

Cuadernos de Información Sindical

Situación económica y
Presupuestos del Estado para 1993

Estudio elaborado por el Gabinete Técnico Confederal

 Impreso en papel reciclado



INDICE

I. UN CONVULSO PANORAMA INTERNACIONAL	5
La crisis económica y política del sistema internacional	5
Las características de la crisis internacional	5
La debilidad del proyecto europeo	8
II. SITUACION ECONOMICA ANTE LOS PGE-93	11
III. EL CUADRO MACROECONOMICO PRESENTADO EN LOS PGE-93	19
IV. MERCADO DE TRABAJO Y PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 1993	25
IV.1. Población activa y parada en los PGE-93	35
IV.2. La evolución salarial prevista	35
V. PREVISION DE LIQUIDACION DE LOS PGE 1992	39
VI. PRESUPUESTO DEL SUBSECTOR ESTADO	45
VI.1. Gastos del subsector Estado	45
VI.2. Ingresos del Estado	55
VII. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL ESTADO, ENTES PUBLICOS, ORGANISMOS AUTONOMOS Y SEGURIDAD SOCIAL	65
VII.1. Presupuesto consolidado de gasto público	65
VII.2. Resumen políticas de gasto por funciones	70
VII.3. Presupuesto consolidado de Ingresos	82
VIII. DEFICIT PUBLICO	87
IX. CONCLUSIONES	91
ANEXO. ANALISIS DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	105
1. Datos globales del sistema de Seguridad Social	105
2. Presupuestos del INSS	106
3. INSERSO	107
4. INSALUD	107
5. Presupuesto de recursos	109

Edita:

Confederación Sindical de CC.OO.
Secretaría de Información y Publicaciones

Realización y Producción:

Paralelo Edición, S.A.

Madrid, noviembre 1992

pio de los ochenta, sin que, sin embargo, se registren los fenómenos que caracterizaron el comienzo de la profunda crisis internacional de mediados de los años setenta. Así, los precios del petróleo y de las materias básicas no se han elevado - por el contrario han disminuido, permitiendo un mayor margen de recuperación -; la inflación se mantiene en niveles moderados; se han disipado las "incertidumbres" en Oriente Medio; y las políticas de ajuste emprendidas en los últimos años por los países industriales pueden empezar a dar sus frutos.

PRODUCTO INTERIOR BRUTO			
(Tasa de variación interanual)			
	1990	1991	1992(p)
ESTADOS UNIDOS	-1,0	-0,7	2,1
JAPON	5,2	4,5	1,8
CEE	2,9	1,4	1,4
ALEMANIA	4,5	3,1	1,3
FRANCIA	2,2	1,3	2,0
OCDE: Perspectives Economiques de l'OCDE. Junio 1992.			

Consideran, por tanto, que se trata de una desaceleración de corta duración y "salvo que haya pruebas de que la recuperación no avanza, lo más aconsejable será que las autoridades monetarias...estén prontas para subir los tipos de interés y restringir el crédito en cuanto haya indicios de que pueden aumentar las presiones inflacionistas" (1).

Este análisis olvida, sin embargo, que se repiten hoy algunos fenómenos fundamentales que generaron la crisis de los setenta y que existen nuevos procesos que ponen en cuestión la idea de una crisis coyuntural de "ciclo corto".

En el primer caso, es de destacar las **características de la recesión de la economía norteamericana** -con un elevado nivel de déficit exterior y déficit público, directamente relacionados con el crecimiento de los gastos militares en los años ochenta (2)- en la que subyace una continuada pérdida de competitividad exterior, que ha terminado trasladándose al valor y la confianza en el dolar como divisa central en las relaciones económicas internacionales.

La quiebra del patrón dolar-oro como base del sistema monetario internacional en 1971 tiene hoy su traducción en una nueva crisis del dolar con efectos directos en el resto de la economía mundial. Es decir, se trata de una crisis de una economía central

(1) "Perspectivas de la economía mundial". Fondo Monetario Internacional. Mayo, 1992.

(2) Resultado de la política emprendida por el presidente Reagan a principios de los años ochenta, dirigida a recuperar la hegemonía económica, política y militar de los EE. UU. bajo la idea de un "dólar fuerte para una Norteamérica fuerte".

(EE.UU.), que arrastra al resto de los países centrales por su la posición dominante de su moneda en el sistema monetario internacional.

La crisis, aunque con rasgos parecidos a la de principios de los setenta, presenta nuevos aspectos. La **internacionalización del sistema financiero** ha ido acompañada de su creciente protagonismo en la actividad económica; la economía mundial es más interdependiente en el ámbito productivo y comercial pero, sobre todo en el ámbito financiero. Un proceso al que ha acompañado una intensa liberalización y desregulación de los instrumentos de control de los estados nacionales.

La gran movilidad de los capitales a corto plazo explica su "volatilidad" al calor de procesos especulativos y la rapidez con que las tensiones se han transmitido a nivel internacional.

Parte del ciclo expansivo de los años ochenta ha tenido como base un crecimiento meramente **nominal**, debido a la revalorización de activos financieros - acciones de bolsa, títulos públicos - o de activos reales - edificios y viviendas -. Se trata también de una crisis financiera.

A ello, también han colaborado directamente las políticas financieras restrictivas - de altos tipos de interés - aplicadas por la mayoría de los gobiernos de las países industriales, para financiar su creciente endeudamiento exterior y público. Se trata también, por tanto, de una crisis en la distribución del ahorro, directamente relacionados con los déficits públicos continuados de los países centrales.

Pero también existen fenómenos nuevos que ponen de manifiesto el carácter profundo y no coyuntural de la crisis internacional. El derrumbe de los sistemas económicos y políticos de los países del Este europeo está suponiendo una intensa destrucción de capacidad productiva en estos países con efectos negativos directos en los países centrales del capitalismo (3).

Los efectos del "derrumbe del Este" no han supuesto, como predecía el Presidente Busch tras la Guerra del Golfo Pérsico, el nacimiento mecánico de un Nuevo Orden Económico liderado por los EE.UU., que no era sino el triunfo de las economías de mercado. Por una parte, la quiebra de la división internacional del trabajo en dos bloques, y la acelerada destrucción de tejido productivo en la integración de las economías de planificación estatal, han agravado el problema de distribución de ahorro a nivel internacional creada por la situación norteamericana.

Paralelamente, la descomposición política y social de gran parte de estos países, puesta de manifiesto en los conflictos bélicos que la cruzan, supone un foco de inestabilidad que afecta directamente a la Comunidad Europea y, en definitiva, a una de las áreas de los países centrales que estaban manteniendo una mayor estabilidad económica

Los acontecimientos del Este, señalan que es también una crisis política. La quiebra de la industria bélica nacida y consolidada al calor de los bloques, manifiesta también que las relaciones políticas entre los países deben tener una nueva definición. Una transformación que no solo afecta a las relaciones con los países del este europeo, sino que señala las relaciones Norte-Sur como una importante pieza en la evolución futura de la economía.

Aunque la crisis económica se concentra en los países del Norte, mientras que algunos países de Latinoamérica y Asia mantienen elevados ritmos de crecimiento, los dese-

(3) El FMI estima que el PIB de la antigua URSS se ha reducido en más de un 16% en 1991.

equilibrios entre la distribución de la población y la distribución de la riqueza a nivel mundial, suponen un importante núcleo de conflictos a medio y largo plazo.

El bloqueo de la Ronda Uruguay del GATT, la incapacidad de Fondo Monetario Internacional para evitar los crecientes desequilibrios de las relaciones económicas internacionales, o la ausencia de organismos políticos internacionales capaces de poner fin a conflictos belicos como el de yugoeslavia, son muestra directa de la crisis política que viven las relaciones internacionales.

La debilidad del proyecto europeo

Mientras los gobiernos europeos debatían la necesidad de llevar a cabo un nuevo proyecto de Tratado de la Unión Europea, basado en los acuerdos de Maastricht en los que la consecución de una moneda única se define como el hilo vertebrador de la integración de las diferentes economías, la crisis del dolar arrastraba al SME a una quiebra parcial.

El marco -temporalmente convertido casi en exclusiva en la moneda refugio de los mercados de capitales- ha mantenido una continua apreciación respecto al dólar que ha tensado hasta sus márgenes máximos los límites de fluctuación de las monedas comunitarias en el Sistema Monetario Europeo. Tanto la libra esterlina, como la lira italiana no han podido seguir la apreciación del marco alemán y se salieron de los compromisos del Sistema Monetario Europeo.

El Reino Unido, tradicionalmente alineado con la coyuntura económica de los EE.UU., ha seguido fielmente la recesión de ésta sin contar con márgenes - dada la gravedad de la recesión que vive - para aplicar una política de ajuste, sin que se produzcan efectos productivos y sociales cuyo alcance destructivo sería difícil de calibrar. En el caso italiano, el elevado déficit público que acompaña a una deuda pública histórica de difícil control, junto a una situación de inestabilidad política especialmente grave, hace difícilmente viable la adopción de medidas para sostener el tipo de cambio de la lira alineada con los movimientos del marco alemán.

A la salida de la libra esterlina y la lira italiana, le acompañó un realineamiento de la peseta, que terminó por significar su depreciación en un diez por ciento. Las "turbulencias monetarias" obligaron a masivas intervenciones de los bancos centrales en los mercados de divisas para intentar mantener la estabilidad de los tipos de cambio; intentos que, a pesar de mostrarse impotentes para regular los movimientos especulativos de los mercados, redujeron gravemente los fondos de reservas de los países más afectados, y desenvocaron en la quiebra parcial del Sistema Monetario Europeo.

La falta de una política económica diseñada de común acuerdo era sustituida por la hegemonía de la política monetaria alemana orientada hacia una opción restrictiva, para evitar que los desequilibrios macroeconómicos - inflación, déficit público, déficit exterior y desempleo - creados por el proceso de unificación alemán, afectaran negativamente su potencial de crecimiento futuro.

La debilidad del proyecto monetario europeo partía de la contradicción de un proyecto de moneda única sin la existencia de una política económica común. Aunque los indicadores de convergencia como indicadores de estabilidad monetaria, indican la necesidad

de políticas de relativo ajuste - según la situación de los países - para poder cumplir los indicadores de estabilidad monetaria exigidos para integrarse en la Unión Monetaria; sin embargo, los objetivos de 1997 y 1999 como fechas posibles de la Unión Monetaria, el que los indicadores de convergencia monetaria se fijen en un anexo, o el que se indique la reelaboración del Tratado en 1966, relativizan el carácter de la orientación monetarista y señalan la posibilidad de una amplia negociación sobre las condiciones de la integración monetaria.

Pero, a pesar de los compromisos de Maastricht para garantizar la estabilidad cambiaria, las actitudes de los Gobiernos europeos han demostrado la debilidad de su voluntad política y, en definitiva, la debilidad del proyecto europeo para mantener la coherencia interna de la integración frente a la crisis internacional; es más, han pasado a jugar un papel destacado en las incertidumbres que caracterizan el panorama económico (4).

Los Acuerdos de Maastricht se mueven así en la contradicción de diseñar un ambicioso proyecto de estabilidad cambiaria que acompañe a la consolidación de un mercado único europeo y la falta de instrumentos para hacer frente a la estabilidad del propio Sistema Monetario Europeo, sobre el que se debe sustentar.

La adopción de una política del "sálvese quien pueda" está haciendo repensar el proyecto de la Europa de "dos velocidades". En el diseño original de la Unión Monetaria, las velocidades de integración podían ser diferentes, pero estaban reguladas por consenso; es decir, debían quedar establecidas para todos los países, independientemente del momento de su integración en la moneda única. El nuevo proyecto de "dos velocidades", señala un único área de compromisos en torno a la "zona marco", que afectará exclusivamente a una parte de los países.

Igualmente, el equilibrio de "escaparaté" de la cumbre de Birmingham no oculta el debate sobre concepciones de la política comunitaria, que como la subsidiariedad - capacidad de actuación de las políticas definidas a nivel comunitario - o la política presupuestaria del Plan Delors II debían articular el proyecto europeo.

Más allá del debate sobre los Acuerdos de Maastricht, los países europeos se enfrentan a una responsabilidad inmediata: ¿Cómo se resolverá la crisis del SME? ¿Hasta qué punto afectará la recesión norteamericana al conjunto de la comunidad?

La recomposición del SME, en base a un nuevo realineamiento de las monedas, es una condición necesaria para evitar que las "turbulencias monetarias" suman a las economías europeas en una grave recesión; especialmente a las economías menos industrializadas de la CE. Sin embargo, la recomposición del SME pasa por redefinir los parámetros sobre los que se ha definido la política económica. El proyecto europeo no se puede articular hoy sobre políticas monetarias de ajuste, sino por el desarrollo de una estrategia de expansión común - que deberá afectar de manera distinta a los países, según sus márgenes productivos y financieros - que deberá complementarse con compromisos en los ámbitos de la cohesión económica y social.

(4) De hecho, si tenemos en cuenta que la economía griega ha quedado hace tiempo descartada de los proyectos de Unión Económica Europea, se puede apreciar cómo los países más afectados por la actual situación (Reino Unido, Italia, España, Portugal y Francia) suponen más de la mitad del mercado europeo. Sólo están siguiendo al marco alemán las economías que se consideran integradas en la denominada "zona del marco" como en el caso de Bélgica, Holanda y Dinamarca, cuyo peso económico relativo es muy inferior al de las economías que están sufriendo directamente las tensiones del sistema monetario internacional.

II. SITUACION ECONOMICA ESPAÑOLA ANTE LOS PGE 1993

Para poder evaluar en profundidad los Presupuestos Generales del Estado para 1993 presentados por el Gobierno es necesario previamente observar el estado actual de la economía española y las grandes líneas maestras de su evolución en los últimos años.

Después de atravesar por un período de alto crecimiento económico, ayudado por una coyuntura internacional muy favorable, durante el cual la economía española creció a tasas que llegaron a ser superiores al 5% del PIB, se inició en 1989 un proceso de desaceleración que ha culminado en 1991 con un incremento real del 2,4%. La tendencia, desafortunadamente, se confirma al comprobar que las previsiones para el presente año contemplan un crecimiento inferior al 2%, reduciéndose hasta el 1% para 1993.

Durante este período, iniciado en 1986, se ha producido, coincidiendo con la entrada en la Comunidad Europea, el mayor proceso de internacionalización de la economía española conocido en su historia. El mismo, ha venido acompañado por un fuerte y excesivamente rápido desarme arancelario, junto con un profundo proceso de desregulación global del sistema económico, con especial énfasis en lo que se refiere a flujos financieros.

El alto grado de internacionalización y la teoría neoliberal al uso, han conseguido dar la vuelta al comportamiento clásico que asignaba a los flujos monetarios como soporte de las necesidades de la actividad productiva. En la actualidad la absoluta liberalización de los movimientos financieros han potenciado las actitudes especulativas, hasta tal punto que los sectores productivos van a remolque de la parte financiera de la economía. La inversión de prioridades conlleva efectos perversos en el funcionamiento del sistema, provocando importantes ineficiencias que derivan en elevados costes para la mayoría de la población.

En este marco de referencia, las autoridades económicas han aplicado políticas sesgadas en exceso en el apartado monetarista que penalizan la intervención del sector público en la economía. El modelo utilizado, basado en el convencimiento de la suficiencia del libre mercado para asignar de forma correcta los recursos, contando con unas teóricas condiciones de competencia perfecta, ha mitificado el crecimiento en sí mismo, aunque fuera desordenado y sin control, olvidándose en buena parte, de los problemas que estructuralmente arrastra la economía y la sociedad española.

La puesta en práctica de estas políticas han mantenido, en buena parte, los problemas que históricamente arrastra la economía española, a la vez que ha configurado un modelo dual en lo social, que, condena a una parte importante de la sociedad al nivel de subsistencia, como condición imprescindible para sostener al resto, mientras un segmento reducido de la población ha visto ampliar de manera importante sus patrimonios personales.

A pesar de lograr brillantes tasas de crecimiento durante el período 1986-90, las insuficiencias del modelo utilizado se reflejan fundamentalmente en dos grandes desequilibrios macroeconómicos: la elevada tasa de desempleo y el abultado déficit comercial.

Ante la reducida capacidad de competencia del tejido industrial español, se eligió el camino de potenciarla basándose en menores costes salariales. Para conseguirlo, junto a una reiterada solicitud de moderación de los salarios nominales se ha desarrollado un amplio conjunto de modalidades de contratación no estable que precarizan el uso de la fuerza de trabajo y, reducen la posibilidad de presión sindical.

La propuesta de competir vía precios sostenida por bajos salarios, que no es otra cosa que "dumping social" respecto al resto de países de la Comunidad Europea, es una opción que supone una distribución del espacio europeo dentro del cual los países con menor nivel de desarrollo se especializarán en los segmentos intensivos en mano de obra, mientras que los más desarrollados lo hacen en productos con alta tecnología. Aplicar este planteamiento supone para el conjunto de los países con menor renta, dentro de los que se encuentra España, aceptar un modelo con un desigual reparto territorial de la riqueza creada, asumiendo un Proyecto Europeo desequilibrado que no contempla en su horizonte una mayor cohesión económica y social.

Como consecuencia de la indiscriminada y generalizada precarización -38% de los asalariados del sector privado en el II trimestre de 1992-, el empleo es la primera variable y más intensamente afectada en la desaceleración de la actividad económica. La destrucción de más de doscientos mil empleos asalariados en la industria, la atonía en el sector de la construcción y la altísima inestabilidad de la ocupación en el sector servicios, que se ponen de manifiesto desde hace año y medio, muestran una situación en la que resulta difícil esperar que con crecimientos reales del PIB inferiores al dos por ciento, la economía española pueda generar empleo.

Uno de los efectos productivos más directos de la precarización ha sido el proceso de descalificación de la fuerza de trabajo activa. La excesiva facilidad para conseguir mejoras en la cuentas de resultados vía flexibilización contractual ha significado para multitud de empresas la desincentivación en la búsqueda de otras soluciones alternativas de mejora en la eficiencia de los procesos de producción. La política de precarización, lejos de mejorar la base productiva, ha contribuido a reducir el potencial crecimiento en la productividad de la economía española.

Las relaciones entre la caída de la productividad general del factor trabajo como consecuencia de la precariedad y, los problemas de competitividad ponen de manifiesto la gravedad del problema en el medio y largo plazo y, muestran las contradicciones existentes en la política económica aplicada para atajar los problemas de paro masivo que asiente casi al dieciocho por ciento de la población activa, con el agravante de contar con una tasa de actividad en descenso similar a la de 1987 que es inferior a la media comunitaria).

El otro gran desequilibrio de la economía española es el déficit en la balanza de pagos. Las cifras acumuladas en la balanza comercial y corriente no pueden ser valoradas de forma positiva. A finales de 1991 el déficit comercial alcanzaba casi los 3,3 billones de pesetas (6,1% del PIB) con una tasa de cobertura de las exportaciones sobre las importaciones de tan sólo el 63,4%. Esta preocupante relación negativa en el comercio exterior se ha mantenido durante el primer semestre de 1992, durante el cual el saldo comercial creció en un trece por ciento, con la consideración añadida de estar centrado en mayor medida en la importación de bienes de consumo que normalmente incorporan me-

nor nivel tecnológico y, que, hasta muy recientemente, había sido cubierto en buena medida por los productos nacionales.

El déficit por cuenta corriente (Balanza comercial + Servicios + Transferencias), favorecido por la importante aportación realizada por los ingresos por turismo, aunque reduce el endeudamiento de la balanza comercial, mantiene un saldo negativo de 1,6 billones de pesetas (3% del PIB), circunstancia más preocupante, sobre todo, si se tiene en cuenta que en 1987 existía superávit (123,3 millones de Ptas = 1,4% del PIB).

La composición del actual déficit comercial muestra, no tanto una mala evolución de las exportaciones sino un elevado ritmo de penetración de las importaciones, al iniciarse desde 1986, una persistente pérdida de cuota de mercado interno por parte de los productos nacionales, coincidiendo con el mayor grado de internacionalización de la economía española. Este proceso tiene unas connotaciones especiales: a la tradicional baja cobertura en los bienes intermedios y de capital, se ha unido una pérdida de presencia de los productos españoles en el segmento de los bienes de consumo (alimenticios, duraderos y no duraderos).

La acumulación de déficits anuales en la balanza por cuenta corriente ha provocado la necesidad de atraer capital exterior para su financiación. El proceso, complementado por el objetivo oficial recurrente de reducir la demanda interna, ha configurado una política monetaria y cambiaria que ha dado como resultado elevados tipos de interés y una sobrevaloración de la peseta.

Este proceso aparentemente equilibrado tiene importantes repercusiones, incluso, hablando tan sólo en términos monetarios, ya que la sobrevaloración de la peseta, si bien en el corto plazo mejora la relación de intercambio en una economía con fuerte propensión a la importación, a la vez, penaliza las exportaciones estimulando las importaciones.

El equilibrio conseguido en términos monetarios era profundamente inestable en el tiempo y lo que se ha venido a llamar milagro económico español se ha demostrado más endeble de lo anunciado ante cualquier cambio de la coyuntura internacional. Los desequilibrios acumulados muestran que el recurso del capital extranjero, si bien equilibraba la balanza de capital, estaba acompañado por una importante venta de patrimonio productivo, en más de una ocasión con objetivo tan sólo especulativo, y de una pérdida del mercado interno para los productos españoles que suponía el traslado de parte del crecimiento potencial hacia terceros países, con sus correspondientes efectos en la creación de riqueza.

La insistencia de las autoridades económicas en situar el exceso de demanda como centro de la problemática española ha sostenido la aplicación de políticas de parada y arranque, que han supuesto una rémora para conseguir niveles de crecimiento de forma sostenida, desaprovechando en parte la excelente coyuntura económica disfrutada durante el período 1986-90 para configurar una estructura sectorial más consistente. La última muestra de la opción por el ajuste reiterativo es la política de enfriamiento puesta en práctica de manera ininterrumpida desde el segundo semestre de 1990, opción que tal como se consideró en su momento no significaba más que una huida hacia adelante.

La evolución de las distintas variables de la economía española desde 1990 muestra las contradicciones del modelo aplicado. El elevado nivel de déficit comercial ha sido contrarrestado tan sólo con medidas financiero-monetarias, manteniendo tipos de interés

muy elevados que incitaran la afluencia de los suficientes flujos de capital extranjero que contrarresten el negativo balance comercial.

Del análisis de la política económica aplicada desde 1982 se desprende que la utilización de elevados tipos de interés se ha convertido en pieza maestra e imprescindible de la misma, condición que ha tenido, repercusiones negativas en distintos apartados:

- * Desincentivan las inversiones en la economía real, favoreciendo las inversiones financieras con mayor rentabilidad a corto plazo y menor riesgo.
- * Provoca tensiones en los tipos de cambio de la peseta, sobrevalorando su valor hasta cantidades en ningún caso relacionadas con la capacidad productiva española.
- * La afluencia de capital extranjero en gran escala destinado a inversiones financieras y, en algunos casos especulativas, alimentan las tensiones inflacionistas.
- * Encarecen la financiación de la deuda pública, aumentando la carga presupuestaria del Estado, a la vez que resta capacidad de financiación a la economía en su conjunto.

El cambio de la coyuntura económica internacional y el comienzo de una etapa de fuerte desaceleración, cuando no recesión, del comercio mundial han hecho salir a flote las contradicciones y debilidades del modelo de acumulación de la economía española en el último quinquenio.

La evolución de la economía española en el último período muestra los límites del modelo económico utilizado. Ante el mayor déficit por cuenta corriente, las autoridades económicas responden con la misma política de elevación de tipos de interés, alimentando una dinámica perversa que no se acompaña de medidas que posibiliten mayores niveles de inversión productiva que aumenten en el medio plazo la posibilidad de competir de los productos españoles.

El círculo se cierra sin que se apliquen las medidas necesarias para atacar la principal causa de los problemas: la insuficiente oferta productiva española, tanto en cantidad y calidad como coherencia interna, que es incapaz de competir de manera adecuada para conseguir recuperar parte de la cuota de mercado interno y aumentar el nivel de exportaciones en la medida necesaria para equilibrar el saldo de la balanza comercial.

El modelo económico aplicado basado en la teoría del encadenamiento (excedente empresarial -> ahorro -> inversión productiva -> empleo) se ha declarado como incorrecto. No es garantía suficiente aumentar el nivel de excedentes empresariales para asegurar un mayor nivel de inversiones productivas. Se ha demostrado que en el camino existen otras posibilidades que distorsionan el modelo teórico y, que en más ocasiones de las deseables, los mayores recursos se han dirigido a destinos especulativos con fines poco aprovechables por la mayoría de la sociedad.

El eslabón que debía conseguir, previo aumento de las inversiones, una mayor y mejor estructura productiva se ha declarado como inconsistente. Si bien es cierto que durante un quinquenio los niveles de formación bruta de capital han sido muy elevados, lo es también que, si se analiza detalladamente sus componentes, casi la mitad se ha debido a las inversiones públicas destinadas a la mejora de las infraestructuras y, otra cantidad más que apreciable se ha destinado al sector de viviendas residenciales no destinadas al

uso habitual, segmento con características muy especulativas que ha conllevado además importantes repercusiones sociales al provocar un brutal aumento en el precio de las viviendas.

La cantidad de recursos dedicada a bienes de equipo durante el período alcista, si bien es importante (35% del total de la FBCF), se ha destinado básicamente a la reposición del aparato productivo existente, con objeto de paliar la insuficiencia acumulada en el período prolongado de crisis que supuso la obsolescencia cuando no destrucción de un porcentaje importante de la maquinaria e instalaciones de las empresas. A la vista de la drástica reducción en la evolución de la FBCF producida en los dos últimos ejercicios, se puede considerar que el proceso iniciado se ha visto cortado en un momento que se debía consolidar con una etapa de ampliación de la capacidad y dotación de capital del tejido productivo español en general y, el industrial en particular.

En una coyuntura como la mostrada, el Gobierno presentó un Programa de Convergencia para el período 1993-96, considerándolo el marco básico de actuación para colocar a la economía española en el grupo de cabeza de la Comunidad Europea. Dentro del mismo, se contiene el proyecto económico español para los próximos años incluyendo las medidas que se aplicarán para alcanzar una situación más solvente en el concierto comunitario.

El criterio utilizado para la confección del programa es el mismo que se ha utilizado desde 1982, pero ahora profundizando en la teoría neoliberal que apoya reducir el protagonismo del sector público en la economía. La medida se refugia en una falsa idea que se intenta acuñar en la sociedad española por una minoría interesada, que enfrenta los conceptos, sector público y privado, asociando el primero con ineficiencia y el segundo con perfecta asignación de recursos.

La lógica de su elaboración se apoya básicamente en un traspaso de recursos y potencial iniciativa desde el sector público al privado, proceso que se articula a través de la una reducción acelerada del déficit público conjunto de las Administraciones Públicas, desde el actual 4,9% hasta alcanzar el 1% en 1996.

A partir de esta premisa, se supone, realizando un salto en el vacío, que el mayor nivel de recursos que dispondrá el sector privado se destinará a inversiones productivas, aumentando la tasa de formación bruta de capital a un ritmo global de más del cinco por ciento, elevándose hasta el ocho por ciento en el apartado de bienes de equipo.

Las cifras del cuadro macroeconómico contenido dentro del Programa de Convergencia se han demostrado como totalmente erróneas e inconsistentes al basarse en supuestos que no se apoyan en razones objetivas. Como primera limitación, el cuadro se diseña dentro de una perspectiva de crecimiento demasiado optimista, con un horizonte a partir de 1992 superior al 3% anual, los datos de la realidad reciente y las previsiones que se manejan, lo desmienten como mínimo hasta después de 1993.

Complementariamente, se dibuja un panorama de aumento creciente del nivel de exportaciones mientras el aumento de las importaciones se desacelera respecto a las actuales tasas. Observando el actual comportamiento de la balanza comercial y, sin realizar importantes modificaciones en el tejido productivo español, no parecen existir razones suficientes para avalar la teoría oficial, ya que supone aceptar que el aumento en el consumo de bienes de inversión no se trasladará al exterior mediante la compra de bienes y

servicios foráneos, razonamiento basado en la teórica mejora de competitividad de los bienes de equipo españoles. Las dudas sobre la posibilidad de un aumento tan elevado de la formación bruta de capital se acrecientan al observarse que en la práctica se apuesta por el mantenimiento de políticas monetarias muy restrictivas que conllevan, de forma obligada, elevados tipos de interés.

Una de las deficiencias que se señalan de forma profusa como restricción a un mayor crecimiento económico es la insuficiencia de ahorro interno en la economía española. Es cierto que ante los niveles de inversión realizados en el pasado reciente se ha producido una cierta insuficiencia de ahorro interno para poder financiar los procesos iniciados. Mas, esta situación es relativamente sostenible, si se tiene en cuenta que mantener altos niveles de inversión en el tiempo, colaboran a mejorar la competitividad de una economía y, por tanto, los niveles de riqueza de un país, llegando un momento en el que se pueda subsanar el endeudamiento el que se ha incurrido con anterioridad.

En el capítulo de la financiación disponible, se ha demostrado que los recursos existentes, sobre todo en lo que se refiere a iniciativa privada, no se han dirigido en la medida necesaria hacia la economía real, es decir, los niveles de inversión productiva no han sido los adecuados. Teniendo en cuenta la importancia de mantener procesos inversores continuados y, analizando las cifras para el último ejercicio se puede extraer alguna conclusión importante sobre el reparto del ahorro y la inversión entre el sector público y privado. El saldo negativo entre formación bruta de capital y ahorro se centra exclusivamente en el sector público (-4,1% del PIB) siendo positivo en caso del sector privado (1,7% del PIB), situación que muestra una importante reticencia de este último a dirigir sus recursos de forma autónoma a actividades productivas no asumiendo, por tanto, sus responsabilidades en esta importante materia.

Por otra parte, desde la iniciativa pública, fieles a su planteamiento de eliminación progresiva de la presencia del sector público en la economía, no se han utilizado las empresas públicas como instrumento de política industrial para potenciar su implantación en régimen concurrencial con objeto de aumentar la capacidad y competencia en actividades consideradas como estratégicas. Mas al contrario, la falta de definición de un modelo de actuación en el medio plazo ha supuesto una seria rémora para su futuro incurriendo en la pérdida de potenciales ganancias o, incluso, poniendo en peligro su viabilidad en el futuro.

Está demostrado que la privatización parcial o total de las empresas públicas no contiene las mejoras auguradas por sus defensores. La titularidad pública no es sinónimo de indeficiencia, su problemática está asociada al tamaño y es compartida por las empresas privadas. Contemplándolo desde el punto de vista estrictamente financiero, la venta de empresas públicas incorpora ingresos financieros, pero a la vez, es una disminución del Patrimonio Público; los ingresos percibidos supondrán una sola aportación al erario público que no se podrá repetir en los años posteriores, renunciando, por contra, a los ingresos que anualmente pueden aportar con sus beneficios, las repercusiones de las privatizaciones en el déficit público serán, por tanto, efímeras e irrelevantes. Ante el argumento de una mayor eficiencia en la gestión en manos privadas, los datos de valor añadido y beneficios obtenidos, sin ni siquiera tener en cuenta rentabilidad social, revocan automáticamente el planteamiento.

En cuanto al reparto de la propiedad dentro de lo que se ha llamado "capitalismo popular", la experiencia demuestra, tanto en el Reino Unido como en la venta parcial de REPSOL, que ésta tiene una buena parte de populismo e implica además pérdidas en la venta; el mecanismo utilizado reduce el valor inicial de las acciones que se venden entre los pequeños ahorradores, de este modo, se produce una venta relativamente rápida, con plusvalía incluidas, que éstos realizan en el corto plazo, lo que provoca que al final acaben en manos de los accionistas institucionales, que en base a una teórica estabilidad de la empresa son los beneficiarios previstos de antemano.

Como queda demostrado la privatización parcial o total de las empresas públicas no cumple ninguno de los objetivos mencionados. Tan sólo puede ser considerada como positiva una venta parcial o intercambio de participaciones, siempre que la misma tenga como objetivo final conseguir una mayor viabilidad en el futuro al conseguir una mejor posición en el mercado derivada del acceso a una mejor tecnología, el aumento de las inversiones o la ampliación de las posibilidades de comercialización.

Es por tanto, sobre la premisa básica de reducir el déficit público, a la que se añade como complemento una mayor flexibilidad del mercado de trabajo, en la que se apoya el Programa de Convergencia. Su aplicación garantiza, según sus redactores, la convergencia monetaria con los países comunitarios más desarrollados, condición previa que traerá consigo posteriormente la convergencia real.

La opción propuesta supera con creces los requisitos en materia de déficit y deuda pública contenidos en el Tratado de Maastricht. Tampoco se apuran los márgenes en el apartado de inflación, sobre todo a la vista del rebrote inflacionista sufrido por la mayoría de los países miembros en el último año. En cuanto al cumplimiento de lo marcado para los tipos de interés, se acomoda casi de manera íntegra a la evolución de los salarios nominales olvidando cualquier otra variable, si se comportan moderadamente no agotando las ganancias de productividad del sistema los tipos de interés descenderán de manera automática, de no ser así, se asegura el mantenimiento de una política monetaria restrictiva.

No hay que ocultar que la modificación de la política monetaria tiene repercusiones en otras variables y, desde este punto, su utilización tiene que ser especialmente medida. Es necesario combinar la política monetaria con la cambiaria y la financiación de la balanza de pagos. Sin olvidar las actuales turbulencias existentes en los mercados financieros internacionales, a la vista de las reservas acumuladas por la economía española durante el período alcista, se puede concluir que dentro de contexto de estabilidad de los mismos y sin incurrir en una pérdida de confianza para el resto de los países, existe un relativo margen aprovechable para establecer un horizonte de reducción de los tipos de interés.

Es aceptado por la mayoría que el tipo de cambio de la peseta estaba claramente sobervalorado en relación a la verdadera capacidad productiva del país y el déficit acumulado con el exterior. Ante esta situación y, con el objetivo de proceder a una reducción paulatina de los tipos de interés parecía mas lógico optar, en el corto plazo, por el camino de la depreciación hasta situarla en la banda baja de fluctuación. Las circunstancias de inestabilidad del propio sistema han obligado a utilizar el camino de la devaluación, opción no adoptada de forma autónoma sino como opción defensiva obligada para evitar la salida de la peseta del SME.

A pesar de ser una operación que obligatoriamente se debía realizar en el medio plazo, la pérdida de valor de la peseta no parece haberse llevado a cabo en el momento más oportuno. La utilización de la devaluación implica la pérdida de la posibilidad de realizar la bajada de los tipos de interés que hubiese permitido una depreciación controlada. A pesar de lo inoportuno de la medida y, considerándola un hecho consumado, es preciso que se articulen medidas que impidan o disminuyan al máximo sus potenciales consecuencias negativas: transferencia de renta al exterior, inflación y tipos de interés más elevados.

Si se mantiene la política utilizada y no se coordinan el conjunto de políticas monetarias, cabe la posibilidad, de acompañar la devaluación con una elevación de los tipos de interés con el propósito de mantener la afluencia de capitales extranjeros para equilibrar el déficit por balanza de pagos. Optar por este camino significa elegir un vía con resultados brillantes en el corto plazo, pero que obvia la solución de las causas estructurales de la economía española que se sitúan en el terreno productivo y no en el monetario.

Realizado el análisis de la problemática de la economía española y sin olvidar quienes y qué políticas los han provocado, a la hora de articular cualquier política económica alternativa no se puede olvidar que, la situación actual muestra algunos límites a tener en consideración. Uno fundamental es la actual tasa de cobertura comercial que no alcanza más que un 63,4%. Teniendo en cuenta que no es posible mantener de manera permanente la tasa de endeudamiento con el exterior, cualquier medida que pretenda expandir moderadamente la demanda debe ir acompañada de medidas que potencien la competencia de la economía española, de manera que en el medio plazo no se incurra en los niveles de dependencia comercial con el exterior.

La otra restricción puede venir dada por el elevado coste de la financiación de la Deuda Pública. Como se analizará con mayor detalle en siguientes capítulos, caso de no implementarse medidas correctoras y a pesar que la dimensión del endeudamiento está dentro de parámetros soportables, el pago de intereses absorberá una cantidad de recursos que en determinado momento puede llegar a ser excesiva.

A la hora de articular cualquier política económica, los Presupuestos Generales del Estado constituyen un instrumento esencial. Desde este punto y, con un planteamiento que considera la intervención del sector público como fundamental, las opciones de la actividad pública no deberían estar sometidas a los análisis coyunturales sino a una definición de prioridades y de recursos disponibles, que permitiera al menos a medio plazo, hacer de la intervención pública una función económica capaz de incidir en que el proceso de crecimiento sea sostenido en el tiempo y signifique, igualmente, un proceso de desarrollo social.

III. EL CUADRO MACROECONOMICO PRESENTADO EN LOS PGE-93

Los Presupuestos Generales del Estado para 1993 (PGE-93) aparecen en un contexto delimitado por el agotamiento del ciclo expansivo que ha gozado la economía internacional desde 1983. En esta línea, durante el último año se ha profundizado la pérdida de dinamismo del comercio internacional en su conjunto y, en especial, el tirón realizado por Alemania después de su reunificación.

Complementariamente, la total liberalización de la circulación de flujos financieros y las diferencias entre las políticas monetarias llevadas a cabo por Estados Unidos, Japón y Alemania han fomentado las operaciones especulativas provocando en la Comunidad Europea fuertes turbulencias que han hecho tambalearse los principios del Sistema Monetario Europeo, expulsando a dos de sus monedas.

Como se comentaba en el capítulo anterior, España ha realizado en menos de una década un profundo proceso de internacionalización y apertura al exterior, al hilo, sobre todo, de la entrada en la Comunidad Europea. Sus relaciones económicas mantienen en este momento una mayor interrelación con la del resto de los países y este nuevo nexo implica ventajas y servidumbres que hay que tener en cuenta.

En 1993 entra en vigor el Mercado Unico dentro del Comunidad Europea, con el que se produce la libre circulación de los factores productivos, capital y trabajo. Su puesta en marcha, a falta de mecanismos de compensación, supondrá mayores ventajas para las empresas y áreas territoriales con mayor potencial y desarrollo que podrán aprovecharse en mayor medida del aumento en las economías de escala.

Estos acontecimientos de diferente calado en el tiempo marcan un horizonte poco optimista para la economía española, pero, que sin duda permiten diferentes márgenes de actuación dependiendo de los objetivos prioritarios elegidos y las políticas utilizadas para alcanzarlos.

Para valorar los PGE de 1993, no se debe olvidar por su especial trascendencia sobre el nivel de ingresos y gastos del estado y las prestaciones sociales, la aprobación en el presente año del RD 1/1992, ya Ley, de Medidas Urgentes sobre el Fomento de empleo y protección por desempleo y el RD 5/1992 de medidas presupuestarias urgentes. El primero, al reducir la posibilidad de acceso y recortar la prestación, supone una importante reducción en el nivel de protección al desempleo. El segundo al modificar estructuras importantes del IRPF y del IVA, a la vez que la Incapacidad Laboral Transitoria, incorpora, entre otras cuestiones, repercusiones en el nivel de ingresos del Estado.

El contenido del proyecto de PGE-93 confirma las conclusiones expresadas en el capítulo anterior acerca del Programa de Convergencia que fue presentado por el Gobierno tan sólo hace unos meses. Las cifras del cuadro macroeconómico muestran la total inconsistencia de las anteriores previsiones, respetando tan sólo el que es objetivo central de la política económica del Gobierno: la reducción acelerada del déficit público. Este plantea-

miento considera sitúa a esta variable como eje central para conseguir solucionar los problemas de la economía española, articulando a su alrededor toda una política amparada bajo el ambiguo argumento de lograr su modernización.

En torno a la **reducción acelerada del déficit público se articula una política económica y, dentro de la misma su segmento público, de corte claramente restrictivo.** Resultado de la misma es el crecimiento de la economía española en un escaso 1%, acentuando la tendencia a la desaceleración que se observa desde 1989.

	1991 m. mill.	1991 % PIB	PGE			P. Converg.	
			1991	1992	1993	1992	1993
Consumo privado	34.231,6	62,5	3,0	2,7	1,3	3,2	3,0
Consumo público	8.451,5	15,4	4,4	3,5	0,8	3,5	2,0
Formación Bruta capital	12.810,3	25,2	1,8	0,0	-1,2	3,2	5,1
FBC pública	2.838,3	5,2	8,6	-1,1	1,0		
FBC privada	10.972,0	20,0	0,2	0,3	-1,7		
TOTAL DEMANDA INTERNA	56.493,4	103,1	2,9	2,2	0,6	3,3	3,4
Exportaciones	9.454,1	17,3	8,4	5,4	5,5	7,9	7,9
Importaciones	11.172,3	20,4	9,4	7,2	2,9	8,0	7,1
SALDO NETO EXTERIOR	-1.718,2	-3,1	-0,7	-0,9	0,3	-0,3	-0,1
PIB a precios mercado	54.775,2	100,0	2,4	1,5	1,0	3,0	3,3
PIB pm			54.775,2	59.212,4	62.890,9		
Variación (en %)			9,4	8,1	6,2		
Necesidad financiación			-1.597	-2.024	-2.097		
En %			-2,9	-3,4	-3,3		

Cifras en pesetas corrientes y porcentajes en términos reales.
FUENTE: Memoria explicativa del anteproyecto de PGE-93.

El escaso crecimiento conseguido será consecuencia de una fuerte reducción del consumo, tanto público como privado y, tasas negativas de inversión (-1,2%), resultado de cifras positivas en el segmento público (+1%) y negativas del sector privado (-1,7%). El marco presentado se completa con una importante reducción en el crecimiento de las im-

portaciones (2,9% frente al 7,2% en 1992) mientras se mantiene el ritmo de crecimiento de las exportaciones (5,5%) en tasas similares a las del año anterior.

El objetivo pretendido se limita a disminuir algunos de los desequilibrios básicos de la economía: déficit comercial, déficit público e inflación, olvidándose de la elevada tasa de desempleo.

Para su solución se diseña una política de estancamiento en el crecimiento económico que incluirá elevados costes sociales en el apartado de empleo y protección social, no asegurando el cumplimiento de los objetivos pretendidos. La justificación de la elección viene dada al considerar que todo mayor crecimiento superior al indicado tendrá repercusiones en una mayor inflación y pérdida de competitividad global de la economía española. Eliminan de esta forma la posibilidad de articular políticas anticíclicas de expansión de la demanda al considerar que, aunque aumentan la actividad en el corto plazo, en cambio alimentan procesos inflacionistas que una vez iniciados son costosos de invertir.

El razonamiento esgrimido confirma las propias contradicciones de su modelo, la no existencia de canales que garanticen la traslación de ahorro hacia proyectos de inversión, supone no poder conseguir aumentos de la productividad suficientes que ganen mayores cuotas de mercado interno para los productos españoles. Con esta limitación, mayores crecimientos económicos implican aumentos en la demanda que, ante la baja tasa de cobertura en comercio exterior, traerán como consecuencia el mantenimiento del elevado déficit comercial.

Para solucionar la falta de competitividad de los productos españoles, fundamentalmente en el mercado interno, se confía en que la menor actividad y la sensación de crisis consigan reducir el consumo y, dentro del mismo, la importante propensión a comprar bienes foráneos. Las razones especificadas para mejorar la balanza comercial en un porcentaje, que hay que poner en duda (reducción de la tasa de crecimiento de las importaciones desde el 7,2% al 2,9%), están referidas a la moderación de los costes salariales y la ganancia en la competencia asociada a la devaluación de la peseta. A pesar de mantener una tasa tan escasa de crecimiento, el saldo de la balanza de pagos por cuenta corriente tan sólo descendería una décima hasta situarse en un elevado 3,3% del PIB.

Acompañando la semiparalización en la actividad económica se sigue manteniendo el criterio de aumentar la competitividad vía costes salariales y flexibilización del mercado de trabajo, olvidando otras variables claves como son el aumento de la inversión en capital y formación profesional, la mejora de la organización del trabajo y el aumento de gasto en I+D. Así, se considera necesario que los aumentos salariales acordados en convenios no superen el 4%, un punto por debajo de la previsión de inflación, para de esta manera, los sueldos y salarios en su conjunto no superen el 6%, incluyendo dentro del mismo la aplicación de las cláusulas de revisión de 1992, los deslizamientos salariales y el aumento en las cotizaciones sociales que en términos de Contabilidad Nacional están imputadas íntegramente a los asalariados independientemente del pagador que las realice.

En este escenario, los autores calculan una destrucción de empleo que supondrá una reducción del conjunto de la ocupación de 1,3 puntos (164.000), cantidad a poner en duda si se tiene en cuenta que en 1992 con un crecimiento del PIB superior en medio punto se van a destruir una cantidad de puestos de trabajo superior a los previstos para 1993.

El bajo crecimiento y la estructura de precarización del mercado laboral hacen esperar un aumento superior a la previsión oficial del número de desempleados.

En el apartado del déficit público los PGE prevén una disminución del endeudamiento de las Administraciones Centrales inferior en tres décimas a la obtenida en 1992. De esta forma, se reducirá el déficit anual no financiero desde el 2,6 al 2,3%. Este objetivo implica una transferencia de recursos desde el sector público al privado, para conseguir, según los responsables económicos, una elevación de la tasa de ahorro de la economía española al considerar que los mayores recursos disponibles se destinarán íntegramente a realizar proyectos relacionados con la estructura productiva.

En cuanto a la variable inflación, se parte de una previsión para 1992 del 6,4% -base para el aumento de las pensiones-, para a partir de la misma prever un 5% durante 1993, en tasa medida diciembre sobre diciembre. Para explicar la disminución del índice de precios se considera fundamentalmente las rigideces que afectan al mercado de trabajo, señalando como elemento crucial la moderación de los costes salariales. Si bien también se mencionan las rigideces del sector servicios, lo cierto es que a la hora de enumerar posibles medidas la mayoría están relacionadas con el mercado de trabajo: mayor movilidad funcional y geográfica junto a evolución de los salarios pactados en convenio.

Es reconocido por todos que el principal foco inflacionista de la economía española se concentra en el sector servicios y, que dentro del mismo, las subidas salariales no son más elevadas que en el resto. Conocida que la causa no puede ser centrada exclusivamente en la evolución de los costes laborales, sería necesario aplicar una política antinflacionista más beligerante contra este problema que vaya más allá de la petición de informes al Tribunal sobre la Competencia, incidiendo de forma beligerante en los subsectores y canales de comercialización que mantienen prácticas oligopolistas con márgenes de beneficios absolutamente desproporcionados en términos de libre competencia al tener la posibilidad de repercutir íntegramente a precios cualquier elevación de los costes.

No es fácil realizar previsiones sobre la evolución de los precios, aunque si se pueden enumerar algunas de las variables que pueden afectar. En el caso de la previsión para 1992, es necesario tener en cuenta la repercusión total sobre el IPC del aumento en dos puntos del tipo medio del IVA y la traslación a precios del aumento en el coste de los productos importados debido a la devaluación de la peseta, factores que pueden significar un aumento superior a la previsión oficial aunque las desviaciones, tampoco deben ser exageradas.

Para el próximo ejercicio y, teniendo en cuenta que el Índice de Precios se calcula como variación entre dos ejercicios, hay que contar con el efecto a la baja relacionado con la no existencia de subidas en el IVA e Impuesto sobre hidrocarburos que se realizaron el año anterior. A este efecto habría que sumar una leve bajada por la puesta en marcha de un tipo superreducido. A este efecto a la baja hay que añadir uno posible al alza debido sobre todo a la traslación a precios derivado del encarecimiento de los productos importados. Por último, no hay que olvidar que el próximo año se establecerá un nuevo método de cálculo del IPC con una estructura diferente a la actual. Entre otras novedades la ponderación de los productos incluidos dentro del sector servicios será superior y, si no se puede evitar, no incluirá el coste de la vivienda habitual. El carácter de las modifi-

caciones hace imposible realizar una valoración global sobre su incidencia real en la nueva medición de la evolución de los precios.

La política económica contenida en el proyecto de PGE para 1993 es una etapa más del proceso de ajuste reiterativo fruto de las contradicciones del modelo de crecimiento elegido, con la especificidad de ser más duro al agotarse los márgenes de actuación. La nueva etapa añade la utilización de una política fiscal restrictiva, siendo una apuesta más por la teoría del encadenamiento confiando en la consecución de mayores tasas de inversión gracias a una teórica mejor asignación de recursos por parte de la iniciativa privada, en un marco de libre mercado.

Como último elemento, si no se cumplen las recomendaciones de crecimiento de los salarios, se anuncia una política monetaria restrictiva con altos tipos de interés que garanticen la limitación del consumo. Condición mantenida, obviando que políticas de altos tipos de interés desincentivan la inversión e incrementan los costes de financiación de la deuda pública, detrayendo recursos al conjunto del sistema. La relación única utilizada por los autores entre tipos de interés con menor déficit público, es un planteamiento excesivamente simplista que obvia los márgenes existentes en posibles vías autónomas a nivel nacional y la necesidad de mayor coordinación en el conjunto de políticas económicas de los países comunitarios.

No se pueden olvidar las importantes limitaciones que mantiene la economía española. La insuficiente tasa de cobertura comercial con el exterior y las actuales dificultades de financiación actúan como restricción a tener en cuenta cuando se articula cualquier política económica. Pero, la política ofrecida a través de los PGE-93, además de incorporar serias dudas sobre la posible solución de los problemas, conlleva costes sociales relacionados con mayor desempleo y pérdida de prestaciones para una mayoría, mientras que para el resto tan sólo se limita a recomendaciones sobre su comportamiento.

IV. MERCADO DE TRABAJO Y PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO 1993

Las previsiones que realizan los PGE-93 sobre la evolución del empleo, el paro y los salarios, han de ser valoradas a la vista de las tendencias que caracterizan el mercado laboral español y los rasgos estructurales que vienen mostrando en el pasado más cercano.

A partir de 1989, el ritmo de creación de empleo se ha desacelerado más bruscamente que la actividad económica y desde mediados de 1991, la destrucción de empleo se generaliza a todos los sectores.

Es necesario destacar que las respuestas del empleo a las variaciones en el ritmo de actividad económica, no parecen mostrar estabilidad, ni simetría. En las etapas de crecimiento económico acelerado (1985-1989), el ritmo del empleo muestra un ligero retraso temporal. Parece que sólo cuando se confirma la expansión, las empresas deciden la ampliación de plantillas, optando previamente por otras soluciones alternativas: forzar ritmos de trabajo, y reducciones de almacenaje. Al contrario, las primeras informaciones sobre la ralentización de la expansión internacional y, la intensiva reiteración de la política de ajuste, lleva a una rápida desaceleración del empleo, que se convierte en la primera y más rápida actuación de las empresas frente a las expectativas de recesión del ciclo.

Los datos muestran que en 1990, con un crecimiento del Producto Interior Bruto del 3,6%, el volumen de empleo utilizado creció en un 2,6%, resultado de un aumento muy intenso de los asalariados (+4,4%) y un descenso de las formas no asalariadas de ocupación (-2,2%). Tan sólo un año después, en 1991, con un crecimiento de la actividad económica del 2,4%, que supone reducir en un tercio el ritmo de expansión con relación a 1990 el empleo reacciona con un estancamiento de la ocupación total (+0,2%), resultado de un crecimiento tres veces más bajo de los empleos asalariados (+1,1% en 1991 frente al +4,4% de 1990), y descensos en la ocupación no asalariada (-2,1%)

La acelerada destrucción de empleo en respuesta a la reducción de los ritmos de crecimiento económico se vuelve a confirmar en 1992. **En el presente año con un crecimiento previsto un tercio menor al de 1991 (+1,5% frente al 2,4%); se están destruyendo empleos a un ritmo seis veces superior al de un año antes (-1,3% frente al +0,2%).** La destrucción es, sobre todo, intensa para el empleo asalariado, comportamiento típico de las estructuras productivas poco desarrolladas y muy apoyadas en la descentralización del empleo, que provoca el aumento del trabajo autónomo en períodos de recesión.

A la vista de los comportamientos desde 1989 hasta la fecha, cabe afirmar que el actual modelo de crecimiento no es capaz de generar nuevos empleos con ritmos de aumento del PIB inferiores al 2%. Complementariamente hay que tener en cuenta que la actual estructura económica cuando mantiene ritmos superiores dispara sus desequilibrios comerciales con el exterior.

En relación con la naturaleza del empleo se observa que, desde 1989, momento en el

se produce el cambio de tendencia en ciclo de actividad, la utilización de empleo precario sigue creciendo en términos absolutos y relativos.

En 1989, la cifra media de empleo indefinido alcanzó, en un contexto de crecimiento de la ocupación, una cifra de 6.469.200; en el primer semestre del presente año 1992 ha descendido a 6.066.500 con una destrucción del orden de 400.000 empleos indefinidos desde la aplicación de políticas de ajuste en 1989.

En sentido contrario, pero simultáneo en el tiempo, el volumen medio de empleo de carácter temporal ha pasado de 2.395.900 en 1989, a nada menos que 3.055.000 en media del primer semestre del presente año, con un aumento de más de 650.000 contratos temporales.

La destrucción de empleo fijo está siendo más intensa en el período de recesión que en el período de expansión económica (1985-1989). A la vista de la naturaleza del empleo global parece confirmarse el proceso de sustitución acelerada de empleo fijo por temporal (5).

Las evoluciones sectoriales del empleo confirman la tendencia a la destrucción acelerada de empleo, en respuesta a la caída de la demanda y a las expectativas de recesión que continuamente se confirman.

El sector agrícola continúa su pérdida de ocupación en la etapa de expansión de empleo (desde 1986 han desaparecido más de 500.000 empleos). No obstante la especificidad de las tendencias del empleo agrícola español, su evolución tipológica mantiene ciertas semejanzas con algunas características de la evolución general de la ocupación. Así, el grueso fundamental de la pérdida de empleo agrícola se ha localizado en el sector no asalariado (250.000 destruidos entre 1986-1992), y en el empleo de carácter estable (175.000 desaparecidos), mientras se ha visto una expansión moderada del empleo agrícola de carácter temporal (algo más de 50.000 nuevos empleos).

El sector de la construcción manifestó a partir de 1986, una expansión creciente que se ha visto truncada de forma muy brusca a partir de finales de 1991. El empleo de carácter asalariado ha sido el protagonista de la expansión de la ocupación, mientras las formas no asalariadas han evolucionado con crecimientos muy moderados. Probablemente a partir de la confirmación de la recesión en el sector, las cifras de trabajadores autónomos aumenten rápidamente, como viene siendo habitual en el sector.

La destrucción de empleo en la construcción ha empezado a ser evidente a finales del pasado año 1991, tras su expansión acelerada de la mano de las infraestructuras de la Expo-92 y las Olimpiadas. A finales de 1991, se destruyen por primera vez más de 25.000 puestos de trabajo; y nuevamente a principios del presente año más de 63.000 empleos han desaparecido en el sector.

Especialmente significativa es la evolución del empleo indefinido en la construcción. Un sector globalmente caracterizado por una altísima presencia del empleo precario (a finales de 1991 el 58% de los asalariados), está reaccionando ante los primeros síntomas de agotamiento del ciclo constructor con la destrucción de empleo indefinido (a finales de 1991, se destruyen en un solo trimestre más de 17.000 empleos estables). Desde el tercer trimestre de 1991, fecha de máxima ocupación, la mayoría del empleo asalariado destruido (84.300) ha sido de carácter indefinido (70.800); mientras que los empleos de carácter temporal han mostrado un ligero descenso.

(5) Ver al respecto: "Los despidos en España: legislación, evolución y coste". Documento de Trabajo del G. Confederal n.º 11. 1992

La ocupación en este sector, sobre todo en su forma asalariada, es muy sensible a la coyuntura debido a la elevada presencia de trabajadores de fácil y muy barato despido (6): el 58% del empleo asalariado (tan sólo 377.800 trabajadores mantienen un contrato de carácter estable, de un total de 924.300, en el segundo trimestre de 1992).

Las perspectivas sobre la evolución futura del empleo en el sector son muy negativas. Los indicadores de licitación pública y privada del sector de la construcción muestran, a lo largo de 1991 y 1992, una continua recesión que anticipan una caída en la actividad constructora para el próximo año 1993, y parte de 1994 (7). Los PGE-93 admiten una previsión de reducción de actividad del 1% para el próximo año.

La tendencia recesiva se acelerará en 1993, y 1994, si los PGE-93 se aprueban en su configuración actual, ya que como se comenta en el capítulo de análisis por funciones del PGE-93 las dotaciones para "Vivienda" (-5,5% en ptas. constantes) serán insuficientes para impulsar el sector residencial; de igual forma que las dotaciones para infraestructuras (-0,5%) suponen una rebaja en términos reales sobre el gasto previsto en este sector en el presente año 1992.

En el sector industrial la ocupación se mantiene al nivel aproximado de hace seis años. Pero la naturaleza jurídico-económica del empleo se ha modificado. Hay que destacar la intensa destrucción de empleo estable (han desaparecido más de 300.000 empleos industriales de carácter indefinido entre 1987 y 1992) y han aumentado los empleos de carácter temporal en contraste con una moderada reducción del empleo industrial (desde una media de 327.000 en 1987 a 691.000 en el primer semestre de 1992).

Desde 1985 la contratación temporal ha alimentado la creación de un tejido empresarial basado en formas precarias de utilización de la fuerza de trabajo. También ha contribuido a la reestructuración "silenciosa" del aparato existente mediante la "descentralización-externalización del empleo", buscando aprovechar las facilidades de uso de la mano de obra que la precarización permitía. Se ha conformado así un sistema descentralizado de producción, basado en el uso más flexible de la fuerza de trabajo, más que en razones de carácter tecnológico o organizativo.

Las informaciones disponibles parecen confirmar que esta siendo la subcontratación dirigida la que está detrás del efecto sustitución de empleo estable por precario en el sector industrial, en detrimento de sustitución de un trabajador fijo, por otro estable, en la misma empresa.

El resultado es que a la constelación de empresas monosubsubsidiarias les caben pocas respuestas ante depresiones de la demanda vertical de la empresa contratista: o reducir sus márgenes empresariales, o reducir sus plantillas, toda vez que se crearon sin autonomía tecnológica, productiva o comercial (8). En la práctica la reducción de empleo es la única respuesta empresarial considerada frente a la recesión, en menoscabo de otras de carácter productivo, financiero, o comercial. Es la resaca inevitable de pro-

(6) Existen indemnizaciones en el C. Colectivo del 7 y del 4,5% para los contratados en modalidades reguladas por RD 1989/84 (C. Temporal de Fomento del Empleo) y RD 2104/84 (contrato de duración determinada).

(7) Hasta mayo del presente año, la licitación oficial había caído en un 53% en tasa interanual, las viviendas proyectadas e iniciadas se movían en tasas interanuales negativas del -11 y -16%, según datos de Seopan.

(8) La dependencia es total, pues, a través de las especificaciones técnicas y de materiales de las empresas subcontratistas, se fija el grueso fundamental de los parámetros organizativos y tecnológicos de las empresas subcontratadas.

yectos empresariales inconsistentes que en su mayoría se apoyaron básicamente en la precarización (9).

Con esta estructura, el aparato industrial español se ha mostrado incapaz de competir incluso al relativo "abrigo" arancelario desde nuestra integración en la CEE. Nuestra balanza industrial con el exterior esta alcanzando déficit propios de economías en proceso de desarrollo industrial. Las expectativas son muy negativas en un contexto de liberalización arancelaria como el de la entrada en vigor del Mercado Único.

Las previsiones de reducción directa de empleo en empresas industriales del sector público se cifran en 22.750, las correspondientes a sectores de la electrónica, del automóvil y telecomunicaciones en otros 15.000. El sector de la industria química (el subsector de fertilizantes es una muestra de ello) se encuentra afectado de ciertos riesgos de pérdidas de empleo. Se trata, además de destrucción de puestos de trabajo en las empresas que ocupan una posición líder en estos sectores, lo que implica un efecto arrastre hacia la constelación de empresas subcontratistas que podría elevar las expectativas de reducción de empleo industrial para los próximos años 1993 y 1994 a cifras cercanas a los 100.000 empleos.

Las características de la reciente evolución del empleo en el sector servicios presentan ciertas especificidades en comparación con otros sectores. La desaceleración de la creación de empleo ha sido igualmente intensa. Se estaba creando empleo a un ritmo anual del 6% en 1989, período de máxima expansión de la ocupación en el sector, y se ha pasado a crecimientos interanuales nulos en el segundo trimestre del presente año 1992.

El conjunto del sector servicios muestra un pulso de atonía clara, y los últimos datos trimestrales disponibles (destrucción de 113.400 empleos asalariados en el primer trimestre del año y creación de 72.700 en el segundo trimestre) parecen obedecer más a las oscilaciones estacionales de actividad en el sector, que a nuevos síntomas de recuperación.

El nivel de actividad y de ocupación del sector privado de servicios muestra una alta sensibilidad a la evolución de la economía general. Las previsiones macroeconómicas contenidas en los PGE-93, ponen toda su atención en la reducción de la demanda agregada de consumo e inversión (tasas de crecimiento prevista del 0,8% frente a los crecimientos reales del 2,9% y 2,2% en los dos primeros años de la década). Resulta difícil, por lo tanto, esperar que el empleo en los servicios del sector privado no sufra una reducción importante, considerando además, la importante bolsa de empleo flexible-temporal-precario que acoge el sector.

Del lado del empleo público, en su mayoría en el sector servicios, las expectativas son claramente negativas. Los PGE-93 no van permitir que el sector público colabore a la creación de empleo, pues sólo se ofrece el mantenimiento de las plantillas en sanidad, enseñanza y justicia, y la amortización de las bajas (esto es la desaparición de los empleos por jubilación, extincencia,...) en el resto del sector público.

En el actual contexto, las previsiones sobre empleo realizadas en los PGE-93 parecen un intento voluntarista de mejorar el deprimido nivel de las expectativas sociales,

(9) Las estrategias de los grupos industriales e, incluso, de la red de subsidiarias con un elevado grado de dependencia comercial de una empresa líder han de ser objeto de atención estratégica fundamental a nivel nacional e internacional. Admitir una interlocución a nivel exclusivo de la empresa, tal y como propone el actual Ministerio de Industria, sería un ejercicio de miopía sindical.

más que una proyección basada en el rigor, pues la evolución sectorial de la actividad y el empleo no permiten sostener las previsiones gubernamentales.

Antes de final del presente año 1992, podemos asistir a una destrucción de empleo asalariado superior al 3% (hasta el segundo trimestre la destrucción media ha alcanzado ya al -2,7% de la población asalariada existente en 1991), y un ligero crecimiento del empleo no asalariado. Los pronósticos sobre destrucción de empleo más prudentes para 1993 son alarmantes (10).

Para el próximo año 1993, con el pulso económico que muestra la iniciativa privada nacional, y la confirmación recesiva de la economía internacional, los PGE-93 propuestos colaboraran a acelerar, en lugar de atenuar, las tendencias a la destrucción de empleo.

El objetivo económico perseguido por la actuación del Estado en los PGE-93 es el de colaborar a reducir la demanda interna de la actividad económica, que se considera excesiva. El eje fundamental de la política económica que late en los PGE-93, es la de contribuir a deprimir el ritmo de crecimiento de la demanda interna, ya que según se dice: "...reactivó moderadamente el ritmo de algunos sectores productivos, pero, en mayor medida, contribuyó a deteriorar el déficit comercial con el exterior..." (11).

Desde 1989 se vienen aplicando políticas de ajuste, a pesar de las mismas el déficit comercial mantiene su crecimiento. Este proceso prueba que está lejos de demostrarse que la reducción de la actividad económica consiga mejorar nuestra tasa de cobertura comercial con el exterior. Sobre lo que no hay duda es que políticas de este corte alimentan intensas pérdidas de empleo en la económica española.

Los PGE-93 proponen reducir a menos de la mitad el actual ritmo de crecimiento de la demanda interna (del +2,2% previsto para 1992, al +0,6%). El grueso fundamental de la demanda interna lo genera el consumo privado (61% del total), y seguido en aportaciones casi iguales, el consumo público (15%) y la Formación Bruta de Capital Privado (19%).

Observando el comportamiento de la demanda de consumo y del empleo total desde 1985 se comprueba la alta sensibilidad que muestra el volumen de trabajo utilizado ante esta variable.

Si a la desaceleración de los gastos de consumo público y privado, que colaborarán a la destrucción de empleo en el sector servicios, añadimos las previsiones de reducción para el sector de la construcción (-1% de caída del valor añadido), y de la industria, la previsión de caída del empleo por el Gobierno es de un optimismo infundado.

La destrucción de empleo en 1993, coadyugada por los PGE-93 que se presentan, puede situarse en cifras muy próximas al 3%, localizándose por importancia numérica en el sector de la construcción, de los servicios privados, y en la industria.

En términos absolutos el volumen de ocupación medio podría ser inferior en más de 350.000 empleos al de 1992; resultado de una destrucción de más de 400.000 puestos de trabajo asalariados (-3,5%) y un crecimiento apreciable de las formas autónomas de empleo.

(10) El servicio de estudios del BBV y el Instituto de Estudios Económicos (CEOE) sitúan las previsiones de crecimiento del PIB en la mitad del previsto por los PGE-93, y la destrucción del empleo en un -2%, frente al -1,3 % previsto por el Ministerio de Economía y Hacienda.

(11) Página 19 del Informe Económico-Financiero de los PGE-93.

Tasas de variación anual	1987	1988	1989	1990	1991	1992(E)	PGE-93
PIB	5,6 %	5,2 %	4,8 %	3,6 %	2,4 %	1,5 %	1,0 %
OCUPADOS	3,1 %	2,9 %	4,1 %	2,6 %	0,2 %	-1,3 %	-1,3 %
Asalariados	4,2 %	4,5 %	6,2 %	4,4 %	1,1 %	-2,7 %	-1,3 %
NO asalariados	0,6 %	-1,0 %	-1,3 %	-2,2 %	-2,1 %	2,7 %	-1,3 %
Cifras absolutas en millones de pesetas y en miles de personas.							
PIB. Ptas. Ctes. 1986	34.147,5	35.911,8	37.622,1	38.980,5	39.903,1	40.501,6	40.906,7
EMPLEO. Media anual	11.452,1	11.780,6	12.258,1	12.578,7	12.609,4	12.446,8	12.285,0
Asalariados	7.995,7	8.357,4	8.879,5	9.273,4	9.372,8	9.123,9	9.005,2
NO asalariados	3.456,4	3.423,2	3.378,6	3.305,3	3.236,6	3.323,0	3.279,8

FUENTE: Elaboración propia con datos de la EPA del INE y de PGE-1993.

Años	Asalariados				NO ASA-LARIADA
	Fijos	Temporales	Otros	TOTAL	
1987 media	6.562,8	1.415,6	14,6	8.029,0	3.452,6
1988 media	6.391,9	1.946,4	13,2	8.351,5	3.421,2
1989 media	6.469,2	2.395,9	14,4	8.879,5	3.378,9
1990 media	6.452,8	2.809,9	10,5	9.273,2	3.305,4
1991 media	6.338,6	3.027,5	6,8	9.372,9	3.236,5
1992 media	6.066,4	3.055,0	2,7	9.123,8	3.323,0
1991 IV...	6.226,1	3.111,0	9,8	9.346,9	3.212,0
*1992.I...	6.053,2	3.047,0	3,1	9.103,3	3.345,6
II...	6.079,6	3.063,0	2,2	9.144,3	3.300,4
VARIACIONES ABSOLUTAS INTERANUALES					
1988/87...	-170,9	494,8		322,5	-31,5
1989/88...	77,3	449,5		528,0	-42,3
1990/89...	-16,5	414,0		393,7	-73,5
1991/90...	-114,1	217,6		99,7	-68,9
1992/91...	-272,2	27,6		-249,1	86,5
*1º91/1º90	-60,7	269,9		205,5	-108,0
2º91/2º90	-105,4	268,5		155,0	-89,2
3º91/3º90	-101,9	171,5		63,0	-42,9
4º91/4º90	-188,5	160,4		-24,7	-35,4
*1º92/1º91	-344,2	110,0		-236,2	105,6
2º92/2º91	-281,7	44,1		-240,5	63,1
VARIACIONES TRIMESTRALES EN MILES					
*1991.I...	-17,2	-13,6		-32,1	-7,4
II...	-36,1	81,9		45,3	-2,7
III...	8,4	24,0		35,4	19,5
IV...	-143,6	68,1		-73,3	-44,8
*1992.I...	-172,9	-64,0		-243,6	133,6
II...	26,4	16,0		41,0	-45,2

FUENTE: Encuesta de Población Activa del INE.

TABLA IV. 3

EVOLUCION Y ESTRUCTURAS DE OCUPACION EN LA INDUSTRIA

Periodos	Asalariados			NO ASA-LARIADOS	TOTAL OCUPACION
	Fijos	Temporales	TOTAL		
1987 media año	2.091,5	327,0	2.420,0	355,4	2.775,4
1988 media año	2.007,3	450,1	2.458,0	345,9	2.803,9
1989 media año	1.989,2	563,4	2.553,4	344,6	2.808,0
1990 media año	1.971,4	655,6	2.628,3	349,8	2.978,1
1991 media año	1.860,0	680,6	2.542,1	348,1	2.890,1
1992 media año	1.769,7	691,0	2.461,3	398,3	2.859,6
1991 IV...	1.824,1	705,9	2.532,6	347,5	2.880,1
*1992.I...	1.773,9	683,0	2.457,4	402,4	2.859,8
II...	1.765,4	698,9	2.465,2	394,1	2.859,3
VARIACIONES ABSOLUTAS INTERANUALES					
1988 sobre 87	-84,2	123,1	38,0	-9,6	28,5
1989 sobre 88	-18,1	113,4	95,4	-1,3	94,1
1990 sobre 89	-17,8	92,2	74,8	5,3	80,1
1991 sobre 90	-111,4	25,0	-86,2	-1,8	-87,9
1992 sobre 91	-90,4	10,4	-80,8	50,2	-30,6
1991 IV...	-113,4	23,9	-88,0	7,2	-80,8
*1992.I...	-121,5	27,8	-94,8	54,7	-40,1
II...	-104,9	19,9	-85,4	50,0	-35,4
VARIACIONES TRIMESTRALES EN MILES					
*1991.I...	-42,1	-26,8	-68,4	7,4	-61,0
II...	-25,1	23,8	-1,6	-3,5	-5,1
III...	-20,0	3,1	-17,7	8,9	-8,8
IV...	-26,2	23,8	-0,3	-5,5	-5,8
*1992.I...	-50,2	-22,9	-75,2	54,9	-20,3
II...	-8,5	15,9	7,8	-8,3	-0,5

FUENTE: Encuesta de Población Activa del INE.
 (*) Sobre el mismo trimestre de un año antes.

TABLA IV. 4

EVOLUCION Y ESTRUCTURAS DE LA OCUPACION EN EL SECTOR SERVICIOS

Periodos	Asalariados			NO ASA-LARIADOS	TOTAL OCUPACION
	Fijos	Temporales	TOTAL		
1987 media año	3.695,7	669,9	4.370,8	1.674,0	6.044,8
1988 media año	3.675,8	898,3	4.577,9	1.676,4	6.254,2
1989 media año	3.792,6	1.151,5	4.948,5	1.680,1	6.628,6
1990 media año	3.812,0	1.394,5	5.209,9	1.684,9	6.894,8
1991 media año	3.815,0	1.554,4	5.371,8	1.728,9	7.100,7
1992 media año	3.742,0	1.577,4	5.320,7	1.780,2	7.100,9
*1991 I...	3.816,0	1.480,0	5.297,4	1.703,0	7.000,4
II...	3.827,8	1.520,3	5.350,2	1.725,6	7.075,8
III...	3.842,3	1.596,9	5.441,7	1.749,2	7.190,9
IV...	3.773,9	1.620,3	5.397,7	1.738,0	7.135,7
*1992.I...	3.716,3	1.566,2	5.284,3	1.791,8	7.076,1
II...	3.767,7	1.588,5	5.357,0	1.768,6	7.125,6
VARIACIONES ABSOLUTAS INTERANUALES					
1988 sobre 87	-19,9	228,4	207,0	2,4	209,4
1989 sobre 88	116,7	253,2	370,7	3,7	374,3
1990 sobre 89	19,4	243,0	261,4	4,8	266,2
1991 sobre 90	3,1	159,9	161,9	44,1	205,9
1992 sobre 91	-73,0	23,0	-51,1	51,3	0,2
1991.I...()	15,4	205,6	219,0	29,6	248,6
II...	18,5	171,6	187,5	35,9	223,4
III...	11,2	133,3	144,1	62,4	206,5
IV...	-32,9	129,2	96,8	48,4	145,2
*1992.I...	-99,7	86,2	-13,1	88,8	75,7
II...	-60,1	68,2	6,8	43,0	49,8
VARIACIONES TRIMESTRALES EN MILES					
*1992.I...	-57,6	-54,1	-113,4	53,8	-59,6
II...	51,4	22,3	72,7	-23,2	49,5

FUENTE: Encuesta de Población Activa del INE.
 (*) Sobre el mismo trimestre de un año antes.

TABLA IV. 5

EVOLUCION Y ESTRUCTURAS DE LA OCUPACION EN LA CONSTRUCCION

Períodos	Asalariados		TOTAL ASA-LARIADOS	NO ASA-LARIADOS	TOTAL OCUPACION
	Fijos	Temporales			
1987 media año	467,8	237,3	708,8	232,9	941,7
1988 media año	434,7	334,5	774,3	246,1	1.020,3
1989 media año	446,9	437,2	889,8	244,2	1.133,9
1990 media año	443,9	515,3	963,1	257,3	1.220,5
1991 media año	441,7	551,4	994,5	279,0	1.273,5
1992 media año	382,2	540,2	922,5	290,2	1.212,7
1991 IV...	420,3	562,4	983,9	284,6	1.268,5
*1992.I...	386,6	533,8	920,7	288,8	1.209,5
II...	377,8	546,5	924,3	291,6	1.215,9
VARIACIONES ANUALES ABSOLUTAS					
1988 sobre 87	-33,1	97,1	65,5	13,2	78,6
1989 sobre 88	12,2	102,8	115,5	-1,9	113,6
1990 sobre 89	-3,0	78,1	73,4	13,2	86,6
1991 sobre 90	-2,2	36,0	31,4	21,6	53,0
1992 sobre 91	-59,5	-11,2	-72,0	11,2	-60,8
1991 IV...	-31,7	35,6	3,2	17,4	20,6
*1992.I...	-70,6	2,7	-69,4	20,2	-49,2
II...	-62,7	-7,5	-71,1	11,1	-60,0
VARIACIONES TRIMESTRALES EN MILES					
*1991.I...	5,2	4,3	9,4	1,4	10,8
II...	-16,7	22,9	5,3	12,0	17,3
III...	8,1	3,9	13,2	1,7	14,9
IV...	-28,3	4,5	-24,7	2,4	-22,3
*1992.I...	-33,7	-28,6	-63,2	4,2	-59,0
II...	-8,8	12,7	3,6	2,8	6,4

FUENTE: Encuesta de Población Activa del INE.

(*) Sobre el mismo trimestre de un año antes.

IV.1. Población activa y parada en los PGE-93

Las variaciones en el volumen de empleo de una economía explica también los movimientos fundamentales del desempleo y la actividad económica de la población. En 1993, a la destrucción estimada de puestos de trabajo asalariados que engrosarían el volumen de desempleo, habría que añadir el incremento tendencial de población en edad de trabajar que desea realizar alguna actividad económica.

El número de personas activas esta creciendo en los últimos períodos anuales disponibles (II trimestre de 1991 a II trimestre de 1992) en un promedio de algo más de 100.000 personas. **Si al incremento de personas en busca de empleo, añadimos los que probablemente lo pierdan, nos encontramos con un incremento en el volumen total de personas en paro muy cercano al medio millón para 1993.**

La destrucción de empleo que vive la economía española desde mediados de 1990 parece estar afectando a un segmento de la población asalariada con unas características sociológicas (sexo, edad, rol en la familia, ...) con un impacto social superior al que se percibe con la simple comparación absoluta de empleo y paro.

Desde el tercer trimestre de 1991, se han perdido casi 300.000 empleos asalariados, siendo la casi la totalidad de ellos de carácter indefinido o estable. Estos puestos estables estaban ocupados de forma mayoritaria por trabajadores de sexo masculino y con edades comprendidas entre de los 25 a 54 años. Desde el tercer trimestre de 1990 han visto reducir su volumen de empleo estable en cerca de 223.000 puestos (12).

Probablemente los ingresos que obtengan en los puestos de trabajo estable que han perdido, por ser varones y adultos, representan la fuente principal de ingresos de los hogares de los que forman parte. Su nueva situación de desempleo arrastran con ello a situación desfavorable a un número superior de personas.

El análisis del empleo destruido atendiendo a su naturaleza estable o temporal, a la edad del colectivo más afectado, y a la importancia que tales empleos tienen en la estructura de ingresos de la unidad familiar (13), nos permite matizar cualitativamente la gravedad social de la acelerada destrucción de empleo que soporta la estructura social española.

IV.2. La evolución salarial prevista

En algún momento los PGE-93 reconocen la existencia durante 1992 de "moderación salarial" si bien califican de inapreciable su importancia (14). ¿Quiere esto decir que se exculpa a la política salarial realizada por los sindicatos en la responsabilidad de la destrucción de empleo que se observa desde mediados de 1990?

Sería un avance y un síntoma de esperanza que la política económica se reorientase

(12) Reflejo estadístico de los despidos registrados por vías institucionales que tanto han crecido en los dos últimos años. Ver "Los despidos en España: legislación, evolución y coste". Doc. Trabajo n.º 11. Gabinete Técnico Confederado.

(13) Parece fuera de todas las dudas que el impacto sociológico de un desempleado de primer empleo, o de un desempleado juvenil, o de un desempleado cuyas rentas subjetivamente se consideran secundarias, frente al desempleo de sujeto que provee de recursos principales a la unidad familiar es desigual, y, por tanto, desigual sociopolíticamente la percepción de los problemas.

(14) "... a pesar de la ausencia de una apreciable moderación salarial". Página 71 del Informe Económico-Financiero de los PGE-93.

en un sentido más realista y estructural en sus intervenciones. Se apela sin embargo a la necesidad de intensificar la moderación salarial como condición necesaria para facilitar el cumplimiento de las previsiones sobre actividad económica.

Aunque en varias ocasiones se condena anticipadamente a los salarios: "si esta moderación salarial no se produce, el proceso de convergencia nominal será más lento e implicará mayores costes en términos de producción y empleo" (15).

Lo que resulta escasamente convincente es la argumentación y el nivel propuesto para alcanzar esa "...intensificación apreciable de la moderación salarial".

Las recomendaciones en materia salarial son las siguientes: "un crecimiento salarial superior al 4,0% empeorará las previsiones de crecimiento, empleo e inflación contenidas en el escenario macroeconómico" (16).

Considerando que el PGE-93 prevé para 1993 una reducción del -1,3% en el volumen de empleo con un incremento del 1% en el volumen del Producto Interior Bruto, se supone un aumento de la productividad aparente (17) del factor empleo y, que con un número menor de trabajadores produciría más renta nacional que en 1992. Ante la pérdida de empleo prevista la productividad del trabajo aumentaría en un +2,3%.

Si los costes salariales medios de los trabajadores que permanecen en su empleo aumentarían ese 2,3%, su valor por unidad de producto permanecería constante en términos reales, y su participación en la renta nacional quedaría estabilizada sin mejora relativa en la distribución del PIB. Como hemos visto anteriormente la caída del empleo será probablemente mucho más intensa, se amplían los márgenes de crecimiento de los costes salariales, como consecuencia de una mayor mejora en la productividad pasiva del factor trabajo (menos producen más).

El Gobierno considera que los incrementos nominales de los salarios (evaluados convencionalmente a través de la tarifa media resultante de los convenios colectivos negociados) no deberían crecer más allá del 4%, a los que añaden unos deslizamientos salariales de nada menos que otro 2%, para que "...la moderación salarial tuviera apreciable significación, y colaboré a facilitar la consecución del cuadro macroeconómico previsto".

El impacto sobre la masa salarial de los deslizamientos salariales (18), se viene evaluando a través de la diferencia entre la tarifa negociada y la tasa de variación de la ganancia media salarial detectada por la Encuesta de Salarios del INE (19). Esta vía de evaluación es escamente científica en su metodología y supone una forma voluntarista de aproximación al problema. Las aproximaciones empíricas a estos procesos sitúan en un nivel muy inferior - en la banda del -0,23 al +0,64 puntos porcentuales (20) - la cuantía de los deslizamientos. Estimaciones en las que no se consideran los incrementos en la

(15) Página 26 del Informe Económico-Financiero de los PGE-93.

(16) Páginas 18 y 19 del Informe Económico-Financiero de los PGE-93.

(17) Se trata de una observación macroeconómica de mejora de la productividad monetaria pero con escasa información sobre las mejoras reales de productividad tecnológica y organizativa de uso de la fuerza de trabajo a nivel empresarial.

(18) Se trata del incremento de la masa de salarios que se genera por dinámicas socio-laborales no recogidas en el incremento anual de los salarios. Por ejemplo: devengo de antigüedad, promoción ocupacional, incremento de cotizaciones sociales, etcétera.

(19) Enc. de Salarios de la Industria, Construcción y parte de los Servicios. Se realiza fundamentalmente por correo a empresas de más de seis trabajadores.

(20) Ver "El crecimiento de los salarios y el deslizamiento salarial en el período 1981-1988". J. Albarracín y C. Artola. Banco de España. Servicio de Estudios. D. T. n.º 9001.

masa salarial que se producen por posteriores revisiones ante el desbordamiento de los objetivos de inflación. Los cálculos del efecto de las revisiones salariales que se liquidan en 1993, pero corresponden a salarios de 1992, suponen del orden del +0,31% (21) de la masa salarial.

En resumen, los análisis más rigurosos no sitúan los deslizamientos salariales más allá de 1-1,5 puntos porcentuales sobre la masa total de salarios.

Además, la creciente presencia de los empleos precarios retribuidos entre un 11% y un 30% por debajo de la media de los empleos estables, ha generado efectos muy importantes en la evolución de los agregados salariales medios (ganancias salariales o costes laborales medios), desvirtuando su crecimiento real. Ha ocurrido que, como consecuencia de la pérdida de empleo de los niveles ocupacionales y salariales más bajos (22), el conjunto de las ganancias salariales del resto de la plantilla ocupada presenta cifras medias más elevadas que en los períodos precedentes. Este efecto, denominado por los tecnócratas "efecto composición" (que hace referencia a la desigual ganancia media que presenta un volumen de empleo determinado, dependiendo de que el incremento o la reducción del empleo se concentre desigualmente entre los distintos colectivos ocupacionales y salariales) estaría explicando que las "ganancias medias" crecieran más deprisa que las tarifas de convenio.

TABLA IV.6
EVOLUCION SALARIAL Y RECOMENDACIONES DE LOS PGE-93

AÑOS	Salarios pactados en Convenio (1)	Ganancias por persona (2)	Deslizamiento salarial estimado
1991	7,9 %	8,5 %	+06 %
1992	7,1 %	8,1 %	+1,0 %
1993 (3)	4,0 %	6,0 %	+2,0 %

FUENTE: Reelaboración del cuadro n.º 9 del Inf. Económico Financiero de los PGE-93. Página 77.

(1) Sin cláusulas de revisión salarial.

(2) Pagos ordinarios J. Completa. Datos 2.º trimestre 1992.

(3) Evolución salarial prevista en PGE-93.

(21) Que podría alcanzar al 0,54% o 0,79% para previsiones de IPC al 31-12-92 del 6,5% o 7% respectivamente "Estimación de la incidencia de la revisión salarial por cláusula de salvaguardia en el incremento salarial pactado en el año 1992". Subd. Gral. de Estadística del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

(22) El crecimiento del empleo en el nivel ocupacional menos cualificado ha sido el protagonista mayoritario de la expansión del empleo desde 1985.

Una muestra del escaso rigor de las propuestas salariales y de las afirmaciones sobre el nivel de los deslizamientos salariales se encuentra en los mismos PGE-93. No se puede comprender que con incrementos de los salarios nominales medios en 1991, 1992 del 7,9% y 7,1%, respectivamente, a los que habría que sumar los deslizamientos salariales (23), la evolución de los costes salariales unitarios nominales haya sido del 6,3% y del 5,9% (24); y por el contrario, sean necesarios incrementos nominales del 4% en 1993, para que los costes salariales no crezcan.

Es decir, con incrementos nominales más altos que los que recomiendan para 1993, se reducen en términos reales los costes salariales unitarios, ya que han crecido por debajo del índice medio de precios de los costes de producción o deflactor del PIB.

Todo parece indicar que con las expectativas de reducción de empleo las recomendaciones salariales esconden una búsqueda intensa de la caída de los costes laborales y una pérdida de participación de las rentas del trabajo en el PIB (25).

Desde el punto de vista de la "capacidad de compra" de las rentas salariales, se observa que frente a previsiones de evolución de los precios al consumo del 5,7% para la media anual, el PGE-93 recomienda crecimientos salariales para el grueso fundamental de los trabajadores del 4%. Se proponen por lo tanto políticas de recorte de los salarios reales para la mayoría, ya que los deslizamientos sólo son percibidos por un reducido número de trabajadores (26).

La reducción de la demanda de consumo privado, objetivo esencial de la política económica que late en los PGE-93, se busca a través de dos vías muy relevantes para los sindicatos. Los PGE-93 no sólo recomiendan conductas salariales -incrementos nominales de salarios del 4%-, también se han tomado medidas precisas y ciertas para reducir la renta salarial disponible.

Los salarios netos disponibles para los trabajadores estarán disminuidos por el incremento de las cotizaciones a la seguridad social (27), y la no corrección de la tarifa del IRPF para evitar el incremento de la carga fiscal sobre las rentas del trabajo (28).

Paradójicamente en contabilidad nacional los salarios brutos aumentarían. Esta reducción de las rentas salariales disponibles junto a la solicitada para el incremento nominal de los salarios y la destrucción de empleo, colaborará a deprimir la demanda de consumo, acumulando nuevos motivos para la depresión económica con los PGE-93.

(23) Que probablemente en 1992 hayan sido superiores a los que pudieran darse para 1993, pues el tipo de cotización al desempleo aumentó en 1 punto porcentual, mientras que para el próximo año este componente aumentaría en 0,5 puntos porcentuales por modificación del tipo de cotización a la Formación Profesional.

(24) Datos del cuadro n.º 9 de la página 77 del Inf. Económico Financiero de los PGE-93.

(25) Efecto que quedará amortiguado por el incremento de los salarios brutos vía elevación de las cotizaciones sociales, todos ellos considerados las rentas del trabajo.

(26) A modo de ejemplo valga reseñar que en 1992 sólo 2.559.007 trabajadores, es decir, poco más del 45% tendrían revisión si el IPC al final de año alcanzaría el 7 por 100.

(27) Se iguala el límite máximo para las bases de cotización máxima a la Seguridad Social, y se incrementará el tipo de cotización para formación profesional.

(28) Por el incremento de los precios se produce un salto en los tramos de las bases impositivas del IRPF, que no se corresponde con un aumento de la renta salarial. La carga fiscal aumenta si no hay corrección —deflación de la tarifa— con la evolución de los precios.

V. PREVISION DE LIQUIDACION DE LOS PGE 1992

La primera consideración a realizar antes de analizar los PGE-93, es la necesidad de diferenciar entre presupuesto de gastos del subsector Estado y el consolidado de gastos del Estado. Dentro de este último, se incluyen las dotaciones destinadas al propio Estado, los Entes Públicos, Organismos Autónomos y Seguridad Social. En segundo lugar dentro de los dos presupuestos hay que diferenciar entre operaciones no financieras (Capítulos I al IX) y las operaciones financieras, siendo éstas últimas reflejo de los saldos en las variaciones respectivamente de los activos adquiridos y la Deuda Pública emitida. El total de gastos presupuestarios de los PGE serán, por tanto, la suma de operaciones financieras y no financieras correspondientes al consolidado del Estado, sus Organismos Autónomos, Entes Públicos y Seguridad Social.

La segunda premisa, por su evolución especialmente importante, es la constatación de falta de rigor en la confección de los presupuestos mantenida en los últimos años por los responsables de su elaboración, que provoca desviaciones sustanciales entre el presupuesto inicial y el liquidado, además, de olvidar partidas que no se contabilizan en el ejercicio a pesar de haberse gastado en la realidad, con las consiguientes negativas consecuencias acumulables en ejercicios posteriores.

Debido a la falta de rigor mencionado, previo al análisis del gasto presupuestado para 1993 es necesario realizar una aproximación a la previsión de liquidación de los gastos realizados durante el año 1992, que, por otra parte, puede no ajustarse totalmente a la realidad, si se observa como ejemplo las cifras de ejecución en el apartado de asistencia sanitaria.

Tanto en el caso del Estado como en el consolidado, se ha producido una importante desviación sobre el presupuesto inicial, que, siempre que la previsión se ajuste a la realidad, para el segundo alcanza un importe de casi 1,4 billones de pesetas (tabla VII.2), lo cual supone el 6,4% sobre el total presupuestado inicialmente para operaciones no financieras. El mayor gasto realizado y el porcentaje de desviación se reparte de forma desigual, concentrándose por volumen de importancia en los siguientes apartados:

- * Capítulo IV. Transferencias corrientes: 1.029 billones de ptas (+7,7%).
- * Capítulo I. Personal: 226.000 millones de pts (+6,2%).
- * Capítulo III. Gastos financieros: 93.600 millones de pts (+4,8%).
- * Capítulo VII. Transferencias de capital: 54.200 millones de pts (8,3%).
- * Capítulo VI. Inversiones reales: - 51.500 millones de pts (-4%)

Esta importante desviación ha derivado en que la liquidación prevista de gasto en 1992 incorpore un incremento del 13,3% medido en términos reales sobre el

efectuado en 1991, muy superior al 6,5% previsto en los cálculos iniciales. En un mayor detalle, se puede observar (tabla VII.1) que el aumento efectivo realizado en 1992 sobre lo gastado en 1991, puede llegar en el apartado de gastos financieros al 24,5%, en el de transferencias corrientes un 21,6% y en el capítulo de personal de un 8%.

Son conocidas las malas presupuestaciones, que, de forma deliberada, se han realizado en los últimos ejercicios en epígrafes tan importantes como la asistencia sanitaria y las prestaciones al desempleo, pero, por su cuantía, no parecen por sí solas capaces de absorber tan importantes desviaciones. Buscando una explicación, no debe olvidarse que durante 1992 se han realizado eventos de alto coste, que pueden haber incorporado pagos superiores a los previstos e, incluso, podría suceder que parte de los realizados no se contemplaran íntegramente en la previsión de liquidación del presente ejercicio. Sería conveniente conocer en el menor plazo posible el resumen detallado de los gastos relacionados con la EXPO 92, los Juegos Olímpicos y las infraestructuras anejas, entre las que se encuentra el Tren de Alta Velocidad en el tramo Madrid-Sevilla.

Para poder realizar un análisis con mayor rigor y conocer la situación exacta de las finanzas públicas, sería beneficioso obtener el mayor detalle sobre las causas que han producido tan importantes desviaciones, de igual forma, que las partidas concretas en las que se han producido. Corolario de este ejercicio sería conocer el déficit público en el que se ha incurrido por la suma de actuaciones de todas las Administraciones Públicas.

CAPITULOS	1989	1990	1991	1992(i)	1992(L)	1993	
I. Personal	1.897,5	2.130,0	2.323,0	2.439,0	2.515,0	2.509,8	
II. Compra bienes y serv.	313,0	332,0	325,0	323,6	346,0	325,6	
III. Gastos financieros	1.120,0	1.454,0	1.534,0	1.941,4	2.010,1	2.341,6	
IV. Transferencias corr.	4.733,0	5.436,0	5.806,0	7.198,3	7.725,2	7.860,4	
Total oper. corrientes	8.063,5	9.352,0	9.988,0	11.902,3	12.596,3	13.037,4	
VI. Inversiones reales	911,0	1.049,0	1.085,0	913,2	843,1	931,8	
VII. Transf. capital	920,0	1.017,0	1.099,0	885,9	860,3	858,3	
Total oper. capital	1.831,0	2.066,0	2.184,0	1.799,1	1.703,4	1.790,1	
Total oper. no financieras	9.894,5	11.418,0	12.172,0	13.701,4	14.299,7	14.827,5	
VIII. Activos financieros	416,0	314,0	217,0	212,0	212,0	432,0	
IX. Pasivos financieros	332,0	962,0	1.070,0	1.552,0	1.552,0	1.720,0	
Total oper. financieras	748,0	1.276,0	1.287,0	1.764,0	1.764,0	2.152,0	
Total presupuesto	10.642,5	12.694,0	13.459,0	15.465,4	16.063,7	16.979,5	
Variación anual en %	90/89	91/90	92(i)/91	92(L)/92i	92(L)/91	93/92(i)	93/92(L)
I. Personal	12,3 %	9,1 %	5,0 %	3,1 %	8,3 %	2,9 %	-0,2 %
II. Compra bienes y serv.	6,1 %	-2,1 %	-0,4 %	6,9 %	6,5 %	0,6 %	-5,9 %
III. Gastos financieros	29,8 %	5,5 %	26,6 %	3,5 %	31,0 %	20,6 %	16,5 %
IV. Transferencias corr.	14,9 %	6,8 %	24,0 %	7,3 %	33,1 %	9,2 %	1,8 %
Total oper. corrientes	16,0 %	6,8 %	19,2 %	5,8 %	26,1 %	9,5 %	3,5 %
VI. Inversiones reales	15,1 %	3,4 %	-15,8 %	-7,7 %	-22,3 %	2,0 %	10,5 %
VII. Transf. capital	10,5 %	8,1 %	-19,4 %	-2,9 %	-21,7 %	-3,1 %	-0,2 %
Total oper. capital	12,8 %	5,7 %	-17,6 %	-5,3 %	-22,0 %	-0,5 %	5,1 %
Total oper. no financieras	15,4 %	6,6 %	12,6 %	4,4 %	17,5 %	8,2 %	3,7 %
VIII. Activos financieros	-24,5 %	-30,9 %	-2,3 %	0,0 %	-2,3 %	103,8 %	103,8 %
IX. Pasivos financieros	189,9 %	11,2 %	45,0 %	0,0 %	45,0 %	10,8 %	10,8 %
Total oper. financieras	70,6 %	0,9 %	37,1 %	0,0 %	37,1 %	22,0 %	22,0 %
Total presupuesto	19,3 %	6,0 %	14,9 %	3,9 %	19,4 %	9,8 %	5,7 %

FUENTE: PGE.

TABLA VII. 2

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
RESUMEN DEL GASTO POR CAPITULOS. SUBSECTOR ESTADO
 (Ptas. constantes de 1990 en miles de millones)

CAPITULOS	1990	1991	1992(i)	1992(L)	1993	
I. Personal	2.130	2.173	2.142	2.209	2.096	
II. Compra bienes y serv.	332	304	284	304	272	
III. Gastos financieros	1.454	1.435	1.705	1.766	1.955	
IV. Transferencias corr.	5.436	5.431	6.323	6.786	6.563	
Total oper. corrientes	9.352	9.343	10.455	11.064	10.885	
VI. Inversiones reales	1.049	1.015	802	741	778	
VII. Transf. capital	1.017	1.028	778	756	717	
Total oper. capital	2.066	2.043	1.580	1.496	1.495	
Total oper. no financieras	11.418	11.386	12.035	12.560	12.380	
VIII. Activos financieros	314	203	186	186	361	
IX. Pasivos financieros	962	1.001	1.363	1.363	1.436	
<i>Total oper. financieras</i>	<i>1.276</i>	<i>1.204</i>	<i>1.549</i>	<i>1.549</i>	<i>1.797</i>	
Total presupuesto	12.694	12.590	13.584	14.110	14.177	
Evolución anual en %	91/90	92(i)/91	92(L)/92i	92(L)/91	93/92(i)	93/92(L)
I. Personal	2,0 %	-1,4 %	3,1 %	1,7 %	-2,2 %	-5,1 %
II. Compra bienes y serv.	-8,4 %	-6,5 %	6,9 %	0,0 %	-4,4 %	-10,5 %
III. Gastos financieros	-1,3 %	18,8 %	3,5 %	23,0 %	14,7 %	10,7 %
IV. Transferencias corr.	-0,1 %	16,4 %	7,3 %	24,9 %	3,8 %	-3,3 %
Total oper. corrientes	-0,1 %	11,9 %	5,8 %	18,4 %	4,1 %	-1,6 %
VI. Inversiones reales	-3,2 %	-21,0 %	-7,7 %	-27,0 %	-3,0 %	5,1 %
VII. Transf. capital	1,1 %	-24,3 %	-2,9 %	-26,5 %	-7,9 %	-5,2 %
Total oper. capital	-1,1 %	-22,7 %	-5,3 %	-26,8 %	-5,4 %	-0,1 %
Total oper. no financieras	-0,3 %	5,7 %	4,4 %	10,3 %	2,9 %	-1,4 %
VIII. Activos financieros	-35,4 %	-8,3 %	0,0 %	-8,3 %	93,7 %	93,7 %
IX. Pasivos financieros	4,0 %	36,2 %	0,0 %	36,2 %	5,3 %	5,3 %
<i>Total oper. financieras</i>	<i>-5,6 %</i>	<i>28,7 %</i>	<i>0,0 %</i>	<i>28,7 %</i>	<i>16,0 %</i>	<i>16,0 %</i>
Total presupuesto	-0,8 %	7,9 %	3,9 %	12,1 %	4,4 %	0,5 %

FUENTE: Elaboración propia a partir de los PGE.

TABLA VII. 3
PGE SUBSECTOR ESTADO
PARTICIPACION POR EPIGRAFES

CAPITULOS	1989	1990	1991	1992(i)	1992(L)	1993
I. Personal	17,8 %	16,8 %	17,3 %	15,8 %	15,7 %	14,8 %
II. Compra bienes y serv.	2,9 %	2,6 %	2,4 %	2,1 %	2,2 %	1,9 %
III. Gastos financieros	10,5 %	11,5 %	11,4 %	12,6 %	12,5 %	13,8 %
IV. Transferencias corr.	44,5 %	42,8 %	43,1 %	46,5 %	48,1 %	46,3 %
Total oper. corrientes	75,8 %	73,7 %	74,2 %	77,0 %	78,4 %	76,8 %
VI. Inversiones reales	8,6 %	8,3 %	8,1 %	5,9 %	5,2 %	5,5 %
VII. Transf. capital	8,6 %	8,0 %	8,2 %	5,7 %	5,4 %	5,1 %
Total oper. capital	17,2 %	16,3 %	16,2 %	11,6 %	10,6 %	10,5 %
Total oper. no financieras	93,0 %	89,9 %	90,4 %	88,6 %	89,0 %	87,3 %
VIII. Activos financieros	3,9 %	2,5 %	1,6 %	1,4 %	1,3 %	2,5 %
IX. Pasivos financieros	3,1 %	7,6 %	8,0 %	10,0 %	9,7 %	10,1 %
Total oper. financieras	7,0 %	10,1 %	9,6 %	11,4 %	11,0 %	12,7 %
Total presupuesto	100,0 %					

VI. PRESUPUESTO DEL SUBSECTOR ESTADO

Como modificaciones sustanciales para 1993, hay que referir que para el próximo ejercicio presupuestario se mantiene la cláusula de limitación en la ejecución del gasto, según la cual el conjunto de las obligaciones a reconocer a lo largo de 1993 con cargo al Presupuesto del Estado para gastos no financieros no podrá exceder de una cuantía global determinada sobre la dotación inicialmente aprobada. Los PGE-93 amplían la restricción establecida anteriormente, situándola en un máximo del 3% de los créditos inicialmente aprobados, no pudiéndose superar en su conjunto el medio billón de pesetas. Las consecuencias de esta limitación, que en términos de rigor técnico debiera ser saludada como positiva, no lo es tanto, si se presupone una mala presupuestación inicial realizada de forma consciente. Aunque permanece la posibilidad de utilizar la vía parlamentaria de aprobación de créditos extraordinarios, la cláusula podría limitar la prestación de servicios en algunos capítulos como puede ser el de asistencia sanitaria que, como se ha mencionado, mantiene desviaciones importantes en los últimos ejercicios que no se solucionan de la manera adecuada con la presupuestación realizada para el próximo ejercicio.

VI.1. Gastos del subsector Estado

El total del gasto no financiero del Estado previsto para 1993 asciende a 16,9 billones de pesetas. Realizando la comparación con la previsión de liquidación para 1992, se eleva en términos nominales el 3,7%. Utilizando el deflactor del PIB previsto para 1993 (5,2%), el resultado en términos reales es una disminución del gasto del -1,4%. Si se excluyen los costes financieros asociados al pago de intereses de la deuda, la disminución es todavía más acusada alcanzando el -3,4%.

Como elemento metodológico hay que advertir que las cifras en porcentajes utilizadas en el documento, salvo mención específica en contra, se refieren siempre a evolución en términos reales, después de aplicar el deflactor del PIB previsto en los propios PGE-93. Opción tomada al considerar esta medida como la más adecuada para analizar la evolución anual de las diferentes partidas, tanto de ingreso como de gasto.

Dependiendo del destino de los gastos existen varias ópticas para observar el reparto del gasto público. Fundamentalmente se establecen distribuciones por capítulos, funciones, políticas y centros de gestión.

Si se observa el conjunto del gasto del Estado en su reparto por capítulos, realizando la comparación con el ejercicio anterior según la previsión de liquidación, se desprende una disminución del gasto en todos los epígrafes, excepto en el III, correspondiente a gastos financieros destinados al pago de los intereses de la deuda y en el VI destinado a inversiones reales.

En lo que respecta al capítulo I, personal, se contempla una disminución del -5,1% (inferior en 130.000 millones para igualar la tasa de inflación prevista). Dentro de este capítulo se incluyen los sueldos y salarios destinados al personal activo y las pensiones al personal pasivo. Los criterios utilizados para definir las dotaciones han sido los siguientes:

- una subida de salarios para el próximo ejercicio muy inferior a la inflación prevista del 5% medida diciembre sobre diciembre.
- reducción de un diez por ciento de los créditos de productividad respecto a los iniciales de 1992.
- congelación de la oferta de empleo público, que atenderá única y exclusivamente la reposición de bajas que se produzcan en el personal docente, sanitario y de justicia, lo que implica obligatoriamente una reducción neta del número de empleados públicos.
- dotación para las clases pasivas un 2,3% superior a la existente en 1992 (8,4% nominal).

El capítulo II, compra de bienes y servicios necesarios para el ejercicio de actividades del Estado, incorpora una reducción del -5,9%.

El capítulo IV, transferencias corrientes realizadas por el Estado a otros agentes públicos y privados, desciende en -3,3% respecto a la previsión de liquidación de 1992. Dentro de este capítulo, el más importante de los gastos no financieros, se incluyen las aportaciones del Estado a los siguientes organismos:

- a los Organismos Autónomos (INEM, INSHT, Instituto de la mujer, Museo del Prado, etc.). Casi un diez por ciento del capítulo.
- a la Seguridad Social (INSALUD, LISMI, pensiones asistenciales, no contributivas y protección familiar, al igual que el complemento a las pensiones mínimas). Casi el treinta por ciento del total del capítulo.
- a los Organismos Autónomos Comerciales (CSIC, Correos, ICONA, etc). 1,6% del total.
- a las familias e instituciones sin ánimo de lucro (prestaciones a ancianos, pensiones de guerra e indemnizaciones, becas a estudiantes, fondos de promoción empleo, partidos políticos, Consejo de la abogacía, ayudas a inmigrantes, sindicatos, etc.). 6,7% del total.
- a las empresas públicas (6,5% sobre el total) y privadas (0,2% sobre el total).
- a las Comunidades Autónomas (22%), Corporaciones Locales (13,6%). En su conjunto las Administraciones Territoriales perciben más del treinta y cinco por ciento del total de las aportaciones del Estado. La Comunidad Europea, dentro de una línea creciente, es la destinataria de más del diez por ciento del conjunto de transferencias corrientes del Estado.

Desgraciadamente, no se disponen datos de previsión de liquidación para 1992 por epígrafes mas allá de los grandes grupos de gasto por capítulos, cuestión que invalida

cualquier análisis sobre la evolución de las dotaciones en relación con el último ejercicio. Los datos contenidos en el cuadro siguiente corresponden a la comparación con la dotación inicial para 1992, lo que implica distorsiones si se tiene en cuenta que la desviación en la ejecución prevista para el capítulo IV en su conjunto ha sido del 7,3%. De este modo, el teórico incremento en el gasto en el apartado de Seguridad Social que se cifra en un 9,9% habría que reducirlo al 2,5 en términos nominales y a tasas negativas si se realiza en términos efectivos.

TABLA VII. 4
PRESUPUESTO INICIAL DE GASTOS DEL ESTADO
TRANSFERENCIAS CORRIENTES. En millones de pesetas

Agentes	1992	1993	93/92 en %	1993 Peso relativo
Org. Aut. Administrativos	737.335	771.399	4,6	9,8
Seguridad Social	2.114.497	2.324.072	9,9	29,6
Org. Aut. Comerciales	120.857	129.963	2,6	1,6
Empresas públicas	511.759	511.493	-0,1	6,5
Comunidades Autónomas	1.556.270	1.725.617	10,9	21,9
Corporaciones Locales	993.748	1.067.440	7,4	13,5
Empresas privadas	18.523	12.961	-30,0	0,2
Familias e inst. sin lucro	458.106	524.508	14,4	6,6
Exterior	687.297	798.969	16,2	10,2
Total transferencias	7.198.392	7.860.422	9,2	100,0

* Las cifras corresponden a presupuestos iniciales.
FUENTE: Memoria económico-financiera de los PGE-93.

Realizado un supuesto aproximativo, imaginando para todos los epígrafes una desviación igual a la existente en las grandes partidas, los resultados mostrarían que tan sólo las dotaciones destinadas a Comunidad Europea y familias e instituciones sin ánimo de lucro obtendrían ligeros aumentos en términos reales superiores al crecimiento de la actividad económica.

Como se ha mencionado, el capítulo VI, inversiones reales, es uno de los pocos que mantiene un crecimiento efectivo por encima del nivel de actividad del conjunto de la economía. Mas, en este apartado es preciso efectuar algunas precisiones:

- Si bien realizando la comparación sobre la previsión de liquidación, el aumento es del 5,1%, no lo es así si se realiza la comparación con el presupuesto inicial

de 1992, supuesto para el que se produce una reducción del gasto del -3%. La diferencia se debe a una ejecución de este capítulo en el presente año será, como máximo del 92%. Siempre hay que contar, que esta circunstancia pudiera volver a producirse en próximos ejercicios, al contar las autoridades económicas con la posibilidad de adaptar el gasto a las necesidades de cumplimiento de las cifras marcadas para el déficit público.

- La ejecución del gasto en 1992 en el capítulo de inversiones supuso una disminución del -27% sobre el realizado en 1991.
- La dotación presupuestada para 1993 no alcanza el setenta y cinco por ciento de la gastada en 1990.

En su conjunto, mientras la obra civil aumenta su dotación en términos reales respecto a la previsión de liquidación en un 8%, las dotaciones relacionadas con la sección de defensa disminuyen en -5%. Teniendo en cuenta que la ejecución total de las dotaciones iniciales no está asegurada y, comparando con el presupuesto inicial de 1992, la evolución de las distintas partidas es negativa en casi todas, excepto la dedicada a conservación de carreteras y gestión de recursos hidráulicos, que aumentan espectacularmente en más de una cuarta parte, por contra, la creación de nuevas infraestructuras que, según los redactores, mayoritariamente se destina a construcción de nuevas carreteras tiene un crecimiento negativo del -6%, aunque sigue siendo la partida con mayor presupuesto dentro del capítulo (39,1% del total del capítulo VI).

En lo referente al capítulo VII, transferencias de capital destinadas a financiar operaciones de capital realizadas por los agentes que las reciben (Administraciones Territoriales, empresas públicas y privadas, familias, Seguridad Social, Organismos Autónomos y Entes Públicos), se produce una reducción en términos reales que supera en dos décimas el cinco por ciento.

Seguendo con el reparto de las transferencias de capital, todos los epígrafes tienen crecimientos negativos excepto el destinado a Comunidades Autónomas, que obtiene un crecimiento superior al 12%. Especialmente importante es el descenso que sufre la dotación de los Organismos Autónomos (-9,5%).

Por último, es preciso destacar la creciente importancia dentro de los PGE que tienen los gastos financieros relacionados con el servicio de la Deuda Pública. Dentro de los mismos, es necesario diferenciar entre los incluidos en el Capítulo III, pago de intereses por la deuda emitida y los Capítulos VIII y IX de operaciones financieras, activos y pasivos financieros, asociados, los primeros a la compra de activos emitidos para financiarse fundamentalmente por empresas públicas y, los segundos, relacionados con las variaciones en el saldo de Deuda Pública emitida por el propio Estado.

Entre los dos epígrafes suponen el 26,5% de los gastos del Estado -PGE sin consolidar-, repartidos entre el 13,8% para los gastos financieros (2,3 billones de pesetas) y el 12,7% para las operaciones financieras (2,1 billones). **La suma de ambas cantidades supone un coste total del servicio de la deuda pública española de 4,4 billones de pesetas anuales, algo más del siete por ciento del PIB español.**

El aumento de los gastos de financiación de la Deuda Pública en los dos últimos ejercicios se ha debido fundamentalmente a los siguientes motivos:

- a. Desaparición de los coeficientes obligatorios de inversión.
- b. Desaparición de los Pagares del Tesoro y AFROS.
- c. Limitación en el uso del recurso al Banco de España, es decir, a la monetización del déficit.
- d. El mantenimiento de una política monetaria muy restrictiva que conlleva elevados tipos de interés.
- e. Falta de controles en el proceso de liberalización del movimiento de capital que ha supuesto un aumento desahogado de los procesos especulativos dentro de los mercados financieros.

Como único elemento positivo para la financiación del déficit, valoración no extrapolable al método utilizado, es la suscripción de deuda pública especial a bajo interés por un importe de 1,2 billones de pesetas, fruto del proceso de regularización fiscal realizado a final del último año.

El capítulo VII, activos financieros, recoge la compra por parte del Estado de diferentes tipos de deuda del conjunto del sector público y la concesión de distintos tipos de préstamos. La dotación para 1993 asciende a 432.000 millones de pesetas y supone su duplicación respecto a la dotación inicial para 1992.

El capítulo IX, pasivos financieros recoge las operaciones relacionadas directamente por la deuda pública viva, englobando el saldo resultado de las amortizaciones y emisiones de Deuda contraídas sujetas a la disciplina presupuestaria del Estado, así como la devolución de depósitos y fianzas. No se debe olvidar que los incrementos en este capítulo significan cantidades a pagar a su vencimiento. Las dotaciones en este apartado han aumentado de manera espectacular desde 1989, pasando de 332.000 millones a 1,72 billones de pesetas nominales en 1993, de las cuales, el noventa por ciento corresponde a deuda emitida en el interior.

A través de estos gastos se pueden realizar políticas de disminución y modificación de la estructura de la Deuda mediante amortización anticipada, en función de la situación del mercado monetario, liquidez de la economía y nivel de déficit público, entre otras variables. El aumento de la dotación en el epígrafe de pasivos financieros muestra una mayor necesidad de emisión de Deuda Pública en términos netos, relacionada con la acumulación de déficits anuales. A pesar del aumento de la Deuda Pública emitida, el total en circulación se ha mantenido en la banda que oscila entre el 42 y el 45% del PIB, debido fundamentalmente, al mayor margen disponible por las relativamente elevadas tasas de crecimiento de las que ha disfrutado la economía.

Como se analizara posteriormente en el apartado de déficit público, es difícil cuantificar exactamente el nivel exacto de Deuda global del Estado, sobre todo, en lo que corresponde a las Administraciones Territoriales. A pesar de ello, es razonable pensar que el porcentaje de Deuda viva se haya incrementado en los dos últimos ejercicios debido al mayor endeudamiento de las A.A.TT y al menor margen existente al disponer de crecimientos económicos menos elevados.

TABLA VI. 5
PGE-93 SUBSECTOR ESTADO
DESVIACION DE LAS PARTIDAS DE GASTO asignadas para 1993 respecto a la cantidad resultante de aplicar a las mismas un porcentaje de crecimiento idéntico al del conjunto de la economía (6,2 %)
(Capítulo I: se aplica la previsión de inflación 5 %)
(En miles de millones de pesetas corrientes)

CAPITULOS	Respecto a liquidación PGE-92	Respecto a inicial PGE-92
I. Gastos de personal	-131,7	-51,1
II. Compra bienes y servicios	-41,8	-18,1
III. Gastos financieros	+206,8	+279,8
IV. Transferencias corrientes	-343,7	+215,0
VI. Inversiones reales	+36,4	-38,0
VII. Transferencias capital	-55,3	-82,0
OP NO FINANCIERAS	-358,7	+276,6

Obsérvese la gran diferencia existente en ambas comparaciones debido a la espectacular diferencia existente entre dotación inicial y liquidación prevista en 1992. En algunos casos, como para las transferencias corrientes, incluso se invierte hasta el signo.

Si se analiza la evolución del peso de las distintas partidas dentro del presupuesto del Estado, se puede observar que (tabla nº VI.3):

- * el capítulo IV de transferencias corrientes es el destino del 46% del gasto del Estado -sin consolidar-, manteniendo una tendencia de ligero aumento desde 1989.
- * las partidas destinadas a gastos financieros y, sobre todo, a pasivos financieros (emisión de Deuda Pública) han aumentado su protagonismo de forma espectacular. En su conjunto suponen actualmente el 26,5% del total del gasto del Estado (10 al 13,8% y 7 al 12,7% respectivamente).
- * los gastos destinados a personal disminuyen su peso en los últimos ejercicios desde el 17,8 al 14,8%.
- * las inversiones reales han reducido su protagonismo desde el 8,6% de 1989 al 5,5% previsto para 1993. Igual camino han recorrido las transferencias de capital (8,6% a 5,1%). En términos del PIB el ratio no alcanza el tres por ciento.

TABLA VI.6
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
RESUMEN DE INGRESOS POR CAPITULOS
(Miles de millones de pesetas corrientes)

CAPITULOS	1989	1990	1991	1991(r)	1992	1992(r)	1993
I. Renta	3.299,9	3.279,0	4.089,0	4.080,0	4.640,0	4.732,0	5.164,2
Imp. Sociedades	1.263,7	1.496,0	1.656,0	1.400,0	1.531,0	1.200,0	1.250,6
I. Sucesiones	16,6	18,5			0,1	0,6	0,7
I. Patrimonio	16,3	18,1			21,8	21,8	23,5
Otros	58,8	68,4	90,0	74,0	72,5	72,5	83,3
I. Impuestos directos	4.655,3	4.880,0	5.835,0	5.554,0	6.265,4	6.026,9	6.522,3
IVA	2.334,3	2.754,0	2.760,0	2.680,0	3.099,3	3.170,9	3.510,0
I. Especiales y Petróleo	937,4	1.143,0	1.237,0	1.280,0	1.464,0	1.477,1	1.579,8
Imp. Traf. Exterior	378,2	376,0	332,0	280,0	208,2	216,0	112,0
Otros	127,6	140,0	55,0	11,0	74,2	80,9	75,3
II. Impuestos indirectos	3.777,5	4.413,0	4.384,0	4.251,0	4.845,7	4.944,9	5.277,1
III. Tasas y otros ingresos	281,5	357,0	385,0	384,0	219,8	286,3	302,7
IV. Transf. corrientes	294,1	456,3	469,0	395,0	511,9	415,4	453,2
V. Ingresos patrimoniales	278,5	289,3	351,0	555,0	560,0	748,6	668,6
Total ingresos corrientes	9.286,9	10.395,6	11.424,0	11.139,0	12.402,8	12.422,1	13.223,9
VI. Enaj. inversiones reales	2,4	30,0	20,0	15,0	14,0	4,0	4,3
VII. Transf. de capital	240,3	136,4	215,0	217,0	160,0	114,9	178,4
Total ingresos de capital	242,7	166,4	235,0	232,0	174,0	118,9	182,7
Total ing. no financieros	9.529,6	10.562,0	11.659,0	11.371,0	12.576,8	12.541,0	13.406,6
VIII. Var. act. financieros	9,7		19,0				
Total ingresos	9.539,3	10.562,0	11.678,0	11.371,0	12.576,8	12.541,0	13.406,6

FUENTE: PGE.

TABLA VI. 7

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
RESUMEN DE INGRESOS POR CAPITULOS**
(Miles de millones de pesetas constantes de 1990)

CAPITULOS	1990	1991	1991(r)	1992	1992(r)	1993
I. Renta	3.279,0	3.825,1	3.816,7	4.075,6	4.156,4	4.311,8
Imp. Sociedades	1.496,0	1.549,1	1.309,6	1.344,8	1.054,0	1.044,2
I. Sucesiones	18,5	0,0	0,0	0,1	0,5	0,6
I. Patrimonio	18,1	0,0	0,0	19,1	19,1	19,6
Otros	68,4	84,2	69,2	63,7	63,7	69,6
I. Impuestos directos	4.880,0	5.458,4	5.195,5	5.503,3	5.293,8	5.445,8
IVA	2.754,0	2.581,9	2.507,0	2.722,3	2.785,2	2.930,7
I. Especiales y Petróleo	1.143,0	1.157,2	1.197,4	1.285,9	1.297,4	1.319,0
Imp. Traf. Exterior	376,0	310,6	261,9	182,9	189,7	93,5
Otros	140,0	51,4	10,3	65,2	71,1	62,9
II. Impuestos indirectos	4.413,0	4.101,0	3.976,6	4.256,3	4.343,4	4.406,1
III. Tasas y otros ingresos	357,0	360,1	359,2	193,1	251,5	252,7
IV. Transf. corrientes	456,3	438,7	369,5	449,6	364,9	378,4
V. Ingresos patrimoniales	289,3	328,3	519,2	491,9	657,5	558,2
Total ingresos corrientes	10.395,6	10.686,6	10.420,0	10.894,1	10.911,1	11.041,2
VI. Enaj. inversiones reales	30,0	18,7	14,0	12,3	3,5	3,6
VII. Transf. de capital	136,4	201,1	203,0	140,5	100,9	149,0
Total ingresos de capital	166,4	219,8	217,0	152,8	104,4	152,5
Total ing. no financieros	10.562,0	10.906,5	10.637,0	11.047,0	11.015,5	11.193,7
VIII. Var. act. financieros	0,0	17,8	0,0	0,0	0,0	0,0
Total ingresos	10.562,0	10.924,2	10.637,0	11.047,0	11.015,5	11.193,7

TABLA VI. 8

**PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO
INGRESOS**
Evolución anual en % sobre pesetas constantes de 1990

	91/90	91(r)/90	92/91(r)	92r/91r	93/92	93/92(r)
I. Renta	16,7 %	16,4 %	6,8 %	8,9 %	5,8 %	3,7 %
Imp. Sociedades	3,6 %	-12,5 %	2,7 %	-19,5 %	-22,4 %	-0,9 %
I. Sucesiones					565,4 %	10,9 %
I. Patrimonio					2,5 %	2,5 %
Otros	23,1 %	1,2 %	-8,0 %	-8,0 %	9,2 %	9,2 %
I. Impuestos directos	11,9 %	6,5 %	5,9 %	1,9 %	-1,0 %	2,9 %
IVA	-6,3 %	-9,0 %	8,6 %	11,1 %	7,7 %	5,2 %
I. Especiales y Petróleo	1,2 %	4,8 %	7,4 %	8,4 %	2,6 %	1,7 %
Imp. Traf. Exterior	-17,4 %	-30,3 %	-30,2 %	-27,6 %	-48,9 %	-50,7 %
Otros	-63,3 %	-92,7 %	533,4 %	590,6 %	-3,5 %	-11,5 %
II. Impuestos indirectos	-7,1 %	-9,9 %	7,0 %	9,2 %	3,5 %	1,4 %
III. Tasas y otros ingresos	0,9 %	0,6 %	-46,3 %	-30,0 %	30,9 %	0,5 %
IV. Transf. corrientes	-3,9 %	-19,0 %	21,7 %	-1,3 %	-15,8 %	3,7 %
V. Ingresos patrimoniales	13,5 %	79,5 %	-5,3 %	26,7 %	13,5 %	-15,1 %
Total ingresos corrientes	2,8 %	0,2 %	4,5 %	4,7 %	1,4 %	1,2 %
VI. Enaj. inversiones reales	-37,6 %	-53,2 %	-12,4 %	-75,0 %	-70,8 %	2,2 %
VII. Transf. de capital	47,5 %	48,8 %	-30,8 %	-50,3 %	6,0 %	47,6 %
Total ingresos de capital	32,1 %	30,4 %	-29,6 %	-51,9 %	-0,2 %	46,1 %
Total ing. no financieros	3,3 %	0,7 %	3,9 %	3,6 %	1,3 %	1,6 %
VIII. Var. act. financieros						
Total ingresos	3,4 %	0,7 %	3,9 %	3,6 %	1,3 %	1,6 %

TABLA VI. 9

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (sin consolidar)

INGRESOS

Participación por epígrafes

CAPITULOS	1989(r)	1990	1991	1991(r)	1992	1992(r)	1993
I. Renta	34,6 %	31,0 %	35,0 %	35,9 %	36,9 %	37,7 %	38,5 %
Imp. Sociedades	13,2 %	14,2 %	14,2 %	12,3 %	12,2 %	9,6 %	9,3 %
I. Sucesiones	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
I. Patrimonio	0,2 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,2 %	0,2 %	0,2 %
Otros	0,6 %	0,6 %	0,8 %	0,7 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
I. Impuestos directos	48,8 %	46,2 %	50,0 %	48,8 %	49,8 %	48,1 %	48,6 %
IVA	24,5 %	26,1 %	23,6 %	23,6 %	24,6 %	25,3 %	26,2 %
I. Especiales y Petróleo	9,8 %	10,8 %	10,6 %	11,3 %	11,6 %	11,8 %	11,8 %
Imp. Traf. Exterior	4,0 %	3,6 %	2,8 %	2,5 %	1,7 %	1,7 %	0,8 %
Otros	1,3 %	1,3 %	0,5 %	0,1 %	0,6 %	0,6 %	0,6 %
II. Impuestos indirectos	39,6 %	41,8 %	37,5 %	37,4 %	38,5 %	39,4 %	39,4 %
III. Tasas y otros ingresos	3,0 %	3,4 %	3,3 %	3,4 %	1,7 %	2,3 %	2,3 %
IV. Transf. corrientes	3,1 %	4,3 %	4,0 %	3,5 %	4,1 %	3,3 %	3,4 %
V. Ingresos patrimoniales	2,9 %	2,7 %	3,0 %	4,9 %	4,5 %	6,0 %	5,0 %
Total ingresos corrientes	97,4 %	98,4 %	97,8 %	98,0 %	98,6 %	99,1 %	98,6 %
VI. Enaj. inversiones reales	0,0 %	0,3 %	0,2 %	0,1 %	0,1 %	0,0 %	0,0 %
VII. Transf. de capital	2,5 %	1,3 %	1,8 %	1,9 %	1,3 %	0,9 %	1,3 %
Total ingresos de capital	2,5 %	1,6 %	2,0 %	2,0 %	1,4 %	0,9 %	1,4 %
Total ing. no financieros	99,9 %	100,0 %	99,8 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %
VIII. Var. act. financieros	0,1 %	0,0 %	0,2 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %
Total ingresos	100,0 %						
Ingresos sobre PIB	21,2 %	21,1 %	21,3 %	20,8 %	21,2 %	21,2 %	21,3 %
Impuestos/PIB	18,7 %	18,6 %	18,7 %	17,9 %	18,8 %	18,5 %	18,8 %
Cotizaciones sociales/PIB		11,3 %	11,4 %		12,2 %	12,2 %	12,3 %
Impuestos+Cot/PIB		29,8 %	30,0 %		30,9 %		31,0 %
Imp. directos/Impuestos	55,2 %	52,5 %	57,1 %	56,6 %	56,4 %	54,9 %	55,3 %
Imp. indirectos/impuestos	44,8 %	47,5 %	42,9 %	43,4 %	43,6 %	45,1 %	44,7 %

FUENTE: PGE-93 y elaboración propia.

VI.2. Ingresos del Estado

Los PGE 93 fijan una previsión de ingresos no financieros del Estado que asciende a 13,4 billones de pesetas, de las cuales la mayor parte se obtienen a través del sistema tributario.

La previsión realizada significa un incremento nominal del 6,6% sobre la cantidad presupuestada inicialmente para 1992 (+865.000 millones de Pts), aumento que se reduce hasta el 1,3% en términos reales. Si se compara con las cifras de recaudación previstas para 1992, el aumento en términos reales se eleva hasta el 1,6%. El signo en la evolución de los ingresos no financieros del Estado es completamente distinto al determinado para los gastos que disminuyen en términos reales en un -1,4%.

La relación ingresos sobre el PIB, también denominada presión fiscal, aumenta una décima hasta alcanzar el 21,3%, mientras que la presión tributaria, impuestos sobre PIB, se sitúa en el 18,8%, tres décimas superior a la de 1992, manteniéndose en el mismo nivel si se considera el presupuesto inicial para el citado ejercicio.

El escenario previsto continua el proceso de reestructuración del sistema tributario que se viene realizando desde 1991, que ha supuesto hasta el momento la aprobación de nuevas leyes en el caso del IRPF y Patrimonio y, modificaciones sustanciales en el Impuesto del Valor Añadido.

La previsión de ingresos del Estado para 1993 viene marcada por el RD 5/92, ya en vigor desde agosto de 1992, que introduce modificaciones sustanciales dentro del IRPF e IVA, en el primero deroga la tarifa aprobada recientemente en la Ley 18/91 que debía entrar plenamente en funcionamiento el próximo año, momento en el que realiza la liquidación correspondiente a los ingresos obtenidos el año anterior, y en el segundo, aumenta en dos puntos el tipo medio.

Realizando un examen más detallado de las distintas partidas, se puede observar que, en valores absolutos, el origen de la mayor recaudación se sitúa por orden de importancia en el IRPF, IVA e Impuestos Especiales y Petróleo, desarrollándose una evolución negativa en el Impuesto de Sociedades.

La recaudación prevista para 1993 a obtener a través del IRPF supone un aumento del 3,7% en términos reales en comparación con 1992, previsión que supone un aumento de dos puntos por encima del crecimiento de la economía. La previsión realizada de aumentar los ingresos por IRPF en más de 400.000 millones de pesetas debe ser el resultado de:

* La aplicación de la tarifa aprobada en el RD 5/1992 que, de hecho supone la vuelta, de manera temporal según las autoridades, a la que existía antes de la reforma del IRPF contenida en la Ley 18/91. Esta modificación supone la recuperación de buena parte de la progresividad perdida, además de no incurrir en una disminución de la recaudación cercana al medio billón de pesetas.

* La no deflactación de la tarifa en 1993, implicará para la misma capacidad adquisitiva una cuota a pagar superior. El efecto será doble: aumentará la recaudación del IRPF y la progresividad de la tarifa, a la vez que se disminuye la capacidad global de gasto de los contribuyentes.

— Dentro de los factores que delimitan la renta disponible también hay que tener en cuenta la tabla de retención sobre el trabajo dependiente. La actual en vigor, al aplicarse durante el ejercicio completo conllevará mayores ingresos, pero, su estructura no acomodada para las rentas inferiores a cuatro millones al tipo efectivo implicará en ejercicios posteriores un caudal relativamente elevado de devoluciones que afectará a los futuros ingresos.

* En sentido contrario, no parece que los responsables económicos hayan tenido suficientemente en cuenta a la hora de realizar los cálculos el escenario de destrucción de empleo incluido en los PGE, que de confirmarse las previsiones supondrá una reducción de los pagos realizados al IRPF.

TABLA VI. 10
PRESUPUESTO DE INGRESOS Y GASTOS FISCALES

CONCEPTOS	1993			1992
	Gastos	Ingresos	(%)	(%)
IRPF	615,6	5.164,2	11,9	13,3
I. Patrimonio	3,3	23,5	14,0	15,3
I. Sociedades	325,9	1.250,0	26,1	24,1
I. Sucesiones		0,7		2,0
Otros Imp. directos		83,3	0,0	
I. Impuestos directos	944,8	6.521,7	14,5	15,6
I. Transmisiones	4,9	59,8	8,2	26,6
IVA	316,2	3.510,0	9,0	7,9
I. Especiales y Petróleo	94,0	1.579,8	6,0	5,3
Otros indirectos		127,5	0,0	11,2
II. Impuestos indirectos	415,1	5.277,1	7,9	7,4
TOTAL I+II	1.359,9	11.798,8	11,5	10,6

FUENTE: Memoria económico-financiera de los PGE-93.

Para el Impuesto de Sociedades, la previsión supone el mantenimiento de la recaudación en 1993 respecto a la previsión de liquidación del año de 1992. El estancamiento previsto para el próximo ejercicio debe ser sumado a la espectacular bajada de casi el veinte por ciento producida durante el año 1992 (200.000 millones de pesetas). El descenso en la recaudación ha sido atribuido por las autoridades económicas a la desaceleración en el ritmo de crecimiento del conjunto de la economía, pero, si bien es cierto la influencia de la caída de la actividad, no es aceptable utilizar tan sólo este motivo. No es ajena a la pérdida de recaudación el importante montante de gastos deducibles contenidos en los PGE 1992 que se elevaban hasta 370.000 millones de pesetas y la repercusión negativa que suponen la privilegiada situación fiscal que disfrutaban los fondos de inversión mobiliaria.

Dentro de los PGE para 1993 se asignan gastos fiscales en el Impuesto de Sociedades por un importe cercano a los 326.000 millones de pesetas, de los cuales 120.000 millones corresponden a los tipos especiales que disfrutaban los diferentes fondos de inversión colectiva. Los mismos muestran el mantenimiento de la utilización de las deducciones para realizar actuaciones de política sectorial de dudosa eficacia en cuanto al cumplimiento los objetivos marcados, dejando, además las puertas abiertas al fraude al realizar las correspondientes autoliquidaciones.

La prueba del excesivo buen trato que disfruta el Impuesto de Sociedades se puede comprobar en la tabla nº VI.10. El porcentaje de gastos deducibles en relación a los ingresos es para este impuesto, con mucho muy superior al resto, con el agravante de haber visto aumentar el porcentaje para el próximo ejercicio.

Es importante analizar la perversa influencia que están ejerciendo los fondos de inversión mobiliaria. Estos instrumentos financieros nacieron con la teórica justificación de potenciar la tasa de ahorro en la economía incardinados dentro de una teoría nunca justificada que relaciona directamente la menor fiscalidad con el aumento de la tasa de ahorro de un país. Hasta la fecha, al abrigo de la exención en el pago de las variaciones patrimoniales obtenidas por operaciones inferiores a medio millón de pesetas, los fondos de inversión mobiliaria se han convertido prácticamente en cuentas corrientes defiscalizadas que sin garantizar el pretendido objetivo han supuesto una pérdida de recaudación en el IRPF superior a los cien mil millones de pesetas, a la que hay que sumar la minoración de un importe similar en los ingresos dentro del Impuesto de Sociedades.

Para el Impuesto sobre el Valor Añadido (IVA) se prevé un crecimiento de los ingresos del 5,2% en términos reales, más de cuatro puntos por encima del crecimiento de la economía española, lo que supone un aumento en valores absolutos nominales de 339.000 millones de pesetas. En 1993 se pondrán en marcha desde su inicio el conjunto de medidas que han supuesto una profunda reestructuración del impuesto. Así, desaparece el tipo ampliado (28%), elevándose el tipo medio desde el 12 al 15%, manteniéndose el tipo reducido en el 6%.

Recientemente se ha iniciado el proceso legislativo para constituir un tipo superreducido de IVA nominado en un 3% que se aplicará a una lista de productos básicos. A falta de realizar un análisis en mayor profundidad de los productos afectados por el nuevo tipo y, tan sólo teniendo en cuenta la cuantificación del ahorro para los contribuyentes, no se puede considerar como totalmente satisfactorio en su conjunto. La estructura definida, sobre todo el tipo estipulado, no consigue discriminar positivamente a las rentas mas ba-

jas en la suficiente medida para paliar la pérdida de poder adquisitivo acumulada por la elevación de tres puntos en el tipo medio.

Realizando algunas proyecciones dentro de la evolución de la previsión de recaudación del IVA en las que se introducen como variables el crecimiento económico previsto y las modificaciones introducidas en el tipo medio y ampliado, se puede llegar a la conclusión que existe un margen de 165.000 millones para aplicar a esta nueva figura. Ante las declaraciones oficiales, que tan solo cuantifican la disminución en 80.000 pesetas, tan solo cabe pensar que la reducción de la actividad económica será superior a la prevista.

Como partidas complementarias a las descritas y externas al sistema tributario, hay que destacar la de ingresos patrimoniales, correspondientes fundamentalmente a los beneficios obtenidos por el Banco de España (450.000 mill), la Corporación Bancaria Española (150.000 mill) y el Instituto de Crédito Oficial (35.097 mill).

Por último hay que hacer referencia a la transferencias de capital dentro de las que se incluyen los recursos obtenidos de los fondos estructurales comunitarios para este tipo de operaciones. La dotación realizada se eleva a 178.400 millones de pesetas que, sobre el presupuesto inicial de 1992 supone una disminución del -0,2%, pero que observando la previsión de liquidación se eleva en un 47,6% debido a la importante desviación existente entre dotación inicial y recibida realmente.

Para extraer conclusiones sobre la estructura de los ingresos se puede utilizar la participación de cada uno de los epígrafes en el conjunto. Desde esta perspectiva, se observa que el peso del IRPF sobre el total del sistema de ingresos mantiene una tendencia ascendente (33,3 al 38,5% en el período 1989-93) consolidándose actualmente como figura tributaria hegemónica. El peso en la aportación es todavía superior si se tiene en cuenta su participación dentro del conjunto de impuestos (43,7%). En orden de importancia sobre los ingresos obtenidos le sigue el IVA (26,2%) y, posteriormente los impuestos especiales y petróleo (11,8%) que aumentan su presencia en 1993 al elevarse los gravámenes que soportan el tabaco y la cerveza dentro del proceso de armonización con el conjunto de países comunitarios.

Analizando el conjunto del sistema tributario, como elemento previo hay que resaltar que para 1993 se mantiene el predominio de la imposición directa sobre la indirecta (55,3% /44,7%). Mas, a pesar de cumplirse una premisa importante, no significa que el sistema tributario español reúna la necesaria cuota de equidad que asegure la redistribución de la riqueza. Si bien con la reciente reforma de las tarifas del IRPF se recupera buena parte de la progresividad perdida con la Ley 18/91, esta positiva modificación, no elimina la excesiva aportación de las rentas del trabajo dependiente en este impuesto en particular y, dentro del sistema tributario en su conjunto.

El predominio de la imposición directa debería ser motivo suficiente para pensar en una distribución justa de la carga fiscal, más, esta afirmación no se cumple en el caso español al observarse que la aportación de las rentas del trabajo dependiente en el IRPF durante el ejercicio fiscal de 1990 fue del 77,4% de la base imponible, superando el 70% de la recaudación, con razones suficientes para pensar que los porcentajes se hayan superado en los ejercicios posteriores.

Uno de los motivos fundamentales que mantienen esta situación es la existencia de un abultado nivel de fraude fiscal concentrado mayoritariamente en las rentas distintas a

las del trabajo personal, que, con prudencia se podría cifrar en el 25% de la recaudación del IVA, el 30% del IRPF, no pudiéndose olvidar las bolsas de fraude existente en el Impuesto de Sociedades. Las medidas a tomar son de diversa índole pero, sin considerar fácil acabar con el problema, si es impensable obtener frutos si no se cumple como primera premisa la existencia de la voluntad política suficiente para atacarlo de forma beligerante. **Dentro de los PGE para 1993 no se observan elementos suficientes que permitan suponer una mayor voluntad política del ejecutivo para atacar este grave problema que desvirtúa el conjunto del sistema discriminando a los trabajadores que son la única fuente de renta que cumple sistemáticamente con sus obligaciones.**

Es necesario realizar una mínima reflexión sobre la progresividad en frío, factor que supone elevaciones en la tarifa del IRPF que, si bien se hacen mayores según se incrementan los ingresos, supone un claro quebranto para las rentas salariales medias y bajas, sobre todo en tiempos de crisis económica. Como elemento añadido la estructura de las tablas de retención sobre las rentas salariales esta sobrevalorada para las rentas con ingresos inferiores a cuatro millones de pesetas en relación a la tributación real que soportan. Es muy criticable mantener esta actitud, cuyo único objetivo conocido es reducir la renta disponible de importantes colectivos de personas, rechazable con mayor motivo en una coyuntura como la actual donde cabe el riesgo de incurrir en un proceso recesivo.

La actual situación del sistema tributario no permite definirlo como justo y eficaz. Por la importancia que tiene para cuantificar la renta disponible de los trabajadores es de suma importancia introducir medidas que aumenten su nivel de equidad garantizando los recursos necesarios para que el sector público mantenga una decidida intervención en la economía garantizando unas prestaciones sociales y económicas elevadas dentro de un modelo avanzado de estado del bienestar. Para conseguirlo, además de una lucha decidida contra el fraude fiscal, se podría utilizar una serie de medidas (29):

* En el IRPF:

- **La plena garantía de continuidad en el medio plazo de las tarifas aprobadas**, no introduciéndose ninguna modificación hasta que el aumento de la base imponible no equilibre las aportaciones de las rentas distintas a las del trabajo dependiente. Cumplida la primera condición, las disminuciones habría que realizarlas de manera que las tarifas siempre conserven proporcionalmente la actual progresividad.
- **Garantizar por Ley la deflactación anual de las tarifas**, de forma que cualquier modificación en la misma se realice de forma pública explicando las causas y objetivos.
- **Reducir la tributación de las rentas del trabajo a través del aumento de los gastos deducibles (10%) y deducción en cuota (Entre 50.000 y 30.000 Pts en proporción inversa al nivel de ingresos)**. En el debate parlamentario se escucharon promesas de elevar en 1993 los gastos deducibles hasta el 6% que, aunque insuficientes, para la propia credibilidad de sus valedores, se deberían cumplir.

(29) Mayor ampliación sobre el sistema tributario en el documento n.º 10 del Gabinete Técnico Confederal: "RD Ley 5/1992: Repercusiones en el sistema tributario español por la aplicación de las medidas presupuestarias urgentes".

- * Paralizar el proceso iniciado que, caso de continuar, finalizará con la desfiscalización total de las rentas de capital y plusvalías. Como instrumentos necesarios se deberían utilizar: eliminar disposición por la cual quedan exentas de tributación las variaciones patrimoniales realizadas en operaciones inferiores a 500.000 Pts, a la vez que se extiende la retención en origen a todos los rendimientos de capital.
- * Articular nuevos métodos de estimación de los rendimientos profesionales y extender a todas las actividades los nuevos módulos aplicados a los rendimientos empresariales.
- * Convertir en operativo el Impuesto sobre el Patrimonio. Instrumento muy importante sería realizar una revisión de los valores catastrales de los inmuebles que, contemplando todas las especificidades sociales y, por tanto, garantizando la protección de los sectores menos favorecidos, establezca los valores reales necesarios para que pueda ser efectiva la tarifa del impuesto.
- * Eliminar las deducciones del Impuesto de Sociedades con objeto de lograr que el tipo efectivo se aproxime al tipo teórico. A la vez, mantener el actual tipo del 35%, no cediendo a la pretensión de establecer una regularización de balances.
- * Establecer un tipo superreducido en el IVA, que contenga los productos sociales suficientes para lograr un doble objetivo: no aumentar el peso de la tributación indirecta que conlleva el aumento del tipo medio y discriminar positivamente a las rentas menos elevadas aumentando su renta disponible.

Es necesario que de una forma definitiva, alejándose de los criterios estrictamente monetaristas, se realice una reforma del sistema tributario en su conjunto que basado en los criterios citados anteriormente tenga la garantía de continuidad en el tiempo.

TABLA VII.1
PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (consolidado)
RESUMEN DEL GASTO POR CAPITULOS
(Ptas. corrientes en miles de millones)

CAPITULOS	1990	1991	1992(i)	1992(L)	1993	
I. Personal	3.077,7	3.386,0	3.668,7	3.895,0	3.773,0	
II. Compra bienes y servicios	833,3	887,0	966,7	1.006,1	1.001,0	
III. Gastos financieros	1.466,0	1.545,0	1.955,1	2.048,7	2.353,0	
IV. Transferencias corr.	10.153,0	11.056,0	13.291,9	14.321,1	14.828,0	
Total oper. corrientes	15.530,0	16.874,0	19.882,4	21.270,9	21.955,0	
VI. Inversiones reales	1.475,0	1.555,0	1.286,9	1.235,4	1.272,0	
VII. Transferencias capital	754,0	812,0	655,5	709,7	638,0	
Total oper. capital	2.229,0	2.367,0	1.942,4	1.945,1	1.910,0	
Total oper. no financieras	17.759,0	19.241,0	21.824,8	23.216,0	23.865,0	
VIII. Activos financieros	375,0	284,0	275,0	275,0	432,0	
IX. Pasivos financieros	998,0	1.102,0	1.586,0	1.586,0	1.720,0	
Total oper. financieras	1.373,0	1.386,0	1.861,0	1.861,0	2.152,0	
Total presupuesto	19.132,0	20.627,0	23.685,0	25.077,0	26.017,0	
Evolución anual en %	91/90	92(i)/91	92(L)/91	92(L)/91	93/92(i)	93/92(L)
I. Personal	10,0 %	8,3 %	6,2 %	15,0 %	2,8 %	-3,1 %
II. Compra bienes y servicios	6,4 %	9,0 %	4,1 %	13,4 %	3,5 %	-0,5 %
III. Gastos financieros	5,4 %	26,5 %	4,8 %	32,6 %	20,4 %	14,9 %
IV. Transferencias corr.	8,9 %	20,2 %	7,7 %	29,5 %	11,6 %	3,5 %
Total oper. corrientes	8,7 %	17,8 %	7,0 %	26,1 %	7,0 %	3,2 %
VI. Inversiones reales	5,4 %	-17,2 %	-4,0 %	-20,6 %	-4,0 %	3,0 %
VII. Transferencias capital	7,7 %	-19,3 %	8,3 %	-12,6 %	8,3 %	-10,1 %
Total oper. capital	6,2 %	-17,9 %	0,1 %	-17,8 %	0,1 %	-1,8 %
Total oper. no financieras	8,3 %	13,4 %	6,4 %	20,7 %	6,4 %	2,8 %
VIII. Activos financieros	-24,3 %	-3,2 %	0,0 %	-3,2 %	0,0 %	57,1 %
IX. Pasivos financieros	10,4 %	43,9 %	0,0 %	43,9 %	0,0 %	8,4 %
Total oper. financieras	0,9 %	34,3 %	0,0 %	34,3 %	0,0 %	15,6 %
Total presupuesto	7,8 %	14,8 %	5,9 %	21,6 %	5,9 %	3,7 %

FUENTE: PGE.

TABLA VII. 2

PRESUPUESTOS GENERALES DEL ESTADO (consolidado)
RESUMEN DEL GASTO POR CAPITULOS
 (Ptas. constantes de 1990 en miles de millones)

CAPITULOS	1990	1991	1992	1992(L)	1993	
I. Personal	3.077,7	3.167,4	3.222,4	3.421,2	3.150,2	
II. Compra bienes y servicios	833,3	829,7	849,1	883,7	835,8	
III. Gastos financieros	1.466,0	1.445,3	1.717,3	1.799,5	1.964,6	
IV. Transferencias corr.	10.153,0	10.342,4	11.675,1	12.579,1	12.380,5	
Total oper. corrientes	15.530,0	15.784,8	17.463,9	18.683,5	18.331,2	
VI. Inversiones reales	1.475,0	1.454,6	1.130,4	1.085,1	1.062,0	
VII. Transferencias capital	754,0	759,6	575,8	623,4	532,7	
Total oper. capital	2.229,0	2.214,2	1.706,1	1.708,5	1.594,7	
Total oper. no financieras	17.759,0	17.999,1	19.170,0	20.392,0	19.925,9	
VIII. Activos financieros	375,0	265,7	241,5	241,5	360,7	
IX. Pasivos financieros	998,0	1.030,9	1.393,1	1.393,1	1.436,1	
Total oper. financieras	1.373,0	1.296,5	1.634,6	1.634,6	1.796,8	
Total presupuesto	19.132,0	19.295,6	20.804,7	22.026,6	21.722,7	
Evolución anual en %	91/90	92(i)/91	92L/92i	92L/91	93/92(i)	93/92(L)
I. Personal	2,9 %	1,7 %	6,2 %	8,0 %	-2,2 %	-7,9 %
II. Compra bienes y servicios	-0,4 %	2,3 %	4,1 %	6,5 %	-1,6 %	-5,4 %
III. Gastos financieros	-1,4 %	18,8 %	4,8 %	24,5 %	14,4 %	9,2 %
IV. Transferencias corr.	1,9 %	12,9 %	7,7 %	21,6 %	6,0 %	-1,6 %
Total oper. corrientes	1,6 %	10,6 %	7,0 %	18,4 %	5,0 %	-1,9 %
VI. Inversiones reales	-1,4 %	-22,3 %	-4,0 %	-25,4 %	-6,0 %	-2,1 %
VII. Transferencias capital	0,7 %	-24,2 %	8,3 %	-17,9 %	-7,5 %	-14,5 %
Total oper. capital	-0,7 %	-22,9 %	0,1 %	-22,8 %	-6,5 %	-6,7 %
Total oper. no financieras	1,4 %	6,5 %	6,4 %	13,3 %	3,9 %	-2,3 %
VIII. Activos financieros	-29,2 %	-9,1 %	0,0 %	-9,1 %	49,3 %	49,3 %
IX. Pasivos financieros	3,3 %	35,1 %	0,0 %	35,1 %	3,1 %	3,1 %
Total oper. financieras	-5,6 %	26,1 %	0,0 %	26,1 %	9,9 %	9,9 %
Total presupuesto	0,9 %	7,8 %	5,9 %	14,2 %	4,4 %	-1,4 %

FUENTE: Elaboración propia a partir de los PGE.

· TABLA VII. 3
 PGE CONSOLIDADO
 PARTICIPACION POR EPIGRAFES

	1990	1991	1992	1992(L)	1993
I. Personal	16,1 %	16,4 %	15,5 %	15,5 %	14,5 %
II. Compra bienes y servicios	4,4 %	4,3 %	4,1 %	4,0 %	3,8 %
III. Gastos financieros	7,7 %	7,5 %	8,3 %	8,2 %	9,0 %
IV. Transferencias corr.	53,1 %	53,6 %	56,1 %	57,1 %	57,0 %
Total oper. corrientes	81,2 %	81,8 %	83,9 %	84,8 %	84,4 %
VI. Inversiones reales	7,7 %	7,5 %	5,4 %	4,9 %	4,9 %
VI. Tranferencias capital	3,9 %	3,9 %	2,8 %	2,8 %	2,5 %
Total oper. capital	11,7 %	11,5 %	8,2 %	7,8 %	7,3 %
Total oper. no financieras	92,8 %	93,3 %	92,1 %	92,6 %	91,7 %
VIII. Activos financieros	2,0 %	1,4 %	1,2 %	1,1 %	1,7 %
IX. Pasivos financieros	5,2 %	5,3 %	6,7 %	6,3 %	6,6 %
Total oper. financieras	7,2 %	6,7 %	7,9 %	7,4 %	8,3 %
Total presupuesto	100,0 %				

FUENTE: PGE.

VII. PRESUPUESTO CONSOLIDADO DEL ESTADO, ENTES PUBLICOS, ORGANISMOS AUTONOMOS Y SEGURIDAD SOCIAL

VII.1. Presupuesto consolidado de gasto público

El presupuesto global de gastos del Estado, Organismos Autónomos, Entes Públicos y Seguridad Social mantiene la línea apuntada para el sector Estado. La dotación establecida alcanza los 26,0 billones de pesetas, correspondiendo 23,8 billones a operaciones no financieras y 2,1 billones a las financieras. No existiendo previsión de liquidación para 1992 nada más que para las operaciones no financieras, la evolución en este apartado muestra una reducción en términos reales del -2,3%. Si se excluyen los gastos financieros destinados al pago de intereses de la Deuda Pública, la disminución se amplía hasta el -4%.

Realizando un análisis por capítulos, se puede comprobar que el crecimiento negativo del gasto es generalizado excepto para los correspondientes a gastos financieros y operaciones financieras, es decir, el servicio de la deuda pública en su componente de intereses y saldo entre amortización del principal y nuevas emisiones. El conjunto de gastos financieros supone un 17,3% del total del presupuesto consolidado, debido a la elevación del coste de financiación de la deuda, que añadir a una importante dotación de fondos dirigidos a nuevo endeudamiento. También se ha producido un importante aumento de las dotaciones destinadas a la compra de activos, normalmente emitidos por empresas públicas, al no disponer de información más desagregada no se puede realizar un mínimo juicio de los motivos que impulsan esta actitud.

La evolución en términos reales sobre la previsión de liquidación realizada para 1992, tal como se puede constatar en la tabla VII.2, muestra la evolución negativa reseñada que afecta, incluso, al capítulo de inversiones reales que para el sector Estado era positiva.

Hay que resaltar por su importancia, la disminución del gasto en el capítulo I, personal público activo y pasivo, que se eleva a -7,9%, como suma de la congelación en la subida salarial de 1993 y la amortización de puestos de trabajo al congelar la oferta pública de empleo. La dotación para 1993 es inferior en 316.000 millones a la cantidad resultante de aumentar la liquidación de 1992 en el porcentaje previsto de inflación, si bien es cierto que la desviación se reduce sensiblemente hasta los 79.100 millones, si la operación se realizase sobre la dotación inicial para el año citado.

La evolución del gasto en términos reales en el capítulo IV, transferencias corrientes, es también negativa y se eleva al -1,6%. Este capítulo que absorbe el 57% del total del gasto público consolidado se destina a capítulos fundamentales relacionados con las prestaciones sociales (desempleo, sanidad, educación, pensiones, prestaciones familiares, etc.), transferencias a las Administraciones Territoriales, empresas públicas y privadas, Comunidad Europea, etc.

Dentro del reparto del gasto público por capítulos, si se considera el peso por epígrafes en el conjunto de operaciones no financieras la distribución es la siguiente:

- * Transferencias corrientes: 61,98% (14,8 billones de pts)
 - A familias e instituciones sin ánimo de lucro: 36,61%
 - A Comunidades Autónomas: 12,75%
 - A Corporaciones Locales: 4,34%
 - A empresas privadas: 3,09%
 - Transferencias al exterior: 3,17%
 - A empresas públicas: 2,02%

- * Gastos de personal y funcionamiento: 15,81% (3,7 billones)
- * Gastos financiación intereses Deuda Pública: 10,2% (2,3 billones)
- * Inversiones reales: 6,55% (1,2 billones)
 - Inversiones reales: 4,89%
 - Inversiones financieras: 1,66%

Por funciones y en orden de importancia según los valores absolutos, casi el cincuenta por ciento se dedica a infraestructuras básicas (urbanismo, comunicaciones) y transportes, le sigue muy de lejos la función defensa con un quince por ciento, y con poco más del tres por ciento los epígrafes de seguridad y protección civil, seguridad y protección social, sanidad, educación, e investigación científica.

Por territorios, las inversiones a realizar tanto por el Estado como los Organismos Autónomos y Entes Públicos, se sitúan principalmente en Madrid, Andalucía, Castilla-León, País Valenciano y Cataluña; el resto reciben inversiones por debajo de los 30.000 millones de pesetas.

- * Transferencias de capital: 2,7% (638 mil millones)
 - CC.AA.: 0,7%
 - CC.LL.: 0,1%
 - Empresas públicas: 0,4%
 - Empresas privadas: 0,8%
 - Familias e instituciones sin lucro: 0,4%
 - Exterior: 0,1%

El conjunto de gastos dedicados a operaciones de capital (inversiones + transferencias de capital) que asciende casi dos billones de pesetas, supone algo más del tres por ciento del PIB. Por lo tanto, para lograr el cinco por ciento prometido por las autoridades económicas, deberán ser las A.A.TT. las que desarrollen un amplio esfuerzo en este apartado.

CAPITULOS	Respecto a liquidación PGE-92	Respecto a inicial PGE-92
I. Gastos de personal	-316,7	-79,0
II. Compra bienes y servicios	-67,4	-25,6
III. Gastos financieros	+177,2	+276,6
IV. Transferencias corrientes	-380,9	+712,0
VI. Inversiones reales	-39,9	-94,6
VII. Transferencias capital	-115,7	-58,1
OP NO FINANCIERAS	-970,0	+687,0

* Obsérvese la gran diferencia en la comparación al realizarla entre la previsión de liquidación y las dotaciones iniciales.
En algunos casos, como para las transferencias corrientes, se invierte hasta el signo.
Las diferencias son resultado de las desviaciones producidas durante 1992.
No se debe olvidar que las cantidades ejecutadas son las realmente gastadas y de acuerdo a las mismas se ha comportado el crecimiento del PIB.

Descontadas las operaciones financieras, la participación de las transferencias corrientes aumenta porcentualmente en el conjunto del gasto. Dentro de las mismas, las destinadas a las Administraciones Territoriales también mantienen aumentos reales, recursos que suponen una mayor descentralización regional en la decisión y ejecución del gasto público.

Es interesante comprobar si a los gastos financieros relacionados con el pago de intereses de la Deuda Pública se le añaden los dirigidos a nuevo endeudamiento, la cantidad resultante absorbe un porcentaje similar a los gastos de personal.

Las provisiones de gasto para inversiones reales, a pesar de seguir siendo elevadas, disminuyen su peso relativo desde 1990.

De igual forma, es conveniente resaltar que la suma de gastos destinados a las empresas privadas vía transferencias corrientes y de capital (804.800 millones de pesetas) es muy superior a las dedicadas a las empresas públicas (524.000 millones). Este hecho es criticable no ya por las cuantías destinadas a la empresa privada, aunque si debería serlo el método elegido para su puesta en práctica, sino por lo que significa de falta de apoyo a la empresa pública renunciando a su uso como instrumento de política industrial.

En la tabla anterior nº VII.4 se puede analizar la desviación existente entre las dotaciones de gasto por capítulos contenidas en el anteproyecto de presupuestos y la que hu-

biera sido necesaria para que las mismas se igualara al porcentaje nominal de crecimiento previsto para el conjunto de la economía. Si se realiza la simulación respecto a la previsión de liquidación para 1992, es decir con lo realmente gastado el año anterior, en su conjunto las operaciones no financieras crecen casi un billón menos de lo que se hubiera considerado de acompañamiento al ritmo de aumento del PIB (6,2% nominal). Mientras, las dotaciones dedicadas a transferencias corrientes y de capital, gastos de personal e inversiones reales tienen asignadas cantidades inferiores a las que les hubiesen correspondido si se hubiera mantenido una evolución igual a la del conjunto de la economía, el capítulo de gastos financieros crece muy por encima.

Por contra si la simulación se realiza respecto a las dotaciones iniciales asignadas en el PGE-92 que, en teoría representaban la intención de gasto, la evolución es muy diferente, invirtiéndose incluso el signo en alguno de los capítulos, como es el caso de las transferencias corrientes.

El ejercicio de simulación no pretende más que reiterar la importancia de realizar con rigor las asignaciones presupuestarias, mostrando la necesidad de explicación el destino y las causas de las elevadas desviaciones en la ejecución de los programas de gasto durante 1992.

TABLA VII. 5
PGE CONSOLIDADO POR POLITICAS
PRESUPUESTOS INICIALES

POLITICAS	Ptas. corrientes		Ptas. de 1990			Peso relat. en %	
	1992	1993	1992	1993	93/92	1992	1993
Agricultura	568,9	756,3	499,9	631,3	26,3 %	2,4	2,9
Sanidad	2.508,0	2.893,7	2.203,9	2.415,4	9,6 %	10,6	11,1
Pensiones	5.312,5	5.941,5	4.668,3	4.959,5	6,2 %	22,4	22,8
Desempleo y otros	2.840,0	3.083,3	2.495,6	2.573,7	3,1 %	12,0	11,9
Promoción empleo	306,3	329,3	269,2	274,9	2,1 %	1,3	1,3
Infraestructuras	781,5	768,0	686,7	641,1	-6,6 %	3,3	3,0
Justicia	214,7	220,1	188,7	183,7	-2,6 %	0,9	0,8
Educación	971,4	1.005,0	853,6	838,9	-1,7 %	4,1	3,9
Investigación	201,2	183,7	176,8	153,3	-13,3 %	0,8	0,7
Seguridad Ciudadana	519,9	522,0	456,9	435,7	-4,6 %	2,2	2,0
Vivienda	100,3	99,9	88,1	83,4	-5,4 %	0,4	0,4
Defensa	804,2	791,6	706,7	660,8	-6,5 %	3,4	3,0
P. Industrial y energ.	220,1	211,3	193,4	176,4	-8,8 %	0,9	0,8
Subvenciones transpo.	267,0	247,3	234,6	206,4	-12,0 %	1,1	1,0
Total Pol. Gasto	15.616,0	17.053,0	13.722,3	14.234,6	3,7 %	65,9	65,5
Ad. Tributaria	132,7	132,0	116,6	110,2	-5,5 %	0,6	0,5
Comunidad Europea	686,2	798,5	603,0	666,5	10,5 %	2,9	3,1
Deuda Pública	3.490,9	4.028,8	3.067,6	3.362,9	9,6 %	14,7	15,5
AA.TT.	2.651,0	2.907,3	2.329,5	2.426,8	4,2 %	1,2	11,2
Total compromisos	6.960,8	7.866,6	6.116,7	6.566,4	7,4 %	29,4	30,2
Resto	1.102,2	1.096,0	968,5	914,9	-5,5 %	4,7	4,2
Total	23.679,0	26.015,6	20.807,6	21.715,9	4,4 %	100,0	100,0

FUENTE: Memoria económico-financiera de los PGE-93.

* Cifras de presupuestos iniciales al no existir desagregación por funciones de la previsión de liquidación para 1992.

VII.2. Resumen políticas de gasto por funciones

Un buen instrumento para analizar el gasto público es su reparto según las funciones que va a cumplir, instrumentadas a través de las distintas políticas.

Los criterios fundamentales expuestos por los autores en la Memoria explicativa de los PGE-93 se concretan en la cobertura de los gastos ligados a los derechos subjetivos amparados legalmente, conservando los niveles de protección social ya alcanzados, a la vez, que se mantiene un esfuerzo inversor en infraestructuras superior a la media comunitaria. A la vista de las cifras de la tabla nº VII.5, se podría verificar la afirmación oficial, pero si se incluyen otros parámetros adicionales, se puede observar que el criterio no se cumple en su totalidad.

Como limitación importante, hay que tener en cuenta que las cifras disponibles no incluyen la previsión de liquidación del año 1992 desagregada por políticas, liquidación que como se ha mencionado anteriormente contiene una importante desviación que tiene repercusiones a la hora de analizar la necesidad de recursos para mantener o alcanzar un determinado nivel de prestaciones. Efectuando una lectura más detallada de la distribución funcional del gasto público consolidado se puede observar:

a) El apartado de **pensiones (30)**, es uno de los pocos en los que se cumple el objetivo mencionado con anterioridad estableciéndose una dotación de gastos que mantiene el poder adquisitivo de las pensiones, en cumplimiento con la cláusula de mantenimiento del poder adquisitivo contenida en el acuerdo firmado en 1990.

Para el cálculo de la dotación se ha aplicado una previsión de inflación para 1992 del 6,4% medida noviembre sobre noviembre, probablemente un poco inferior a la definitiva. Caso de desviación es de esperar que, si se está dentro de plazo se incluyan en los PGE-93 definitivos las modificaciones necesarias o, en caso contrario, se autorice durante el ejercicio próximo un crédito extraordinario.

La dotación asignada a este apartado alcanza 5,9 billones de pesetas e incorpora un crecimiento nominal del 11,8% (efectivo del 6,2%), con un peso relativo del 22,8 sobre el total del presupuesto, cuatro décimas superior a la existente el año anterior.

b) En lo referente a la **prestación por desempleo y otras prestaciones sociales**, la dotación para 1993 asciende a casi 3,1 billones de pesetas, con un aumento efectivo sobre el presupuesto inicial de 1992 del 3,1%. Por su especial repercusión se detallan las partidas correspondientes a protección al desempleo e Incapacidad Laboral Transitoria (ILT)

b.1) Del total asignado a esta política, 1,7 billones se han destinado específicamente a la **protección al desempleo**. En términos nominales se produce una evolución positiva del 9,6% sobre la dotación inicial de 1992, que se debe fundamentalmente al aumento de los subsidios. Pero, para obtener conclusiones en este apartado es necesario tener en cuenta:

- El recorte de la prestación incluida en el RD 1/92 (Ley 22/92) que incorpora la pérdida parcial o total de un derecho subjetivo.

- Reiteradamente se ha advertido de la baja presupuestación que, de una forma consciente, han efectuado las autoridades económicas en los últimos ejercicios. Así, se ha utilizado como argumento para disminuir la prestación la presunta desviación de 400.000 millones que se produciría en 1992. Caso de ser cierto, la desviación hubiera sido adición de un aumento del número de desempleados con derecho a prestación y la desviación implícita que se contenía en la dotación inicial de los PGE-92, no pudiéndose argumentar la teoría de una presunta quiebra del sistema de financiación.

- Con los datos suministrados por el INEM (realizada a 30 de junio), la dotación para 1993 supone una disminución de 205.000 millones respecto a la previsión de liquidación realizada para 1992, lo que implica una disminución efectiva del gasto final destinado a la protección del desempleo. Hay que recordar que los cálculos realizados por el Ministerio de Economía cifraban el recorte en 430.000 millones anuales, cantidad necesaria a dotar en 1993, caso de haberse mantenido el anterior sistema de prestaciones.

**TABLA VII.6
PGE-93
PRESTACIONES POR DESEMPLEO**

Prestación	1992	1993	Variación %
Prestación contributiva	824.604	804.146	-2,5
Subsidio por desempleo	315.536	409.890	29,9
Subsidio REASS	112.570	104.027	-7,6
Cuotas prest. contributivas	265.726	350.171	31,8
Cuotas subsidio desemp.	49.928	65.197	30,6
Cuotas asist. sanitaria	13.213	0	-100,0
TOTAL	1.581.577	1.733.431	9,6

(*). Las cifras corresponden siempre a dotaciones iniciales. No se recogen las desviaciones en la ejecución producidas durante 1992.

Teniendo en cuenta estas dos premisas, se puede asegurar que en el apartado de cobertura al desempleo no se cumple ninguno de los dos criterios defendidos por el Gobierno; no se mantienen los derechos subjetivos de los trabajadores ni el nivel de protección social en términos absolutos, ya que, incluso utilizando la comparación entre presupuestos iniciales, este apartado disminuye en una décima su participación en el total del gasto. Es preciso añadir que, la reducción del derecho, además de las repercusiones sobre la protección social, contiene una influencia negativa en la actividad económica al no utilizarse como instrumento anticíclico en tiempos de crisis económica.

(30) Explicación más detallada en el documento "Análisis del Anteproyecto de Presupuestos de la Seguridad Social". Héctor Maravall, de la Secretaría Confederal de Política Institucional.

b.2) La rúbrica correspondiente a **Incapacidad Laboral Transitoria** está marcada por el contenido del RD 5/1992 que establece la obligación de las empresas a hacerse cargo del pago entre el cuarto y el decimoquinto día. La dotación establecida para ILT e invalidez transitoria supone una disminución de 140.000 millones de pesetas sobre la previsión de gasto para 1992.

Del resto de las rúbricas, por su peso en valores absolutos, hay que destacar el aumento sobre presupuesto inicial del año anterior de las dotaciones destinadas a pensiones no contributivas y prestación asistencial: 202.886 millones de pesetas (+19% nominal), los servicios sociales de la Seguridad Social a minusválidos: 130.930 mill de pts (+86,7% nominal) y las pensiones de guerra: 122.957 mill de pts (-26,1% nominal).

c) En el apartado de **fomento de empleo** se engloban básicamente las dotaciones destinadas a la readaptación tecnológica y formativa relacionada con el proceso productivo, y a las medidas de contratación laboral. La cuantificación de los recursos destinados a este apartado también están influidos por el contenido de la Ley 22/92 de medidas urgentes sobre el fomento de empleo y protección al desempleo.

La cuantía provisionada asciende a 329.304 millones de pesetas que se reparten entre el fomento y gestión, formación profesional ocupacional, escuelas taller y casas de oficios y desarrollo de la economía social. En su conjunto los recursos destinados suponen un incremento real del 2,3% sobre las dotaciones inicialmente planteadas para el ejercicio anterior. El reparto es dispar, de manera, que mientras las dotaciones destinadas al fomento de empleo aumentan un 13,7% en términos reales, el resto disminuyen en distinta medida.

d) Para analizar el presupuesto destinado a la **asistencia sanitaria** (31) es necesario tener en cuenta algunas peculiaridades, fundamentalmente la reiterada desviación existente entre dotaciones iniciales y liquidación real, que supera ampliamente el 10% (un mínimo de 220.000 millones de pesetas). Realizada esta aclaración, la dotación asignada asciende a 2,893 billones de pesetas, cantidad que supone un aumento del 15,3% en el gasto destinado a asistencia sanitaria (9,6% en términos reales) respecto al presupuesto inicial de 1992 y, un 6% (0,7% real) respecto a la previsión de liquidación realizada por las autoridades económicas, que se debe calificar, como mínimo, de excesivamente prudente.

A la vista de las cifras y teniendo en cuenta la necesidad de mejorar el nivel de asistencia sanitaria no se puede considerar como suficiente un presupuesto que incluye un crecimiento real negativo sobre los recursos gastados en el anterior ejercicio. Es cierto que existen iniciativas, que tienden a reducir gastos en farmacia y otros apartados que no repercuten en pérdidas del nivel de prestaciones sanitarias, pero, tampoco es menos cierto que, en el mejor de los casos, las medidas anunciadas no darán frutos hasta pasado un tiempo superior a un año, con lo que no se puede utilizar como justificación para implementar una dotación presupuestaria claramente insuficiente.

e) En el apartado de **vivienda** la dotación establecida asciende a 99.974 millones de pesetas que supone una disminución del -5,4% respecto a la dotación inicial de 1992. La cantidad asignada a este capítulo no deja de ser decepcionante, en primer lugar, por la importancia que tiene este bien básico para el conjunto de la sociedad y, en segundo, por el efecto multiplicador que tiene para la actividad económica en su conjunto.

Es reconocido por todos, el importante problema que supone para un colectivo muy

importante de personas la imposibilidad de acceder a una vivienda digna. La política desarrollada desde 1985 ha conllevado un brutal aumento de los precios. Motivo por el cual, a pesar de construirse más viviendas que nunca, se ha multiplicado el número de personas que no pueden acceder a éste imprescindible bien.

Ante esta situación el partido en el Gobierno anunció a bombo y platillo antes de las últimas elecciones municipales, un Plan para los próximos cuatro años que garantizaría la puesta en circulación de 460.000 viviendas a precios relativamente razonables.

Sin entrar a evaluar las deficiencias que contiene el Plan de Viviendas, los datos manejados por el propio MOPT cuantificaban una necesidad de financiación pública para los próximos cuatro años de 760.000 millones de pesetas, repartidos a partes iguales entre AA.CC. y CC.AA, es decir 380.000 millones cada una de las partes, que, anualizados implican una provisión de 95.000 millones de pesetas. Cantidades a sumar a las obligaciones contraídas anteriormente que, en el caso de la Administración Central, a falta de demostración oficial y teniendo en cuenta la política de subsidiación mantenida en la última década, se puede suponer igual al presupuesto integro asignado en anteriores ejercicios.

Acceptadas estas premisas, se puede afirmar que la dotación contenida en los PGE-93 para vivienda convierte en inviable el Plan de viviendas 460.000 para el período 1992-96, por lo menos en lo que respecta a la AA.CC.. La realidad, desgraciadamente, ha demostrado que, por lo menos para el Gobierno, el Plan no ha pasado de ser un simple reclamo electoral. La falta de recursos supone perder la oportunidad, por una parte de satisfacer una importante demanda social que afecta directamente al poder adquisitivo de los trabajadores, por otra limitar su negativa influencia sobre el nivel general de precios y, por último, pero no menos importante, dinamizar el sector constructor que en su segmento residencial tiene un efecto importante sobre la creación de empleo y la dinamización de la actividad económica en su conjunto, en un momento de desaceleración, que puede finalizar en recesión.

f) La dotación proyectada para **justicia** asciende a 220.111 millones de pesetas, lo que supone una disminución del gasto del -2,6% en términos efectivos, disminuyendo en una décima su participación en el conjunto del presupuesto de gastos. Los objetivos referidos por los autores en este apartado son básicamente:

- Desarrollo de las nuevas leyes que establecen la creación de Tribunales y Juzgados de nueva planta y el crecimiento sustancial de los ya existentes.
- Ampliación del número de jueces y magistrados.
- Afrontar los problemas derivados del excesivo número de reclusos que albergan buena parte de los Establecimientos Penitenciarios mediante la creación de nuevas plantas y mejora de las condiciones de los existentes

El análisis de las dotaciones hace suponer dificultades en el cumplimiento de los objetivos previstos, por otra parte muy deseables ante la constatación de las deficiencias que mantiene la justicia española. En el capítulo de personal sólo se contemplan aumentos efectivos de las plantillas en el área de Establecimientos Penitenciarios para la consolidación de 1.431 efectivos de funcionarios y personal laboral que deben ingresar en 1993 en cumplimiento de la Oferta Pública extraordinaria autorizada en 1992. Por programas todos los grandes apartados tienen crecimientos efectivos negativos excepto el correspondiente a Centros e Instituciones Penitenciarias que aumenta algo más del tres

(31) Documento mencionado "Análisis Anteproyecto de Presupuestos de la Seguridad Social".

por ciento. Especial mención hay que realizar al capítulo Tribunales de Justicia y Ministerio Fiscal que absorbiendo más de la mitad del presupuesto tiene un crecimiento negativo del cinco por ciento.

g) La provisión destinada en los PGE-93 a **educación** se eleva a un billón de pesetas, lo que supone una evolución negativa de -1,7% en términos reales respecto a 1992, disminuyendo en dos décimas su participación en el conjunto del gasto (de 4,1 a 3,9%). Las comparaciones con 1992 se ha realizado después de deducir en las dotaciones iniciales de 1992 la partida de 127.950 millones de pts que ha sido transferida a las CC.AA. para financiar la gratuidad de la enseñanza.

Utilizando los criterios de los autores, las prioridades en la dotación del gasto vendrán marcadas por una reducción del número de alumnos en los niveles inferiores, sobre todo en el obligatorio, debido a la disminución de la natalidad y, por contra, un aumento en el resto de los niveles en los cuales todavía no ha afectado la variable demográfica (Bachillerato, F. Profesional y Enseñanza Universitaria). A estos dos efectos habría que añadir uno tercero referido a la tendencia al aumento que todavía se detecta en la tasa de escolarización en sentido global.

En el área no universitaria, la política educativa tiene como punto principal de referencia el desarrollo de la Ley Orgánica de Ordenación del Sistema Educativo (LOGSE) de 1990. En este contexto la citada Ley incluye actuaciones que requieren, de forma obligada, aumentos en las dotaciones de recursos destinados, tanto para conseguir un aumento de las prestaciones como para cumplir las obligaciones derivadas de un nuevo sistema retributivo del profesorado.

En el área universitaria, los objetivos siguen centrados en el desarrollo de la L.R.U.. Es conocido las importantes deficiencias existentes dentro de la Universidad que determinan condiciones de estudio y una enseñanza que dista bastante de poderse calificar como satisfactoria. Los autores determinan como actuaciones prioritarias: atender el crecimiento de la demanda educativa debidas al crecimiento vegetativo, adaptación de la enseñanza a las demandas sociales y laborales del país, más y mejores recursos humanos, instalaciones, etc.

En su conjunto las grandes partidas del gasto en este apartado tienen disminuciones efectivas en su crecimiento:

- Educación infantil y primaria: -2,8%
- Educación secundaria, formación profesional: -0,6%.
- Enseñanzas universitarias: -5,2%. En este apartado se menciona específicamente la necesidad de lograr más recursos propios elevando la tasa de autofinanciación que ha disminuido en los últimos años hasta situarse en el 17%. Para lograrlo puede, en los casos que sea posible, se incrementen las ventas por investigaciones realizadas, o por contra en otros, puede suponer un aumento de las tasas a pagar por los alumnos por encima del IPC.

En la distribución por capítulos la única partida que mantiene un crecimiento positivo es la de gastos de personal con una elevación del 1,7% después de aplicar la previsión de inflación. Aunque es el único, no hay que olvidar que este capítulo supone casi el sesenta por ciento de las dotaciones aplicadas en educación.

h) La dotación prevista para el **apartado de infraestructuras** se eleva a 768.000 millones de pesetas, lo que supone una disminución en términos efectivos del -6,6%, lo que le hace disminuir tres décimas en el conjunto del gasto público (3,3 a 3%). Para efectuar una comparación que se ajuste a la realidad es necesario tener en cuenta que los gastos destinados al sistema portuario se contabilizaran en dos Entes Autónomos específicos, deduciendo estos gastos que pasan a otro capítulo, la comparación con las asignaciones de 1992 arroja un inferior descenso del -0,5%.

La evolución se invierte a términos positivos si se realiza la comparación con la previsión de liquidación para 1992 debido a una ejecución inferior a la inicial. Mas, no se puede olvidar que este comportamiento se puede repetir también en 1993 si se mantiene la actuación realizada en los últimos ejercicios de sacrificar esta partida para lograr mejores cifras de déficit público.

La distribución del gasto en términos mas desagregados referida a los capítulos más importantes es la siguiente:

	Ptas. corrientes		Ptas. de 1990		93/92	Peso relativo	
	1992	1993	1992	1993		1992	1993
Est. y Asis. Téc. OP y Urb.	4.633	4.707	4.071	3.929	-3,5 %	0,6	0,6
Direcc. y Serv. OP y Urb.	20.452	24.791	17.972	20.694	15,1 %	2,6	3,2
Planif. territorial y Urb.	2.285	1.820	2.008	1.519	-24,3 %	0,3	0,2
Infra. recursos hidráulicos	128.373	160.288	112.806	133.796	18,6 %	16,4	20,9
Infra. transp. ferroviario	125.013	121.587	109.853	101.492	-7,6 %	16,0	15,8
Sub. y apoyo transp. terrestre	489	286	430	239	-44,4 %	0,1	0,0
Orden e insp. transp. terrestre	1.665	4.660	1.463	3.890	165,9 %	0,2	0,6
Infra. carreteras (nuevas)	337.252	343.600	296.355	286.811	-3,2 %	43,1	44,7
Infra. carreteras (conserv.)	70.394	76.899	61.858	64.189	3,8 %	9,0	10,0
Tráf. marítimo y vig. costera	9.271	9.136	8.147	7.626	-6,4 %	1,2	1,2
Infra. y explot. portuaria	61.038	0	53.636	0	-100,0 %	7,8	0,0
Actuación en la costa	14.582	16.076	12.814	13.419	4,7 %	1,9	2,1
Sub. y apoyo transp. marítimo	1.333	500	1.171	417	-64,4 %	0,2	0,1
Explot. circulac. aérea	4.817	3.987	4.233	3.328	-21,4 %	0,6	0,5
Total	781.597	768.337	686.816	641.350	-6,6 %	100,0	100,0

* h.1.- **Carreteras:** Absorbe casi el cuarenta y cinco por ciento del total del gasto. En 1993 se terminará, con un año de retraso, casi en su totalidad el Plan General de Carreteras, incorporando algún proyecto complementario del segundo Plan previsto para el período posterior a 1993.

* h.2.- **Ferrocarril:** Absorbe el quince por ciento del total del gasto destinado a infraestructuras. Dentro de la explicación contenida en la Memoria Económica financiera se detectan algunas lagunas y contradicciones al referirse a este tipo de actuaciones. Por un lado se felicitan de la finalización del TAV en la línea Madrid-Sevilla, y por otro se establece que la prioridad fundamental durante 1993 se asentará en la mejora de los servicios de cercanías de las grandes ciudades.

Mas, si se intenta desagregar el total de la dotación (121.000 millones de pts) se desprenden algunas dudas. Una primera asociada a la posible insuficiencia en la dotación referida para 1992 para la construcción del TAV, todavía sin evaluar oficialmente el coste en su conjunto. En segundo lugar, a pesar de la prioridad que teóricamente se le concede, la dotación asignada a las cercanías no alcanza los 20.000 millones de pesetas. Por otra, cuando se desagrega el reparto de gastos por funciones no queda claro cuales son los destinos finales del capítulo 513A Infraestructura del Transporte Ferroviario, pudiéndose extraer la consecuencia que la mayoría del gasto se destinan a transferencias de capital a gestionar por RENFE relacionadas con créditos pendientes de pago asociados al Tren de Alta Velocidad.

Conocidas las importantes deficiencias existentes en el sistema de transporte por ferrocarril en España, no parecen oportunos los destinos de gasto elegidos. A la hora de establecer las prioridades, es necesario tener en cuenta las necesidades básicas y, en este caso, parece mas importante apostar por el desdoblamiento de vía en una parte mayor del territorio y la mejora de los servicios de cercanías que otras obras que deberían ser la culminación de un proceso y nunca comienzo del mismo.

* h.3.- **Infraestructuras hidráulicas:** Absorbe el dieciséis por ciento del gasto. Dentro de esta función se pretende incidir en la calidad del agua, teniendo en cuenta que la cantidad disponible no es escasa y su utilización podría ser mejor. De esta forma el objetivo prioritario establecido por los autores es la mejora de la depuración del agua.

i) Para las funciones de **industria y energía** se dotan 211.300 millones de pesetas, lo que supone una disminución efectiva del -8,8%, provisión que implica una nueva pérdida de peso de esta política en el conjunto del gasto (de 0,9 a 0,8%).

Para explicar las dotaciones provisionadas, los autores realizan una amplia declaración de principios sobre la prevalencia, casi exclusiva, "de la asignación óptima de recursos a través de las fuerzas del mercado, con el fin de lograr la aceleración del ajuste estructural, la mejora de la competitividad industrial y una estructura industrial y tecnológica consolidadas a largo plazo". De esta forma, confirman "una política industrial caracterizada por medidas de carácter horizontal y la utilización excepcional y con una dimensión temporal de políticas sectoriales con una visión progresivamente menos intervencionista, de acuerdo con las líneas directrices y la normativa comunitaria" (32).

Por otra parte, es curioso apreciar su consideración negativa para la actividad industrial

de una cierta atonía de la demanda interna española y de la falta de expectativas, condiciones provocadas en buena parte por la política económica utilizada por el propio Gobierno.

Las actuaciones consideradas como prioritarias por el Ministerio de Industria son las siguientes:

- * promoción de medidas dirigidas a la aceleración del ajuste estructural de la economía.
- * aumento de la competitividad de las empresas propiciando su adaptación al Mercado Unico Europeo.
- * modernización y diversificación del tejido empresarial.
- * creación de un entorno favorable y mas competitivo en el que se desarrollen las actividades empresariales, contribuyendo a mejorar la eficiencia y la productividad de las empresas industriales y de servicios ubicados en España.

TABLA VII. 8
PGE. CLASIFICACION FUNCIONAL POR PROGRAMAS
INDUSTRIA Y ENERGIA (en mill. ptas.)

	Ptas. corrientes		Ptas. de 1990		93/92	Peso relativo	
	1992	1993	1992	1993		1992	1993
Seg. nuclear y prot. radiolog.	5.029	4.789	4.419	3.997	-9,5 %	2,3	2,3
Dir. y Serv. generales Ind., Com. y Turismo	6.910	7.563	6.072	6.313	4,0 %	3,1	3,6
Reg. y protección prop. ind.	3.829	3.984	3.365	3.326	-1,2 %	1,7	1,9
Calidad y seguridad industrial	3.189	2.777	2.802	2.318	-17,3 %	1,4	1,3
Competitividad emp. ind.	7.977	7.780	7.010	6.494	-7,4 %	3,6	3,7
Reconv. y reindustrialización	102.395	94.316	89.978	78.728	-12,5 %	46,5	44,6
Apoyo a PYMES	3.864	3.053	3.395	2.548	-24,9 %	1,8	1,4
Incentivos reg. localiz. ind.	20.269	19.387	17.811	16.183	-9,1 %	9,2	9,2
Normativa y des. energético	9.593	7.151	8.430	5.969	-29,2 %	4,4	3,4
Explotación minera	57.094	60.506	50.170	50.506	0,7 %	25,9	28,6
Total	220.149	211.306	193.453	176.382	-8,8 %	100,0	100,0

Si bien los criterios establecidos, aunque insuficientes, podrían ser compartidos en buena medida, no se puede desprender de los mismos la renuncia a articular medidas distintas a la sola ordenación del mercado, que orienten y potencien determinadas activida-

(32) Memoria Económico-Financiera de los PGE-93 en su página 333.

des que aumenten el nivel de actividad industrial y las posibilidades de competencia. A pesar de las orientaciones contenidas en la política industrial de la Comunidad Europea, no se puede utilizar como justificación permanente la recomendación a la competencia evitando establecer otro tipo de medidas distintas a la libre asignación de recursos dentro del libre mercado.

Con las dotaciones realizadas no parece se puedan desarrollar dentro de la política industrial y energética, los programas necesarios para conseguir los objetivos de aumentar la capacidad de competencia de la industria española por otra vía distinta a la de los inferiores costes salariales.

Desagregando la partida de gasto asignada, casi la mitad se destinan al programa 723B *reconversión y reindustrialización*, de los que prácticamente en su totalidad (94.316 millones Pts) se dirigirán a las reconversiones a realizar en el sector naval y siderúrgico. Casi una tercera parte se destinaron al programa 741F *explotación minera* con 60.506 mill de pts a dirigir básicamente a HUNOSA. Complementariamente, se destinan tan sólo 19.387 millones de pts al 724C *incentivos regionales a la localización industrial* y 3.053 mill de pts al 724B de *apoyo a la pequeña y mediana empresa*, programas con una repercusión superior en un elevado número de explotaciones y sectores que podían conformar un núcleo activo de actuación en un determinado número de actividades económicas.

j) La dotación asignada al apartado de **investigación**, (33) de especial importancia para la economía española a la vista de la escasa cobertura de la balanza tecnológica, asciende a 183.784 millones de pesetas, lo que supone una disminución del -13,9% en términos efectivos. La dotación asignada reduce la cantidad presupuestada al 0,67% del PIB, muy lejos de la promesa realizada de elevar hasta el 1% del PIB los gastos en I+D.

Las reducciones se producen en todos los epígrafes, a pesar de lo contenido en la memoria explicativa de los PGE-93 que pretende encubrirlas con el argumento de un aumento en términos nominales de los recursos destinados al Programa de Investigación Científica que, en teoría da cobertura presupuestaria al Plan Nacional, las cifras muestran la falsedad de la afirmación.

Dentro del general retroceso, las minoraciones más acentuadas las soportan los programas 542C fuerzas armadas (-30%: asociados básicamente al EFA), 542E *investigación y desarrollo tecnológico* (-11,4%), 542I *investigación sanitaria* (-6,2%), *investigación técnica* (-9,0%), 541A *investigación científica* (-2,3%). En la distribución por capítulos, las inversiones reales, transferencias de capital y los gastos de personal son los destinos peor tratados.

Es bastante lógico pensar que a partir de las cifras asignadas se ponga en grave peligro, no ya el inicio de nuevos proyectos, sino incluso el desarrollo de alguno de los que están actualmente en funcionamiento. Las dotaciones establecidas parecen mostrar la renuncia a tomar un camino de aumento de la competitividad basado en mayor y mejor tecnología, que modifique la actual opción de competencia vía costes salariales.

Por su creciente importancia en los PGE, es interesante incluir los **flujos presupuestarios con la Comunidad Europea**. España en su calidad de estado miembro está obli-

gado a financiar, mediante una serie de aportaciones el presupuesto de la Comunidad Europea, a su vez, al ejecutarse el mismo, la Comunidad realiza en España una serie de gastos a través del FEOGA en sus dos secciones de garantía y orientación, el Fondo Social Europeo y el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER). El saldo mostrará una posición de acreedora o receptora neta. Desde la entrada en 1986, el saldo español ha sido acreedor, aunque en términos reales sigue una tendencia descendente desde 1989.

La aportación española ascenderá en 1993 a casi ochocientos mil millones de pesetas, un 16,5% mayor en términos nominales que la realizada en 1992. En compensación los gastos a ejecutar por la Comunidad Europea en el próximo ejercicio ascenderán a un billón de pesetas. El saldo favorable para España supone algo más de doscientos mil millones de pesetas, con una disminución de más de treinta mil millones respecto al que se va a obtener en 1992.

(33) Análisis más detallado en "PGE I+D 1993: Presupuestos en caída libre". Alicia Durán para la Comisión Confederada de Ciencia y Tecnología de CC.OO.

TABLA VII. 9
PGE INGRESOS CONSOLIDADO NO FINANCIERO
ESTADO, ORG. AUTONOMOS, SEG. SOCIAL Y ENTES PUBLICOS
 (En miles de millones)

CAPITULOS	1990	1991	1992	1993
I. I. Directos+Cot. Sociales	10.520,0	11.787,9	13.233,5	14.239,9
I. Directos	4.880,0	5.554,0	6.026,9	6.522,3
Cot. Sociales	5.640,0	6.233,9	7.206,6	7.716,4
II. I. Indirectos	4.413,0	4.383,6	4.845,7	5.277,1
III. Tasas y otros ingr.	531,0	558,6	407,0	443,5
IV. Transf. corrientes	408,7	800,7	926,9	1.098,6
V. Ing. patrimoniales	724,6	822,5	1.020,2	1.086,6
* Op. corrientes	16.597,3	18.353,3	20.433,3	22.145,7
VI. Enaj. inv. reales	58,3	43,2	33,6	23,3
VII. Transf. capital	167,5	265,2	230,2	266,3
* Op. capital	225,8	308,4	263,8	289,6
Total op. no financieras	16.823,1	18.661,7	20.697,1	22.435,3
Ptas. constantes 1990	1990	1991	1992	1993
I. I. Directos+Cot. Sociales	10.520,0	11.027,0	11.623,8	11.889,5
I. Directos	4.880,0	5.195,5	5.293,8	5.445,8
Cot. Sociales	5.640,0	5.831,5	6.330,0	6.442,8
II. I. Indirectos	4.413,0	4.100,7	4.256,3	4.406,1
III. Tasas y otros ingr.	531,0	522,5	357,5	370,3
IV. Transf. corrientes	408,7	749,0	814,2	917,3
V. Ing. patrimoniales	724,6	769,4	896,1	907,2
* Op. corrientes	16.597,3	17.168,7	17.947,8	18.490,4
VI. Enaj. inv. reales	58,3	40,4	29,5	19,5
VII. Transf. capital	167,5	248,1	202,2	222,3
* Op. capital	225,8	288,5	231,7	241,8
Total op. no financieras	16.823,1	17.457,2	18.179,5	18.732,2

TABLA VII. 10
PGE INGRESOS CONSOLIDADO
EVOLUCION ANUAL
 (Ptas. constantes de 1990)

		91/90	92/91	93/92
I. I. Directos+Cot. Sociales		4,8 %	5,4 %	2,3 %
I. Directos		6,5 %	1,9 %	2,9 %
Cot. Sociales		3,4 %	8,5 %	1,8 %
II. I. Indirectos		-7,1 %	3,8 %	3,5 %
III. Tasas y otros ingr.		-1,6 %	-31,6 %	3,6 %
IV. Transf. corrientes		83,3 %	8,7 %	12,7 %
V. Ing. patrimoniales		6,2 %	16,5 %	1,2 %
* Op. corrientes		3,4 %	4,5 %	3,0 %
VI. Enaj. inv. reales		-30,7 %	-27,0 %	-34,1 %
VII. Transf. capital		48,1 %	-18,5 %	10,0 %
* Op. capital		27,8 %	-19,7 %	4,4 %
Total op. no financieras		3,8 %	4,1 %	3,0 %
Participación por epígrafes	1990	1991	1992	1993
I. I. Directos+Cot. Sociales	62,5 %	63,2 %	63,9 %	63,5 %
I. Directos	29,0 %	29,8 %	29,1 %	29,1 %
Cot. Sociales	33,5 %	33,4 %	34,8 %	34,4 %
II. I. Indirectos	26,2 %	23,5 %	23,4 %	23,5 %
III. Tasas y otros ingr.	3,2 %	2,0 %	2,0 %	2,0 %
IV. Transf. corrientes	2,4 %	4,3 %	4,5 %	4,9 %
V. Ing. patrimoniales	4,3 %	4,4 %	4,9 %	4,8 %
* Op. corrientes	98,7 %	98,3 %	98,7 %	98,7 %
VI. Enaj. inv. reales	0,3 %	0,2 %	0,2 %	0,1 %
VII. Transf. capital	1,0 %	1,4 %	1,1 %	1,2 %
* Op. capital	1,3 %	1,7 %	1,3 %	1,3 %
Total op. no financieras	100,0 %	100,0 %	100,0 %	100,0 %

FUENTE: Memoria Económico-Financiera de los PGE-92.

VII.3. Presupuesto consolidado de Ingresos

El presupuesto de ingresos consolidado asciende a 22,5 billones de pesetas, que se reparten según se puede observar la tabla VII.9. Los ingresos previstos suponen un aumento efectivo del 3% sobre la previsión de liquidación para 1992.

Los ingresos consolidados son resultado básicamente de los recursos obtenidos por el Estado a través del sistema tributario y los obtenidos por la Seguridad Social y el INEM a través de las cotizaciones sociales.

El conjunto de cotizaciones sociales son suma de las cuotas pagadas por empleadores y empleados en concepto de contingencias generales, formación profesional y desempleo. El presupuesto contempla un aumento efectivo del 1,8% sobre el ejercicio anterior, 0,8 décimas superior al crecimiento de la economía, consecuencia de la elevación de la cuota por contingencias generales en 0,5 puntos, distribuidos en 0,4 para los empleadores y 0,1 para los empleados, y de la igualación de los topes máximos de la base reguladora para todos los grupos de cotización, lo que significa la elevación de los anteriores topes para los grupos incluidos entre el cinco y el once. A este motivo para elevar la recaudación, hay que añadirle otro de signo contrario, resultado de la previsible disminución del número de personas ocupadas y por tanto de personas cotizantes.

Es interesante comprobar que el peso de las cotizaciones sociales va acompañado de una disminución del peso de las aportaciones del Estado en el global de los gastos asociados con el sistema de la Seguridad Social. De la participación de las cotizaciones sociales en el conjunto de los ingresos del Estado se pueden extraer diversas conclusiones. En primer lugar hay que distribuir el peso entre los empleadores y empleados. El total de la carga supone un 37,7% del salario bruto, de la que más del ochenta por ciento la pagan el empresario y el resto los trabajadores, a pesar de lo cual, no se debe olvidar que en términos de distribución de la riqueza, la Contabilidad Nacional computa íntegramente las cotizaciones como ingresos de los asalariados.

Como segunda, se podría interpretar que las cotizaciones sociales son una carga para-fiscal para los empresarios que equilibra la insuficiente aportación que las rentas de capital en su conjunto realizan al sistema tributario. Mas, esta aportación tiene inconvenientes en términos económicos y sociales, al incorporar una discriminación negativa de los recursos destinados a inversión productiva frente a los rendimientos obtenidos por inversiones financieras fruto de actividades puramente rentistas.

Por último, el aumento de las cotizaciones sociales en el conjunto de ingresos ha venido acompañada del mantenimiento de la aportación global del Estado al conjunto de gastos de la Seguridad Social, con el inconveniente de suponer un camino de financiación con menos equidad teórica que el asimilado al sistema tributario.

Aparte de los ingresos obtenidos a través del sistema tributario, analizados detalladamente en el apartado anterior de los PGE del sector Estado, como único epígrafe, con una aportación significativa, hay que resaltar el capítulo de ingresos patrimoniales. A la cantidad obtenida por el Estado que se elevaba a 668.600 millones de pesetas resultado de los beneficios obtenidos por el Banco de España, Corporación Bancaria e Instituto de Crédito Oficial, hay que añadir los ingresos obtenidos en concepto de intereses, rentas de inmuebles y fondos de maniobra por los Organismos Comerciales que ascienden a 405.400 millones de pesetas, sin poder conocer su destino concreto.

A pesar de las declaraciones realizadas por el Ministro de Economía, dentro del Presupuesto de ingresos no se realizan referencias concretas a ingresos obtenidos por privatización de empresas públicas. No compartiendo la medida en términos teóricos y prácticos, con la información disponible no se puede realizar un estudio en mayor profundidad al no disponer de los datos necesarios. La única referencia conocida se refiere a una partida de 255.787 millones de pesetas situada dentro del presupuesto de las sociedades mercantiles como venta de inmovilizado de acciones propias que, podría corresponder a la cantidad que se piensa obtener por la privatización parcial del capital social de REPSOL.

Analizando el peso de cada uno de los epígrafes sobre el total de ingresos se puede observar que el mayor porcentaje recae sobre las cotizaciones sociales que asumen el 34,4%, dentro de una senda ligeramente ascendente desde 1990 (en el ejercicio anterior se elevó un punto la cuota patronal para desempleo). Le sigue la imposición directa con un 29,1%, que se mantiene en los últimos ejercicios presupuestarios y la indirecta con un 23,5% que ha perdido peso significativamente en el mismo período. Las dos primeras, cotizaciones e imposición directa, absorben el 63,5% de la aportación al global de ingresos.

TABLA VIII. 1
CAPACIDAD (+) Y/O NECESIDAD (-)
NETA DE FINANCIACION DEL SECTOR PUBLICO
(% DEL PIB)

	1986	1987	1988	1989	1990	1991*	1992
Bélgica	-8,8	-7,0	-6,5	-6,0	-5,75	-6,25	-6,0
Dinamarca	3,5	1,8	0,2	0,25	-0,75	-1,25	-1,0
Alemania	-1,3	-1,8	-2,1	0,0	-0,25	-4,75	-4,0
Grecia	-11,6	-9,9	-14,9	-20,0	-20,0	-15,5	-10,75
España	-6,1	-3,6	-3,2	-2,5	-2,5	-2,75	-2,0
Francia	-2,9	-2,5	-1,4	-2,25	-1,0	-1,5	-1,5
Irlanda	-11,0	-8,9	-3,5	-3,75	-1,5	-3,25	-3,5
Italia	-11,7	-11,2	-10,6	-10,25	-9,75	-10,0	-10,0
Luxemburgo	2,5	2,7	-2,5	2,5	2,75	1,75	1,5
Holanda	-5,9	-6,2	-4,9	-4,5	-4,25	-4,75	-5,0
Portugal	-7,8	-7,0	-6,5	-6,0	-6,0	-5,5	-5,0
Reino Unido	-2,4	-1,5	0,8	1,5	1,0	-2,25	-3,25
CE	-4,8	-4,3	-3,6	-3,0	-3,0	-4,5	4,5
EE.UU.	-4,4	-2,3	-2,0	-1,75	-1,5	-1,75	-2,5
Japón	-1,1	-0,3	1,2	1,75	2,0	1,75	2,0

(*) Previsiones realizadas en mayo de 1991. Ante el deterioro de la situación económica, se puede observar que no se acercan demasiado a la realidad.
 FUENTE: Consejo de las Comunidades Europeas. Julio de 1991.

TABLA VIII. 2
DEUDA PUBLICA BRUTA DE LOS PAISES DE LA
COMUNIDAD EUROPEA
(En % del PIB)

	1986	1989	1990	1991*	1992*
Bélgica	123,7	128,9	127,5	128,1	127,8
Italia	88,4	98,6	100,7	103,3	105,8
Irlanda	115,3	103,8	99,8	97,4	95,2
Grecia	61,1	82,9	86,3	86,0	83,3
Países Bajos	71,7	78,0	78,5	78,8	79,9
Portugal	68,4	71,2	67,3	63,8	61,6
Dinamarca	66,9	62,5	62,4	62,3	61,7
Alemania	42,7	43,6	43,0	45,4	47,2
España	48,0	44,6	45,2	44,5	43,7
Gran Bretaña	57,7	45,1	43,2	44,4	45,6
Francia	34,1	35,7	36,4	37,3	37,8
Luxemburgo	13,4	8,5	6,3	4,7	3,2
EUR 12	58,3	58,6	58,6	60,0	61,0

(*) Previsiones no cumplidas en la mayoría de los casos.
 FUENTE: Decisión del Consejo de 29 de junio sobre el Informe Anual 1990-91 sobre la situación económica de la Comunidad Europea.

TABLA VIII. 3
EVOLUCION DEL DEFICIT DE CAJA NO FINANCIERO AA.PP.

CONCEPTO	1982	1985	1988	1989	1990	1991	1992(E)	1993(p)
ESTADO								
1. Op. presupuestarias	-1.018,2	-1.479,8	-1.116,2	-816,5	-1.103,7	-1.109,7	-1.560,0	-1.421,1
Ingresos	2.655,3	4.419,9	7.913,9	9.529,5	10.207,6	11.240,7	12.558,0	13.406,7
Gastos	3.673,5	5.899,7	9.030,1	10.346,0	11.311,3	12.350,4	14.118,0	14.827,8
2. Op. no presup.	-27,8	-5,6	-59,7	43,1	-68,3	-259,1		
3. Déficit caja	-1.046,0	-1.485,4	-1.175,9	-773,4	-1.172,0	-1.368,8	-1.560,0	-1.421,1
En %	5,3 %	5,3 %	2,9 %	1,7 %	2,3 %	2,5 %	2,6 %	2,3 %
PIB	19.567,3	28.200,9	40.160,4	45.022,1	50.087,4	54.775,2	59.212,4	62.890,9
Déficit AA.TT.	-117,4	-169,2	-120,5	-270,1	-450,8	-876,4	-769,8	-628,9
En %	0,6 %	0,6 %	0,3 %	0,6 %	0,9 %	1,6 %	1,3 %	1,0 %
Total déficit	-1.163,4	-1.654,6	-1.296,4	-1.043,5	-1.622,8	-2.245,2	-2.329,8	-2.050,0
En %	5,9 %	5,9 %	3,2 %	2,3 %	3,2 %	4,1 %	3,9 %	3,3 %
D. Pública Estado	21,9 %	35,2 %	36,7 %	36,2 %	36,1 %	36,1 %	36,1 %	36,2 %
D. Pública AA.TT.	3,3 %	3,6 %	4,4 %	6,5 %	6,6 %	7,6 %	8,3 %	8,8 %
Total	25,2 %		41,1 %	42,7 %	42,7 %	43,7 %	44,4 %	45,0 %

(E) 1990: Liquidación provisional (Memoria PGE-93).
 (A) 1991: Avance de liquidación (Memoria PGE-93).
 (1) 1992 y 1993: Previsión de la memoria PGE-93.
 (2) Deuda pública AA.TT. hasta 1990: Papeles de economía, n.º 35.
 1991 en adelante, simulación a partir de los déficit anuales.
 (*) Faltan datos sobre déficit Seguridad Social. Estiman en 1991: 0,9 % PIB.
 (*) Falta la apelación al Banco de España, que en 1991 suponía el 1,6 % del PIB.

VIII. DEFICIT PUBLICO

El nivel de ingresos y gastos públicos tiene importantes repercusiones para el conjunto de ciudadanos, siendo reflejo de una determinada opción que marca en buena medida el grado de participación del sector público en la vida económica de un país. Pero su importancia no se debe circunscribir a una cifra o porcentaje, también se debe tener en cuenta cuál es el origen de sus ingresos y los programas de gasto a los que se destinan, no pudiéndose olvidar la necesaria transparencia y eficaz gestión que logren la mayor eficiencia en la utilización de unos recursos que siempre son escasos.

Desde el punto de vista territorial y administrativo, el gasto público total se reparte entre la Administración Central, la Seguridad Social, los Organismos Autónomos, las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Los tres primeros se suelen encuadrar dentro de la rúbrica Administraciones Centrales (AA.CC.), mientras que los dos últimos se acumulan dentro de las Administraciones Territoriales (AA.TT.).

El conjunto del gasto público acaparaba en 1990 el 43,3% del PIB español, después de un aumento hasta el 44,9% en 1991, la previsión de gasto para 1993 lo vuelve a situar en el 43,3%. Del total del gasto, el 62,5% se ejecuta a través de las AA.CC. y el 28,7% a través de las Administraciones Territoriales. La evolución de la descentralización en la realización del gasto muestra un proceso en el que las AA.TT. tienen una importancia cada vez mayor, cuestión a tener en cuenta a la hora de analizar el gasto público en su conjunto.

A pesar de haberse incrementado su peso en las dos últimas décadas, la participación del gasto público en la economía española está todavía más de cuatro puntos por debajo de la media comunitaria (48,3% en EUR12), de modo que, caso de considerarlo oportuno, se sigue manteniendo un diferencial aprovechable hasta alcanzar un protagonismo del sector público parejo al aceptado por los países comunitarios más desarrollados.

Antes de realizar un análisis sobre el déficit, es necesario realizar una precisión metodológica de los conceptos utilizados. Existen diferentes acepciones y significados de déficit público, la más utilizada es déficit de caja no financiero y corresponde a la diferencia entre ingresos y gastos ocasionados por las operaciones reales del Estado realizadas durante un ejercicio independientemente al año en el que se establecieron los derechos u obligaciones. Dentro de esta acepción no están incluidas las operaciones financieras relacionadas con los créditos concedidos y compra de valores realizados por el Estado y el saldo resultante entre la emisión y amortización de Deuda Pública.

Otro término utilizado es la necesidad de financiación que corresponde al mismo tipo de operaciones, pero incluyendo dentro de un ejercicio todos los derechos u obligaciones reconocidas durante ese período independientemente de que se realicen los pagos o ingresos.

Los actuales responsables económicos mantienen la teoría que apuesta por la reducción acelerada del déficit público. Después de un período de elevación del mismo (3,9%

en 1981 al 6,9% en 1985) y, coincidiendo con el alza del ciclo económico, las cifras anuales del déficit público han ido disminuyendo en el período posterior. Según las últimas cifras conocidas para 1991, la diferencia entre los ingresos y gastos públicos alcanzan aproximadamente los 2,5 billones de pesetas, es decir, el déficit público total supone un 4,9% del PIB. Del mismo, el 3,3% corresponde a las AA.CC. (2,4 para la Administración Central y 0,9 para la Seguridad Social) y el 1,6% a las Administraciones Territoriales (0,2 las Corporaciones Locales y 1,4 las Comunidades Autónomas).

El planteamiento expuesto por el actual Gobierno, se ha visto refrendado en el Programa de Convergencia al establecer un proceso de reducción del déficit que le situaría en un 1% en 1996, muy por debajo, incluso del 3% contenido en el Tratado de Maastricht. La opción elegida contiene dos diferencias sustanciales con respecto al pasado reciente, en primer lugar, la espectacular disminución del mismo que se prevé en un espacio de tiempo muy reducido y, en segundo, se pretende realizar en un momento de menor crecimiento económico, renunciando, por tanto, entre otras funciones, al papel anticíclico que puede cumplir el gasto público ante este tipo de situaciones.

Se han realizado diferentes previsiones de la evolución del déficit público en 1992, siempre muy distantes al resultado definitivo. En un primer momento dentro de los PGE para 1992 se asignaba un déficit de las AA.CC. del 1,9% del PIB, cantidad que se elevó posteriormente en el Programa de Convergencia de manera sustancial hasta alcanzar el 2,86% que sumados al 1,12% de las AA.TT. componían un 3,98% para el total de las AA.PP. La última previsión conocida atribuye un déficit para las AA.CC. del 3% (34) y del 4,1% para el conjunto de las Administraciones Públicas.

El nivel de deuda pública, en sentido estricto, es el resultado de la acumulación de la financiación de los déficits anuales y las amortizaciones realizadas. En 1990 existía deuda por un valor igual al 42,7% del PIB. La mayoría de la deuda pública corresponde a las AA.CC. aunque en los últimos ejercicios la parte correspondiente a las Administraciones Territoriales ha aumentado hasta situarse en el 6,6% del PIB.

Como se puede observar en la tabla VIII.3, durante el período 1986-91, a pesar de haber incurrido en déficits anuales en algunos casos superiores al cuatro por ciento, se ha mantenido un saldo de deuda pública bruta que oscila alrededor del 41 al 43%. El motivo ha sido un aumento del porcentaje de Deuda Pública emitida acompasado a niveles de crecimiento de la economía relativamente elevados. Ante la actual desaceleración de la actividad es previsible que durante los ejercicios 1992 y 1993 se produzca un incremento del total de la deuda en relación al PIB (simulación realizada en tabla VIII.3).

Durante 1992, a falta de conocer la previsión de liquidación destinada a amortización de deuda y suponiendo que se ha mantenido la dotación inicial, se destinaron a ambos fines casi cuatro billones de pesetas, el 16,5% del presupuesto de gastos consolidado del Estado y un 6,7% del PIB. En los PGE para 1993 las cantidades se han incrementado hasta suponer el 17,3% de las operaciones financieras y no financieras y, el 7,2% del PIB.

En el último período se ha originado un aumento del coste de la financiación de la deuda pública en circulación. La desaparición de los coeficientes obligatorios de inversión, de los pagarés del Tesoro, la eliminación de la vía de monetización del déficit, el

mantenimiento de elevados tipos de interés y, recientemente, la aceleración de los procesos especulativos a nivel internacional han colaborado a este aumento, que tan sólo ha sido paliado muy parcialmente con la aparición de la deuda pública especial fruto del proceso de regularización fiscal realizado a final del último año que reunió, según informaciones oficiales, 1,2 billones de pesetas.

Lo cierto es que a falta de una apuesta en firme por un horizonte de rebaja de los tipos de interés, el coste de financiación de la deuda seguirá incrementándose en los próximos ejercicios con la consiguiente repercusión en el capítulo de gastos de los PGE.

La previsión de déficit público de la AA.CC para 1993 ha sido situado por los responsables económicos en un 2,3%, siendo acompañado por una reducción del déficit de las AA.TT., hasta el 1%, en línea con los acuerdos de corresponsabilidad fiscal alcanzados hace algunos meses. Estas cifras se incardinan dentro del objetivo contenido en el Plan de Convergencia de reducción acelerada del déficit del conjunto de las AA.PP. hasta situarlo en el 1%.

Como novedad, en el próximo ejercicio presupuestario y dentro del objetivo mencionado, se ha limitado al 3% sobre los créditos iniciales el margen de ampliación de compromisos aprobados inicialmente, excluidas las derivadas de los créditos extraordinarios y suplementos de crédito.

No se puede compartir la idea que supone al déficit público una maldad intrínseca, de igual forma, que tampoco la que identifica aumentos indiscriminados del gasto público con la garantía de mejores servicios, prestaciones sociales o infraestructuras. El nivel de déficit público existente en cada momento debe depender del momento histórico y las necesidades de cada economía. Complementariamente, es necesario definir claramente cuales son los objetivos y prioridades, para establecer los correspondientes programas de gasto, garantizando posteriormente, la mayor transparencia y eficiencia en su realización.

A la vista de la actual situación económica y de las deficiencias existentes en la economía española en infraestructuras, política sectorial y protección social no puede ser valorada positivamente la opción por un modelo que renuncia parcialmente a utilizar el instrumento del gasto público dentro de su política económica. Optar por un modelo restrictivo de política fiscal supone renunciar a un gasto público potencial que puede alcanzar los cuatro billones en el período 1993-96, cantidad demasiado importante para no ser utilizada, teniendo en cuenta, además, la solvencia del nivel de deuda pública acumulada.

En el caso español cobra especial importancia garantizar un nivel de inversiones destinadas a actividades productivas y la mejora de un nivel insuficiente de prestaciones sociales. Dirigir los mayores recursos de forma selectiva, aumentar el gasto puede tener repercusiones positivas en la economía española eviteando la recesión, a la vez que establece bases más eficientes para un posterior crecimiento más equilibrado y consistente.

Los que consideran el actual déficit como excesivo deben contemplar como consideración adicional que el actual nivel cumple con lo que se ha venido a denominar regla de oro fiscal de no sobrepasar el volumen de inversiones reales. A nivel global, en el conjunto de las Administraciones Públicas, las autoridades económicas aseguran inversiones iguales al cinco por ciento del PIB, porcentaje muy inferior al déficit previsto del 3,3%. Igual situación se cumple a nivel del los PGE del Estado, donde las operaciones de capital previstas del tres por ciento del PIB son inferiores al déficit previsto del 2,6%.

(34) Afirmación realizada por el secretario de Estado de Hacienda ante el Parlamento en el debate de los PGE-93.

IX. CONCLUSIONES

El modelo en el que se apoya la política económica presentada en los PGE-93 es muy similar al aplicado desde 1985, se basa en el ajuste de la demanda interna poniendo en práctica para su consecución una política fiscal restrictiva, a la que se acompañará una similar en el ámbito monetario, siempre que no se cumpla el comportamiento diseñado por los autores en el apartado de salarios.

El objetivo de deprimir el crecimiento de la demanda se realiza de manera indiscriminada, afectando tanto a la demanda de consumo como a la de inversión. Este objetivo, que no es nuevo para las autoridades económicas, se ha tratado de lograr en 1992 con la adopción de distintas medidas que, aunque incorporan otras repercusiones, alguna de ellas positiva, parecen haberse tomado básicamente desde un punto de vista del ajuste de la demanda. Cabe mencionarse la elevación de las tarifas del impuesto sobre la renta con el complemento añadido de modificaciones en la tabla de retenciones a las rentas del trabajo, la elevación del tipo medio del IVA y la disminución de las prestaciones al desempleo. Por otra parte, la devaluación de la peseta en un cinco por ciento y su posterior depreciación, también pueden influir en la reducción del nivel de consumo al incrementarse los precios de determinados productos foráneos.

A esta batería de medidas tomadas durante este año, se suman unos PGE-93 que incluyen un crecimiento del gasto público negativo en términos reales respecto a lo realizado en 1992, comportamiento generalizado en todos los capítulos, con excepción de los gastos relacionados con el servicio de la Deuda Pública.

Para poder evaluar en su justa medida los PGE-93, no se debe olvidar la importante desviación producida en el PGE-92 entre la dotación inicial y la ejecución presentada por el Gobierno. La diferencia, según las previsiones contenidas en la presentación del proyecto de presupuestos para el año próximo, alcanza casi 1,4 billones de pesetas, situadas en su mayor parte, más de un billón, en el capítulo de transferencias corrientes, siendo también apreciable, más de 200.000 millones, la desviación en el capítulo de personal.

Los motivos de tan elevada desviación no son conocidos al detalle, mas, en ningún caso puede ser tan sólo atribuible a la reiteradamente advertida mala presupuestación que de forma consciente se ha realizado durante los últimos años en los apartados de asistencia sanitaria y protección al desempleo. Tienen que existir otras causas que hayan colaborado a alcanzar tan elevada cifra; a falta de una explicación mas concreta, no se puede descartar que los eventos realizados en 1992 puedan haber sido el destino de importantes partidas, incluyendo el Tren de Alta Velocidad en la línea Madrid-Sevilla.

Sería conveniente conocer de forma detallada las causas y destinos de esta desviación que implica un crecimiento en términos reales del gasto ejecutado en 1992 del 13,3% sobre el realizado 1991. Con las oportunas aclaraciones, se podría evaluar si los gastos tienen carácter estructural o, por el contrario, tienen la categoría de coyunturales, de forma

que con el mismo nivel de gasto anual se pueden atender otros objetivos alternativos. De todos modos, sería deseable que en años sucesivos se impusiera una práctica de rigor y transparencia a la hora de confeccionar los presupuestos.

Los PGE-93, en su versión consolidada, se estructuran alrededor de la disminución del déficit no financiero del Estado en tres décimas (2,6% al 2,3% del PIB). A la vez, en teoría, también se reducirá el de las Administraciones Territoriales hasta lograr el 1% de acuerdo al pacto de corresponsabilidad fiscal alcanzado en enero. Para conseguirlo se estructura una evolución del gasto negativa en términos reales (-2,3%; si se exceptúan los gastos financieros del -4%) mientras los ingresos aumentan en un 3%.

Básicamente se comprueba que la evolución negativa de los gastos es generalizada excepto los referidos a Deuda Pública. La distribución por capítulos muestra una tendencia a concentrar los recursos en el capítulo de las transferencias corrientes, con un menor protagonismo de los gastos de personal y un aumento progresivo de los destinados al pago de intereses derivados del endeudamiento público. Mientras, las operaciones de capital (inversiones + transferencias) aunque mantienen un porcentaje superior a la media comunitaria, mantienen una tendencia decreciente desde 1990.

El capítulo más castigado en términos porcentuales, aunque no en valores absolutos, es el de gastos de personal que se reduce casi en ocho puntos porcentuales en términos reales. Esta notable disminución parte de la consideración de un aumento salarial nulo para 1993 y de la congelación de la oferta pública de empleo excepto la reposición de bajas en personal docente, sanitario y justicia, lo que en términos absolutos implica una disminución del número total de empleados públicos. La opción elegida, además de la pérdida de poder adquisitivo inherente para los empleados públicos, suma destrucción de empleo que adicionar a la que se prevé en el sector privado de la economía. Para evaluar la repercusión exacta de las medidas propuestas en los PGE-93 por grupos y centros de gestión, sería conveniente conocer como se distribuyó la importante desviación de 1992.

Analizados los destinos del gasto, se puede concluir que no se cumple en todos los casos el objetivo proclamado por los autores, de mantener los derechos subjetivos y el nivel de prestaciones sociales alcanzados hasta la fecha, condición por otra parte insuficiente en algunos apartados, si se tienen en cuenta las deficiencias que muestran.

Entre los derechos subjetivos, el presupuesto de gastos contempla el mantenimiento del poder adquisitivo de los pensionistas, en cumplimiento del acuerdo firmado en 1990. Mas, no es el caso para la protección al desempleo que en virtud de lo establecido en la Ley 22/92, la dotación establecida supone una pérdida de derechos subjetivos, cuantificada en una reducción de casi medio billón de pesetas sobre el gasto requerido el año 1993, caso de haberse mantenido la anterior legislación. La partida dirigida al apartado de desempleo pierde incluso peso relativo en el conjunto del gasto público consolidado.

Una prestación fundamental para medir el desarrollo de un estado del bienestar es la asistencia sanitaria. Conocidas sus insuficiencias, se precisa realizar un esfuerzo continuado en el tiempo para mejorar las prestaciones. Las dotaciones previstas para 1993 no son suficientes para conseguir este objetivo. Es cierto que se realiza un esfuerzo por realizar una previsión de liquidación que se adecue en mayor grado a la realidad, pero no lo es menos que la asignación para el próximo ejercicio se estanca en términos reales, teniendo en cuenta, además, que la citada previsión de la que se parte parece todavía estar

realizada a la baja. A pesar de incluirse medidas que en teoría pueden suponer en el medio plazo una racionalización y mejora en la eficacia sin incurrir en pérdida del nivel de prestaciones, el gasto previsto supone para el próximo año, en el mejor de los casos, un estancamiento del nivel de asistencia sanitaria.

Las operaciones de capital, inversiones reales y transferencias, también muestran una evolución negativa en términos reales, sobre todo las segundas, aunque la tendencia disminuye si se realiza la comparación sobre la previsión de ejecución en el ejercicio 1992. Lo cierto es que en este apartado, básico para potenciar una senda de crecimiento estable, no sólo se trata de dotar recursos sino que se debería tener en cuenta, en primer lugar, qué tipo de programas se prioriza y, en segundo, el cumplimiento de lo establecido, ya que en los últimos ejercicios este capítulo ha sido sacrificado en parte para alcanzar las cifras previstas de déficit público.

La asignación de recursos a destinos como la construcción del Tren de Alta Velocidad no parece la elección más adecuada ante las deficiencias existentes a nivel básico en la red ferroviaria. Ante recursos escasos, se precisa aquilatar en gran medida la elección de los programas de gasto, de modo que contando con el mayor consenso social, se puedan obtener los mayores beneficios, no cayendo en la tentación de realizar proyectos faraónicos con elevado efecto escaparate pero pocas ventajas para el conjunto de la comunidad.

De forma añadida, la reducción sustancial de provisiones en el capítulo de transferencias de capital puede paralizar proyectos en sectores de actividad que ya de por sí cuentan con muchos problemas, dentro de los cuales se encuentran empresas públicas con potencial viabilidad en el futuro.

El reparto del gasto público por políticas muestra claramente el modelo económico adoptado por el Gobierno, delimitado por una actitud de total confianza en la mejor asignación de recursos a través de la libre actuación del mercado en un escenario de eliminación paulatina de la intervención pública y, también, por la consecución de un ajuste de la demanda interna, ante la evaluación de los desequilibrios de la economía española como consecuencia de los excesos en la demanda, olvidando en todo momento las posibles insuficiencias de la oferta productiva interna.

Aunque se ha realizado un extenso análisis en los capítulos correspondientes, vale la pena recordar alguna de las conclusiones más interesantes. Así, se desprende que exceptuando el cumplimiento de lo acordado en los apartados de pensiones y agricultura, el resto de las políticas son claramente restrictivas en las dotaciones de gasto.

Aunque el conjunto de políticas tienen reflejo en el nivel de actividad y prestaciones sociales y, sin olvidar los capítulos de protección al desempleo y asistencia sanitaria ya comentados, por su repercusión hay que valorar muy negativamente la dotación realizada en el apartado de vivienda. Conseguir atender la demanda insatisfecha de este bien imprescindible debe ser un objetivo prioritario para cualquier poder público, pero, además, en momentos de crisis económica, dinamizar la construcción es un instrumento de especial importancia por los efectos multiplicadores en el conjunto de la actividad económica y, por tanto, en el empleo. La cantidad asignada a este capítulo, muy lejos de la necesaria duplicación de los recursos tanto en la A.C. como en las A.A.TT, hace imposible de realización del Plan 460.000 anunciado por el Gobierno, por lo menos en lo que respecta a

los compromisos asumidos por la Administración Central. Este plan, aunque contiene insuficiencias, que podrían ser superadas mediante un proceso de concertación, podría ser el inicio para la solución del serio problema que sufren una buena parte de los españoles, por lo que su incumplimiento supone un comportamiento político especialmente grave carente de sensibilidad social y perspectiva económica.

La insuficiencia en cantidad y calidad del tejido productivo español confiere especial importancia a la política industrial y energética. Las dotaciones incluidas en los PGE-93 en este apartado son totalmente decepcionantes, con el agravante de contener declaraciones de principios que renuncian a desarrollar cualquier política sectorial activa confiando únicamente en la actuación del libre mercado. Alternativa, por otra parte, comprobada reiteradamente como ineficaz para solucionar los problemas estructurales del tejido productivo español. Aun aceptando las indicaciones realizadas por la Comunidad Europea, no puede ser admitida como única política industrial posible aquella que ni siquiera pueda ser calificada de horizontal al limitarse a intentar influir en los marcos periféricos a la toma de decisiones empresariales, o en el mejor de los casos, a incentivar actuaciones a través de las deducciones fiscales, imposibles de controlar y que normalmente benefician a empresas que no necesitan los incentivos.

El apartado de educación, fundamental para conseguir una mejor formación humana y de acceso a la actividad laboral, mantiene una reducción de las dotaciones de gasto que, aunque inferior al resto en lo que se refiere al capítulo de personal, puede poner en peligro la aplicación de los compromisos adquiridos por el Gobierno con la LOGSE. Las cantidades asignadas pueden imposibilitar desarrollar el contenido de la Ley que, en teoría debe establecer los contenidos para conseguir mayores y mejores niveles de formación.

Es necesario señalar el creciente protagonismo que tienen las Administraciones Territoriales en el conjunto del gasto público. Dentro del marco lógico de descentralización contenido en el Estado de las Autonomías, las mismas son las destinatarias de más del once por ciento del gasto contenido en los PGE-93, favorecidos por un aumento sobre lo percibido el año anterior. La posibilidad por parte de las AA.TT. de definir el destino del gasto transferido y de los recursos que de forma autónoma obtienen, hace deseable proponer a nivel sindical una mayor coordinación en el seguimiento del gasto, si se pretende conocer el total aplicado a cada una de las funciones en el conjunto del Estado. De otra forma, podría suceder que se estableciesen juicios sobre los niveles de prestaciones sociales y económicas no ajustados a la realidad.

También es interesante comprobar la importancia creciente, tres por ciento del PIB, que la aportación a la Comunidad Europea tiene en el conjunto del gasto público. Hasta la fecha las aportaciones han sido correspondidas con el retorno de recursos procedentes de los fondos estructurales en cantidades superiores a las desembolsadas. Esta favorable posición, por otra parte en tendencia descendente desde 1989, puede verse invertida en los próximos ejercicios si no se modifican al alza los recursos disponibles por los citados fondos, a la vez que, como mínimo, se mantiene la cuota de participación española. Caso de no aprobarse el aumento de dotaciones contenidas en el paquete Delors II y en especial el aumento en un cincuenta por ciento de los recursos disponibles por los fondos estructurales y la creación del Fondo de Cohesión, cabe la posibilidad de convertir a

España en acreedora neta en la Comunidad Europea, lo cual supondría una situación totalmente rechazable, en nada adecuada a su renta comparada con el resto de los países miembros.

Dentro del capítulo de gastos uno de los pocos que aumentan en términos efectivos es el servicio a la Deuda Pública en sus dos segmentos de pagos de intereses y nuevas emisiones. En los últimos ejercicios, la modificación en el modo de financiación junto al mantenimiento de tipos de interés muy elevados, han provocado un incremento sustancial de los gastos de financiación de la Deuda que supone igualar estos gastos a los de personal. Complementariamente, dentro de las operaciones financieras, en los últimos ejercicios se ha procedido a nuevas emisiones de Deuda Pública para compensar los déficits acumulados. La desaceleración de las tasas de crecimiento de la economía ha supuesto un empeoramiento del ratio de Deuda Pública/PIB, aunque, a pesar de ello, el mismo se mantiene en tasas muy inferiores a las exigencias comunitarias en este apartado.

Una senda de menores tipos de interés supondría un importante ahorro en este apartado del gasto público, de forma que parte de los recursos actualmente ubicados en el mismo podrían situarse en otros destinos sin incurrir en un mayor endeudamiento.

El déficit anual es resultado de un determinado nivel de ingresos y gastos; de esta forma, a la hora de definir el nivel adecuado de déficit no solamente se deben analizar los gastos sino también la posibilidad de modificar los ingresos. La actual estructura del sistema tributario en España adolece de deficiencias sustanciales en lo que se refiere a la necesaria equidad. La primera, una excesiva aportación de las rentas del trabajo dependiente y en segundo lugar, una cierta discriminación en el trato fiscal de las inversiones productivas, a través de las cotizaciones sociales, sobre las puramente financieras.

El motivo fundamental de la insuficiente equidad, además de las achacables a la estructura del sistema tributario, es la existencia de un nivel muy elevado de fraude en las rentas distintas a las del trabajo dependiente, que, hasta el momento, no se ataca con la suficiente voluntad política.

Por otra parte, ante las declaraciones realizadas sobre la necesidad de aplicar una reducción en las cotizaciones sociales, hay que señalar la importancia de no tratar este asunto de manera desagregada al conjunto del sistema de ingresos del Estado. Mientras el global de las rentas de capital y plusvalías mantenga su baja aportación, realizar una disminución de los tipos de las cotizaciones supondría una mayor carga fiscal proporcional para el conjunto de los trabajadores.

A pesar de mantener la preponderancia de la imposición directa sobre la indirecta, el sistema tributario está lejos de poder ser considerado justo y eficaz. Por la importancia que tiene conseguir una mejora en el nivel de redistribución de la riqueza, y la suficiente financiación del gasto público para instaurar un estado del bienestar avanzado, es preciso realizar profundas modificaciones dentro del sistema tributario en la línea expuesta en el capítulo dedicado a este apartado.

Es importante resaltar la actuación del ejecutivo por la cual medidas que deberían servir para transformar el sistema tributario son utilizadas como instrumentos de política monetaria, con objeto de disminuir la renta disponible y con ella la demanda interna. Es el caso de la última modificación de la tarifa y su posterior no deflactación para 1993, o de la elevación de las tablas de retención aplicables sobre los ingresos del trabajo, clara-

mente sobrevalorada para las rentas inferiores a cuatro millones de pesetas. Para evitarlo, la nueva tarifa contenida en el RD 5/1992, con una mayor progresividad respecto a la anterior, debería tener continuidad en el tiempo, sin estar condicionada por criterios coyunturales de recaudación. De igual forma, se debe garantizar por ley la deflactación anual de la tarifa del IRPF y la composición de una tabla de retenciones ajustada a la cuota efectiva que se soportará al realizar la declaración anual. La actitud mantenida por los responsables económicos debe ser modificada y afrontar, de una vez por todas, la configuración de un sistema tributario basado en mayor medida en la equidad.

A pesar de estar fuera de la Ley de PGE-93, es preciso hacer mención a la insuficiencia del tipo superreducido de IVA propuesto por el Gobierno. Ante el aumento en tres puntos del tipo medio, el tipo superreducido debía compensar en buena parte el aumento, sin embargo, su cuantificación en el 3% y la lista de bienes incluidos, reducen, como mínimo en dos terceras partes, el efecto necesario para no perjudicar a las rentas del trabajo en general y las más bajas en particular.

En el camino de articular un sistema fiscal más justo no se debe profundizar en la actual política fiscal que finalizará en la desfiscalización de las rentas de capital. Se debe anular la privilegiada situación que disfrutaban los fondos de inversión mobiliaria. En el mismo sentido, los gastos deducibles incluidos en el Impuesto de Sociedades suponen una carga fiscal inasumible, sin garantía en el cumplimiento de los teóricos objetivos. Si se pretenden orientar y potenciar determinadas actuaciones o actividades, el camino adecuado es la subvención y subsidiación, incardinadas dentro de una política sectorial activa, realizadas directamente por los organismos administrativos y territoriales correspondientes, única forma de conseguir los objetivos propuestos.

Considerando definitivamente acabado el ciclo expansivo que ha vivido la economía española y aceptando la desaceleración del crecimiento como algo más profundo que una crisis coyuntural, es preciso, a la vista de los defectos incurridos en el pasado reciente, extraer las consecuencias más importantes que ayuden a estructurar un modelo alternativo que ayude a superar la parte baja del ciclo con los menores costes sociales, a la vez que incorporar las medidas suficientes para que en futuros momentos expansivos se puedan consolidar estructuras económicas que no adolezcan de las debilidades actuales.

El escenario presentado y, dentro del mismo, los PGE-93, muestran la opción por una actuación pasiva que busca la semiparalización del crecimiento de la actividad económica. El planteamiento elegido, si bien puede acarrear resultados moderadamente positivos en lo que se refiere a comercio exterior e inflación, conlleva importantes costes sociales, concretados en un aumento de los desempleados, que sumar al ya de por sí elevado número que existe en la actualidad.

La política presentada es un acto más del ajuste reiterativo a que de forma ineludible obliga el modelo de crecimiento elegido, con la especificidad de estar agotando los márgenes de actuación y de aplicarse en un momento de crisis económica internacional. El resultado no es solamente un crecimiento escaso de la economía, sino el mantenimiento de las deficiencias estructurales que impiden establecer mejores perspectivas para el futuro.

Los responsables políticos mantienen su apoyo a la teoría del encadenamiento, con la peculiaridad de añadir una política fiscal restrictiva que supone un trasvase de recursos

desde el sector público al privado. De esta forma, según los responsables económicos, se recompondrá la cadena de mayor ahorro, mayor inversión productiva y más empleo.

La aplicación de la política propuesta en los PGE-93 supone una menor presencia del sector público en la economía y obtiene como resultado un crecimiento muy escaso de la actividad económica, que conllevará inevitablemente la destrucción de un importante número de puestos de trabajo, en una cantidad muy superior a las previsiones contenidas en el documento presupuestario. Su mayor o menor cuantía delimitará, en buena parte, el coste social del ajuste y, por extensión, de la política aplicada.

Una de las causas de tan escaso crecimiento hay que buscarla en la crisis económica internacional, pero no se puede olvidar la importancia que tiene la estructuración de unos PGE-93 que suponen renunciar en parte al multiplicador del gasto público, opción que se hace más importante en situaciones de crisis como la descrita.

La política económica contenida en los PGE-93 demuestra que el Programa de Convergencia tan solo contenía un objetivo fundamental: la reducción acelerada del déficit público hasta llegar al 1% en 1996. Este objetivo es el eje central de la política a aplicar en el futuro, subordinando al mismo el conjunto de las actuaciones a realizar.

Se han comentado en el capítulo correspondiente los motivos por los que se considera que el déficit público no contiene en sí mismo una maldad intrínseca. Desde este punto, debe ser rechazable la política que olvidando todos los problemas sociales y económicos gira alrededor del cumplimiento de un objetivo que, en sí mismo, no garantiza alcanzar las transformaciones necesarias en la realidad socioeconómica del país.

Las justificaciones utilizadas tampoco pueden ser compartidas; el objetivo marcado por el Gobierno va mucho más allá de las condiciones exigidas en el Tratado de Maastricht. La evolución actual del Proyecto Europeo permite considerar como verosímil que en 1996, vencimiento del primer plazo para su cumplimiento, no habrá siete países que cumplan los requisitos, con lo cual la Unión Europea se demoraría, en el mejor de los casos, hasta 1999. Mas, ante los problemas económicos que sufren la mayoría de los países comunitarios cabe también la posibilidad de modificar los requisitos, en su cuantía e incluso en su definición.

La posibilidad de plazos mayores parece plausible y, desde este punto, es necesario utilizar al máximo los márgenes potenciales, tanto en tiempo como en volumen, de forma que se puedan realizar las modificaciones estructurales necesarias para que la economía española pueda alcanzar, caso de producirse, los teóricos beneficios intrínsecos a una zona de estabilidad cambiaria con una sola moneda, a la vez que se pueda garantizar una distribución de la riqueza más justa.

En el caso del déficit público no sería descabellado trabajar con la idea de proceder a una disminución progresiva hasta situarlo en 1998 en el 3%. Además, la puesta en práctica de este planteamiento podría ser totalmente válida al considerar que el nivel de Deuda Pública acumulada está lejos de alcanzar el límite marcado del sesenta por ciento. El proyecto sería menos costoso si se acompañara de una política monetaria con un horizonte de reducción de los tipos de interés que disminuyera el coste de financiación de la Deuda Pública.

Hasta el momento, la política económica puesta en práctica ha tenido un planteamiento excesivamente generalista. La utilización de medidas macroeconómicas, sin afi-

nar de forma selectiva su localización, tiene repercusiones muy graves sobre variables económicas y sociales muy importantes. No se deberían mantener políticas restrictivas en términos globales, sin estar acompañadas de medidas correctoras, aduciendo que existe exceso de demanda, sin tener en cuenta los apartados en los que se produce la presunta presión de la demanda.

Alternativamente al modelo elegido por el Gobierno, y desde un planteamiento que considera la insuficiencia de oferta productiva como elemento fundamental a resolver para poder lograr un horizonte de crecimiento sostenido y equilibrado, se debería realizar una política selectivamente expansiva que tuviera como objetivo básico reducir al máximo los costes sociales derivados de la crisis, a la vez que se crea la estructura suficiente para atacar las deficiencias que históricamente aquejan a la economía española.

Una de las deficiencias fundamentales acuñadas es la debilidad de la estructura productiva para competir, tanto en el mercado interno como externo. La falta de competitividad ha sido explicada por las autoridades económicas y empresarios, por los excesivos costes laborales y financieros. Siendo compartido el efecto desincentivador que supone la aplicación de políticas monetarias muy restrictivas en términos macro, los problemas de competitividad de la economía española no pueden ser analizados tan sólo teniendo en cuenta los costes del factor trabajo. No deben ser olvidadas otras variables de considerable importancia dentro del proceso productivo como, entre otras, pueden ser: insuficiente inversión en capital fijo y formación profesional, mejores métodos de organización del trabajo, políticas sectoriales activas, potenciación de redes comerciales en el exterior, I+D.

La política realizada debería ser base de un modelo que permitiera crear una estructura productiva solvente, eliminando la excesiva dependencia de los ciclos internacionales, a la vez que se reparte la riqueza de una forma más justa y se profundiza el estado del bienestar.

Objetivo prioritario debe ser la articulación de políticas que garanticen la realización de inversiones productivas con el propósito de regenerar, ampliar y dotar de cohesión interna el tejido productivo español. Las inversiones necesarias tienen que ser suma de las iniciativas públicas y privadas, resultado de una política sectorial activa que oriente y potencie estos procesos, no confiando únicamente en las bondades del libre mercado y, dentro del mismo, de las influencias transnacionales. Mas la realidad demuestra que en el caso español las iniciativas privadas no han respondido en la medida de lo esperado, decantándose en exceso por procesos financieros y especulativos con mayor rentabilidad en el corto plazo. Es probable que la suma de una política industrial más acorde, mayor iniciativa pública directa en este terreno, junto a una política monetaria y fiscal menos restrictiva, ayudaran a potenciar la inversión en su conjunto.

El gasto público debe cumplir una función fundamental en la articulación de los instrumentos precisos para lograr este objetivo. Al contrario de lo establecido en los PGE-93, las dotaciones en capítulos tan importantes como la vivienda, política industrial, I+D, o educación, incorporan una miopía por parte de los gobernantes al renunciar a dinamizar actividades productivas sacrificándolas al objetivo de reducción de un déficit, en ningún caso preocupante.

Ante la necesidad de mejorar el tejido productivo de la economía española no se de-

ben ahorrar esfuerzos ni renunciar a ningún instrumento. Así, la opción de utilizar las empresas públicas como instrumento de política industrial debe ser apoyada firmemente. Esta idea está encontrada con las afirmaciones realizadas por los sectores más conservadores que justifican la privatización de las empresas públicas rentables o con posibilidad de serlo apelando a argumentos que muestran una rentabilidad contable a corto plazo, mayor distribución de la propiedad y una mejor gestión pero que no son otra cosa que excusas para ocultar los intereses de una minoría privilegiada.

La empresa pública española no necesita una privatización sino más bien el apoyo de las autoridades económicas para con un diseño de futuro poder utilizarse como instrumento de política industrial. Elegir el camino de la privatización para conseguir unos ingresos en el corto plazo que mejoren los ingresos públicos es una opción cortoplacista con importantes rémoras para la sociedad en su conjunto.

No obstante, sin olvidar la responsabilidad de los causantes, hay que considerar las actuales limitaciones de la economía española que suponen restricciones a la concreción de cualquier política a aplicar. La baja tasa de cobertura en comercio exterior puede limitar la aplicación de políticas expansivas aplicadas de manera indiscriminada, por lo que es preciso combinar una expansión de la demanda que elimine el riesgo de recesión manteniendo los niveles de protección social, pero delimitando en su conjunto el gasto de forma selectiva para no caer en endeudamientos comerciales continuos con el exterior, inasumibles en el medio plazo.

Adicionalmente, la política alternativa debe contener también una distribución y redistribución de la riqueza más justa a favor del factor trabajo. No se debe olvidar que los aumentos de la productividad que se puedan alcanzar, tanto por disminución de empleo como por otros factores relacionados con la ampliación de capital, se pueden repartir, dependiendo del modelo de reparto elegido, de distinta forma entre salarios, empleo y excedentes. No parece lógico que las etapas de crisis se zanjen con la sola recomposición del excedente privado, cargando los costes sobre la fuerza de trabajo mientras el resto de los factores productivos no aportan en proporción a su responsabilidad.

De igual forma, dentro del sistema tributario se hace necesario conseguir mayores bases de equidad en las aportaciones de las distintas fuentes de renta que permitan realizar la función redistributiva a través del gasto público, más allá del reparto entre los propios trabajadores. Por la importancia que tiene a la hora de delimitar la renta disponible real de los trabajadores y en aras de garantizar niveles suficientes de participación del sector público en la economía, es preciso realizar las reformas necesarias que eliminen la discriminación que actualmente sufren las rentas del trabajo dependiente.

Por otro lado, si no se incorporan medidas correctoras dentro de la política monetaria, el coste de financiación de la deuda se convertirá en una rémora creciente dentro del gasto público. Sin olvidar las limitaciones inherentes a las turbulencias financieras existentes a nivel internacional y los problemas derivados de la poca solidez mostrada por el Sistema Monetario Europeo, marcar un horizonte de reducción paulatina de los tipos de interés tendría repercusiones muy favorables no solamente en el tema citado sino también como incentivador de la actividad productiva frente a la financiera, a la vez que evitando tensiones cambiarias e inflacionistas.

Por último, es preciso contemplar el contexto internacional en el que se desenvuelve

la economía española y, dentro del mismo, especialmente la pertenencia a la Comunidad Europea.

Una primera responsabilidad del gobierno debe desarrollarse en el ámbito comunitario. El intenso período económico que viviremos hasta 1999, en el que se pretende conseguir la unión económica y monetaria europea, hace suponer la posible revisión de unos acuerdos que se negociaron en una etapa de crecimiento. El debate de fondo sigue siendo si el diseño de la estrategia económica sobre la que se articule este proyecto estará trazada por la fortaleza del marco y la economía alemana o tendrá una articulación capaz de reflejar la situación, las contradicciones y las opciones de los distintos países que componen la Comunidad, independientemente de su grado de desarrollo.

En este sentido, la modificación de las perspectivas a nivel internacional han hecho aparecer con mayor intensidad las lagunas contenidas en el Tratado de Maastricht. Dentro de un panorama de desaceleración económica es preciso articular, en un contexto imprescindible de coordinación entre los distintos países miembros, políticas moderadamente expansivas que ayuden a conseguir este objetivo. La articulación a nivel comunitario de políticas similares a las propuestas en el caso español supondría un avance para conseguir un escenario con mejores perspectivas para lograr en el medio plazo una mayor cohesión económica y social a nivel comunitario.

Una segunda responsabilidad a exigir al Gobierno español es el diseño del futuro de la economía española incardinado en el proyecto europeo. La integración de nuestra economía no debe estar dirigida por la obsesión de querer estar entre los países más desarrollados en el menor tiempo posible sin ahorrar coste alguno, sino por el análisis del potencial productivo de nuestro país y por los efectos de la creciente apertura al exterior. No se mejorará la competitividad económica de nuestras industrias por acelerar el proceso de integración; por el contrario, ésta se puede ver aún más dañada en esa opción. Es importante debatir sobre los ritmos de la internacionalización de nuestra economía de acuerdo con las prioridades que nuestro nivel de desempleo o de dependencia tecnológica permiten, sin que una adecuación de los ritmos de integración a nuestras características productivas signifique nuestra "exclusión" de la Comunidad Europea.

La creación de la Unión Económica y Monetaria debe traer como consecuencia positiva la creación de un área de estabilidad económica que facilite la posibilidad de crecimiento económico sostenido y equilibrado. Objetivo básico de pertenecer a la misma tiene que ser poder acceder a sus ventajas, cuestión para la cual se convierte en elemento imprescindible una estructura productiva suficiente que pueda competir en igualdad de condiciones. Esta situación no se logrará con la aplicación del Programa de Convergencia presentado por el Gobierno que considera la convergencia monetaria como elemento prioritario y suficiente para lograr la cohesión económica y social y, en base a su planteamiento, articula las medidas para su consecución superando incluso los listones apuntados en el Tratado de Maastricht.

El conjunto de reflexiones realizadas pretende reducir al máximo los costes sociales durante el período de crisis, con la intención de configurar un escenario más apropiado para lograr un crecimiento más sostenido y equilibrado, junto a una mejor distribución de la riqueza a favor del factor trabajo. Por contra, el camino elegido por el Gobierno puede que consiga equilibrar en parte algunos de los desequilibrios económicos, pero lleva

acompañados costes sociales muy elevados, sin que exista ninguna garantía de cambio en el futuro, tanto en la regeneración y ampliación del tejido productivo, como en el reparto de la riqueza. Su apuesta de competitividad es una vía que no se puede compartir al estar apoyada exclusivamente en los menores costes salariales, lo que significa renunciar a alcanzar los niveles de desarrollo de los países comunitarios más avanzados aunque se cumplan determinados requisitos monetarios.

Madrid 20 de Octubre de 1992

ANEXO

ANEXO. ANALISIS DEL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL

1. DATOS GLOBALES DEL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL

Como cuestión previa hay que indicar que la documentación entregada en los diversos Consejos de los Institutos de la Seguridad Social, así como la remitida a las Cortes, no incluye ni la revisión de los sueldos del personal en 1993, ni el cumplimiento de las cláusulas de garantía de desviación del IPC y su consolidación. Por lo tanto todos los datos del Capítulo I son provisionales y lógicamente inferiores a los que en su momento serán definitivos.

En este sentido, cada punto de revisión salarial, incrementará en 7.500 millones de pesetas el capítulo de gastos de personal del Sistema y por tanto el conjunto de gastos del Presupuesto. Si al final se mantiene la propuesta gubernamental de una revisión del 4%, supondrá un aumento en el global de los presupuestos en torno a los 30.000 millones de pts.

TABLA COMPARATIVA 1992 / 1993

PRESUPUESTO GLOBAL	8.270.670	9.096.250
DIFERENCIAS AÑO ANTERIOR	+ 1.145.413	+ 825.580
CRECIMIENTO NOMINAL	+ 16,1%	+ 9,98%
% PIB	13,97%	14,46%
PERSONAL	742.832	790.247
CRECIMIENTO NOMINAL	+ 63.172 (9,3%)	+ 47.415 (6,4%)
TRANSFERENCIAS ECONOMICAS	6.993.878	7.735.851
CRECIMIENTO NOMINAL	+ 1.013.774 (16,9%)	+ 741.973 (10,6%)
CUOTAS	5.596.870	6.190.649
CRECIMIENTO NOMINAL	+ 665.837 (13,5%)	+ 593.779 (10,6%)
APORTACION GLOBAL ESTADO	2.497.226	2.804.998
CRECIMIENTO NOMINAL	+ 508.427 (25,5%)	+ 307.772 (12,3%)
APORT. CUOTAS INEM	382.729	460.029
PARTICIPACION CUOTAS	67,6%	68,1%
PARTICIPACION ESTADO	30,2%	30,8%
* Los datos son en millones de pesetas		
* Todos los datos sufrirán modificaciones cuando se impute el crecimiento de los salarios del personal.		

De un primer análisis de los datos globales, podemos decir que se mantiene la tendencia de crecimiento real, en torno a 3,5% aunque ésta es inferior a la del año 1992, que como recordaremos, y en su momento se analizó, fue fuertemente expansivo en este ámbito.

A la vista de estos datos generales, es evidente que hay dos posibles lecturas.

La estricta comparación 1992/1993, en la que si bien en 1993 se mantiene el crecimiento real, éste es 6 puntos menos a lo que fue en 1992 respecto a 1991.

Sin embargo, si situamos estos Presupuestos del Sistema de Seguridad Social en el contexto más general de los Presupuestos Generales del Estado y de las perspectivas de evolución de la economía española en 1993, podemos decir que la Seguridad Social escapa de la tónica del recorte y de hecho aumenta la participación del total del Sistema de Seguridad Social en el PIB, por el bajo crecimiento esperado en 1993.

Por último, hay que recordar que en este anteproyecto no se contempla la deuda de 560.000 millones de pesetas del INSALUD, que se está financiando por el Ministerio de Economía, de forma externa a los Presupuestos de la Seguridad Social, a razón de 280.000 millones en 1992, 140.000 millones en 1993 y 140.000 millones en 1994.

2. PRESUPUESTOS DEL INSS

Las pensiones, capítulo básico de este Instituto, crecen en 487.800 millones, lo que supone un 10,11%. Crecimiento que se distribuye en un 6,40%, en concepto de revalorización garantizada, un 2% de incremento del número total de pensionistas y en torno al 1,7% como efecto sustitutorio de las cuantías de las nuevas pensiones.

Por lo tanto, se garantiza el cumplimiento del Acuerdo de las Pensiones de 1990 entre el Gobierno y los Sindicatos, con la revisión en función del IPC noviembre 1991 - noviembre 1992.

La ILT y la Invalidez Provisional crece un 5%, a lo que hay que añadir, ya fuera de los Presupuestos de la Seguridad Social, los 60.000 - 75.000 millones de pesetas a cargo de la patronal.

Las prestaciones familiares tienen un crecimiento 0, si bien en 1992 no se va a gastar íntegramente el presupuesto previsto, por lo que manteniendo las mismas cuantías en 1993 que las hoy vigentes, aumenta el número de beneficiarios en 115.000. Ante nuestra crítica rotunda a esta congelación de la Prestación Familiar, se nos indicó que esta en trámite una Proposición del Grupo Parlamentario Socialista de modificación del nivel de ingresos para acceder a la prestación y de la cuantía de las mismas y que la Seguridad Social estará a lo que al respecto se apruebe definitivamente por Las Cortes en el último trimestre del año.

En personal hay un incremento de 408 puestos de trabajo, sobre efectivos reales, y queda pendiente la repercusión de la revisión salarial.

Inversiones tiene un crecimiento 0 y en gastos corrientes en bienes y servicios el crecimiento es del 6,5%.

3. INSERSO

Este Instituto tiene dos grandes componentes: Prestaciones Económicas y Servicios Sociales, que hay que diferenciar para una mejor comprensión del Presupuesto.

Globalmente el presupuesto crece en 13.500 millones, tan sólo un 4%, si bien se produce un reajuste presupuestario que matiza ese bajo crecimiento global.

Las prestaciones económicas pasan de un monto total de 201.500 millones en 1992, a 193.000 millones; decrecimiento de 8.500 millones realmente justificado, debido a un mal cálculo en 1992, del que ya advertimos nosotros en el Consejo del INSERSO en su día.

En Prestaciones LISMI, en 1992 se presupuestaron 51.600 millones y se van a gastar en torno a 110.000 millones. Y sin embargo en Prestaciones de la Ley de Pensiones No Contributivas, se presupuestaron 150.000 millones y se van a gastar en torno a 55.000 millones. Por lo que, en definitiva, el gasto real en estas partidas se va a situar en torno a los 165.000 millones en 1992.

A partir de esta consideración, el crecimiento real de las prestaciones económicas del INSERSO en 1993 sería de unos 28.000 millones, es decir, de un 17%; estando presupuestados de forma realista 81.000 millones para la Ley de P.N.C. y 111.500 millones para LISMI; aunque si hay un cierto trasvase de la LISMI a la LPNC, sobrará algo de los 111.500 millones, y faltará en los 81.000 millones, neutralizándose el total del gasto, que en todo caso es un crédito ampliable.

Lo que son estrictamente Servicios Sociales pasan de 138.500 millones a 161.000 millones, con un incremento de 22.500 millones, es decir un 16,2%. (Todo ello sin contar con las repercusiones de la revisión de los sueldos del personal.) En todo caso es un crecimiento bajo en función de las necesidades existentes.

Hay un crecimiento en personal de 597 nuevos puestos de trabajo. En bienes corrientes y servicios el crecimiento es más notable, 22,5%, sin embargo en Inversiones es prácticamente 0, lo que en un ámbito que requiere la construcción de nuevos centros es negativo.

Para hacerse una idea de lo escaso del Presupuesto, se contemplan tan sólo 1.095 plazas mas en residencias de ancianos y en torno a 250 para minusválidos. O un crecimiento de la ayuda a domicilio en torno a 3.500 beneficiarios más; 600 minusválidos más en formación ocupacional, etc.

Por ultimo hay, fuera del presupuesto del INSERSO, 4.000 millones para el Plan Gerontológico.

En otras palabras, es un presupuesto casi de mantenimiento de los programas existentes.

4. INSALUD

Como es conocido, uno de los problemas básicos de los Presupuestos del INSALUD ha sido la desviación tradicional que han experimentado, con un diferencial de más del

10% entre los Presupuestos iniciales y los liquidados. Esa situación es la que ha llevado a una deuda acumulada de casi 600.000 millones.

El nuevo equipo del Ministerio de Sanidad se planteó como uno de los instrumentos fundamentales para clarificar la situación financiera del INSALUD y control del crecimiento del gasto sanitario, el presupuestar sobre datos de ejecución real, para evitar seguir con las desviaciones sistemáticas.

Otro objetivo perseguido con la presupuestación real es obligar a los gestores del INSALUD, y en sus diversos niveles, a ceñirse al presupuesto inicial y no desviarse. Y lo mismo en lo que respecta a las CC.AA. con el INSALUD transferido.

De hecho las medidas adoptadas a lo largo de este año 1992 han logrado desacelerar las tendencias de desviación, aunque todavía de forma muy insuficiente.

A partir de estas consideraciones, los datos más importantes del Presupuesto del INSALUD son los siguientes:

Se parte de una desviación presupuestaria de 162.000 millones en 1992, aunque por nuestra parte tenemos dudas de que esta cifra sea real. Hay que indicar, por otra parte, que fuera del Presupuesto del INSALUD hay 64.000 millones de pesetas de ingresos por servicios prestados a terceros, fuera del Sistema de Seguridad Social, que se destinarán a mejora de incentivos de personal y capítulo II, de compra de bienes y servicios.

Sobre el presupuesto inicial de 1992, el crecimiento es de 307.000 millones, el 12,7% y sobre la previsión de liquidación, antes citada, el crecimiento es de 145.000 millones, un 6%.

Por capítulos, personal crece un 6,3% sobre presupuesto inicial; gastos en bienes corrientes y servicios decrece un -2,7%; en inversión el crecimiento es del 0,6%. En lo que se refiere al gasto farmacéutico, sobre presupuesto inicial hay un crecimiento del 33,6%. En Investigación Sanitaria hay un crecimiento del 11,8.

Sin embargo, si analizamos los indicadores y objetivos presupuestarios, la mayor parte de ellos son positivos y aceptables, ya que se proponen una consolidación y mejora de la Atención Primaria y Hospitalaria y una contención del crecimiento del gasto farmacéutico, así como un impulso a las inversiones.

Pero esta moderada expansión en la mayoría de los indicadores: Equipos de Atención Primaria, número de camas hospitalarias, tiempo medio de consulta, listas de espera etc., difícilmente se compagina con los recursos presupuestarios que se asignan a cada programa o subprograma.

Ya hemos indicado en otras ocasiones que en el ámbito sanitario el tema ya no es tanto un crecimiento generalizado del gasto, sino una correcta gestión de los recursos, una racionalización de los mismos, etc., porque creemos, además, que algunos de los problemas de la Sanidad Pública española son más cualitativos que cuantitativos. Por ello no es correcto pedir de forma indiscriminada un aumento del gasto sanitario, sin más.

Pero dicho esto, y valorando que están en marcha diversos programas de racionalización del gasto, algunos tan importantes e interesantes como el de Farmacia, lo cierto es que la mayoría de ellos sólo tendrán efecto a medio plazo. Por tanto, difícilmente, con un crecimiento presupuestario como el que se nos presenta, se van a poder abordar iniciativas de mejora, que vayan por tanto más allá del mero mantenimiento de la situación actual.

5. PRESUPUESTO DE RECURSOS

Sin duda la novedad más notable es la modificación del tipo de las cuotas del Régimen General, que estaba congelado desde 1985. Los empresarios pasan del 24% al 24,4%. Los trabajadores del 4,8%, al 4,9%. A lo anterior se acompaña la equiparación de las bases máximas de cotización de los grupos 5 a 11, y que culmina el proceso iniciado en la década de los 80, de aproximar las bases de cotización a los salarios reales. Reivindicación ésta apoyada tradicionalmente por CC.OO. y que tiene efectos muy positivos, no sólo en la cotización por salarios reales, sino sobre todo en la configuración de las bases reguladoras de las pensiones.

Como es evidente, ambas medidas, no advertidas previamente a la patronal, han despertado furibundas reacciones por parte de la CEOE que las calificó como de tercera fase en la política confiscatoria del Gobierno (la primera fue la subida de 1 punto en el desempleo y la segunda, la reforma en el pago de la ILT). Indicando, además, que este segundo incumplimiento de los pactos de neutralidad de las cotizaciones, les llevaría posiblemente, incluso, a una retirada de la CEOE de los organismos de participación institucional.

En el Régimen Agrario también hay modificaciones de los tipos: 1 punto en Jornadas reales, 0,5 en cuenta ajena y 0,75 en cuenta propia. El coste de las medidas puede ser del siguiente tenor:

El valor de un punto de cotización en 1992, se situaba en torno a 194.000 millones y una décima, en 19.400 millones. La subida de cuatro décimas supone 77.600 millones.

Si tomamos como referencia las previsiones de 1993, la cuantía sería de 86.000 millones.

El efecto de destope es muy difícil de calcular, ya que se trata de una medida dirigida hacia las Empresas con salarios por encima de la media. Una aproximación muy a grosso modo, nos podría llevar a algo menos de medio punto más, como referencia.

En definitiva, con todas las reservas, incluyendo los efectos mucho menores, pero ciertos, en el Régimen Especial Agrario, no sería exagerado situarnos en torno a 150.000 millones.

En otros aspectos, podemos destacar una mejora en los objetivos de la Recaudación de las Unidades Ejecutivas.

También es interesante destacar que si bien el crecimiento de la aportación del Estado es menor que en años anteriores, crece muy ligeramente su participación en la financiación global de la Seguridad Social. La parte fundamental de la Aportación del Estado es para Asistencia Sanitaria, que crece un 12,8%.

Además hay que recordar que las diferencias en el crecimiento de la aportación del Estado, que en 1992 han sido muy importantes, como efecto de la entrada en vigor de la Ley de Pensiones No Contributivas, y que fue dotada con un presupuesto de cerca de 250.000 millones, entre pensiones y prestaciones familiares. Por otra parte hay previsto en los Presupuestos del INSALUD una transferencia adicional de 84.000 millones en 1993, para hacer frente a la desviación del ejercicio presupuestario de 1992, no incluida en el acuerdo de pago de la deuda de los 560.000 millones, antes citados.

Por último, conviene indicar que hay una previsión de crecimiento del número de cotizaciones del 0,5%, que si bien es un indicador siempre algo superior al número de cotizantes, presupone al menos el mantenimiento de la población empleada y cotizante, en contraste con las previsiones de evolución de empleo que se manejan en otras áreas del Estado.