



- ◆ Trabajo realizado por el equipo de la Biblioteca Digital de la Fundación Universitaria San Pablo-CEU
- ◆ Me comprometo a utilizar esta copia privada sin finalidad lucrativa, para fines de investigación y docencia, de acuerdo con el art. 37 del T.R.L.P.I. (Texto Refundido de la Ley de Propiedad Intelectual del 12 abril 1996)

# **Cambio de modelo económico en España**

RAFAEL PAMPILLÓN OLMEDO

*Catedrático de Economía Aplicada*

*Universidad San Pablo-CEU*

*Director del Área de Economía del Instituto de Empresa*

## I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo presenta la profunda transformación de la economía española de los últimos diez años (1993-2003). Para ello describiremos los principales factores que han posibilitado la modernización económica de España. Entre ellos: el proceso de apertura de la economía al exterior, la puesta en marcha de la moneda única, el saneamiento de las finanzas públicas (a través del equilibrio presupuestario), la política de privatizaciones y la liberalización de los mercados tanto de bienes y servicios como de factores. Diez años después, en el año 2004, España forma parte de la Unión Económica y Monetaria (UEM), comparte con los países europeos la estabilidad macroeconómica, a la vez que mantiene ritmos de crecimiento y de empleo más dinámicos que la media de la Eurozona.

La historia macroeconómica de España de los últimos años se caracteriza, en primer lugar, por intentar alcanzar el objetivo de estabilidad interna y externa. Para ello fue necesario aplicar, a partir de 1993, una serie de medidas que permitiesen superar los graves desequilibrios generados por la política económica seguida desde 1988 hasta 1993, entre los que cabría destacar déficit público, déficit exterior, inflación y paro. En segundo lugar, por la fuerte apertura externa que ha hecho posible el crecimiento sostenido (superior a la media de la Unión Europea) en los ocho últimos años. Tercero, por el auge de la economía, que comienza en 1994 de forma muy tímida y que a partir de 1996 mejora en

términos de convergencia con Europa. Es decir, es a partir de 1996 cuando España consigue un crecimiento diferencial positivo con la UE. La convergencia ha sido de 10 puntos. El PIB per cápita español progresó desde un 77,8% de la media de la UE en 1994 a un 87,3% en 2003. Vayamos por partes:

1.<sup>o</sup>) *La crisis de 1993 y la necesidad del ajuste.* En 1993, el Producto Interior Bruto (PIB) español se contrajo un 1%<sup>1</sup>, la caída de la formación bruta de capital entre 1993 y 1994 fue del 7,5% y la tasa de desempleo alcanzó en 1994 el 24,1%, el máximo histórico de esta variable. Además del crecimiento negativo del PIB, esta crisis se caracterizó por la persistencia de las tensiones inflacionistas, unidas a un rápido incremento del desempleo. Efectivamente, hace diez años España soportaba la tasa de paro más alta de su historia. El primer trimestre de 1994 se recordará por este triste récord. Según el INE, un 24,5% de la población activa estaba desocupada, acercándose mucho al 24,9% obtenido por EE.UU. en 1933, que fue el año de mayor paro durante la Gran Depresión.

La causa de la elevada tasa de paro a la que nos referimos hay que encontrarla en la depresión económica de 1993. ¿Y por qué se generó este crecimiento negativo del PIB? Los orígenes de la crisis están en la fase álgida del ciclo económico que se produjo a finales de la década de los ochenta. El gobierno debería haber aplicado entonces una política anticíclica; sin embargo, hizo justo lo contrario y generó un exagerado gasto público (producido, en parte, por los gastos de la construcción del AVE, las Olimpiadas y la Expo del 92) que condujo a déficits públicos y deuda pública muy superiores a los normales. Esa política fiscal expansiva y procíclica, unida a un espectacular crecimiento de la demanda privada de consumo e inversión, provocaron un «recalentamiento» de la economía, con subidas de precios superiores a las europeas. Para estabilizar los precios se aplicaron políticas monetarias restrictivas, lo que incrementó los tipos de interés con el fin de contener la expansión de la demanda agregada. Esta política económica (combinación de política fiscal

---

<sup>1</sup> Aunque en 1994 se recuperó y creció un 2,4%.

expansiva con política monetaria restrictiva) hizo mucho daño a la economía española, dado que los altos tipos de interés fomentaron entradas masivas de capital extranjero. Esto generó una excesiva apreciación real del tipo de cambio (fortaleza de la peseta) en el período 1988-1992, que empeoró la posición competitiva de los bienes y servicios españoles, provocando persistentes déficit de la cuenta corriente (desde 1988 hasta 1995).

Las desastrosas consecuencias de esta política económica se pusieron de manifiesto en 1993 y 1994. Efectivamente, los elevados tipos de interés (también necesarios para financiar los déficit públicos) y el descenso de las exportaciones (provocado por la apreciación de la peseta) hicieron que los márgenes empresariales se comprimieran, lo que, como ya se ha indicado, redujo la inversión (caída de la formación bruta de capital entre 1993 y 1994 del 7,5%)<sup>2</sup> y aumentó el paro. En definitiva, en la política fiscal expansiva del período 1985-1991 están las causas que provocaron la crisis posterior (1992-1994) y la cifra récord en la tasa de paro.

La difícil salida a los graves problemas de inestabilidad que ahogaban el crecimiento económico y, por ende, la creación de empleo, se le encomendó, en 1993, a un nuevo Ministro de Economía, Pedro Solbes, que puso en marcha el necesario proceso de ajuste que iba a afectar prácticamente a todos los aspectos del funcionamiento macroeconómico y, lo que es más importante, facilitaría después la transformación económica de España que llevaría a cabo el Partido Popular durante las dos siguientes legislaturas (1996-2004). La estrategia de política económica que se aplicó a partir de 1993 fue elaborada bajo un contexto de debate político y social complejo, donde predominaron los argumentos a favor de la estabilidad macroeconómica como requisito imprescindible para formar parte de la UEM. En definitiva, la historia macroeconómica de estos diez años es una batalla por superar los graves desequilibrios de los que se partía y por el establecimiento de un régimen de estabilidad que hiciera posible el crecimiento continuo. Para ello tuvieron que aplicarse

---

<sup>2</sup> Efecto *crowding-out*.

una serie de medidas con el fin de alcanzar el objetivo de crecimiento sostenible y avanzar en la convergencia real con la Unión Europea. Este proceso tuvo éxito gracias a la firma del Tratado de Maastricht y a la entrada en el euro.

2.<sup>o</sup>) *La apertura exterior*. La política económica dirigida a estabilizar la economía estuvo vinculada al cumplimiento del Tratado de Maastricht<sup>3</sup> y más tarde a la incorporación a la UEM, lo que, por añadidura, abrió fuertemente la economía al exterior, culminando los tímidos esfuerzos de apertura que se habían venido realizando desde el Plan de Estabilización en 1959.

A partir de 1999, es decir, desde la fundación de la UEM, España formó parte de la moneda única europea; éste fue un paso decisivo en el proceso de apertura de nuestro país al exterior que tan buenos resultados había dado, en la historia reciente, a la economía española<sup>4</sup>. Apertura que produjo sistemáticamente elevados beneficios que se manifestaron en un mayor crecimiento y también en aumentos en la convergencia con los niveles de renta per cápita de los países europeos. Y así, la suma de exportaciones e importaciones —que en 1993 representaba el 28% del PIB— alcanzó en el año 2000 el 60%, con lo que España, a principios del siglo XXI, se convertía en la economía más abierta de las cinco mayores de Europa.

3.<sup>o</sup>) *El mayor crecimiento*. Este mayor crecimiento generador de convergencia vino influido por la mejora de la competitividad de la economía española. Efectivamente, España, en ese período y según el World Economic Forum, ganó competitividad con respecto a 1995, mientras otros países (Francia, Alemania e Italia) descendían puestos en el *ranking*. ¿Por qué Francia, Alemania e Italia perdieron competitividad, mientras España la ganaba? El mayor crecimiento económico español y las ganancias de competitividad son consecuencia de su mayor estabilidad macroeconómica, de su entrada en el euro en 1999, de la reducción de impuestos, de haber conseguido una combinación saludable de política monetaria expansiva (fuerte caída de los tipos

---

<sup>3</sup> Con la firma del Tratado de Maastricht en 1991, España asumió el reto de su completa integración en la economía mundial y europea.

<sup>4</sup> Ya se indicó en la introducción cómo la apertura al exterior había sido una de las principales fuerzas del crecimiento económico de España desde el Plan de Estabilización.

de interés, tanto nominales como sobre todo reales) y equilibrio fiscal, y de las reformas efectuadas en los mercados de trabajo, electricidad, gas, telecomunicaciones, etc. En cambio, las tres economías antes citadas (Francia, Alemania e Italia) realizaron menos reformas y más tímidas, soportando tasas de crecimiento económico más bajas. En definitiva, en estos diez años los gobiernos de España han tomado decisiones de política económica importantes y también acertadas, pero quizá la más destacada sea la integración de España en la UEM, que, entre otras cosas, ha servido para mejorar los niveles de renta y de bienestar en términos absolutos y, además, acercarlos a los promedios europeos.

Conviene insistir y destacar que en este período, como en otros a lo largo de nuestra historia reciente, España se ha beneficiado de los diferentes pasos que ha dado hacia la apertura exterior. Hagamos un breve repaso histórico. En 1959 la economía española, después de casi cien años de proteccionismo, se decidía a poner en marcha, a través del Plan de Estabilización, un proceso de liberalización de sus relaciones comerciales y financieras con el exterior. Comenzó, así, un proceso de apertura de la economía española a la economía mundial, y especialmente a la europea, cuyos principales momentos fueron 1962 (nuevo arancel y nueva legislación sobre movimientos de capital), 1970 (Acuerdo preferencial de comercio con Europa), 1986 (entrada en la Comunidad Económica Europea)<sup>5</sup> y 1997 (en que se cumplen las condiciones para la incorporación de España al euro). El 1 de mayo de 2004 a España se le abre una nueva oportunidad con la ampliación de la UE a diez nuevos países.

Hasta el momento, el saldo de esas decisiones ha sido muy positivo. En los cuarenta años transcurridos, el nivel de vida de los españoles ha mejorado de forma espectacular, acercándose cada vez más a los niveles de vida europeos. Es más, cada uno de los momentos de liberalización de la economía al exterior ha ido acompañado de períodos de fuerte expansión económica (1962-1967, 1970-1974, 1986-1990, 1997-2000). A partir de este

---

<sup>5</sup> La entrada en la Comunidad en 1986 supuso el mayor paso en el proceso de apertura que se había iniciado en 1959.

año 2004 debería iniciarse un nuevo período de rápido crecimiento, para lo que es imprescindible, aprovechando la oportunidad que se nos ofrece, aumentar la capacidad de I+D de nuestra economía para incrementar el nivel tecnológico.

## II. LA POLÍTICA MONETARIA Y LA REDUCCIÓN DE LA INFLACIÓN Y DE LOS TIPOS DE INTERÉS

Sabido es que la estabilidad de precios era una condición necesaria para que España pudiese participar desde el principio en la UEM; a la vez, la participación en la UEM imponía la necesidad (una especie de restricción externa) de alcanzar el régimen de estabilidad macroeconómica que necesitan las economías modernas para desarrollar su potencial de competitividad y crecimiento. En 1989, y en el marco de la primera presidencia española de la Comunidad, se incorporó la peseta al mecanismo de cambio del Sistema Monetario Europeo (SME)<sup>6</sup>. Una decisión que se adopta desde la perspectiva más amplia de incorporar a España en la futura UEM.

A partir de enero de 1995, la Ley de Autonomía del Banco de España de 1994 concedió a la autoridad monetaria independen-

---

<sup>6</sup> El Sistema Monetario Europeo (SME) nació a raíz de una Resolución del Consejo Europeo de 5 de diciembre de 1978, pero entró en vigor el 13 de marzo de 1979. El sistema tenía tres objetivos fundamentales: estabilizar los tipos de cambio, reducir la inflación y preparar la unificación monetaria europea. Para conseguir estos objetivos, los países europeos adoptaron un sistema de tipo de cambio fijo (pero ajustable). Las paridades debían mantenerse fijas, dentro de una banda de fluctuación con respecto a las demás monedas y al ECU. El ECU (European Currency Unit) era una moneda artificial cuyo valor se calculaba a través de una cesta ponderada de todas las monedas que formaban parte del Mercado Común. Todos los países miembros del Mercado Común participaron de una forma u otra en la construcción del SME, es decir, de una zona monetaria estable en Europa occidental. Aunque el SME consiguió importantes éxitos, no estuvo exento de problemas generados por las diferentes políticas económicas de cada país y sobre todo por los efectos de la unificación de Alemania en 1989. En el período comprendido entre 1979 y 1995, en el que las economías europeas estaban en un ciclo económico expansivo, se produjeron 18 reajustes; cada uno de estos reajustes supuso la revaluación y la devaluación de 3 ó 4 monedas con respecto a las paridades centrales de las monedas de la «parrilla». Sin embargo, a mediados de 1992 se inició una ola de bruscas turbulencias cambiarias que puso en una delicada situación al SME, ya que varias monedas no pudieron mantenerse dentro de los límites de fluctuación, con lo que se produjeron numerosos reajustes en las paridades. A consecuencia de esto, en septiembre de 1992, Inglaterra e Italia abandonaron el Mecanismo de Control de Cambios del SME y dejaron flotar libremente sus monedas.

cia para instrumentar la política monetaria que permitiese alcanzar el objetivo de la estabilidad de los precios. Haciendo uso de esa autonomía, el entonces Banco emisor optó por implantar un modelo de objetivo directo de inflación; de manera que en 1997, año en el que había que cumplir los criterios exigidos en el Tratado de Maastricht para formar parte de la UEM, se alcanzaba el objetivo de estabilidad de precios que permitió a España formar parte del euro a partir de su fundación, en enero de 1999.

Desde entonces, la política monetaria ha sido la establecida por el BCE para el conjunto del área del euro, en un contexto de mercados monetarios plenamente integrados y con tipos de interés de intervención únicos para toda la Eurozona.

Pero España es un país inflacionista. Los últimos treinta años de nuestra historia económica constatan que la inflación española ha sido siempre superior a la media de la UE. Los productos españoles serían ahora mucho más caros y, por tanto, menos competitivos que los del resto de Europa si esa pérdida de competitividad generada por la mayor inflación no hubiera sido compensada históricamente con devaluaciones de la peseta. Así, por ejemplo, las fuertes alzas de precios que se produjeron desde 1973 a 1977, consecuencia de la primera crisis del petróleo y de la exagerada elevación de los salarios, generaron pérdidas de competitividad que se manifestaron en fuertes déficit de la economía española frente al exterior en los años 1974, 1975 y 1976. Sin embargo, la devaluación de 1977, acordada en los Pactos de la Moncloa, permitió recuperar la competitividad que se había perdido, obteniendo superávit en las balanzas por cuenta corriente en los años 1977, 1978 y 1979.

Un segundo período de fuertes subidas de precios se produjo a raíz de la segunda crisis del petróleo en 1979, que generó déficit exteriores en 1980 y 1981. La devaluación Boyer de 1982 fue la medicina que restableció la competitividad perdida (gracias a ella volvimos a tener superávit con el exterior de 1982 a 1987). El período 1987-1991, ya descrito, estuvo dominado por la política fiscal procíclica de Solchaga —expansión fiscal con contracción monetaria—. Ésta provocó una excesiva apreciación real de la peseta (un 15% aproximadamente), con persistentes

déficit de la cuenta corriente (desde 1988 hasta 1995). Para compensar esta mortífera política económica hubo que devaluar sistemáticamente la peseta: dos veces en 1992, otra en 1993 y la última en 1995, para poder restablecer la competitividad perdida a causa de la mayor inflación. Y así, y una vez más, gracias a las devaluaciones, volvieron a ser positivos los saldos de la cuenta corriente en 1996 y 1997.

Cierto es que en estos diez años que estamos estudiando ha habido un mayor control de la inflación<sup>7</sup>. Sin duda alguna, los dos elementos que han facilitado esta tarea han sido una sabia política monetaria y la mayor moderación de los costes laborales reales. Sin embargo, no es oro todo lo que reluce, ya que desde la última devaluación de la peseta en 1995 y hasta el año 2003, la economía española viene arrojando un diferencial acumulado de inflación de 7,5%, aproximadamente, con respecto a la media de la UE. Al principio, y como resultado de la devaluación de 1995, la demanda externa contribuyó al crecimiento y a saldar positivamente la cuenta corriente, pero a partir de 1999 esta mayor inflación ha venido acompañada de fuertes saldos negativos en la balanza de pagos española. En este sentido, como nuestro nivel de precios ha crecido más que la media de la UE, se ha generado una pérdida irrecuperable de competitividad de nuestros productos y servicios. Pero ahora, y a diferencia de períodos anteriores, el problema parece mucho más grave, ya que no tenemos la peseta para poder devaluar. Y si el descontrol de la inflación constituye una amenaza para nuestra competitividad, ¿qué podemos hacer?<sup>8</sup>

Ante la ausencia de política de tipo de cambio, el equilibrio exterior sólo es posible a través de la estabilidad de precios, que únicamente se puede conseguir con políticas fiscales restrictivas, estímulo a la competencia y reformas estructurales, movilidad de factores, mayor flexibilidad, etc. Controlar la inflación es muy importante para el crecimiento económico. No se debe olvidar que un marco económico estable permite la creación de empre-

---

<sup>7</sup> La tasa de inflación anual se ha mantenido en estos diez años con un diferencial de un punto porcentual respecto al promedio de la UE.

<sup>8</sup> En enero de 2004 la inflación estaba más o menos controlada, arrojando un dato interanual de crecimiento del IPCA del 2,3%, frente al 1,9% de la UEM.

sas y la erradicación del problema del desempleo, ya que favorece la inversión (impulsa el espíritu empresarial) y refuerza la competitividad de las empresas y el aumento de las exportaciones.

### III. EL SANEAMIENTO DE LAS FINANZAS PÚBLICAS

Durante el período 1982-1986, siendo Ministro de Economía Miguel Boyer, el PSOE consiguió un cierto éxito económico, y aunque no se incidió sobre temas importantes como el mercado de trabajo y la reforma del sector público, sin embargo se sentaron las bases de estabilidad interna y externa para que la economía se recuperase (control de la inflación y del equilibrio exterior), aunque, como suele suceder en estos casos, el ajuste se hizo a costa de aumentar el desempleo. Entre las medidas adoptadas, destacaron las relacionadas con la reducción del déficit público. Sin embargo, un poco más tarde, y siendo Ministro de Economía Carlos Solchaga, la huelga general de diciembre de 1988 (convocada por los sindicatos) supuso el retorno a la laxitud presupuestaria. La expansión del sector público y las distorsiones que creaba su financiación volvieron a convertirse en la principal amenaza para el objetivo de estabilidad.

Ya describimos cómo, en los años previos a 1993, las autoridades tendieron a ceder, en la disciplina presupuestaria, frente a la creciente presión de las demandas de gasto público. A partir de 1993, la magnitud del déficit público y el consiguiente ritmo de crecimiento de la deuda constituían poderosos factores de desestabilización. La consecuencia de este abultado déficit fiscal no sólo supuso un progresivo deterioro de la estabilidad macroeconómica, sino también el continuo incumplimiento de los criterios establecidos por el Tratado de Maastricht<sup>9</sup>, lo que

---

<sup>9</sup> La inflación no debía superar en más del 1,5% el promedio de las tasas de los tres países con menor inflación de la UE. Los tipos de interés a largo plazo no debían superar en más de dos puntos porcentuales el promedio de los tipos de interés de los tres países con inflación más baja. El déficit público no debía superar el 3% del PIB. La deuda pública no debía superar el 60% del PIB. Los tipos de cambio debían mantenerse estables, sin

contribuyó a deprimir las esperanzas de que España estuviera entre los países fundadores de la UEM. Sin embargo, fue precisamente este incumplimiento de los criterios del Tratado lo que sirvió de revulsivo para implementar una estrategia de saneamiento de las cuentas del sector público.

Efectivamente, tanto el Ministro de Economía socialista Pedro Solbes como su sucesor Rodrigo Rato se propusieron alcanzar un marco macroeconómico estable. Particularmente los gobiernos del PP implantaron un programa de moderación del gasto público que se tradujo en una política presupuestaria menos expansiva. Y así, a pesar del incremento nominal del gasto público, el impacto relativo del déficit público sobre el PIB disminuyó debido al mayor ritmo de crecimiento de la economía y a una mayor recaudación fiscal. El aspecto fundamental que contribuyó a la significativa reducción del déficit residió en la voluntad política de los gobiernos de José María Aznar por equilibrar los presupuestos de todas las Administraciones Públicas. Con este fin se elaboró la Ley General de Estabilidad Presupuestaria, que entró en vigor en enero de 2002 y que obliga al sector público en su conjunto, y a sus distintos componentes (Administración General del Estado, Comunidades Autónomas, Corporaciones Locales, Seguridad Social y empresas públicas), a cerrar sus ejercicios en equilibrio, y, en caso de no alcanzarse este resultado, a plantear una estrategia para conseguir dicho equilibrio. Así, el déficit público sobre el PIB fue disminuyendo del 2,6% de 1998 al 0,1% del año 2001. A partir de ese año se consiguió el equilibrio de las cuentas del Estado y, como consecuencia de ello, se redujo el endeudamiento público como porcentaje del PIB.

Por otro lado, y por lo que hace referencia a los ingresos, en 1999 tuvo lugar la primera e importante reforma del IRPF, consistente, por un lado, en disminuir el número de tramos y, por otro, en reducir el tipo máximo del 56% hasta el 48% y el mínimo del 20% al 18%. Esta reforma permitió una mejor gestión tributaria y además promovió el ahorro a largo plazo. La promesa electoral del PP, en las elecciones del año 2000, de volver

---

tensiones significativas, dentro de las bandas establecidas por el SME durante un periodo de, al menos, dos años antes del Consejo de la UE celebrado en mayo de 1998.

a reducir los impuestos, y más concretamente el IRPF, se plasmó en los Presupuestos del año 2003. Esta segunda reforma supuso la disminución de los tramos a cinco, y el tipo máximo, que estaba en el 48%, bajó hasta el 45%, y el mínimo, que estaba en el 18%, pasó al 15%.

En definitiva, la consolidación presupuestaria llevada a cabo en los últimos años ha dotado a la política fiscal española de un mayor margen de maniobra. Al plantear el objetivo de equilibrio presupuestario se intentaba conseguir la estabilidad de precios y fortalecer, por tanto, el crecimiento a largo plazo. Sin embargo, es preciso considerar que con tipos de interés sumamente bajos y con las reducciones del IRPF se aumentaba la renta disponible de los consumidores, lo que animó a consumir más, con el peligro de provocar mayores tensiones inflacionistas. De ahí que la rebaja de impuestos en una economía inflacionista, como es la española, debe ir siempre acompañada de un estricto control del gasto público, para conseguir no sólo el equilibrio, sino el superávit presupuestario, por lo que, desde mi punto de vista, la política presupuestaria del Gobierno del PP debería haber sido más restrictiva. De esta forma se hubieran limitado más las tensiones inflacionistas, reduciendo así la erosión que la inflación genera en la competitividad exterior de la economía.

#### IV. LA LIBERALIZACIÓN DE MERCADOS

La apertura exterior, anteriormente analizada, fue sólo una parte de la liberalización de la economía; la otra parte fue la introducción de mayor competencia en los mercados internos (liberalización interior). Ya con los gobiernos del PSOE, pero sobre todo con los del PP, se siguió una línea de liberalización y flexibilización de la oferta productiva, profundizando en la racionalización del sector público, dando énfasis a la privatización de empresas y a la descongelación de algunos precios regulados. Estos esfuerzos se apoyaron en una profunda reordenación del sector público empresarial y en un amplio programa de privatizaciones. Efectivamente, el esfuerzo por alcanzar la estabilidad y formar parte del euro, desde su fundación, implicaba el fortalecimiento de las fuerzas de mercado y el

redimensionamiento del sector público empresarial a través de un programa de privatizaciones coherente y una liberalización de los mercados de bienes y servicios. Para ello las autoridades económicas fueron desregulando algunos sectores que estaban protegidos frente a la competencia con el fin de mejorar la eficiencia en la asignación de recursos. Hubo que ir eliminando los monopolios públicos y privados, para lo que se instrumentó una política activa de competencia. En esta línea se dio más importancia y protagonismo al Tribunal de Defensa de la Competencia, que estableció en 1993 un calendario de liberalizaciones.

En el período 1996-2003 se privatizaron los sectores —anteriormente monopolizados por el Estado— del transporte aéreo, las comunicaciones y la energía. En este último, por ejemplo, antes de 1998 la competencia eléctrica prácticamente no existía; sin embargo, desde 1998 aparece un cierto aunque escaso mercado eléctrico, hasta el punto de que, en estos momentos, año 2004, las empresas eléctricas pueden perder clientes si no se adaptan a las nuevas exigencias competitivas. Han entrado nuevos operadores: Repsol y Gas Natural y algunos operadores europeos, como EDP, RWE o EDF, están tomando posiciones en el mercado eléctrico español, lo que ha generado que las empresas eléctricas españolas hayan tenido que reducir costes, ajustar plantilla, aumentar su productividad y ofertar nuevos servicios, a la vez que están diversificando sus actividades. Seguidamente, el suministro de gas también ha experimentado un cambio radical desde aquel modelo de titularidad estatal recogido en la Ley de 1987, liberalizándose el abastecimiento y apareciendo nuevos operadores.

Finalmente, la liberalización del sector de telecomunicaciones es, sin duda, la experiencia más avanzada y más madura, debido, entre otras cosas, a su extraordinaria capacidad de innovación tecnológica y a la era de Internet<sup>10</sup>. Conviene recordar que parti-

---

<sup>10</sup> Desde su privatización, el peso del antiguo monopolio de telecomunicaciones fijas ya no puede frenar el desarrollo comercial de otras apuestas competitivas, a la vez que se ha cerrado la posibilidad de «abuso de posición dominante». Esta competencia ha dado resultados espectaculares. Se ha producido un descenso generalizado de precios. A excepción de la cuota de abono mensual y las tarifas de telefonía local, todos los servicios de telecomunicaciones presentan entre un 50% y un 70% de descenso en precios, por lo que los consumidores han visto transferidas unas rentas de más de 35.000 millones.

mos de un monopolio donde el Estado lo determinaba todo y el usuario era un ciudadano cautivo. Ahora el ciudadano puede elegir: a) entre tres operadores de móviles que compiten entre sí y con redes fijas por el negocio de voz y datos; b) entre múltiples redes de cable, que ofrecen ya acceso a la mitad de los hogares españoles, y operadores que compiten con gran éxito en algunas demarcaciones y ciudades donde se ha concentrado un esfuerzo inversor y comercializador, y c) una oferta moderna y creciente de redes y servicios enfocada al sector empresarial<sup>11</sup>.

A pesar de los avances descritos, es necesario continuar con el proceso de liberalización y desregulación de mercados, con el fin de impedir que los empresarios se aprovechen de posibles situaciones de dominio en el mercado para aumentar los precios. Por otra parte, se debe evitar también el exceso de intervencionismo que se está generando en los entes territoriales: creación de empresas públicas, aumento de tasas y de trámites burocráticos que generan incrementos en los costes empresariales. Por último, hay que seguir profundizando en una reforma laboral que permita la negociación salarial en el ámbito de las empresas y permita ajustar las subidas salariales a los aumentos de productividad; de lo contrario, la subsiguiente espiral precios-salarios atenuará la competitividad de la economía española.

#### V. LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PÚBLICAS ANTES Y DESPUÉS DEL ACTUAL PROGRAMA DE PRIVATIZACIONES

El proceso de privatizaciones en España ha tenido dos orientaciones que corresponden a dos épocas distintas. Las privatizaciones socialistas (1985-1995) estaban más orientadas a conseguir recursos financieros que a privatizar definitivamente el sector público empresarial. Se articularon legalmente a través del texto legal denominado «Plan de Modernización y Racio-

---

<sup>11</sup> ARINO, G. (dir.) (2004): *Privatizaciones y liberalizaciones en España. Balance y resultado*. Editorial Comares.

nalización del Sector Público Empresarial», que daba importancia a la introducción de criterios de empresa y rentabilidad, con el fin de que se aportaran fondos al Estado mediante el reparto de dividendos. Pero estos fondos irían básicamente a cubrir pérdidas de otras empresas públicas (RENFE, Iberia, ENSIDESA, etc.).

Habría que señalar, no obstante, que la experiencia privatizadora en España se inició como consecuencia de la nacionalización del Grupo Rumasa. Como es bien sabido, en febrero de 1983 el Estado nacionalizó el Grupo Rumasa y posteriormente, en los dos años siguientes, fueron vendidas o devueltas a sus propietarios originales la mayor parte de las empresas que habían sido expropiadas. En este caso concreto, se trató de reprivatizar más que de privatizar<sup>12</sup>.

A partir de 1985 se reorganizaron los sectores productivos mediante fusiones, a efectos de conseguir crear grupos empresariales competitivos en el ámbito internacional, en sectores como la siderurgia, aluminio, alimentación, petróleo, banca, electricidad y electrónica. De esta fase surgieron empresas como Repsol, Inespal, Indra, Tabacalera y Argentaria, y nació la Corporación Siderúrgica Integral (posteriormente Aceralia) de la fusión de Ensidesa, Altos Hornos de Vizcaya y Altos Hornos del Mediterráneo. Por otro lado, se procedió a la venta de 77 compañías de tamaño mediano.

Entre 1985 y 1996 el Estado español vendió empresas por un importe en términos actualizados de 2,2 billones de pesetas (13.307 millones de euros). Entre las participaciones que fueron objeto de venta destacaron las realizadas por OPV a través de los mercados de valores (Telefónica, Endesa, Repsol, Argentaria, Ence), con el objetivo de *hacer caja* más que de reducir el peso del sector público en el tejido empresarial español. En los años de mayor intensidad privatizadora de este período, 1993 y 1995,

---

<sup>12</sup> También se suele decir que los procesos de privatización en Iberoamérica se iniciaron a mediados de los años setenta en Chile, con anterioridad a los llevados a cabo a partir de 1979 en Gran Bretaña por Margaret Thatcher. Pero es preciso señalar que las primeras privatizaciones chilenas, realizadas por Pinochet, fueron reprivatizaciones y no privatizaciones, es decir, fueron más bien una reacción a las expropiaciones realizadas por el Gobierno de Salvador Allende.

los ingresos alcanzaron el 0,7% y el 0,6% sobre el PIB, respectivamente<sup>13</sup>.

A partir de junio de 1996 comienza en España una nueva etapa en el proceso de privatizaciones. El Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996, «por el que se establecen las bases del Programa de Modernización del Sector Público empresarial del Estado», supone un cambio sustancial en relación con la política anterior. Así, a partir de 1996 se aborda el proceso privatizador, no como un conjunto de medidas aisladas, sino como la aplicación de un programa político concreto y completo, enmarcado, a su vez, en una política liberalizadora más amplia de la actividad económica.

¿Cuáles son las características diferenciales del actual Programa de Privatizaciones?. En primer lugar<sup>14</sup>, se pone especial énfasis en que las operaciones de privatización se ajusten a principios de transparencia, concurrencia y publicidad, para lo que se crea el Consejo Consultivo de Privatizaciones (CCP)<sup>15</sup>, de manera que todas las operaciones de privatización se han de someter a un dictamen específico sobre el cumplimiento de dichos principios con anterioridad a su aprobación por el Consejo de Ministros. En segundo lugar, se exigen valoraciones externas e independientes de las empresas públicas como un

---

<sup>13</sup> Hasta junio de 1996 no existió un auténtico programa de privatizaciones que definiera explícitamente los principios por los que se iba a progresar en dicha política, ni una declaración precisa de los objetivos que se buscaban con la misma. Así, las sucesivas privatizaciones se iban desarrollando caso por caso, sin atenerse a un plan general y coordinado de las mismas. En todo caso, las privatizaciones de la mayor parte de las grandes empresas (Telefónica, Repsol, Endesa, Argentaria o Ence) se hicieron de forma parcial y silenciosa, de manera que el Estado siempre mantuvo el control sobre las mismas. Esto nos hace pensar que los fines buscados con la privatización eran sanear las deudas y seguir manteniendo el carácter público de la empresa, mientras que la mejora de la eficiencia quedaba en un segundo plano.

<sup>14</sup> GÁMIR, L. (2000): «Política de privatizaciones», en *Política Económica de España*, Alianza Editorial, pp. 365-398.

<sup>15</sup> El CCP es una entidad, según la normativa española, «independiente tanto jurídica como funcionalmente» de la Administración Pública. Está formado por 9 miembros (1 presidente y 8 consejeros) seleccionados según el procedimiento indicado en el Acuerdo del Consejo de Ministros de 28 de junio de 1996. Sus informes son consultivos (no obligatorios para el Gobierno). Su objetivo es dictaminar si a lo largo de un proceso de privatización y en su propuesta concreta de venta se han cumplido los principios de publicidad, transparencia y concurrencia. Su dictamen se emite después de que el agente gestor (en la actualidad, en casi todos los casos, la SEPI) realice su propuesta de privatización y antes de que el Consejo de Ministros decida si acepta dicha propuesta.

elemento más que contribuya a que las empresas no sólo se vendan al precio adecuado, sino a que se incremente aún más la transparencia del proceso. La extensión en la utilización de mecanismos concurrenciales en la selección de asesores, coordinadores globales, valoradores, etc., ha dado lugar a una reducción de los costes directos, tales como comisiones por coordinación global. En concreto, las comisiones por coordinación global se han situado por debajo del 50% de las existentes con anterioridad a junio de 1996. Por sí solo, este ahorro de costes superaría los 35.000 millones de pesetas (215 millones de euros). El incremento del tamaño medio de las operaciones y la decisión de privatizar de una sola vez (quizás con la única excepción de Endesa, debido al elevado volumen que hubiera significado la privatización en un solo tramo, y de Red Eléctrica, por imperativo derivado de la Ley del Sector Eléctrico) pueden haber generado asimismo el ahorro de algunos costes, como, por ejemplo, de los publicitarios en las grandes OPV<sup>16</sup>.

Desde junio de 1996 se han privatizado 52 empresas (pertenecientes a SEPI, SEPA, AIE y a otros propietarios de titularidad estatal), con unos ingresos brutos al cierre de 2003 de 29.550 millones de euros (cerca de 5 billones de pesetas). Los fondos obtenidos se han destinado fundamentalmente a los conceptos que aparecen en el Cuadro 1.

De manera muy resumida y general, los objetivos buscados y alcanzados con el proceso de privatizaciones han sido los siguientes:

- 1) El incremento de la eficiencia de las empresas privatizadas en aquellos sectores antes monopolizados por el Estado (telecomunicaciones, eléctrico, hidrocarburos, transportes, etc.) y mejorar la competencia de los mismos. De esta forma se ha conseguido que el mercado estimule la economía, permitiendo un mayor crecimiento económico. Los menores costes provocados por la desregulación y la mayor competencia incrementaron la eficacia de las actividades empresariales, mejorando la calidad

---

<sup>16</sup> GÁMIR, I. (2001): «Estado actual, historia y perspectivas de las privatizaciones en España», en *Cuadernos de Información Económica*.

CUADRO I  
 DESTINO DE LOS INGRESOS  
 POR PRIVATIZACIONES (1996-2003)

<i>Concepto</i>	<i>Importe (millones de €)</i>	<i>Porcentaje</i>
Aportaciones a empresas públicas*	15.000	44
Amortización de la deuda histórica del INI	3.320	11
Pago de impuestos y dividendos al Estado para reducción de la deuda pública	10.930	37
Otros	2.300	8
<b>Total</b>	<b>29.550</b>	<b>100</b>

\* Que incluyen los pagos por exteriorización de los compromisos laborales asumidos en los planes de reconversión de los sectores en crisis durante la década de los ochenta y la primera mitad de los años noventa, la aportación al proceso de liquidación de las antiguas cabeceras siderúrgicas, la inversión en desarrollo tecnológico de las empresas, el sostenimiento de la minería pública (en cumplimiento de los acuerdos entre el Ministerio de Industria y los sindicatos) y la constitución de un volumen de fondos propios de la SEPI para el mantenimiento futuro de su autonomía financiera, con independencia de los Presupuestos del Estado.

*Fuentes:* Datos desde 1996 a 2001, tomados de respuesta escrita del Gobierno publicada en el BOCG, Serie D, núm. 564, de 7 de julio de 2003. Datos de 2002 y 2003, tomados de respuesta escrita del Gobierno publicada en el BOCG, Serie D, núm. 648, de 30 de diciembre de 2003.

y diversificando la oferta de bienes y servicios. En este sentido, las privatizaciones han generado fuertes incrementos de la producción y mayores incentivos para invertir (el aumento de la inversión anual de estas empresas fue de un 60% desde que se privatizaron hasta el año 2002). Como consecuencia del mejor servicio y del aumento de la competencia, se ha producido una mejora para los consumidores, que están disfrutando de mejores y más baratos bienes y servicios.

2) Se ha reducido sustancialmente la deuda pública. El producto de la venta de estos activos (privatización de una empresa pública) se ha destinado, en un 45% aproximadamente, a reducir pasivos (deuda pública) y no a aumentar el gasto corriente, lo que, unido al cumplimiento del objetivo del equilibrio presupuestario, ha permitido disminuir considerablemente la *ratio* deuda pública sobre el PIB, que pasó del 68% en 1996 a un 52% en 2003.

3) Las privatizaciones no sólo han contribuido a disminuir parte de la deuda pública, sino que también han favorecido la reducción del déficit público, al quedar eliminados los déficits operativos (subvenciones) que las empresas públicas con pérdidas suponían para las arcas del Estado. Si además, tal como se ha demostrado, las empresas, una vez privatizadas, realizan una mejor gestión empresarial, se obtienen más ingresos fiscales (Impuesto sobre Sociedades) debido a los mayores beneficios que generan. Evidentemente, habría que restar el gasto público generado por los subsidios de paro provocado por los ajustes de plantilla que, en algunas ocasiones, acompañan a las privatizaciones. Sin embargo, en España, el conjunto de empresas privatizadas, desde que se desnacionalizaron hasta el año 2002, han aumentado sus plantillas en un 10%.

4) También se han desarrollado los mercados bursátiles. En España, antes de 1996, disponíamos de una Bolsa relativamente estrecha; las privatizaciones han aumentado la capitalización bursátil y el número de pequeños accionistas ya ha alcanzado los ocho millones. De esta manera, las privatizaciones han extendido el universo de población que es propietaria de acciones (capitalismo popular), a la vez que han fomentado la participación de los empleados en la propiedad de la empresa.

CUADRO 2  
INGRESOS TOTALES POR PRIVATIZACIONES

<i>Año</i>	<i>Ingresos brutos en millones de €</i>
1996	222,44
1997	11.065,60
1998	12.973,52
1999	1.044,61
2000	11.116,99
2001	765,25
2002	324,71
2003	2.037,69
<b>Total</b>	<b>29.550,81</b>

Los años de mayor intensidad privatizadora fueron 1997 y 1998, en los que los ingresos ascendieron al 2,7% y 2,8% del PIB, respectivamente. No obstante, a pesar de que las privatizaciones comenzaron en nuestro país a mediados de los años ochenta, han existido diferencias entre la política aplicada antes de junio de 1996 y la desarrollada posteriormente. En parte, dicho cambio fue consecuencia de la aprobación, en junio de 1996, por primera vez en España, de un Programa de Privatizaciones explícito y con vocación de globalidad. Los cambios realizados a partir de junio de 1996 en las privatizaciones no sólo son cuantitativos, sino que afectan de forma importante a los aspectos cualitativos<sup>17</sup>.

Para terminar este apartado nos preguntamos si las empresas privatizadas cotizadas han tenido mejor comportamiento en Bolsa que el resto de las empresas que no cotizan. Si construimos una cartera de doce valores formada por los títulos de todas las privatizaciones desarrolladas en España mediante las trece OPV desde el inicio del actual Programa de Privatizaciones hasta el 31 de diciembre de 2003, se obtienen los resultados que se recogen en la Cuadro 3.

En el Cuadro se observa cómo, prácticamente desde el inicio del proceso, la cartera de privatizaciones española ha mostrado un comportamiento más favorable en términos de rentabilidad que la de otros indicadores del mercado, lo que lleva a pensar que los inversores que hubiesen acudido a las citadas OPV de privatización han alcanzado, hasta el momento actual, un rendimiento superior al de otras posibles inversiones alternativas en el mercado. Es importante destacar que las mayores diferencias de los índices de privatizaciones respecto al IBEX-35 se han obtenido, precisamente, en épocas de descensos bursátiles, como ha venido ocurriendo desde principios del año 2000 y se

---

<sup>17</sup> Un factor que ha estado presente en la política económica española reciente ha sido la privatización como mecanismo de liberalización y, por tanto, de competitividad. Pero sólo si la privatización se acompaña de regulaciones que hagan posible la competencia, supondrá un aumento de eficiencia empresarial. Un análisis más amplio de esta cuestión se puede encontrar en ARIÑO, G. (1998), «El retorno de lo privado: ante una nueva encrucijada histórica», *ICE*, 772, julio-agosto, 15-26, y también en CUERVO, A. (1998), «La privatización de las empresas públicas. Cambio de propiedad, libertad de entrada y eficiencia», *ICE*, 772, julio-agosto, 45-58.

CUADRO 3  
 RENTABILIDAD DE LOS ÍNDICES  
 DE PRIVATIZACIONES FRENTE AL MERCADO.  
 RENTABILIDAD ACUMULADA ANUALIZADA  
 (Desde junio de 1996 hasta diciembre de 2003)

Fecha	IBEX-35	Fondos	CCP1	CCP2	CCP1-pond.	CCP2-pond.
		R.V.	(instituc )	(minorista)	(instituc )	(minorista)
Dic.-97	54,3%	42,5%	37,7%	43,0%	53,3%	62,1%
Dic.-98	43,1%	39,4%	42,5%	47,5%	51,3%	58,4%
Dic.-99	34,5%	35,4%	31,2%	35,7%	36,8%	41,1%
Dic.-00	17,7%	19,9%	22,2%	24,3%	24,0%	27,0%
Dic.-01	12,1%	13,8%	18,1%	19,8%	19,0%	21,5%
Dic.-02	4,2%	6,7%	12,3%	13,8%	10,5%	12,9%
Dic.-03	7,3%	9,0%	14,4%	15,6%	12,8%	14,7%

Fuente: Consejo Consultivo de Privatizaciones.

ha mantenido hasta marzo de 2003. Una posible explicación de este mejor comportamiento de la cartera de privatizaciones radica en las propias características de las empresas, que, en general, presentan un perfil de menor riesgo que el conjunto del IBEX, al ser empresas cuya cifra de negocios tiende a ser más predecible y a fluctuar menos a lo largo del tiempo.

## VI. LA POLÍTICA TECNOLÓGICA

El último dato publicado por el Instituto Nacional de Estadística sobre el gasto español en I+D muestra que, en 2002, el porcentaje de I+D sobre el PIB (I+D/PIB) fue del 1,03%, superando, por primera vez en la historia, la barrera psicológica del 1%. Sin embargo, el gasto promedio de la Unión Europea es del 1,94% del PIB, lo que demuestra que el retraso español en esta materia sigue siendo importante con respecto a Europa. De lo que no cabe duda es de que el gasto en I+D, aunque es todavía muy limitado, ha ido progresando en los últimos años.

Los datos de la inversión en I+D pueden completarse con lo que podríamos considerar una medida de su productividad. Es el caso del número de patentes que se generan o de las expor-

taciones de alta tecnología. Si consideramos el comercio exterior español de bienes de equipo y maquinaria como un indicador del nivel tecnológico con respecto al resto del mundo, observamos, según datos de SERCOBE, que en 2002, y pese a la crisis internacional, mejoró la competitividad del sector español de bienes de equipo, al aumentar las exportaciones un 17% con respecto a 2001, frente a una disminución de las importaciones. A pesar de ello, se sigue importando mucha más maquinaria de la que se exporta. Por tanto, los intercambios españoles de estos productos, que son los que tienen mayor incorporación de tecnología, aunque mejoran, manifiestan fuerte dependencia tecnológica del exterior, esto es, falta de tecnología propia.

Un artículo reciente (Requeijo, 2003), que utiliza datos del Banco de España, confirma esta tendencia (ver Cuadro 4). En él se pone de manifiesto que aunque la proporción que supone la exportación española de productos de alta tecnología es reducida, sin embargo, a lo largo del período 1990-2002, se observa que ésta pasa en 12 años de 7,7 a 10,3. Además, la relación de las exportaciones de bienes correspondiente a los productos de tecnología media-alta también aumenta (en la misma medida, de 42,1 a 45,2); en cambio, las exportaciones de las industrias de tecnología media-baja y baja tecnología disminuyen en los años analizados. A esta positiva evolución es preciso hacerle una observación: la importancia que en ella tiene la rúbrica de los vehículos de motor, con una cuarta parte del total de las exportaciones industriales. Esta partida (ubicada en las industrias de tecnología media-alta) se ha convertido en la más importante de toda la exportación española de manufacturas, lo que, de por sí, supone un riesgo elevado; y tanto mayor es el riesgo cuanto que ninguna de las empresas fabricantes de coches y camiones tiene su sede principal en España, por lo que, a medio plazo, esa industria puede emigrar hacia otros países, como pueden ser las nuevas naciones que han entrado en la UE el 1 de mayo de este año.

Efectivamente, los países candidatos están siendo objetivo claro de la inversión directa extranjera, ya que gozan de menores costes laborales, mano de obra cualificada y posición geográfica central, junto al eje Alemania-Norte de Italia. España, aunque se diferencia de esos países por tener mejores infraestructuras

CUADRO 4  
DISTRIBUCIÓN DE LA EXPORTACIÓN ESPAÑOLA  
POR RAMAS PRODUCTIVAS, 1990-2002

Año	1990	2002
Industrias de alta tecnología	7,7	10,3
Industrias de tecnología media-alta	42,1	45,2
Industrias de tecnología media-baja y de tecnología baja	50,2	44,5
	100	100

Fuente: Banco de España.

de transporte y comunicación, y mayores dotaciones de capital humano y tecnológico, puede sufrir el problema de la «deslocalización». De ahí que los datos positivos de gasto en I+D y de mejora tecnológica deban ser bien recibidos, ya que el futuro de España en la nueva UE dependerá de nuestra capacidad innovadora. Y aunque en los dos últimos años se ha producido en España un aumento significativo de los gastos dedicados a I+D, sin embargo hay que seguir mejorando las políticas en áreas relacionadas con las nuevas tecnologías, puesto que buena parte de nuestros problemas actuales se deben a haber postergado las políticas necesarias. Por tanto, la ampliación de la UE en 2004 debe ser un reto para que España fortalezca su política científica y tecnológica, que ha de ser más activa para rentabilizar las oportunidades que ofrece la futura UE. Políticas que deben también consensuarse entre los entes públicos de investigación y la empresa privada, lo que nos permitiría aumentar la cuantía y la sofisticación de nuestras exportaciones.

## VII. EL PROBLEMA DE LA PRODUCTIVIDAD

Durante los diez años analizados, España ha conseguido, en un tiempo relativamente corto, una economía estable, eficiente y abierta. Sin embargo, como señala Guillermo de la Dehesa (2003), «no conviene extasiarse con el éxito pasado, aún queda mucho por hacer, para mejorar el desempeño de la economía española, para hacerla más flexible y competitiva, sin por ello

tener que renunciar a la mayor parte de los logros sociales conseguidos en estos años de democracia, que han logrado crear una cohesión social y una normalidad política desconocidas en la historia de España».

Algunos autores enfatizan en el bajo nivel de productividad y la baja tasa de crecimiento de la misma. Su argumento fundamental es que la productividad por hora trabajada en España es sólo el 81% de la media de la UE y que ello se debe a que España posee menor nivel de capital y también menor nivel tecnológico<sup>18</sup>. La CEOE (2003) ha señalado que la evolución de la productividad española en los últimos años constituye uno de los principales problemas actuales de nuestra economía: «Si la productividad de un país es baja, se produce una pérdida de competitividad y, por lo tanto, pérdida de empleo y riqueza, sólo subsanable mediante el esfuerzo en trabajo, en materiales y en I+D+i». Además, según datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), España es el único país de la Unión Europea donde la productividad de sus trabajadores ha experimentado un retraso en el período que va de 1995 a 2002. En su último informe al respecto, la OIT señala que la productividad española experimentó una caída del 0,4% desde 1995. Por el contrario, la productividad media de la Unión Europea creció en un 1,2% en esos siete años.

Como ya se ha puesto de manifiesto, el empleo creció muy rápidamente durante el período 1996-2003, lo que sin duda obedeció a las reformas del mercado de trabajo de 1994 y 1997, que limitaron el acceso, la cuantía y la duración de las prestaciones por desempleo e incentivaron la búsqueda activa de empleo y facilitaron el despido. La calidad del factor trabajo también creció menos en el período 1996-2003 que en el período recesivo anterior, y ello a pesar de la creciente incorporación al mercado laboral de trabajadores con formación universitaria. Sin embargo, como el fuerte impacto del aumento del empleo proviene de trabajadores inmigrantes y de parados de muy baja

---

<sup>18</sup> Productividad total de los factores, que incluye capacidad de organización, educación, formación, experiencia de la mano de obra, tecnología incorporada a los bienes de equipo, etc.

productividad laboral, esto conlleva crecimientos bajos o negativos de la productividad.

Frente a esta postura que afirma que la productividad es baja, otros autores (Moral y Hurtado, 2003) muestran que el trabajador español está cada vez mejor cualificado y, como consecuencia, cada vez es más equiparable al trabajador medio europeo. Sus resultados señalan que la calidad del trabajo ha crecido casi de forma continuada desde 1991. Desde entonces, la calidad de este factor se ha incrementado en torno a un 0,49% por año. Para estos autores, la mejora en la calidad del empleo en España ha crecido más entre 1995 y 2003, donde sube un 0,58%, que entre 1991 y 1995, en que sólo aumentó un 0,37%, lo que demuestra que en el último ciclo se ha creado más empleo y de mayor calidad que en el período anterior. Esto contradice la teoría que señala que en las etapas de desaceleración económica se incrementa la calidad del empleo, debido a que en las etapas de crisis a los primeros que se despide es a los trabajadores menos productivos.

En los últimos ocho años, en la estructura del empleo, se ha incrementado el peso de los trabajadores con mayor nivel de estudios. Así se ha comprobado que los trabajadores con estudios universitarios, cuyo salario por hora es un 72% superior a la media, han multiplicado casi por cuatro su participación en el empleo entre el segundo trimestre de 1987 y el primero del 2003. Por el contrario, se observa una notable caída de las horas realizadas por trabajadores con estudios primarios (un 3,85%). Esta caída ha sido compensada fundamentalmente por el mayor peso de los trabajadores con estudios secundarios, cuyo salario es ligeramente inferior a la media de lo que se cobra por una hora de trabajo en España. Otro factor positivo ha sido el aumento de la edad de los trabajadores, presumiblemente, con más experiencia o formación, lo que los hace más productivos.

Conciliando estas dos posturas, Guillermo de la Dehesa señala que el bajo nivel de productividad del trabajo en España tiene que ver con el fuerte aumento de la creación de empleo. Efectivamente, en estos últimos años el crecimiento del empleo en España ha sido espectacular. La tasa de desempleo en España ha pasado del 22,8% de la Población Activa en 1995 al 11,2% en

2003; los parados, de 3,5 millones en 1995 a 2,1 millones en 2003, y se ha producido un aumento espectacular, de más de 4 millones de personas, en el número de ocupados<sup>19</sup>. Datos que vienen avalados por la subida en el número de personas que cotizan a la Seguridad Social (4,3 millones en ese período). La fuerte creación de empleo se ha debido fundamentalmente a que en el intervalo de tiempo analizado (1996-2003) la economía española ha mantenido un fuerte ritmo de crecimiento, con un nivel medio anual del 3,5% (la media europea fue del 2,3%), y también a que una parte importante de dicha creación de nuevos puestos de trabajo ha consistido en la afloración de empleo sumergido. Como el PIB que generaba dicho empleo sumergido ya había sido captado por las estadísticas a través del gasto en energía consumida, de las compras de bienes de equipo que utilizaban, del alquiler o de la compra de los locales en los que realizaban sus tareas, de los materiales que transformaban, etc., el aumento del numerador de la relación, es decir, del PIB, crecía menos proporcionalmente que el aumento del denominador de la misma, es decir, que el número de nuevos trabajadores aflorados.

Pero De la Dehesa también señala que la menor productividad también tiene que ver con el uso masivo que se hace de los contratos temporales, que representan casi el doble, en porcentaje, del promedio de la contratación laboral de toda la UE, ya que ha sido un medio creciente de aumentar el empleo, dada la entonces elevadísima rigidez de la contratación indefinida, debido a los altos costes de despido. En 2003 el porcentaje de la contratación temporal representó un 30,7% del empleo asalariado, frente a un 35% en 1995 (en que alcanzó su cota máxima). Fue, sin duda, la reforma laboral de 1997 —la primera vez

---

<sup>19</sup> Hay que considerar, ciertamente, el efecto estadístico de la nueva forma de cálculo de la Encuesta de Población Activa (EPA). Los cambios metodológicos de la EPA de 1995 y 1996 modificaron el diseño de la muestra y el de 1999 cambió el cuestionario y aumentó el tamaño de la muestra. Como consecuencia de todos estos cambios se reduce el número de parados y aumenta el de ocupados. La antigua y la nueva EPA reflejan una divergencia de 1,2 millones de ocupados, y un colectivo de 320.000 personas que aparecían como parados con la antigua EPA dejan de figurar como desocupados con la nueva metodología. Pero aun así, el aumento de ocupados y la disminución de parados sigue siendo muy fuerte. Para consultar los principales cambios metodológicos de la nueva EPA, véase el artículo «Cambios metodológicos en la EPA en 2002», en el *Boletín Económico del Banco de España* de abril de 2002.

que se consiguió una reducción en las indemnizaciones por despido en los contratos fijos, a la vez que se avanzaba en la disminución de las diferencias entre contratos indefinidos y temporales— lo que permitió esa positiva evolución. Aun así, hay que seguir reformando el mercado laboral, reduciendo todavía más las prestaciones por desempleo con el objetivo de introducir mayores incentivos a la búsqueda de empleo, ya que parece demostrado que muchos trabajadores desempleados tienen una prestación por desempleo más elevada que la que ofrecen los puestos de trabajo vacantes.

### VIII. LA AMPLIACIÓN DE LA UE HACIA EL ESTE

El 1 de mayo de este año 2004, diez nuevos países del Este de Europa han entrado en la Unión Europea, lo que supondrá un cambio drástico en la estructura económica de Europa. Se creará un mercado de más de 450 millones de habitantes, un aumento de las relaciones comerciales y un entorno más competitivo. La economía española debe aprovechar las oportunidades que brinda esta ampliación y afrontar con éxito los retos que se le presentan. Y aunque serán muy importantes las relaciones comerciales que España establezca en la nueva Europa ampliada, lo realmente relevante serán las necesarias reformas estructurales y el aumento de la capacidad competitiva de las empresas españolas.

Aunque la entrada de los nuevos socios puede generar un aumento del comercio bilateral de nuestro país con estos Estados, también podría afectar negativamente a las exportaciones de España al resto de países europeos si son sustituidas por las de los países candidatos. En este sentido, nuestra posición geográfica, todavía más periférica tras la ampliación, puede suponer un pasivo y una desventaja para nuestras relaciones comerciales dentro de la UE, en comparación con países como Alemania, Austria, Francia, Reino Unido o Italia. De ahí que el futuro de España en la nueva Unión Europea ampliada dependerá de nuestra mejora tecnológica, que nos permitiría aumentar la

cuantía y la sofisticación de nuestras exportaciones y la capacidad de llevar a cabo inversiones directas en los países candidatos a través del establecimiento de filiales de capital español o mediante el establecimiento de *joint ventures* en esos países.

La ampliación tendrá efectos netos positivos a largo plazo, también para España, ya que siempre que la economía española se ha abierto al exterior, ha obtenido beneficios. Una de las ventajas, desde el punto de vista del consumidor, será la caída de los precios, derivada del incremento de la competencia. Es importante valorar, al hacer este tipo de análisis, que la economía no es un juego de suma cero. Por tanto, si los países de la Europa del Este entran en una senda de auge y consiguen mayores cotas de renta, esto podrá beneficiar también a España en el largo plazo. Por ello, la ampliación no debe ser entendida desde España como una amenaza, sino como un reto. Reto que implica que nuestro país debe prepararse y desarrollarse en sectores de alta y media tecnología y, como consecuencia, realizar un esfuerzo aún mayor en inversiones en I+D para así ser más competitivo.

El principal desafío consiste en aumentar la presión competitiva, ya que las empresas manufactureras de los Estados adherentes presentan gran similitud con las españolas en cuanto a formación, flexibilidad, costes, etc. Pero, frente a los posibles efectos negativos que sobre la economía española puede tener la ampliación, el resultado final (positivo o negativo) va a depender de lo que seamos capaces de hacer, y más concretamente de nuestra capacidad para aumentar nuestro nivel tecnológico. En cualquier caso, la ampliación va a suponer un nuevo proceso de internacionalización de nuestra economía.

Otra amenaza será que algunas regiones españolas dejarán de ser Objetivo 1 (que comprende aquellas con una renta per cápita menor o igual al 75% de la media comunitaria). Valencia, Canarias, Cantabria y Castilla y León abandonarán esta posición aunque no se produjera la ampliación. Asturias, Castilla-La Mancha, Ceuta, Melilla y Murcia también dejarán de ser regiones Objetivo 1, por el «efecto estadístico» de disminución de la renta per cápita media de la UE como consecuencia de la entrada de los diez nuevos países el 1 de mayo. Esto es así porque con la

ampliación aumentará la renta per cápita española en términos relativos y porque descenderá la renta per cápita media europea. Con ello, las regiones antes mencionadas dejarán de percibir Fondos Estructurales FEOGA Orientación, FEDER y Fondo Social Europeo. Quedarían sólo como regiones Objetivo 1 Andalucía, Extremadura y Galicia.

Hay que considerar, sin embargo, que la redistribución de los fondos a favor de los países que entran, y en contra de regiones más ricas, es un caso genuino de cohesión. Al igual que en adhesiones anteriores, es necesario que los actuales países miembros sean solidarios con los países entrantes, de la misma manera que los Estados centrales de Europa lo fueron con los periféricos cuando éstos se incorporaron.

#### IX. DE CARA AL FUTURO

En el futuro, y en un entorno cada día más globalizado y competitivo, con continuos adelantos tecnológicos, sería necesario consolidar una serie de reformas que mejoraran la competitividad del sistema productivo español:

- La reducción de la inflación. Mucho se ha conseguido en este campo, y muestra de ello es que el año 2003 cerró con una inflación del 2,6%. Sin embargo, es necesario seguir profundizando, y para ello es preciso mayor moderación del gasto público con el objetivo de alcanzar superávit presupuestarios que contengan la demanda agregada y alcanzar así mayor estabilidad de precios.
- Continuar con la liberalización de los sectores productivos del país, favoreciendo la competencia y mejorando la relación de calidad-precio para los bienes y servicios ofertados, especialmente en el sector energético y de telecomunicaciones.
- La mejora de la productividad, con la incorporación de las nuevas tecnologías a las empresas; y en este sentido, intentar favorecer aquellos proyectos que supongan un aumento de las inversiones en I+D.

- Es necesario intensificar también las inversiones públicas en infraestructuras, aprovechando las ayudas todavía existentes de la Unión Europea hacia España, y favorecer la participación de la inversión privada en autopistas, aeropuertos, etc.
- Modificar el sistema de pensiones, incentivando y encauzando el ahorro nacional hacia planes de pensiones y fondos de inversiones privados, así como promover e impulsar una nueva legislación laboral que motive el ingreso de un mayor número de trabajadores en la cotización social, ya sea por la vía de la incorporación legal de inmigrantes, y, en el largo plazo, incrementando la población mediante incentivos que motiven revertir la actual tasa de natalidad.
- Por último, es importante acabar con la temporalidad. Ciertamente es que en estos años la tasa de temporalidad, aun siendo muy alta, ha ido disminuyendo (ha pasado del 35% de los asalariados en 1995 al 31% en 2003). Pero no se debe olvidar que menor temporalidad es mayor formación y mayor beneficio para las empresas. En el futuro, sindicatos y patronal deben seguir cediendo en sus posiciones: los sindicatos deberían aceptar una reducción en las indemnizaciones por despido y, a cambio, los empresarios deberían reducir los contratos laborales temporales a la vez que aumentan los contratos fijos. Sería aconsejable, también, potenciar el contrato indefinido a tiempo parcial.

LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN EL PERIODO 1991-2003

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Apertura exterior</i>													
Grado de apertura (% PIB)	35,9	36,4	37,4	42,2	45,4	47,3	52,5	54,4	56,3	62,6	61,5	58,5	58
<i>Estabilidad</i>													
IPC	5,9	5,9	4,6	4,7	4,7	3,6	2,0	1,8	2,3	3,4	3,6	3,5	2,6
Remuneración por asalariado	10,1	11,3	7,4	3,7	3,7	4,5	2,3	2,8	2,7	3,8	4,0	4,0	3,5
Coste laboral unitario	8,6	8,7	5,4	0,8	2,8	3,3	1,4	2,5	2,1	3,0	3,7	3,3	
<i>Precio</i>													
Precio por m <sup>2</sup> de la vivienda nueva	836,2	761,2	732,9	739,4	754,6	763,7	788,8	847,0	931,1	1.062,5	1.226,4	1.431,6	1.625
<i>Empleo y paro</i>													
Tasa de participación 16-64 (%)	61,0	61,0	61,4	61,8	62,0	62,7	63,4	64,1	64,8	66,4	65,6	67,6	69
Tasa de paro (%)	16,3	18,4	22,7	24,1	22,9	22,2	20,8	18,7	15,7	13,9	10,5	11,4	11,2
Tasa de paro UE-15	7,5	8,4	9,8	10,1	9,8	9,9	9,7	9,1	8,4	7,5	7,1	7,3	7,8
<i>Entorno internacional</i>													
Precio del petróleo (1995=100)	112,6	110,7	97,5	92,8	100,0	118,5	112,0	76,0	104,8	163,9	142,1	145,2	170
<i>Producto e inversión</i>													
PIB real	2,5	0,9	-1,0	2,4	2,8	2,4	4,0	4,3	4,2	4,2	2,8	2,0	2,4
PIB UE-15	1,9	1,2	-0,3	2,8	2,5	1,7	2,6	2,9	2,8	3,5	1,6	1,1	0,4
PIB per cápita (España/UE)	78,4	78,4	78,0	77,8	78,2	78,9	79,9	81,2	83,8	83,6	84,2	86,1	87,3
Gasto en I+D como % del PIB	0,87	0,91	0,91	0,85	0,81	0,83	0,82	0,89	0,88	0,94	0,96	1,03	
Inversión privada (% PIB)	20,2	19	17,1	17,1	18,3	18,5	18,8	19,5	20,7	22,2	22,2	22,1	
<i>Administraciones Públicas</i>													
Saldo fiscal de las AA.PP. (% PIB)	-4,4	-3,9	-6,4	-6,5	-6,6	-4,9	-3,2	-3,0	-1,2	-0,8	-0,3	0,1	0,3
Deuda pública (% PIB)	44,3	46,8	58,4	61,1	64,0	68,2	66,6	64,6	63,1	60,5	56,8	54,5	50,8
Ingresos fiscales	34,0	35,9	34,8	34,6	33,6	34,0	34,4	34,7	35,4	35,9	35,7	36,5	39,9
Impuestos indirectos	10,0	10,6	9,6	10,2	10,2	10,2	10,5	11,1	11,7	11,9	11,4	11,6	11,8
Impuestos directos	10,7	11,1	10,6	10,1	10,1	10,3	10,5	10,2	10,2	10,5	10,4	10,9	10,8
Gasto público (% PIB)	43,5	44,6	47,0	46,2	45,0	43,7	42,2	42,1	40,2	39,8	39,4	39,7	39,5
<i>Entorno internacional</i>													
Saldo de la cuenta corriente/PIB	-3	-1,2	-1,2	-1	0	0,1	0,4	-0,9	-2,1	-3,3	-3	-2,7	-3

Fuente: Elaboración propia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARIÑO, G. (DIR.) (2004): *Privatizaciones y liberalizaciones en España. Balance y resultado*, Editorial Comares.
- CEOE (2003): *Informe sobre la situación de la economía española: retos y competitividad*, Madrid.
- CUERVO, A. (1998). «La privatización de las empresas públicas. Cambio de propiedad, libertad de entrada y eficiencia», *ICE, Revista de Economía*, n.º 772, julio-agosto, 45-58.
- DEHESA, G. (2003): «Balance de la economía española en los últimos veinticinco años», *ICE, Revista de Economía* (diciembre 2003), n.º 811.
- GÁMIR, L. (2001): «Estado actual, historia y perspectivas de las privatizaciones en España», *Cuadernos de Información Económica*.
- (2003): «Las privatizaciones en España y sus efectos sobre la competitividad», *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, n.ºs 2 y 3.
- MALO DE MOLINA, J.L. (2003): «Una visión macroeconómica de los veinticinco años de vigencia de la Constitución española», *Banco de España*, Documento ocasional n.º 0307.
- MORAL, E. y HURTADO, S. (2003): «Evolución de la calidad del factor trabajo en España», *Banco de España*, Documento ocasional n.º 0306.
- REQUEIJO, J. (2003): «La internacionalización de la economía española», *ICE, Revista de Economía*, diciembre 2003, n.º 811.
- ROJO, L.A. (2002): «La economía española en la democracia (1976-2000)», *Historia Económica de España, siglos X-XX*, Editorial Crítica, 397-436.