

El futuro

Manuel Bagüés
Universidad Carlos III

Jesús Fernández-Villaverde
University of Pennsylvania y FEDEA

Luis Garicano
London School of Economics y FEDEA

De 1995 al 2008, la economía española vivió una época dorada. Altas tasas de crecimiento del PIB vinieron acompañadas de una inusitada creación de empleo y de un cada vez más positivo comportamiento de las finanzas públicas. Aunque algunos comentaristas alertaban sobre ciertos problemas a largo plazo, como el desbocado boom inmobiliario o el bajo crecimiento de la productividad, estas preocupaciones poco podían ensombrecer la euforia generalizada.

El fuego incontrolado de la crisis financiera mundial que, desde un foco aislado en mercados de títulos hipotecarios oscuros en el verano del 2007 se contagió al conjunto del sistema financiero, reveló que mucho de este optimismo tenía pies de barro. La gran creación de empleo se había concentrado en sectores de bajo valor añadido, como la construcción y el turismo, y manteniendo un alto grado de temporalidad. Lo que es más grave, la caída del desempleo dio una excusa a todos para posponer sine die la reforma del mercado de trabajo, cuya regulación seguía dificultando el correcto emparejamiento de trabajadores y empresarios y una formación laboral adecuada. Las aparentemente saneadas finanzas públicas eran un espejismo fruto de las extraordinarias y transitorias recaudaciones tributarias causadas por el boom inmobiliario y por la llegada de inmigrantes y sus cotizaciones a la seguridad social. El boom inmobiliario resultó ser un agujero negro que arrastraba con su fuerza gravitacional a bancos, promotores y hogares a un colapso irremediable.

A este análisis se puede contestar, no sin total falta de razón, que la política económica de aquellos años poco podía hacer para contrarrestar estas corrientes malignas. Se crecía con poca productividad por dos razones. Una, porque en un país con tan poco empleo como España en 1995, cualquier creación masiva de puestos de trabajo tenía que ser cubierta por trabajadores de menor calidad media que los que ya estaban empleados. Y segundo, porque el nivel educativo de los españoles es bajo y contamos con pocas personas de nivel intermedio para cubrir muchos puestos claves en las empresas. O, en otras palabras: uno crece como puede, no como quiere. Las finanzas públicas no podían acumular superávits mayores a los que ya reportaban porque los partidos políticos, los agentes sociales y los comentaristas acechaban sobre el mismo para devorarlo en bajadas de impuestos, nuevas estaciones del AVE o programas varios según la ideología de cada uno. ¿Y el boom inmobiliario? Pues con unos tipos de interés reales tan bajos como los que nos imponía el Banco Central Europeo y con unos problemas de regulación financiera y de estructura de dotación de provisiones que sesgaban fortísimamente a nuestro sistema financiero hacia el crédito constructor, uno poco podía hacer para evitar que pasase lo que pasó.

Como decíamos antes, estas excusas no carecen por completo de valor, pero esconden un problema más fundamental. De 1995 al 2008 España culminó un ciclo histórico de convergencia institucional con Europa que había comenzado con el Plan de Estabilización de 1959. Durante 50 años nos habíamos ocupado con una larguísima tarea de deshacer los entuertos que nos aterraban a

mediados del siglo pasado. En el plano político, nos dotamos de una democracia parlamentaria, realizamos una profundísima descentralización del poder que, con todas sus asperezas, funciona razonablemente, nos integramos en Europa, y alejamos definitivamente el espectro de un conflicto colectivo violento. En el plano económico, nos abrimos al comercio internacional, suprimimos monopolios y restricciones a la competencia, liberalizamos el movimiento de capitales, creamos mercados financieros modernos, elaboramos un sistema fiscal que suministra a las Administraciones Públicas con los recursos necesarios para funcionar y nos subimos al carro del Euro, una moneda estable, de peso internacional y controlada por una autoridad monetaria independiente y de alta competencia técnica.

Pero sin querer menospreciar el esfuerzo de todos aquellos involucrados en estos logros, la lista de deberes que España tenía que completar era clara. España solo debía mirar a Francia o Alemania y copiar lo que estos países hacían bien. Y por medio de nuestra adhesión a la Unión Europea, heredábamos de manera casi mágica un acervo institucional mucho más fino que el nuestro. Es más, durante décadas, nuestros dirigentes podían tintinear el señuelo de la homologación con Europa como bálsamo de Fierabrás que justificaba medidas que, por sí solas, hubiesen sido de difícil venta a una población instintivamente reacia al mercado como mecanismo de asignación de recursos.

Por eso, a principios del 2007 y antes de que empezase la crisis, España se encontraba con un problema fundamental de agotamiento de una senda de modernización que tan bien nos había funcionado por tanto tiempo. El camino de convergencia con Europa había llegado a su estación final. Básicamente, teníamos el mismo nivel de renta que Francia o Alemania y unas instituciones de calidad muy semejante. En un ataque de despiste, nos habíamos convertido en un país normal. De alguna manera, el lustro anterior, del 2003 al 2008, había sido una prórroga de este ciclo alimentada por un irrepetible (en los dos sentidos de la palabra) incremento del empleo y la locura constructora.

Pero sabiendo que la estación final de trayecto se acercaba, nos debimos haber preparado para cambiar de paso y no lo hicimos. Este fue el error clave de la política económica de todos estos años.

Esta observación, finalmente, nos hace enlazar con el título de este capítulo de conclusiones. Lo que no hicimos entonces, nos toca hacerlo ahora, con mucha más urgencia si cabe por la gravedad de la crisis y la perspectiva, no segura, pero peligrosa de una década a la Japonesa de crecimiento económico nulo. Hay que afrontar el futuro y hay que afrontarlo con firmeza, vigor y decisión. La clave es volver a crecer para satisfacer las obligaciones adquiridas y para crear empleo. Y esto requiere reformas estructurales en profundidad. El crecimiento sostenido solo se puede conseguir poniendo a la economía en una nueva senda basada en incrementos de la productividad. Esto pasa por reformas educativas que reduzcan el fracaso escolar y creen instituciones de excelencia mundial. Esto pasa por

eliminar la nociva dualidad entre trabajadores permanentes y temporales que destruye cualquier incentivo para la formación laboral. Esto pasa por eliminar trabas administrativas para la creación de empresas y asegurar la unidad de mercado, por reforzar la solvencia en el largo plazo de la seguridad social y por tener un sistema tributario que prime el trabajo y el ahorro.

El anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible (para simplificar, LES de aquí en adelante) es uno de los pilares del plan del Gobierno para marchar jubiloso por la senda de las reformas estructurales que aseguren ese crecimiento. En este libro electrónico hemos tratado de juntar a una parte importantísima de los mejores economistas académicos españoles para que evaluaran el anteproyecto de la ley. Todos ellos respondieron entusiasmados a la idea y han preparado, en un cortísimo espacio de tiempo, excelentes capítulos. El resultado ha sido grato por corroborar, una vez más, que en España existe mucho capital humano que entiende muy bien cómo funcionan los más diversos sectores de nuestra economía. Pero el resultado también ha sido decepcionante por ver cómo existe un consenso muy generalizado entre los autores, que vienen de áreas muy diversas de la economía y de perspectivas muy diferentes, de que la LES se queda corta y no rompe con el nudo gordiano que atenaza a nuestra economía y nos impide crecer como queremos crecer.

Empecemos por lo positivo. La LES no propone ninguna disposición particularmente negativa. Esto es un profundo alivio ya que los rumores que circularon por mucho tiempo en los mentideros políticos y los globos sondas a los que tan aficionado es el Gobierno actual y que surgían de vez en cuando en los medios de comunicación, nos hacían temblar de pánico. A fin de cuentas, la mera palabra “sostenible” suele estar asociada a ideas poco sólidas de cómo organizar una sociedad. Todos aquellos que, desde las Administraciones Públicas y con poco reconocimiento público, han conseguido podar la LES de las ocurrencias peregrinas que tanto le gustan a los políticos merecen nuestra sincera alabanza. Herbert Stein, que fue uno de los principales asesores económicos de las administraciones de Nixon y de Ford en EE.UU. durante la década de los 70 del siglo pasado, dijo una vez que a lo único que podía un economista metido a política aspirar era a bloquear las propuestas más insensatas. Afortunadamente, en este caso se ha logrado.

Y no solo evitamos lo peor. La LES también plantea una serie de principios bienintencionados a los que poco tenemos que objetar (excepto dudar de su mucha utilidad práctica más allá de llenar folios en el anteproyecto) y de un conjunto de reformas, pequeñas y un tanto diversas, pero ciertamente en la dirección correcta. Por ejemplo, en los capítulos anteriores se ha hablado del artículo 37 del texto, donde se autoriza al Gobierno a disciplinar a las entidades locales que incumplan la obligación de remitirle sus liquidaciones presupuestarias mediante la retención de parte de las transferencias estatales que les correspondan, de la equiparación fiscal de la deducción por alquiler respecto a la compra de vivienda, de mejoras en el mecanismo de contratación pública o de ciertas (pero limitadas) simplificaciones administrativas.

Pero tras lo positivo, también tenemos que hablar de lo negativo. La carencia más grave de la LES es todo lo que se deja fuera. El lector habrá podido ver muchas de las reformas no acometidas o hechas de manera muy parcial, desde la de la justicia a la de la asegurar la unidad de mercado o la simplificación administrativa. Aquí vamos a resaltar tres de estas reformas pendientes que nos parecen fundamentales y sobre las que recientemente han circulado planes o propuestas del Gobierno que van más allá de lo recogido en la LES.

En primer lugar, cómo asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas en el largo plazo. El verdadero reto presupuestario no es el que viene de la situación cíclica actual, por mucho que esta sea seria, el reto es cómo pagar las pensiones y la sanidad de las próximas décadas. De acuerdo con el cuadro 7.1 de la actualización del Plan de Estabilidad presentado por el gobierno el 29 de Enero del 2010, que recoge las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento del comité de política económica de la Unión Europea, el gasto en pensiones contributivas pasará, con hipótesis moderadamente optimistas, del 8.9% del PIB en 2010 al 15.5% en el 2050. Estamos hablando de 6.6% del PIB de gasto adicional, que para que nos hagamos una idea, es un porcentaje más alto que la recaudación actual del IVA. Pero, además de las pensiones, tenemos la sanidad. El cuadro 7.1 al que nos referíamos se lanza aquí al vacío, pues predice que el gasto público en sanidad pase del 5.5% al 7.1%. Esto es poco realista: todo lo que sabemos sobre gasto sanitario en otros países y a lo largo del tiempo nos indica que, lo más probable, es que siga creciendo a alta velocidad. Tenemos más y más nuevos tratamientos, muchos de ellos, como los oncológicos, muy caros y el coste sanitario crece exponencialmente con la edad del enfermo.

Vamos a tener muchos centenarios y su salud será muy cara de costear. Un escenario con un coste de la sanidad alrededor del 10% del PIB es mucho más realista. Sumando una cosa y la otra nos sale que tendremos que gastarnos alrededor de un 11% de PIB adicional. Quien crea que un agujero del 11% del PIB se cierra subiendo los impuestos a las rentas más altas o a las empresas ignora la realidad presupuestaria.

Las recientes propuestas del gobierno de reforma de las pensiones van en la dirección correcta de cubrir la brecha presupuestaria y subsanan parcialmente, si al final son implementadas, las deficiencias de la LES en este tema. Sobre la sanidad, hay rumores de un pacto sanitario para la primavera, pero aún es pronto para saber nada con certeza. No es muy difícil, sin embargo, aventurar que vista la reacción tan negativa a los planes de reforma de pensiones, somos escépticos acerca de los avances que este pacto pueda traer.

Una segunda área clave que la LES se deja fuera es toda la reforma del mercado de trabajo, que el Gobierno ha preferido presentar como un programa separado. Con cuatro millones largos de parados parece difícil pensar en una reforma más imperiosa. Desde FEDEA hemos repetido una y otra vez la necesidad de cambiar en profundidad el marco de las relaciones laborales y cortar por lo sano

con el entramado de contratos especiales y figuras particulares que sufrimos. En vez de ello, la reforma propuesta, ambigua como pocas, sigue centrada en detalles secundarios o irrelevantes para la realidad económica nacional, como el imitar el programa de trabajo a jornada reducida alemán, y elude por completo el análisis de cómo solucionar el problema de la dualidad y de la negociación colectiva.

Una tercera área que la LES solo trata para cubrir el expediente es la reforma educativa. España sufre una tasa horrible de fracaso escolar, no produce buenos técnicos profesionales intermedios y no tiene ni una sola universidad entre las 100 mejores del mundo según el conocido ranking de Shanghai. Sobre la educación primaria, la LES no dice nada, sobre la formación profesional solo un conjunto de buenas intenciones y ningún intento de ligar la oferta y la demanda de cualificaciones, y, finalmente, sobre la educación universitaria, se repiten propuestas ya presentadas, como la de los campus de excelencia internacional, que poco han de beneficiar a la universidad española en el largo plazo pues no cambian ningún incentivo. Como en los dos casos anteriores, recientemente el gobierno ha circulado una propuesta de pacto educativo que incluye alguna mejora pero sigue sin atacar el centro del problema. No hay manera de asegurar que la productividad crezca sino acumulamos el capital humano necesario para ello.

Al menos que estos temas y muchos otros se afronten de cara, España no volverá a una senda de crecimiento que todos necesitamos. La LES, aunque es un paso en la dirección correcta, no es ni mucho menos la garantía de un futuro brillante. Y es una pena porque España sufre una economía maniatada que agradecerá con alegría las reformas que hagamos, de igual manera que las agradeció en 1959 (Plan de Estabilización), en 1977 (Pactos de la Moncloa), en 1983 (medidas del primer Gobierno González), en 1986 (entrada en Europa), en 1993 (reformas tras la salida del SME) y en 1996 (consolidación fiscal del primer Gobierno Aznar).

Como somos profesores universitarios, no podemos resistir la tentación de concluir sin ponerle una nota a la LES. Después de mucho pensarlo, se va a quedar con un aprobado. Como decíamos antes, no tiene nada muy negativo, ya un logro en sí mismo, y en cambio sí que tiene muchas medidas de mejora. Pero ninguna de ellas es fundamental y los problemas básicos de nuestra economía no se abordan con claridad. Para ir a por el notable o el sobresaliente, el Congreso deberá, en su tramitación parlamentaria, tratar de convertir la LES en una ley menos elocuente en principios generales pero más ambiciosa en medidas concretas. Es nuestro ferviente deseo que nuestro esfuerzo contribuya a que se lleven a cabo las reformas estructurales que permitan crear una economía española más dinámica y productiva