

Las reformas estructurales: empezar a caminar

Manuel Bagüés
Universidad Carlos III

Jesús Fernández-Villaverde
University of Pennsylvania y FEDEA

Luis Garicano
London School of Economics y FEDEA

La necesidad de una nueva senda de crecimiento basada en la productividad

España se enfrenta a una crisis económica y financiera global que nos ha golpeado con una fuerza inusitada, tanto en profundidad como en duración. Aunque la crisis ha afectado a todos los países, no lo ha hecho por igual, sino que la severidad del golpe ha dependido de las condiciones previas de cada uno. Y en España, como estas no eran buenas, la crisis ha revelado y ha agudizado nuestros problemas propios.

No es difícil resumir la clave de estos problemas. Nuestro crecimiento durante los últimos años había tenido como origen el incremento de la población activa como porcentaje de la población total. Este modelo de crecimiento, siempre limitado por definición, ha tocado techo con la ruptura de la burbuja inmobiliaria. Como el PIB crecía, se creaba empleo y las administraciones públicas presumían de superávits, la burbuja inmobiliaria enmascaró durante mucho tiempo las deficiencias estructurales de nuestra economía. Pero la ruptura de la burbuja se ha llevado todo esto por delante: las familias, fuertemente apalancadas, han perdido un porcentaje insólito de su riqueza (destrucción de riqueza que va a continuar por un tiempo considerable), el desempleo se ha disparado y, lo que parecían unas finanzas públicas sólidas, se han revelado como el espejismo de unas recaudaciones insostenibles.

Si el diagnóstico es claro, el remedio también lo es. Necesitamos que nuestra economía entre en una senda de crecimiento sostenido basada en incrementos de productividad. Y esto requiere un cambio de modelo productivo. En el futuro, no podremos seguir creciendo a base de construir viviendas o actividades relacionadas. Para que la economía crezca, el camino es la innovación y la flexibilidad. Esta es la única base posible para que logremos un mayor bienestar en el largo plazo. Y esto no sólo es necesario para poder presentar unas mejores cifras macroeconómicas al mundo, por mucho que esto sea importante. Es mucho más. Es imprescindible para conseguir que las administraciones públicas puedan satisfacer las obligaciones adquiridas de deuda pública, para poder financiar el estado de bienestar ante el reto del envejecimiento de la población y para crear empleo de calidad.

El gobierno de España, consciente de esta necesidad, ha propuesto una serie de medidas, agrupadas en la estrategia de la economía sostenible y, en su mayor parte, estructuradas como parte de la Ley de Economía Sostenible (LES). Aunque, en nuestra opinión (y la de los autores de los capítulos de este libro), la LES es un paso muy modesto en la dirección necesaria, se trata, en cualquier caso, de empezar a caminar y, aprovechando el impulso dado por la LES, de comenzar a acometer las reformas estructurales que tan urgentemente necesitamos.

Nuestro objetivo con este libro, en el que hemos intentado reunir a buena parte de los mejores economistas españoles es, por tanto, contribuir a crear un nuevo marco de crecimiento económico para España, tomando el Anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible como punto de partida. Se trata de utilizar el marco existente propuesto por el gobierno como plataforma y mejorar lo menos bueno, criticar lo malo, e introducir nuevas ideas en lo posible. Se trata de también de hacerlo desde la mayor objetividad posible, huyendo de posiciones partidistas. Se trata, en definitiva, de encontrar soluciones fundamentadas en el análisis económico a los muchos problemas de la economía española.

Las reformas estructurales necesarias

Para que la economía entre en una nueva y mayor senda de crecimiento creemos que son necesarios tres tipos de cambios o reformas estructurales.

1. Primero, hay que mejorar el entorno económico en el que las empresas toman sus decisiones para dotarlo de mayor certidumbre, de mayor transparencia, y de mayor flexibilidad. Todas las evaluaciones externas de la “competitividad” de nuestra economía coinciden en criticar el marco regulatorio de la economía. Por ejemplo, el estudio realizado por el World Economic Forum bajo la dirección del economista español Xavier Sala-i-Martin (2009) sitúa a España como uno de los treinta países del mundo donde existen mayores trabas administrativas y burocráticas para el funcionamiento de las empresas¹. Es indudable que es necesario hacer un esfuerzo para mejorar el marco en el que los agentes toman sus decisiones económicas.

2. Segundo, es necesario flexibilizar y dinamizar los mercados de bienes, servicios y trabajo para que los recursos se asignen a las actividades más productivas. Aunque todos sabíamos desde hace tiempo que algunos mercados, como el de trabajo o el de la vivienda, funcionaban particularmente mal en España, la crisis ha dejado claro hasta qué punto estos problemas son un lastre insostenible. En estos momentos, ni en el mercado de trabajo ni en el de vivienda se están produciendo los ajustes en precios necesarios para que la oferta y demanda se equilibren. En vez de eso, observamos que los precios permanecen inflexibles y que los ajustes se producen en cantidades. Sigue habiendo en España, según diferentes estimaciones, más de 1 millón de casas sin vender, y hay ya al menos 4 millones de personas en paro. Es pues indudable que muchos mercados no funcionan y que son necesarias reformas que los hagan más flexibles y que faciliten los ajustes. Esto generaría incrementos mayores de productividad, al permitir que los recursos humanos físicos y de capital se dediquen a sus mejores empleos.

3. Finalmente, es necesario incrementar la capacidad innovadora de la economía. Se trata tanto de tener más ideas como de aprovecharlas mejor. La sociedad española ha estado anclada durante demasiado tiempo en el “que inventen ellos”. Mientras estábamos tecnológicamente por detrás de otros países más avanzados, una estrategia así permitía crecer simplemente mediante el uso de nuestra mano de obra con tecnologías ajenas. Una vez concluida la fase de convergencia con la frontera tecnológica mundial, crecer requiere innovar, tener nuevas ideas, producir productos que no aun no existen. Esto requiere cambios en el funcionamiento de la Universidad, el eslabón clave en la generación de ideas en otros países.

Con estas ideas como punto de partida, hemos dado a nuestros autores el encargo de diagnosticar la realidad española, analizar el encaje de las propuestas de la LES a esta realidad, y proponer alternativas o mejoras. Los capítulos son, en nuestra opinión, ejemplos excelentes de cómo el análisis económico moderno puede contribuir a la formulación de políticas públicas. El diagnóstico es riguroso, el análisis equilibrado y las soluciones propuestas basadas en la evidencia empírica.

A continuación planteamos algunas de las ideas que han propuesto los autores, destacando aquellas que a nosotros nos parecen más prometedoras, en algunas ocasiones por creativas, en otras por prácticas, en todas por ser caminos para mejorar la capacidad productiva de la economía española.

Reformas para la mejora del entorno económico

Estas medidas aspiran a mejorar el contexto regulatorio, legal y macroeconómico en el que los agentes toman sus decisiones. Se trata de eliminar la incertidumbre y las trabas legales, de hacer el proceso regulatorio transparente y no arbitrario, y de incrementar la seguridad jurídica. Destacamos aquí algunas de las propuestas de nuestros autores.

Nuevas políticas: en opinión de Marcos Vera, es necesario establecer una agencia de evaluación de políticas públicas independiente, que sea capaz de influir en el diseño de estas políticas públicas en su fase piloto (para que se puedan probar distintas versiones de una misma política) así como en la elección de beneficiarios durante esta fase.

Organismos regulatorios: para preservar la calidad e independencia de los organismos regulatorios, Nuno Garoupa sugiere aumentar el control parlamentario y reforzar su independencia respecto del gobierno. Esto requiere cambiar a fondo las formas de nombrar y de rendir cuentas de los organismos de regulación.

¹ The Global Competitiveness Report 2009-2010, World Economic Forum, página 353 (<http://www.weforum.org/documents/GCRO9/index.html>).

Mercados Financieros: para aumentar la transparencia y la eficiencia de los mercados financieros, Tano Santos argumenta que, junto a buenas normas y prácticas, nuestro sistema necesita de reguladores, como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con amplios poderes de supervisión y con capacidad de reacción ante innovaciones y prácticas que no hayan sido anticipadas por la ley. Para ello es importante dotarlos de independencia tanto de los poderes políticos como de los supervisados, aspecto particularmente importante dada la existencia de instituciones sistémicas en nuestro país.

Política Fiscal: Jesús Fernández-Villaverde y Juan Rubio señalan que es necesario un programa de consolidación fiscal en el medio y largo plazo que asegure la solvencia de las administraciones públicas. En particular, sugieren la introducción de reglas tipo pay-as-you-go que obliguen a que cualquier medida legislativa que implique un incremento del gasto corriente o una reducción de los ingresos requiera la aprobación simultánea de una reducción del gasto o de un incremento de los ingresos que sea equivalente en cuantía. Además, recomiendan la creación de un Consejo de Política Fiscal independiente que analice la situación fiscal de las administraciones públicas, evalúe las medidas de gasto y de ingresos, y que, en general, proporcione a la sociedad civil una visión rigurosa e independiente de las cuentas públicas más allá de los discursos potencialmente sesgados de los partidos políticos o del gobierno de turno. Ángel de la Fuente recuerda que es crucial tomar medidas que corresponsabilicen a las comunidades autónomas, que gestionan el 36% del gasto público, en el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

Contratos Públicos: para reducir la incidencia de sobrecostes en contratación pública, Juan José Ganuza propone la generalización de reglas de adjudicación de activos y licencias por mecanismos menos discrecionales, como la subasta. Además sugiere la creación de una agencia de contratación estatal. Esta agencia además de asesorar a las administraciones públicas en materias de contratación, puede actuar como una central de compras que permita a los organismos de la administración, tanto central como autonómica o local, aprovechar economías de escala.

Formalismo Burocrático: para agilizar la creación de empresas, Benito Arruñada sugiere eliminar efectivamente la licencia previa de apertura y hacer opcional la intervención notarial en la constitución de sociedades. Además, considera prioritario paralizar la pretensión de convertir el Catastro en proveedor monopolista del Registro de Propiedad.

Infraestructuras: Germà Bel propone que cuando se seleccionan prioridades para la política de infraestructuras y de transporte sea imprescindible prestar más atención a la aportación de los proyectos a la productividad de la economía. Un aplicación práctica de esta orientación es reducir -posponiendo o suprimiendo- proyectos de alta velocidad ferroviaria, reorientando esa inversión al transporte de mercancías. Asimismo, hay que dar mayor importancia a las reformas de la gestión para aumentar la eficiencia.

Justicia y agencias reguladoras: Pablo Salvador Coderch muestra contundentemente que para mejorar la eficacia de la justicia es crucial contener la demanda de trabajo dirigida al juez con los mismos criterios que deberán ser aplicados para contener y reducir el gasto público.

Función Pública: Manuel Bagüés indica que una de las asignaturas pendientes de la administración pública española es la modernización de sus sistemas de selección y de evaluación del rendimiento. Entre otras medidas, propone un incremento de los recursos que se dedican a la evaluación de los opositores, la introducción generalizada del anonimato y la doble corrección, y el establecimiento de límites al número de convocatorias en las que participa cada opositor.

Sanidad: Luis Garicano explica que la sostenibilidad del sistema sanitario ante los cambios demográficos requiere la introducción de incentivos claros de control de la demanda (copagos) y de provisión de una oferta de calidad, con incentivos, cambios organizativos y sistemas de medición y de gestión de consecuencias aplicables a gestores y profesionales.

Formación Profesional: Florentino Felgueroso y Sergi Jiménez señalan que es vital conseguir una mayor adecuación entre la formación profesional ofrecida y las necesidades del sector privado y las empresas. Proponen que se apueste decididamente por un modelo de formación profesional dual que combine de forma simultánea la enseñanza en la escuela con la experiencia laboral.

Educación Primaria: Antonio Cabrales propone reorientar el gasto en educación hacia intervenciones tempranas de calidad para niños de familias desfavorecidas. También señala la posibilidad de conseguir mejoras en la calidad de la educación proporcionando a los profesores incentivos monetarios por resultados.

Política de Inmigración: Sara de la Rica argumenta que es necesaria una política de inmigración activa que defina el número y el tipo de inmigrantes que necesitamos en nuestro país por razones económicas. Además, indica que debe

tratarse de forma separada la inmigración no cualificada, para la que son suficientes los permisos temporales y la cualificada, en la que es necesario expandir los programas actuales facilitando que técnicos o científicos altamente cualificados puedan ser contratados por empresas, universidades privadas y centros de investigación.

Internacionalización: Pol Antràs sostiene que el futuro del sector exterior español no puede basarse únicamente en mejoras marginales de la actual política comercial, sino que debe cimentarse en profundas reformas estructurales de carácter interno que mejoren la productividad de nuestras empresas exportadoras.

Responsabilidad social de las empresas: Vicente Cuñat señala la conveniencia de fomentar el buen gobierno de las empresas. En particular, Cuñat indica la necesidad de aumentar la transparencia de las empresas cotizadas, mejorando el nivel de información que estas proveen, la accesibilidad de esta información y su grado de estandarización.

Reformas para la mejora del funcionamiento de los mercados

Mercado Laboral: el colectivo promotor del manifiesto de los 100 defiende la necesidad de que se alcancen dos objetivos principales: eliminar la dualidad contractual y flexibilizar la negociación colectiva. Para ello realizan dos propuestas concretas: la introducción de un contrato único y la descentralización de la negociación colectiva.

Mercado Eléctrico: Natalia Fabra argumenta que, para alcanzar los objetivos que persigue el modelo energético sostenible de la LES, “garantía de suministro, respeto al medioambiente, y eficiencia económica”, resulta ineludible reformar el mercado eléctrico español. La reforma tiene que abordar dos tareas principales. Por una parte, debe reequilibrar las rentas del sector, corrigiendo la sobre-retribución que sin justificación económica reciben las centrales nucleares e hidroeléctricas. Por otra, es necesario introducir competencia en la inversión para determinar las primas de las nuevas inversiones en energías renovables y en centrales de Ciclos Combinados, sin las que no se alcanzarían las inversiones óptimas desde el punto de vista del respeto al medio ambiente y la garantía de suministro.

Mercado inmobiliario: Para José García Montalvo es crucial flexibilizar el mercado de la vivienda e incrementar el peso del alquiler para así conseguir un ajuste más rápido entre oferta y demanda. Además considera importantes mejoras

la eliminación de la desgravación de la vivienda y la equiparación de la desgravación por compra y alquiler

Cambio climático: Xavier Labandeira y Pablo del Río sugieren que la política de cambio climático debe orientarse más hacia la utilización de instrumentos de mercado que aporten una señal de precios para así fomentar una reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero. Sería conveniente disponer de una señal de precios en forma de impuestos ambientales en aquellos sectores que no están incluidos en el sistema europeo de comercio de emisiones (SECE). Esta señal de precios tendría al menos dos ventajas: incentivar comportamientos orientados a la mitigación de las emisiones y facilitar una recaudación que puede utilizarse para reducir otros impuestos distorsionantes, en la línea del enfoque de la reforma fiscal verde.

Sociedad de la información: Eugenio Miravete argumenta que es necesario olvidar tanto la obsesión por el servicio universal (dado que la cobertura ya es muy alta) como la obsesión por la velocidad de bajada (puesto que ésta industria es muy dinámica). En su lugar, es necesario centrar la acción pública en promover la competencia para que la cobertura geográfica se traduzca en un mayor uso de internet a todos los niveles. Y esto sólo se consigue con precios más bajos del servicio. No se trataría tanto de regular los precios a la baja, sino de facilitar la competencia que lo haga.

Reformas para el aumento de la capacidad innovadora de la economía.

Universidades: Juan José Dolado defiende que para que las universidades puedan convertirse en centros de investigación de excelencia es necesaria la introducción de evaluaciones independientes similares al Research Assessment Exercise que se realiza en el Reino Unido, fomentando fusiones de universidades públicas e introduciendo mayor flexibilidad en las políticas de financiación, de personal y de planes de estudios. Además, Dolado sugiere que las políticas de financiación deberían incluir la autonomía presupuestaria de las universidades y la liberalización de las tasas universitarias cobradas por las universidades, complementadas con un mejor y más flexible sistema de becas que permitiría aumentar la autonomía financiera de las universidades. Finalmente, recomienda también la desfuncionarialización del profesorado.

Transferencia Tecnológica: Teresa Garcia-Milà incide en la crucial importancia de permitir que los investigadores puedan crear empresas innovadoras. La legislación existente introduce la posibilidad de que a los profesores funcionarios de los cuerpos

docentes universitarios que participen en empresas de base tecnológica promovidas por la universidad y participadas por ésta, no les sean de aplicación las incompatibilidades del personal de las administraciones públicas. Asimismo se establece la posibilidad de que profesores funcionarios o contratados permanentes puedan solicitar excedencia temporal para incorporarse a una empresa de base tecnológica promovida por la universidad. Es crucial desbloquear esta normativa, que no se ha podido aplicar hasta ahora porque el reglamento que determina la naturaleza de las empresas de base tecnológica no se ha desarrollado ni publicado. La descripción de las EBTs contenida en la LES puede desbloquear esta ventana de movilidad latente en la LOMLOU, sin necesidad de esperar la aprobación de la Ley de la Ciencia.

Investigación: Salvador Barberá argumenta que la estrategia hacia la excelencia dentro de la sociedad del conocimiento debe basarse en el apoyo decidido a quienes ya son competitivos, no sólo para que puedan seguir avanzando, sino también como mejor procedimiento para estimular al resto. Y esto debe ser así tanto en ciencia como en tecnología o en innovación, aplicado a grupos de investigación científica, a empresas y a consorcios de unos y otras. En particular, es necesario que se enriquezca el programa de campus de excelencia con actuaciones que permitan apoyar a unidades más pequeñas que las universidades, en formas más selectivas, de forma que se distinga y apoye a los buenos departamentos.

Propiedad industrial: Michele Boldrin y Pablo Vázquez proponen que en lugar de utilizar los recursos públicos para subsidios y transferencias a esta u otra empresa sería más eficiente adquirir patentes en los mercados, para luego hacerlas de dominio público. Dicho de otra manera, se debería transformar el ministerio de industria en el financiador de la transferencia tecnológica favoreciendo la creación de un mercado competitivo para la adopción de innovaciones.

Derechos de autor: Michele Boldrin y Pablo Vázquez sugieren que la sociedad debe reconsiderar los costes y beneficios sociales de la lucha contra la “piratería”. En su opinión, los costes son enormes y los beneficios minúsculos o incluso negativos. En consecuencia, proponen abandonar el apoyo estatal al monopolio intelectual y facilitar la reducción del copyright y la difusión en red de los productos culturales.

En conclusión, en este libro los economistas españoles plantean un catálogo de reformas que en nuestra opinión son factibles, en su mayor parte no son caras, y que pueden contribuir a crear un modelo económico más eficiente, más innovador y, por tanto, más productivo. El catálogo no es completo. Las omisiones más notables son las pensiones,

cuya reforma es crucial para la sostenibilidad del crecimiento económico, y la educación secundaria, quizás una de las mayores lacras de la economía, una lacra que, precisamente por esta razón, requiere un tratamiento aparte (que nos proponemos darle en el futuro desde FEDEA).

Tampoco hemos tratado aquí las medidas necesarias para sanear el sistema financiero, que pertenecen también a otro ámbito. Se trata simplemente de empezar a caminar, de empezar a plantearse las reformas que hagan que nuestra economía no se enfrente, como muchos temen, a una (o más) década perdida de crecimiento económico. Invitamos al lector a entrar al detalle de estas propuestas con la lectura de los capítulos que tiene a continuación.