal.

Además de estos dos grandes ejes orientadores de la política económica desde el punto de vista de la oferta y del manejo de la demanda global, otros aspectos pueden también influir de manera significativa en asegurar la consistencia de los objetivos de convergencia real, es decir, de crecimiento económico y de creación de empleo, y los objetivos de convergencia nominal, es decir, fundamentalmente de reducción de la inflación y del déficit público.

Entre ellos, dos son los más importantes: en primer lugar, la evolución de la economía internacional y, en segundo lugar, la respuesta de los agentes económicos, tanto dentro del país como fuera de nuestras fronteras, al escenario macroeconómico que normativamente desarrolla el programa de Convergencia.

No cabe duda que un programa diseñado para aplicarse a lo largo de 5 años no puede aspirar, en el mundo rápidamente cambiante en el que vivimos, a adivinar la evolución de la economía internacional en todos los aspectos que pueden afectar a las previsiones y objetivos contenidos en el mismo. El escenario más razonable es aquél en que se supone que el entorno internacional será relativamente neutral debido a la ausencia de perturbaciones externas significativas. Así, el programa está basado en el supuesto de que en la economía internacional, y en particular en la Comunitaria, se producirá una recuperación gradual del ritmo de actividad económica conforme transcurra 1992, que irá fortaleciéndose con el paso del tiempo hasta permitir el cumplimiento de las previsiones de la Comisión de la CEE de un crecimiento anual medio del 2,5% en los próximos cinco años. Por otra parte, la Relación Real de Intercambio se supone que permanecerá prácticamente constante a lo largo del período 1992-96.

Los supuestos de comportamiento de los agentes económicos y de los interlocutores sociales son, en ausencia de una política de rentas pactada, siempre más difíciles de establecer. Por supuesto que el Gobierno — como demostró con su propuesta de Pacto Social de Progreso en 1991 — desearía un acuerdo sobre fijación de salarios y distribución de beneficios que fuera con-

sistente con los objetivos y sendas de evolución de las magnitudes económicas previstas en el Programa de Convergencia. Pero es evidente que, salvo en casos excepcionales de emergencia económica, es prácticamente impensable un acuerdo entre patronal y sindicatos que cubra el período de cinco años que contempla el Programa de Convergencia.

El Gobierno, sin embargo, confía en que el conjunto de medidas de reforma estructural contemplado en el propio programa, así como un cambio en la actitud de los fijadores de precios y salarios, haga a unos y a otros conscientes de los efectos negativos que sobre la inversión y el empleo tiene una fijación de salarios reales alejada de las ganancias de productividad. Ello permitirá un ajuste gradual del crecimiento de las rentas salariales nominales y de los beneficios a los objetivos de inflación previstos en el escenario de convergencia sin exigir desaceleraciones de importancia en la actividad económica y en el empleo.

El programa, pues, asume que bien espontáneamente o bien de forma concesuada, los costes salariales crecen moderadamente y permiten acomodar una caída de los costes laborales unitarios que restaura parcialmente los niveles de competitividad de la economía española, relanzándose así el proceso de inversión generador de ganancias de productividad y de aumentos futuros del empleo y del poder adquisitivo. Como puede observarse en el Cuadro II, el proceso de desaceleración de los salarios nominales se produce de forma gradual, aunque sostenida en el tiempo, y es compatible con un aumento de los salarios reales.

Por otra parte, el mantenimiento de tasas adecuadas de rentabilidad real de la inversión y la confianza en el mantenimiento de las líneas básicas de una política económica que maximiza las posibilidades de crecimiento diferencial y sostenido de la economía española hacen que sea posible el cumplimiento del supuesto de estabilidad de los flujos de capital a largo plazo necesarios para cubrir la brecha entre inversión y ahorro doméstico.

Estos supuestos se incorporan explícitamente al escenario macroeconómico recogido en el Cuadro II. Los rasgos más sobresalientes del mismo son los siguientes:

a) La economía crece en torno a su tasa potencial —3,5%— de forma sostenida y, a diferencia de lo ocurrido en el ciclo 1986-91, la demanda doméstica crece a tasas muy similares a las del producto. Obviamente, esto implica una contribución prácticamente neutral del saldo neto exterior.

b) La formación bruta de capital fijo crece sistemáticamente por encima del aumento del PIB en términos reales, lo que presupone que el ratio inversión/Renta Nacional Bruta Disponible crece gradualmente hasta situarse en 1996 en el 27,7%.

c) La apertura comercial de la economía crece igualmente de forma sostenida y significativa, en respuesta tanto al inicio del Mercado Único como a la definitiva consolidación de una estrategia de crecimiento más interdependiente. La mejora de la competitividad de la economía española y el mayor vigor de la economía internacional explican el crecimiento sostenido de las exportaciones de bienes y servicios, mientras que una ligera reducción de la elasticidad de las importaciones al crecimiento explicaría la evolución prevista en las tasas de aumento real de las compras de bienes y servicios.

En porcentaje del PIB, el déficit de la balanza de bienes y servicios se reduce gradualmente desde su actual nivel del 3,1%. Debe recordarse que la no inclusión en este epígrafe de las transferencias corrientes —en particular, del saldo financiero neto procedente de la CE previsto tras la Reforma de los Fondos Estructurales y el Protocolo de Cohesión— supone que el déficit de balanza corriente finalmente resultante se situará por debajo del 2,5% en 1996.

d) La creación de empleo prevista en el escenario macroeconómico es muy significativa —alrededor de 1 millón de nuevos puestos de trabajo— y supone el mantenimiento de una elasticidad elevada del empleo al crecimiento que se justifica por las reformas en el mercado de trabajo previstas en el paquete de medidas estructurales y por la moderación de los salarios nominales. Si cualquiera de estos elementos no se materializara, las ganancias de productividad —vía menor creación de empleo— tendrían que ser mayores para poder acompañar la reducción de la inflación hasta el 3% que se prevé en 1996.

Pocas dudas pueden haber sobre la deseabilidad de que este cuadro macroeconómico se plasme efectivamente a lo largo del próximo quinquenio. En él se conjuga el reconocimiento de las dificultades económicas que rodearán los próximos años, con la confianza razonada en nuestros recursos y posibilidades de crecimiento diferencial y convergencia nominal. Resultaría seguramente ilusorio tratar de acelerar la senda de convergencia que en él se esboza. Pero todavía sería peor renunciar a los objetivos que en él se incluyen, o pretender rehuir las responsabilidades a las que cada uno de los agentes —Gobierno, empresarios y sindicatos— debe de hacer frente para hacerlo posible.

CUADRO II

PROYECCIONES MACROECONOMICAS 1992-96**% VARIACION ANUAL, SALVO INDICACION CONTRARIA**

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
1.- PIB Y AGREGADOS (% crec. real)						
Consumo privado nacional	3,0	3,2	3,0	3,0	3,0	2,9
Consumo público	4,4	3,5	2,0	2,0	2,0	2,0
Formación bruta capital fijo	1,6	3,2	5,1	6,2	5,8	5,4
- Construcción	4,3	2,7	4,0	5,0	5,0	4,5
- Equipo	-2,5	4,0	7,0	8,0	7,0	6,7
Demanda Nacional	2,9	3,3	3,4	3,6	3,6	3,4
Exportaciones bienes y servicios	8,4	7,9	7,9	8,0	8,1	8,1
Importaciones bienes y servicios	9,4	8,0	7,1	7,0	6,8	6,6
Producto Interior Bruto	2,4	3,0	3,3	3,6	3,6	3,5
PIB a precios corrientes: m.m.pts.	54775	59751	64591	69483	74378	79405
% variación	9,4	9,1	8,1	7,6	7,0	6,8
2.- PRECIOS Y COSTES LABORALES						
Deflactor consumo privado	6,3	5,8	4,6	3,7	3,2	3,0
Deflactor PIB	6,9	6,0	4,7	3,8	3,3	3,1
Remuneración por asalariado	8,5	8,5	5,3	4,5	4,0	4,0
Productividad por ocupado	2,1	2,3	1,7	1,7	1,7	1,7
Coste laboral unitario	6,3	4,1	3,6	2,7	2,3	2,3
3.- EMPLEO Y PARO						
Población activa	0,4	0,6	1,0	1,0	0,9	0,9
Empleo: variación en %	0,2	0,6	1,6	1,9	1,9	1,8
variación en miles	30	76	203	245	250	241
Paro: % población activa	16,3	16,3	15,8	15,1	14,3	13,5
miles de personas	2464	2478	2427	2335	2225	2125
4.- BALANZA DE PAGOS						
Saldo cuenta corriente: m.m. pts.	-1598	-1716	-1830	-1752	-1785	-1811
% PIB	-2,9	-2,9	-2,8	-2,5	-2,4	-2,3
5.- ADMINISTRACIONES PUBLICAS						
Ingresos. Total AAPP	10,4	11,4	8,8	9,6	8,1	7,8
Gastos. Total AAPP	11,5	10,0	7,6	7,4	5,9	5,9
Necesidad financiación: m.m.pts.	-2432	-2372	-2253	-1845	-1320	-793
% PIB	-4,4	-4,0	-3,5	-2,7	-1,8	-1,0
Deuda AAPP en % del PIB	45,6	45,8	45,8	45,3	44,1	42,3

III. POLITICAS MACROECONOMICAS

Pese a la crucial importancia del paquete de medidas estructurales que se desarrolla en el siguiente apartado, sería poco realista pensar que todos nuestros

problemas de convergencia se resuelven con reformas de los mercados o que éstas pueden llegar a ser capaces de exonerarnos de la necesidad de mantener unas políticas financieras vigilantes. Las medidas de oferta, al dinamizar la asignación de recursos y dificultar la

absorción por parte del sector protegido de las mejoras de productividad globales, aumentarán las posibilidades de crecimiento del sistema, pero la estabilidad de crecimiento —una cuestión crítica— dependerá de una orientación vigilante de las políticas de manejo de la demanda que las medidas estructurales no podrán sustituir.

Para cumplir con el objetivo de estabilidad macroeconómica, las autoridades económicas cuentan básicamente con dos políticas instrumentales: la política monetaria y la política fiscal.

1. Política Monetaria

En una economía abierta, con libre circulación de capitales y con un compromiso cambiario como el asumido por España al participar en el Sistema Monetario Europeo, el único papel posible para la política monetaria es el mantenimiento de la estabilidad cambiaria, un objetivo que, en las circunstancias actuales de la economía comunitaria, difícilmente puede argumentarse que sea capaz de acomodar políticas nacionales de tipos de interés marcadamente distintos.

Por tanto, y mientras persistan los problemas de reajuste de las principales economías europeas, resulta muy difícil concebir un cambio drástico en la presente orientación de la política monetaria. Aunque, evidentemente, cabe asumir que, en la medida en que cedan las tensiones inflacionistas, se producirá un ajuste gradual a la baja de los tipos de interés nominales y quizás también de los tipos reales, siempre y cuando el aumento de las tasas de ahorro nacional —especialmente por mejoras en el comportamiento ahorrador del Sector Público— sea lo suficientemente elevado como para suavizar las tensiones sobre los fondos prestables generados por una demanda de inversión creciente tanto en Europa como fuera del Continente.

Además del descenso provocado por la absorción del diferencial de inflación, el único margen adicional de reducción de tipos de interés con el que cuenta la economía española proviene de la reducción de las expectativas de devaluación futura que acompañaría al movimiento de estrechamiento de su banda de fluctuación en el Acuerdo Cambiario del SME. No obstante, es necesario tener en cuenta que parte de este margen puede sencillamente verse compensado por la exigencia de una mayor prima de riesgo a la inversión en activos denominados en pesetas, si la decisión de entrada en la banda estrecha del SME se percibiese por los mercados como precipitada, insostenible o viniese precedida de una devaluación del tipo central que amortiguase los efectos de disciplina buscados.

Por todo ello, y dado que para asumir el compromiso de estrechar la banda todavía resta un plazo razonable de tiempo, el Gobierno dará este paso tan sólo cuando esté seguro de que las perturbaciones diferenciales de la economía española puedan ser perfectamente absorbidas.

En línea con la anteriormente descrita decisión de fortalecer la credibilidad de la orientación a medio plazo de la política económica, y anticipando la ya consensuada autonomía de los Bancos Centrales de los países que deseen participar en la tercera fase de la UEM, el Gobierno se compromete a presentar al Parlamento, a lo largo de 1992, un Proyecto de Ley por el que se otorgue al Banco de España plena autonomía en la formulación y ejecución de la política monetaria.

2. Política Fiscal y Presupuestaria

La orientación de la política monetaria que se acaba de describir evidentemente supone que gran parte de la responsabilidad del ajuste diferencial de la economía española debe recaer sobre la política presupuestaria.

Los compromisos en este área se concretan en cuatro grandes principios:

(a) En el área de los ingresos públicos, el compromiso de mantener constante la presión fiscal individual en el nivel alcanzado en 1993, año en el que ya se habrán agotado las consecuencias más sustantivas de la reforma del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas y de la armonización de la imposición indirecta española. A partir de entonces, los incrementos de recaudación logrados deberán necesariamente provenir del propio crecimiento económico y de las mejoras de gestión que se introduzcan.

(b) En el campo del gasto público, el primer principio básico del programa se sustancia en el compromiso de mantener el Gasto en Infraestructuras del conjunto de las Administraciones Públicas en torno al 5% del PIB.

(c) Aunque sobre unos datos todavía no definitivos, se han tenido en cuenta las exigencias que se derivarán para el Presupuesto del Paquete Delors II, tanto en lo relativo a las aportaciones a la CEE, como a la necesidad de atender a una mayor cofinanciación de los fondos estructurales comunitarios.

(d) En lo que concierne al desequilibrio presupuestario, don son los aspectos a destacar. En primer lugar, el compromiso de no apurar al margen de déficit presupuestario acordado en Maastricht, dado el necesario reequilibrio de los papeles respectivos de la política fiscal y monetaria. Por ello, se propone alcanzar en 1996 un déficit presupuestario de 1% del PIB, tras un proceso gradual de absorción del actual desequilibrio. En segundo lugar, se asume que este esfuerzo de consolidación fiscal lo harán no sólo las Administraciones Centrales, sino también las Administraciones Territoriales. Para garantizar esa distribución equitativa del esfuerzo financiero, el recientemente concluido Pacto de Financiación Autonómica constituye una pieza crucial.

El compromiso de no modificar la legislación tributaria en el período de vigencia del Programa más allá de lo exigido por el proceso de armonización comuni-

taria de la imposición indirecta, supone que la senda de evolución de los ingresos vendrá determinada por el crecimiento económico que se consiga —cuyo efecto recaudatorio se verá reforzado por la progresividad del sistema fiscal— y por la afloración de bases ocultas que se deriven de las mejoras de gestión y de lucha contra el fraude. Teniendo en cuenta todos estos elementos, los impuestos directos pasarían de suponer en 1991 el 10,1% del PIB a representar en 1996 alrededor del 11,9%, mientras que el peso relativo de los indirectos aumentaría del 7,9% al 8,5% y el de las cotizaciones sociales del 11,4% al 12,3%. Por su parte, el resto de ingresos no financieros permanecerían estabilizados en torno al 3,5% del PIB.

Por lo que concierne a los gastos de las Administraciones Públicas Centrales, las obligaciones reconocidas se estabilizarán en torno al 37% del PIB, con lo que

las necesidades de financiación de las Administraciones Centrales pasarán del 2,8% del PIB en 1992 al 0,75% en 1996. Los Cuadros III y IV describen la evolución temporal de la evolvente financiera del Estado y de las Administraciones Centrales en el período de vigencia del Programa.

Por su parte, las Administraciones territoriales se comprometen a realizar un esfuerzo de consolidación fiscal equiparable al que desarrollarán las Administraciones Centrales, reduciendo sus necesidades de financiación del 1,1% del PIB al 0,25% en 1996.

De esta forma, las necesidades de financiación de las Administraciones Públicas pasarán del 4,4% del PIB registrado en 1991 al 1% que se registrará en 1996. El Cuadro V ofrece el perfil desagregado de la reducción de las necesidades de financiación de las distintas Administraciones Públicas.

CUADRO III

ENVOLVENTES FINANCIERAS DEL ESTADO 1992-96

A) EN MILES DE MILLONES

	1992	1993	1994	1995	1996
Derechos reconocidos	12.842,6	14.017,1	15.559,7	16.924,5	18.371,9
Obligaciones reconocidas	14.265,3	15.625,1	16.939,9	18.003,3	18.907,8
DEFICIT EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA	-1.422,7	-1.608,0	-1.380,2	-1.078,8	-535,9
AJUSTES	-42,6	-92,1	-67,8	-80,1	-59,5
NECESIDAD DE FINANCIACION	-1.465,3	-1.700,1	-1.448	-1.138,9	-595,4

B) EN PORCENTAJE DEL PIB

	1992	1993	1994	1995	1996
Derechos reconocidos	21,52	21,71	22,44	22,83	23,23
Obligaciones reconocidas	23,91	24,20	24,43	24,29	23,90
DEFICIT EJECUCION PRESUPUESTARIA	-2,39	-2,49	-1,99	-1,46	-0,67
AJUSTES	-0,07	-0,14	-0,10	-0,08	-0,08
NECESIDAD DE FINANCIACION	-2,46	-2,63	-2,09	-1,54	-0,75

CUADRO IV

ENVOLVENTES FINANCIERAS DE LAS A.A.P.P. CENTRALES 1992-96

A) EN MILES DE MILLONES

	1992	1993	1994	1995	1996
Derechos reconocidos	20.448,0	22.326,2	24.540,2	28.563,5	28.675,2
Obligaciones reconocidas	21.870,7	23.834,2	25.820,4	27.642,3	29.211,1
DEFICIT EJECUCION PRESUPUESTARIA	-1.422,7	-1.608,0	-1.380,2	-1.078,8	-535,9
AJUSTES	-280,3	-44,6	-11,9	74,0	-59,5
NECESIDAD DE FINANCIACION	-1.703,0	-1.652,8	-1.392,0	-1.004,8	-595,4

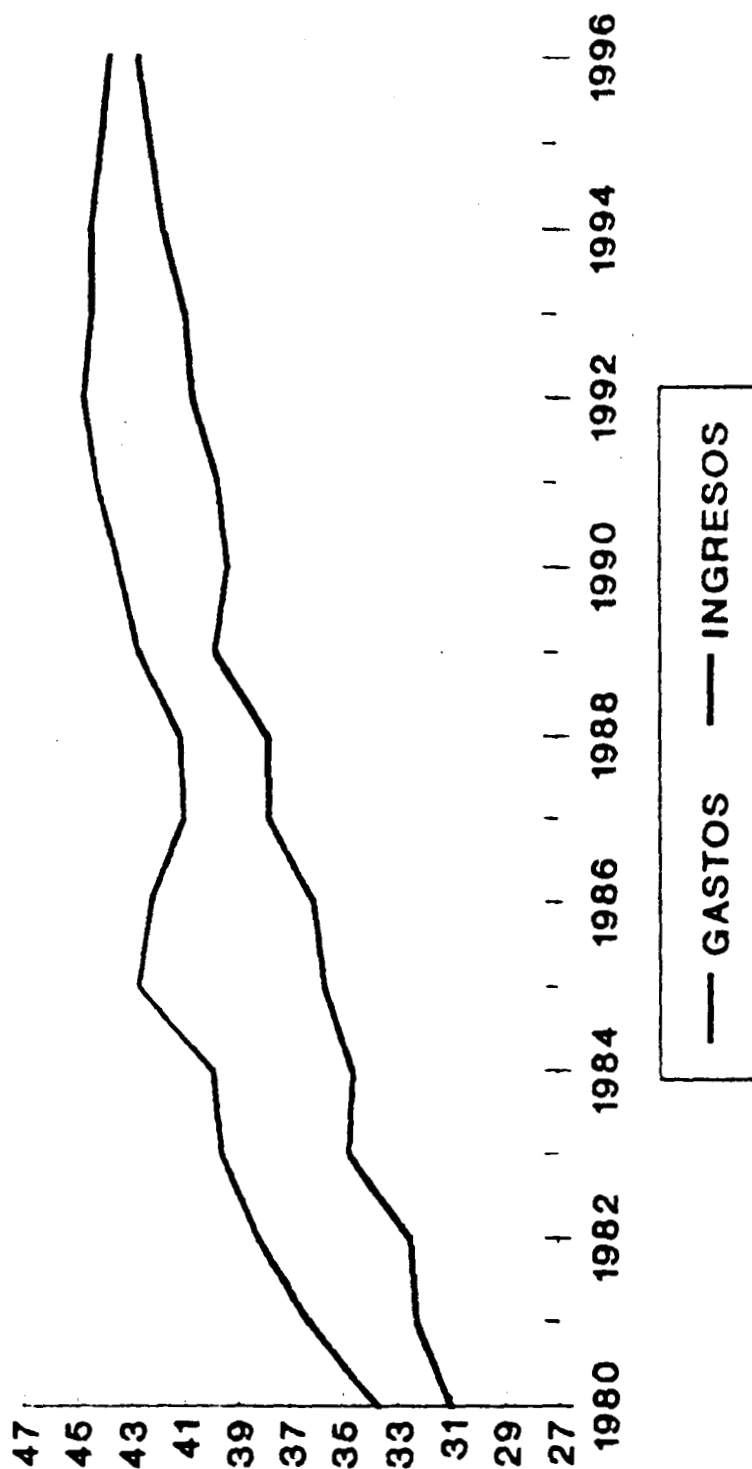
B) EN PORCENTAJE DEL PIB

	1992	1993	1994	1995	1996
Derechos reconocidos	34,27	34,58	35,39	35,83	36,25
Obligaciones reconocidas	36,65	37,07	37,38	37,29	36,92
DEFICIT EJECUCION PRESUPUESTARIA	-2,38	-2,49	-1,99	-1,46	-0,67
AJUSTES	-0,48	-0,07	-0,02	0,10	-0,08
NECESIDAD DE FINANCIACION	-2,86	-2,58	-2,01	-1,38	-0,75

CUADRO V**NECESIDAD DE FINANCIACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS 1992-96****EN PORCENTAJE DEL PIB**

	1992	1993	1994	1995	1996
I. AA.PP. CENTRALES					
- Estado	-2,86	-2,56	-2,01	-1,36	-0,75
- OO.AA.AA. y Seg. Social	-2,46	-2,63	-2,09	-1,54	-0,75
	-0,40	0,07	0,08	0,18	0,00
II. AA.PP. TERRITORIALES					
- Comunidades Autónomas	-1,12	-0,93	-0,65	-0,42	-0,25
	-0,97	-0,78	-0,50	-0,32	-0,18
- Corporaciones Locales	-0,15	-0,15	-0,15	-0,10	-0,07
III. ADMINISTRACIONES PUBLICAS	-3,98	-3,49	-2,66	-1,78	-1,00

GRAFICO 1
GASTOS E INGRESOS DE LAS
ADMINISTRACIONES PUBLICAS
(% sobre PIB)



FUENTE: I.G.A.E. hasta 1990.
1991-1996 proyecciones presupuestarias
expresadas en términos de CN.

IV. MEDIDAS ESTRUCTURALES

La persistencia de tasas de inflación por encima de las registradas en los países de nuestro entorno constituye, sin duda, el obstáculo más importante en el camino a la UEM. La considerable rigidez nominal de la economía española —una economía que sistemáticamente ha exigido dosis deflacionarias significativamente mayores que el resto de países europeos para conseguir una cierta estabilidad de precios— hace imprescindible la introducción de un amplio conjunto de reformas estructurales que, al mejorar el funcionamiento de nuestros mercados, permita conciliar la convergencia nominal y el irrenunciable objetivo de seguir acercándonos al nivel de bienestar europeo.

Efectivamente, no existe, más allá de las rigideces de nuestros mercados, ninguna razón que condene a la economía española a tener que diverger en términos de bienestar para converger en términos de inflación. Que ésta haya sido en gran medida nuestra experiencia histórica se explica, básicamente, por el excesivo peso que en nuestra economía han tenido, y todavía tienen, regulaciones y prácticas que fueron concebidas para operar en un contexto económico, político y social drásticamente distinto al actual. Por tanto, si hemos de participar en la UEM y, al mismo tiempo, deseamos mantener una tasa de crecimiento mayor que la de nuestros socios comunitarios, resulta imprescindible eliminar el exceso de regulación, revisar el funcionamiento de nuestros mercados y acomodar los comportamientos de todos y cada uno de los agentes a las nuevas realidades políticas y económicas.

El Gobierno es consciente de que la adopción de estas medidas de reforma estructural, aunque supone una mejora considerable en la eficacia productiva y en el bienestar económico de la nación, conllevará algunas dificultades. No en vano se trata de medidas que en el corto plazo pueden afectar los intereses de algunos colectivos, en tanto que sus efectos positivos se diluirán en el conjunto de la sociedad.

Pese a ello, sería un error —amparándose en esas dificultades— retardar el momento de su puesta en marcha o rebajar su contenido. Dado el contexto internacional en el que previsiblemente nos vamos a mover en los próximos años, cuanto antes se introduzcan las reformas y mayor sea su calado, mayores serán las posibilidades de evitar que el camino hacia la Unión Económica y Monetaria suponga la pérdida de parte de nuestro potencial de crecimiento y de generación de empleo.

Si las reformas estructurales del período 1983-85 nos sirvieron para preparar a la economía española para superar con éxito la experiencia de integración en la CEE iniciada a partir de 1986 y la continuidad de las reformas en los años posteriores nos ha permitido participar en el período de prosperidad que ha rodeado el proceso de construcción europea, el conjunto de medidas que ahora se proponen debe servir para alcanzar con mayor facilidad los objetivos de convergencia no-

minal sin renunciar a la convergencia en términos reales. Además, y a diferencia de lo que ocurrió en los primeros años de la pasada década, la actual situación económica es mucho más sólida, por lo que será más fácil absorber los efectos que las medidas generen en el corto plazo. Por otra parte, el conjunto de reformas estructurales que ahora se propone se llevará a cabo en el seno de una sociedad que conoce los efectos positivos que sobre el bienestar tienen los procesos de cambio y que confía plenamente en su capacidad para afrontar el futuro con éxito.

MERCADO DE TRABAJO

Gran parte de nuestras posibilidades de crecimiento diferencial respecto a los países comunitarios dependen de que seamos capaces de incorporar al mercado de trabajo a buena parte de las personas que voluntaria o involuntariamente hoy permanecen al margen de las actividades productivas incluidas en nuestras cuentas nacionales. Tan sólo 41 españoles —28 varones y 13 mujeres— de cada 100 ciudadanos en edad de trabajar estaban formalmente ocupados al finalizar 1991, una relación extremadamente baja cuando se la compara con la de los países comunitarios de nuestro entorno donde ese cociente sobrepasa con creces el 50%. Difícilmente podremos aspirar a disfrutar de una renta per cápita similar a la comunitaria si no somos capaces de mejorar esta situación, creando el empleo suficiente no sólo para absorber la actual tasa de desempleo sino, también, para incluir dentro de la población activa ocupada a todos aquellos que hoy se sitúan al margen del mercado de trabajo.

Si éste es el objetivo a cumplir, una visión retrospectiva de nuestra reciente experiencia histórica nos demuestra que las reformas estructurales en este ámbito deberían estar encaminadas a dotar de mayor flexibilidad nuestro mercado laboral. Para comprobarlo, basta con recordar que un mercado de trabajo tan rígido como el que caracterizó a la economía española desde el Plan de Estabilización hasta la Restauración Democrática en 1977 fue incapaz de aprovechar esa larga y espectacular fase de crecimiento económico para crear empleo de forma masiva. Entre 1957 y 1977 apenas se crearon 875.000 empleos netos.

Las insuficiencias de aquel mercado se comprueban aún mejor constatando que su rigidez formal fue incapaz de evitar que en la fase recesiva del ciclo —desde 1977 hasta 1985— se perdieran más de 1.725.000 empleos netos. Por tanto, el balance de tres largas décadas de mercado de trabajo rígido es paupérrimo. Pese a que la renta per cápita española pasó de menos de 500 \$ a más de 5.000 \$ en los momentos álgidos de la expansión, la economía española experimentó una caída de empleo neto cercana a los 850.000 puestos de trabajo. Evidentemente, el espectacular aumento de renta per cápita que se logró en esos años sólo es explicable en función del aumento, difícilmente repetible, de la

productividad media por empleado que acompañó al cambio estructural operado en una economía que dejó de ser agrícola para convertirse en una economía industrial y de servicios.

Frente a estos resultados, la flexibilización del mercado de trabajo iniciada en los años centrales de la década de los ochenta corrobora su superioridad como estrategia de desarrollo, tanto en términos de eficiencia económica como en términos de equidad. Entre 1985 y 1991, las posibilidades abiertas por las reformas de las modalidades de contratación permitieron aprovechar el ciclo expansivo de la economía española, convirtiendo este período en la fase de crecimiento económico con mayor generación de empleo que jamás hayamos conocido. Entre 1985 y 1991 se crearon 1.750.000 empleos netos; es decir, en cinco años de mercado de trabajo flexible se creó el doble de empleo que en los veinte años de «milagro económico» español. Por otra parte, esos empleos supusieron la incorporación al mercado de trabajo de jóvenes y de mujeres que vieron así reforzada su independencia económica y, por tanto, su libertad. Desde 1985, la tasa de ocupación de las mujeres ha aumentado en casi 5 puntos porcentuales, mientras que la tasa de ocupación de los jóvenes entre 20 y 24 años ha pasado del 47,6% al 56,4% en el caso de los varones y del 30,2% al 38,2% en el caso de las mujeres.

Estos resultados inequívocamente positivos son, sin embargo, insuficientes ya que, como antes se señalaba, por una parte, nuestra tasa de actividad continúa siendo una de las más bajas de Europa y, por otra, nuestra tasa de paro es una de las más elevadas de la Comunidad. En un contexto económico como el que se abre tras la asunción de los compromisos de Maastricht, remediar la situación anteriormente descrita exige reforzar las condiciones que pueden propiciar un nuevo aumento de la intensidad de empleo del crecimiento, lo que a su vez requiere actuar sobre todos aquellos factores que reducen la demanda o la oferta de trabajo debilitando la respuesta del empleo al desarrollo económico. En particular, será necesario actuar sobre tres grandes áreas:

— En primer lugar, será necesario eliminar las barreras que hoy existen a la movilidad funcional y geográfica de la mano de obra.

— En segundo lugar, será imprescindible reforzar los incentivos económicos que añaden intensidad al proceso de búsqueda activa de empleo entre los que lo hayan perdido y entre los que tratan de incorporarse por primera vez al mercado laboral.

— En tercer lugar, habrá que mejorar el nivel de cualificación de los demandantes de empleo a través de la oportuna reforma del sistema de formación profesional y de la coordinación de la enseñanza reglada con la ocupacional.

1. Medidas en relación con la movilidad funcional y geográfica de la mano de obra.

Respecto a la movilidad funcional, las medidas a adoptar son, en primer lugar, la eliminación de las Ordenanzas Laborales, auténticos vestigios de una etapa corporativista de nuestra economía felizmente dejada atrás. En línea con la asunción de las responsabilidades propias de cada uno de los agentes que debería caracterizar a la etapa que ahora se inicia, el Gobierno propone que sean los sindicatos y los empresarios quienes, en el ámbito de la negociación colectiva, acuerden las normas que deberán sustituir a las que hasta ahora les venían impuestas por las vigentes Ordenanzas.

Si transcurrido un período de tiempo razonable —que bien pudiera ser el que mediase entre la aprobación del Programa de Convergencia y la entrada en vigor de los primeros convenios colectivos que deberían haber regulado este aspecto— empresarios y sindicatos no hubiesen conseguido llegar a un acuerdo, el Gobierno derogará la actual estructura de categorías y grupos profesionales contenidos en las Ordenanzas y Reglamentaciones de Trabajo, sustituyéndola temporalmente por los grupos de Cotización a la Seguridad Social hasta que las partes lleguen acuerdos en los sucesivos convenios colectivos.

Tratándose de negociaciones, en ocasiones, de apreciable complejidad técnico-normativa, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social —además de ofrecer su intervención mediadora— pondrá a disposición de las partes elementos técnicos, materiales y humanos de apoyo para contribuir al buen fin de las mismas.

La eliminación de trabas innecesarias a la movilidad funcional se complementará con una revisión de la normativa que se ha ido estableciendo para regular el acceso al ejercicio de determinadas actividades y para ordenar la práctica del ejercicio profesional. A este efecto, el Gobierno presentará en el tercer trimestre de 1992 las conclusiones del estudio que actualmente está elaborando el Tribunal de Defensa de la Competencia, a fin de adoptar antes de 1993 la legislación que sea necesaria para evitar aquellos comportamientos y regulaciones que atentan contra los principios de la Ley de Defensa de la Competencia.

Por lo que respecta a la movilidad geográfica, además de las restricciones que emanan de nuestra legislación laboral, el fuerte aumento en el precio de las viviendas y el subsiguiente incremento experimentado por los alquileres han venido a reforzar los desincentivos a la movilidad geográfica ya existentes en nuestra economía. Para solucionar esta indeseable situación, el Gobierno pretende actuar en tres áreas:

— En primer lugar, es preciso fomentar la aplicación en todo el territorio de la legislación urbanística vigente, avanzando en el consenso con las Comunidades Autónomas y apoyando a los Ayuntamientos para que desarrollen correctamente todas las posibilidades que dicha legislación permite, a efectos de incrementar la

oferta de suelo urbanizable a bajo coste y de fomentar su utilización como suelo urbano de forma prioritaria para la promoción de viviendas a precio asequible. La empresa estatal SEPES colaborará con las Administraciones Territoriales que lo soliciten para desarrollar suelo para uso residencial o para otros usos, actuando, en particular, en aquellos suelos públicos que se generen como resultado de la expropiación para nuevas infraestructuras o de la desafección de usos anteriores. Para el desarrollo concreto de suelo para vivienda se contará con una línea de crédito a largo plazo en el Instituto de Crédito Oficial destinada a financiar la formación de los patrimonios públicos de suelo previstos en la Ley 8/90, además de la línea de crédito ya creada en el Real Decreto 1668/91 destinada a operaciones a corto y medio plazo.

— La segunda actuación estará contenida en la Ley de Arrendamientos Urbanos, que será remitida en breve al Parlamento. Este proyecto de Ley contempla el establecimiento de una regulación de los contratos de arrendamiento que garantizará adecuadamente el equilibrio entre el derecho del propietario a la rentabilidad y recuperación de su inversión y el derecho del inquilino a una adecuada estabilidad en la permanencia y en el coste del alquiler. Se incluirán, asimismo, disposiciones que agilicen los trámites judiciales derivados de eventuales conflictos y una regulación específica para los locales de negocio, así como disposiciones transitorias que permitan una aproximación gradual y prudente de las condiciones de los contratos anteriores a 1985 a la nueva regulación.

— El tercer conjunto de actuaciones está encaminado a favorecer la canalización del ahorro hacia el mercado inmobiliario, aumentando el volumen de recursos a largo plazo disponible para dicho mercado. En este sentido, se modificará la Ley de Instituciones de Inversión Colectiva, creando la figura de los Fondos de Inversión Inmobiliaria a fin de favorecer el aumento de la oferta de vivienda en alquiler. Asimismo, a fin de reforzar las políticas ya existentes destinadas a abaratar la financiación de la adquisición de viviendas en propiedad, se llevarán a cabo los desarrollos legales que permitan la creación de Fondos de Titulización Hipotecaria. Estos Fondos, que transformarán en valores homogéneos susceptibles de negociación en mercados organizados el conjunto de participaciones en préstamos hipotecarios que adquieran, permitirán a las entidades de crédito una fácil refinanciación de los préstamos hipotecarios que otorguen, lo que contribuirá a su abaratamiento. También, se procederá a regular las condiciones de las cuentas de ahorro vivienda, de forma que este ahorro previo vaya acompañado de créditos hipotecarios en condiciones preferentes en cuanto a su tipo de interés, en función de la cuantía y la duración del esfuerzo de ahorro de sus titulares, en cuyo beneficio debe revertir el carácter de pasivo fiscalmente bonificado que para las entidades de crédito representa dicho ahorro finalista.

— Por último, el cuarto grupo de actuaciones esta-

rá constituido por medidas que reduzcan el coste de las transacciones inmobiliarias derivado de la aplicación de determinados impuestos y tasas, así como de tarifas profesionales, al tiempo que se acentuará la colaboración de los notarios y registradores en el establecimiento de condiciones de máxima transparencia en el mercado inmobiliario.

2. Reforzamiento del proceso de búsqueda de empleo

En el campo de los incentivos económicos que determinan la intensidad del proceso de búsqueda de empleo, las directrices de las reformas son básicamente dos.

En primer lugar, resulta imprescindible que nos persuadamos de que no existe, y que no sería deseable que existiese, ningún mecanismo de protección social financiado con fondos públicos que pueda reemplazar de forma duradera las rentas que se derivan de un puesto de trabajo. La extensión entre la población de una cultura tendente a favorecer la creación de grupos sociales aislados del mercado de trabajo y de la actividad productiva que basen sus expectativas vitales en el mantenimiento de dicha situación marginada no es un resultado deseable. Vincular la percepción de las prestaciones económicas por desempleo con el desempeño de tareas sociales y, sobre todo, con el acceso a la formación profesional necesaria para evitar la marginación laboral de una parte de nuestros ciudadanos es, sencillamente, imprescindible si queremos ser realmente prósperos y solidarios.

Por tanto, y éste es el segundo elemento de este paquete de medidas, es necesario que, sin menoscabo de la necesaria protección suministrada por los sistemas tradicionales de protección, introduzcamos cambios en la estructura, objetivos y funcionamiento de dichos programas a fin de acelerar la integración del demandante de empleo en el mercado de trabajo.

Para llevar a cabo estos objetivos se hace necesario abordar una reforma en profundidad del Instituto Nacional de Empleo, principal órgano tanto en la mediación y colocación en el mercado de trabajo como en el reconocimiento y gestión de las prestaciones y subsidios destinados a cubrir la eventualidad del desempleo. Dicha reforma no sólo potenciará su faceta de Agencia Pública de Empleo, sino que abordará asimismo la creación de un marco legal similar al que ya existe en otros países comunitarios para facilitar la colocación de los trabajadores.

Las actuaciones en el ámbito del INEM incluirán también medidas tendentes al reforzamiento del control de la situación de desempleo y al encuadramiento profesional de los trabajadores en paro. Asimismo, contemplará la agilización del procedimiento de reconocimiento del derecho a las prestaciones a fin de asegurar que el mejor y más rápido conocimiento de las cualificaciones del trabajador en paro permita su reinserción acelerada en el mercado laboral, reforzando igualmente

los mecanismos para que el desempleado acepte las ofertas de trabajo que le sean presentadas.

Por lo que se refiere al contenido del propio sistema de cobertura, los cambios que se proponen son importantes y están dirigidos a restaurar el necesario equilibrio entre la atención a los desempleados y la creación de estímulos suficientes para la búsqueda de empleo. Simultáneamente, su desarrollo permitirá restablecer el equilibrio financiero del INEM sin necesidad de aumentar los impuestos que pagan los contribuyentes o las cotizaciones sociales a cargo de empresas y trabajadores. Dichos cambios son los siguientes:

- Derogación del sistema de capitalización de las prestaciones de desempleo, excepto en aquellos casos en los que el resultado de dicha capitalización vaya a aportarse a una Cooperativa o a una Sociedad Anónima Laboral.

- Elevación de 6 meses a 1 año del período mínimo de contratación que da derecho a prestación contributiva, ampliando el sistema de protección asistencial de manera que queden cubiertos por éste los trabajadores que hayan cotizado un mínimo de 3 meses. Por otra parte, se modificará el período mínimo de los contratos de fomento de empleo que pasará a ser de 1 año.

- Modificación de la relación entre el período de cotización y la duración de la prestación contributiva por desempleo.

- Reducción del tipo aplicable a la base reguladora.

3. La Formación Profesional

Sin duda alguna, en la esfera del Mercado de Trabajo el reto más importante al que se enfrenta nuestra economía es la mejora de la formación profesional de todos y cada uno de los agentes que participan en el proceso productivo, ya que, sin los aumentos de productividad inducidos por el aumento y la mejora del capital físico y humano, será difícil acomodar incrementos de renta per cápita significativos y duraderos. Esa mayor y mejor cualificación debe de ofrecerla el Sector Público, una parte a través del Sistema Educativo General y otra a través de la Formación Profesional Ocupacional que se vinculará a la percepción del subsidio de desempleo. Sin embargo, el Sector Privado no puede, ni debe quedar excluido de este empeño común, por lo que se hace preciso crear el marco adecuado para que las empresas inviertan en la formación profesional de sus empleados.

La mejora de la Formación Profesional no pasa exclusivamente por un aumento de los recursos financieros invertidos en este programa. También es necesario que la inversión en formación responda a las necesidades concretas de las empresas radicadas en las distintas zonas del país, las cuales; obviamente, son muy heterogéneas. Por ello, y para rentabilizar al máximo los recursos públicos y privados invertidos en esta actividad, se procederá a descentralizar geográficamente

la gestión, diseño y contenido de los programas a fin de que los cursos de formación respondan efectivamente a la demanda potencial de empleo de cada una de las zonas.

En concreto el Gobierno se propone llevar a cabo las siguientes medidas:

1. Creación de 60.000 plazas de formación profesional capaces de dar anualmente formación a trabajadores, que estando desempleados, hayan tenido anteriormente empleo.

2. Eliminación de las becas de formación profesional para desempleados en búsqueda de su primer puesto de trabajo, sustituyéndolas por mecanismos de formación dentro del Sistema de Formación Profesional Reglada, al que se dotará de los fondos necesarios.

3. Creación de un Fondo Social financiado con los recursos allegados por la eliminación de los gastos fiscales derivados de la creación de puestos de trabajo de carácter indefinido y de la desgravación de cotizaciones sociales de determinados contratos de trabajo; tales gastos fiscales, cuya eficacia, según la experiencia acumulada, se ha revelado claramente insuficiente, serán sustituidos por subvenciones y transferencias a la Formación Profesional Reglada y a la Formación Profesional Ocupacional en el seno de las empresas, ampliándose notablemente los recursos dedicados a la formación de la mano de obra. La existencia de este Fondo Social permitirá movilizar la cofinanciación necesaria para aprovechar al máximo los fondos provenientes de la CE.

MEDIDAS DE DESREGULACION ECONOMICA

Buena parte de los sectores que en los últimos tiempos han exhibido un comportamiento más inflacionista lo han hecho amparados en la existencia de un conjunto de regulaciones y disposiciones que, emanadas directamente de la Administración Central o de las Administraciones Territoriales, han propiciado la aparición de barreras de entrada y la proliferación de acuerdos colusorios tendentes al reparto del mercado, a la fijación de precios y a la limitación de la producción, la distribución y las inversiones.

El Gobierno encomendará al Tribunal de Defensa de la Competencia la realización de un estudio de la legislación sobre precios administrados, exclusividades, situaciones de monopolio y condicionamientos al ejercicio profesional, a fin de que puedan ser identificados los costes del sistema de regulación de un amplio conjunto de sectores. En el referido estudio, que tendrá que presentarse en el último trimestre del presente año, deberán incluirse propuestas concretas de modificaciones normativas y se identificará la Administración que deberá llevarlas a cabo.

MEDIDAS DE LIBERALIZACION

Agotado ya el margen para producir nuevas liberalizaciones de nuestro comercio exterior y de la balanza de capitales, las medidas liberalizadoras tienen que centrarse en el mercado doméstico.

Los estudios sobre desregulación anteriormente citados suministrarán la información necesaria para llevar a cabo la mayor parte de la liberalización pendiente de nuestro sistema productivo. Sin embargo, puede ya adelantarse que existen determinados sectores donde las reformas no deben esperar. Este es, en particular, el caso del sector de las telecomunicaciones, en el que la prestación de determinados servicios que Telefónica realiza en régimen de monopolio desaparecerá entre 1993 y 1996, de acuerdo con el proyecto de Ley de Modificación de la Ley de Ordenación de las Telecomunicaciones, que adapta la legislación española a la normativa comunitaria y que se encuentra actualmente en trámite parlamentario. Medidas análogas se producirán en el ámbito del transporte terrestre, marítimo y aéreo, procediéndose, en el contexto de las directivas comunitarias que se están discutiendo en estos momentos, a fijar las condiciones de libre competencia, fundamentalmente en el ámbito del cabotaje aéreo y marítimo, y en el transporte internacional de viajeros por carretera.

Igualmente, se culminará el proceso de desmonopolización del sector de distribución de petróleos.

SECTOR DE ENTIDADES DE CREDITO Y SEGUROS

En la última década, la liberalización y desregulación de nuestro sistema financiero ha avanzado inequívocamente y, en la actualidad, las entidades españolas de crédito y de seguros operan bajo un marco legal similar al que está vigente en los países de nuestro entorno. Análogamente, el desarrollo de la Ley del Mercado de Valores ha permitido modernizar y transformar radicalmente el funcionamiento y la estructura institucional de las Bolsas españolas, poniéndolas en igualdad de condiciones frente a los mercados de valores de los países comunitarios.

Concluida la liberalización del sector, la prioridad es conseguir que los beneficios de mayor libertad económica y competencia se transmitan aceleradamente al usuario de estos servicios. Para ello, el Gobierno considera adecuado reforzar la actual normativa sobre transparencia. En concreto, se elaborarán las normas oportunas para garantizar la desaparición en los contratos entre las partes de todas aquellas cláusulas cuya interpretación pueda resultar oscura e incierta y, simultáneamente, se establecerá que todas aquellas cláusulas de los contratos que pudiesen suponer una limitación de los derechos de los usuarios se redacten de forma precisa y clara, requiriéndose para que sean vinculantes la aceptación individual de cada una de ellas.

REDUCCION DEL NUMERO DE ORGANISMOS PUBLICOS

A lo largo de los años se ha ido creando un conjunto nada despreciable de organismos públicos para apoyar a los Departamentos Ministeriales en el cumplimiento de aquellos objetivos concretos que les fueron encomendados por disposiciones específicas.

Bien porque los objetivos iniciales para los que fueron diseñados hayan sido cumplidos, o bien porque al haberse incumplido se haya demostrado la ineficacia del instrumento, resulta necesario proceder a una drástica simplificación institucional de los organismos públicos. En algunos casos, este objetivo supondrá la desaparición de ciertos organismos. En otros, en particular para aquellos organismos que todavía tienen un objetivo que cumplir, se procederá a fusionar aquellas unidades que persiguen objetivos complementarios o, alternativamente, se buscará el concurso de la iniciativa privada.

EMPRESAS PUBLICAS

La actividad del Sector Público como proveedor directo de bienes y servicios ha exigido la canalización de cuantiosos recursos públicos a la absorción de las pérdidas generadas por dicha actividad empresarial. Por ello, el Gobierno se compromete a no aumentar el tamaño del Sector Público Empresarial y a crear el marco adecuado para que las actuales empresas públicas sean gestionadas de acuerdo con los principios de la economía de mercado.

En este sentido, el Gobierno se propone congelar en términos nominales durante toda la duración del Programa de Convergencia el volumen de recursos públicos canalizados hacia las empresas públicas. Este marco de restricción financiera obligará a cada una de estas empresas a mejorar sustancialmente su gestión y, si esto fuese insuficiente, a redimensionar su ámbito de operaciones, o alternativamente acudir al endeudamiento en el mercado o a la realización de parte de su patrimonio.

SANIDAD

En la última década, uno de los grandes avances de nuestro Estado de Bienestar es haber conseguido la universalización de las prestaciones sanitarias. Una vez alcanzado este objetivo, el Gobierno considera que la prioridad en este área crucial debe ser tanto la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad, como la mejora de los servicios ofertados. Para ello, el Gobierno considera que es necesario llevar a cabo un conjunto de medidas organizativas, presupuestarias y de gestión que permitan mejorar la eficiencia, y con ello la equidad, con la que el sistema actúa.

Entre las medidas organizativas, el Gobierno considera necesario transformar el actual modelo adminis-

trativo en un modelo de gestión de servicios en el que sea posible identificar la relación entre la calidad del servicio prestado y su coste. El Insalud centralizará la función de compra de bienes y servicios, mientras que las áreas de salud de atención primaria y los hospitales serán las unidades de prestación de servicios cuya gestión estará presidida por procedimientos de contratación, contabilidad y presupuestación más flexible que los actuales.

En cuanto a las medidas de gestión, se continuará trabajando para mejorar la cualificación profesional de los gestores y se introducirán medidas para incentivar la calidad del servicio. A fin de reforzar el uso eficiente de los recursos disponibles, cada unidad de gestión contará con un presupuesto limitativo que estará vinculado al logro de objetivos de prestación de servicios claramente definidos.

Estas medidas de gestión vendrían acompañadas de una mayor autonomía y responsabilidad en el manejo de los recursos allegados por cada uno de los presupuestos establecidos en cada centro. Por otra parte, se desarrollará un sistema de facturación para que los centros puedan cargar el coste real de los procesos atendidos.

En paralelo, y con la cooperación de las Comunidades Autónomas, el Gobierno ordenará las prestaciones cubiertas por el Sistema Nacional de Salud, y a lo largo del presente año aprobará el Decreto que regulará los mecanismos previos de evaluación de las tecnologías que vayan a ser incorporadas al Servicio Nacional de Salud y creará la Agencia de Evaluación Tecnológica. Por otra parte, se adoptarán medidas de gestión, con-

trol e inspección de las prestaciones farmacéuticas y se aprobará el Decreto de Financiación Selectiva de Medicamentos.

El Gobierno considera que la atención socio-sanitaria de las personas mayores merece una especial atención. Por sus características, la atención a este segmento creciente de la población exige de un sistema coordinado de los servicios de salud y de los servicios sociales. Por ello, el Gobierno potenciará los esquemas de asistencia extra-hospitalaria y los servicios sociales a fin de garantizar una mayor y mejor atención socio-sanitaria a este colectivo.

Estas medidas conllevan una reestructuración de dichos servicios a fin de racionalizar la asistencia y rentabilizar los recursos financieros en ellos invertidos. Actualmente, los servicios sanitarios y hospitalarios están soportando un crecimiento de la demanda por parte de la población anciana muy superior a sus necesidades reales como consecuencia, básicamente, de la insuficiente oferta de servicios sociales. Será necesario incrementar la infraestructura de residencias y de servicios de ayuda a domicilio con el fin de disminuir los problemas de ocupación de plazas hospitalarias de las personas mayores que sólo precisan de una residencia asistida y contribuir a resolver las necesidades de las familias incapaces de atender con sus medios a sus ancianos.

Para ello, se incentivará la corresponsabilidad de las tres administraciones (Central, Autonómica y Local) y de la iniciativa privada, para potenciar la actividad económica de este sector y la generación de empleo.

Imprime RIVADENEYRA, S. A. - MADRID

Cuesta de San Vicente, 28 y 36

Teléfono 247-23-00.-28008 Madrid

Depósito legal: M. 12.580 - 1961