

**INFORME DE LA OCDE SOBRE LA EVALUACION DE LA REFORMA
ESTRUCTURAL Y ENSEÑANZAS PARA EL FUTURO^(*)**

En su publicación "Perspectivas para 1994", la Secretaría de la OCDE anunció la aparición de un informe que evaluaría la efectividad de las reformas estructurales realizadas hasta la fecha en los países miembros y haría recomendaciones sobre las políticas a seguir. Aunque redactado en el lenguaje cauto, objetivo y reacio a hacer juicios de valor habitual en las publicaciones de la OCDE, contiene un análisis muy estimable de los resultados de la política estructural hasta la fecha, y subraya la necesidad de continuarla, aun reconociendo la importancia de lo ya realizado.

En su primera parte, el informe contiene una visión de conjunto de las reformas estructurales y en su segunda evalúa las realizadas en cada país. Dada su gran extensión (205 páginas) resumiremos la primera parte, añadiendo si procede algún comentario en letra menor y entre corchetes [], y en la segunda resumiremos sólo la parte dedicada a España que desgraciadamente sólo recoge la evolución hasta el fin de 1992.

I. INTRODUCCIÓN.

Desde mediados de los años 70, los resultados económicos en los países de la OCDE no son demasiado satisfactorios. Hasta fines de esa década les preocupaba sobre todo la imposibilidad de rebajar la inflación y un crecimiento del producto nacional bruto (PIB) notablemente por debajo del de después de la guerra. Luego la preocupación se centró en el paro elevado e irreducible y en el aumento continuo de la deuda pública. En la presente recesión, ambos fallos han alcanzado a los países que antes los habían evitado, y hay un serio riesgo de que continúen incluso después de la recesión.

La opinión común entre los responsables de las políticas económicas es que el remedio consiste en unos mercados abiertos y eficientes de bienes y servicios que den más juego a la competencia interna e internacional. Por ello, han tratado de evaluar los efectos perniciosos de las rigideces y distorsiones estructurales, y de definir las reformas estructurales necesarias para remediarlas.

Desde hace unos diez años, todos los países miembros de la OCDE han emprendido reformas estructurales bastante amplias para abrir sus economías y hacerlas más flexibles y más sensibles a los mecanismos del mercado, aunque, naturalmente, hay grandes diferencias entre ellos respecto a la naturaleza, profundidad y calendario de las reformas emprendidas. En algunos terrenos -como el mercado de capitales y las transacciones transfronterizas- ello ha supuesto una cooperación internacional formal o informal.

(*) Traducción, resumen y comentarios de Ricardo Cortes.

II. ORIENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS ESTRUCTURALES.

Casi todos los países miembros han continuado sus reformas en los tres últimos años. La impresión general es que se sigue firmemente en el camino emprendido, como lo prueba no sólo el número de reformas efectuadas -en especial en el mercado de trabajo, los servicios financieros, la protección al medio ambiente, la desregulación e intensificación de la competencia en los servicios no financieros-, sino también el hecho de que sólo unas pocas de esas nuevas medidas representan un paso atrás en el refuerzo del libre mercado. Por el contrario, algunas medidas recientes sobre el comercio internacional son un retroceso en el proceso de liberalización.

Lo realizado en los últimos tres años depende, en parte, de la situación alcanzada al final de los años 80. Algunos países miembros ya hicieron entonces importantes reformas en los mercados de capitales, en la aceptación de inversiones directas extranjeras y en sus sistemas tributarios, y por ello han sido menos activos en estos terrenos, mientras que otros han redoblado sus esfuerzos. Así, en estos tres años ha aumentado la convergencia de las políticas estructurales de los países de la OCDE, que ahora se apoyan más en las fuerzas del mercado, especialmente en la regulación de los servicios financieros y otros.

Respecto al *mercado de trabajo*, la persistencia crónica de un paro elevado ha obligado a muchos países a tomar medidas en tres ámbitos. Primero, respecto a flexibilidad de salarios y negociaciones colectivas, se han emprendido reformas en estos tres últimos años en Italia, Gran Bretaña, Australia, Irlanda y Nueva Zelanda. Segundo, respecto a desregulación las principales reformas recientes han tenido lugar en el Sur de Europa (Italia, Grecia, Portugal y España), donde los problemas causados por una regulación excesiva eran más aparentes. Y por último se han intentado modificar algunos efectos [perversos] de los sistemas de protección social, donde el efecto conjunto del sistema tributario y del de protección social disminuye los incentivos a buscar trabajo [al encontrar trabajo se empieza a pagar impuestos y se pierde el subsidio de paro, lo que supone una pérdida de ingresos; es la llamada "trampa de la pobreza"]. Esto afecta sobre todo a los países europeos de la OCDE -Bélgica, Dinamarca, Países Bajos, España y Suecia. Se han tomado medidas para remediarlo pero aún queda mucho por hacer.

Las políticas del mercado de trabajo deben tener en cuenta ciertos factores no económicos, los objetivos de la política social, causa en gran parte de la reglamentación anterior. Se trata de modificarla porque resulta mucho más costosa que las ventajas sociales que confiere. Sin embargo, en algunos países miembros, se han tomado recientemente medidas reforzando la regulación, como por ejemplo

- en EE.UU. el salario horario mínimo a escala federal ha sido aumentado en 1990 y en 1991;
- el subsidio de paro ha aumentado en Italia, Portugal y Austria, la duración del período en que se tiene derecho a percibirlo en EE.UU., y ambas cosas en Noruega y en Suiza;
- por fin, y es el evento más notable, el sistema salarial alemán se ha reorganizado después de la reunificación. En virtud de los acuerdos colectivos los salarios de la parte oriental deben alcanzar a los de la occidental hacia mediados de los años 90. Dado el enorme retraso en la productividad de aquélla, esto supone una grave amenaza a la producción y a la creación de empleo en el futuro previsible.

Sin duda, estas medidas han disminuido los incentivos a encontrar trabajo o han limitado la flexibilidad a la baja de los salarios.

Respecto a los *mercados de capitales*, la liberalización ha continuado en muchos países miembros, especialmente en los europeos, debido a la integración económica en esta región. También ha continuado en Japón, Canadá y Australia. Además de aumentar la competencia en el sector bancario, una buena parte de las reformas se encaminan a mejorar la vigilancia preventiva. Así, en EE.UU se han tomado medidas para facilitar el cierre de los bancos insolventes y reducir los incentivos perversos causados por el seguro de depósitos, que causaron la crisis de los "Savings & Loans" en los años 80. En la regulación de los mercados de capitales, se percibe, pues, una clara tendencia a la convergencia hacia un sistema más liberal, caracterizado por un retroceso de las restricciones administrativas y un refuerzo de la vigilancia prudencial.

Aparte de los mercados de trabajo y de capitales, la *desregulación* ha continuado en la Unión Europea (UE) y en muchos países tales como Japón, Canadá, Australia, Austria, Dinamarca, Nueva Zelanda, Noruega, España, Suecia, y (en parte debido a su situación inicial) en Grecia. En general, consiste en facilitar la concesión de licencias para aumentar el número de solicitantes (en transportes y fletes, producción de electricidad, servicios postales), en autorizar la competencia privada en segmentos del mercado hasta ahora monopolios del Estado (sobre todo en telecomunicaciones y producción de electricidad) y en suprimir controles de precios o a la entrada en el mercado (comercio al por menor, viviendas del sector público). El sector petrolero ha sido el principal objeto de la reforma, además del de servicios. Hay un sólo caso -Portugal- en el que la regulación se ha intensificado temporalmente. De todos modos, en todos los países miembros -sobre todo en Europa- subsisten muchas restricciones a las actividades del sector privado.

Muchos países han tomado medidas para intensificar la *competencia*, a saber la UE, Japón, Dinamarca, Grecia, Países Bajos, España; también -en vista de su futura adhesión a la UE- Finlandia, Noruega, Suecia, Suiza, y en especial Italia, el único país de la OCDE, junto con Turquía, donde hasta 1990 no existía legislación en materia de competencia. La nueva ley italiana cubre también las empresas públicas y ha creado una Alta Autoridad sobre Competencia. EE.UU. y Japón han agravado las penas por violaciones de la regulación. Los países de la OCDE han intensificado su convergencia al decidir codificar el conjunto de reglas de competencia.

Respecto a las *inversiones directas extranjeras*, como el grado de liberalización conseguido en los años 80, e incluso antes, era ya muy elevado, y dados los avances en la integración regional tales como ALENA, EEE, y los acuerdos bilaterales europeos entre la UE y sus futuros entrantes de la AELC y los países excomunistas de Europa del Este, quedaba relativamente poco que hacer en los últimos tres años.

Varios países miembros han empezado operaciones de *privatización* o han continuado realizándolas. Las más importantes sin duda son las de la Treuhandanstalt en Alemania Oriental. Francia, Bélgica, Portugal y Suecia han emprendido programas de privatización de gran envergadura. Gran Bretaña, Canadá, Australia, Grecia, Países Bajos y Nueva Zelanda han continuado sus programas de privatización. Estas, en general, tienen lugar en un número relativamente limitado de sectores, como banca y seguros, telecomunicaciones, correos, transportes marítimos y construcción naval. Las renacionalizaciones han sido poco frecuentes, siendo la principal excepción algunos bancos nórdicos en graves dificultades; de todos modos, esas renacionalizaciones son estrictamente temporales, y los bancos en cuestión serán vendidos en cuanto se saneen.

Para mejorar la *ratio* coste-eficacia del *sector público*, comprendidos los servicios, se han tomado diversas medidas de reforma de su gestión, tales como recurrir más a los mecanismos del mercado y reforzar la flexibilidad de la gestión. En el terreno de la sanidad pública, se han realizado numerosas reformas, entre ellas el nuevo sistema británico de afectación de recursos entre los suministradores fundado en sus costes y en la competencia. Pagos por utilización y cheques-educación [que el padre del alumno entrega al establecimiento educativo que elige para su hijo] se han establecido en ciertos casos en Dinamarca y en Suecia. Pero, en general, el empleo de mecanismos de mercado en el sector público no ha hecho más que comenzar.

Respecto a otras partes del sector público, la *reforma del sistema tributario* continúa estando a la orden del día en cierto número de países. Las más notables han tenido lugar en Suecia y en Noruega, donde las tasas marginales de impuesto sobre los rendimientos del trabajo se han rebajado y la base imponible se ha ampliado en 1991 en Suecia y en 1992 en Noruega. Han introducido también reformas fiscales Japón, Francia, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Finlandia, Grecia, Irlanda, Portugal y España. La amplitud de las reformas, sin embargo, se encuentra limitada por las ya realizadas y por la degradación de la situación y de las perspectivas presupuestarias [debida a la recesión] en casi todos los países miembros. De todos modos, en los sistemas tributarios aún quedan muchas distorsiones que favorecen al consumo a expensas del ahorro [como la exención de impuestos a los intereses de hipotecas y préstamos al consumo dentro de ciertos límites].

En estos tres años, la preocupación de la opinión pública por el *medio ambiente* ha hecho que las autoridades introduzcan o amplíen la legislación al efecto. El principio básico deseable sería "quien contamina, paga"; se observa una tendencia, relativamente limitada, a acudir a mecanismos de mercado para ponerlo en práctica. Así, en EE.UU. se está experimentando con la introducción de permisos de emisión de dióxido de azufre [anhídrido sulfúrico] enajenables.

Respecto a la *liberalización del comercio*, si se excluyen las medidas tomadas en el cuadro de las integraciones regionales [como consecuencia de la instauración del mercado único europeo, EEE, etc.], poco se ha hecho. Al revés, se han tomado medidas proteccionistas unilaterales en el sector del acero, en la agricultura y en la industria del automóvil (UE y EE.UU.), en textiles (Nueva Zelanda) y en máquinas herramientas (EE.UU.), y Japón ha emprendido su primera encuesta *antidumping* sobre el ferromanganeso. Parece, pues, que la política comercial durante estos tres años muestra que los viejos hábitos proteccionistas continúan, lo mismo que la influencia política de unos pocos intereses establecidos en algunos sectores. Igualmente, se mantienen los acuerdos supuestamente voluntarios de limitación de exportaciones y el recurso frecuente a mecanismos administrativos tales como acciones *antidumping*.

Aparte de reformas poco importantes en Japón, Australia y Turquía, medidas unilaterales de liberación comercial han sido muy poco frecuentes en la OCDE, lo que contrasta enormemente con los progresos considerables realizados en muchos países en desarrollo y en la mayor parte de los excomunistas.

III. COSTES Y BENEFICIOS DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES.

Las reformas estructurales suelen tardar en producir sus efectos beneficiosos y, por el contrario, la transición al nuevo sistema supone necesariamente un coste inmediato. La opinión pública, y en especial las categorías de la población que tienen que adaptarse al cambio, pueden pensar que ese coste es superior al beneficio. Los factores enumerados a continuación complican

la tarea de los que tratan de convencer a los consumidores y a los contribuyentes de que los beneficios de las reformas estructurales superan a sus costes.

En primer lugar, a veces no es fácil calibrar los efectos de las reformas a causa de sus interacciones con el resto de la economía. La dificultad es aún mayor si la economía sufre simultáneamente un fuerte choque (como alteraciones en el tipo de cambio de su moneda, cambios en la relación real de intercambio, recesión, etc.) porque el público puede echar la culpa de las consecuencias del choque a la reforma estructural, y viceversa. Así, el aumento del paro en una recesión puede ser atribuido a medidas de liberalización del comercio internacional, si éstas se han tomado justo antes de la recesión.

En segundo lugar, al evaluar la reforma, hay que tener en cuenta las crisis que ha evitado. A fines de los años 70, muchas autoridades estaban preocupadas por las consecuencias de su política estructural sobre la economía. En gran parte de la OCDE, el gasto público aumentaba constantemente, la presión fiscal alcanzaba cotas difícilmente aceptables por la población y los déficit públicos se desbordaban. En algunos casos, las autoridades se enfrentaban a políticas sectoriales no sólo costosas, sino imposibles de mantener. En tales casos, el beneficio inmediato de la reforma fue probablemente el haber evitado las crisis causadas por esas políticas. Por ejemplo, la política estructural de Nueva Zelanda durante todo el período de la posguerra fue netamente intervencionista, y su economía fue una de las más protegidas de la OCDE, lo que coincidió con una baja relativa a largo plazo del nivel de vida; su PIB per cápita, uno de los más altos de la OCDE en los años 50, paso a ser uno de los más bajos en 1980.

En tercer lugar, es muy posible que en los países en los que esas políticas intervencionistas y proteccionistas sólo afectan a un pequeño número de sectores y no se sienten en el resto de la economía (lo que, sin duda, es el caso en la mayor parte de los países de la OCDE), los costes de esas políticas no sean muy visibles a escala global. De todos modos, en la mayor parte de los países de la OCDE, desde mediados de los años 70, tenía lugar una degradación de la actividad económica, unida a un gran número de rigideces estructurales. Además, la experiencia prueba que las economías con fuertes distorsiones obtienen resultados mediocres. Nueva Zelanda antes de la reforma era un ejemplo típico. Los enormes costes a corto plazo que los países excomunistas del centro y este de Europa tiene que absorber para librarse de las resultas de un sistema excesivamente rígido son otro ejemplo elocuente. Habida cuenta de la tendencia de los sistemas democráticos a producir presiones sobre los gobiernos para que intervengan en la economía de un modo o de otro, puede que sea necesario contrarrestar esta tendencia con un programa permanente de reforma estructural.

En cuarto lugar, los problemas estructurales afectan necesariamente a muchos aspectos microeconómicos, suponen un gran número de interacciones y pueden ser tratados de diversas maneras. En principio, sería deseable disponer de un cuadro general para efectuar la reforma, algo esencial en los países excomunistas citados, en los que el sistema existente se caracterizaba por una enorme rigidez. Sin embargo, en la mayor parte de los países de la OCDE, con frecuencia la reforma sólo puede realizarse de modo fragmentario, cuando consigue el apoyo político indispensable, lo que causa una serie de dificultades. Por ejemplo, si las reformas para aumentar la productividad de las empresas públicas dan lugar a despidos y las estructuras del mercado de trabajo no son lo suficientemente flexibles para absorber a esos trabajadores, puede que se agrave el paro estructural. En tales casos, la reforma en un sector sólo puede dar buenos resultados si es acompañada de reformas complementarias.

En quinto lugar, muchas reformas resultan en pesadas cargas sobre un número relativamente restringido de agentes económicos, beneficiados por las políticas anteriores, mientras que la reforma beneficia al conjunto de consumidores y de contribuyentes, de modo que cada ciudadano saca de ella un beneficio relativamente pequeño. Importa, pues, evaluar sus resultados lo mejor posible para evitar que se piense que las medidas anteriores protegían a los ciudadanos más pobres, aunque en realidad son los relativamente acomodados los que resultan más beneficiados.

En vista de estas dificultades, a veces es difícil medir los costes y beneficios de la reforma estructural.

1. Liberalización del comercio exterior, reforma tributaria y medio ambiente.

Quizás en el sector de la política comercial es donde más se han estudiado los costes y beneficios de la liberalización. Los estudios realizados muestran el gran aumento de la eficacia productiva, alcativa y dinámica que resulta de suprimir las prácticas comerciales restrictivas. Según una estimación; una liberalización multilateral total aumentaría el PIB de la OCDE en más de 700 miles de millones de dólares de 1988, alrededor del 10% del PIB de la zona, aun sin tener en cuenta los efectos dinámicos, a los que se atribuye un papel cada vez mayor en este tipo de cálculos. Incluso los primeros pasos hacia una liberalización, previstos en la Ronda Uruguay, resultarían para el conjunto del mundo en un beneficio de 274.000 millones de dólares de 1992, aun sin incluir los efectos de la liberalización del comercio internacional de servicios.

Las evaluaciones de las diversas medidas proteccionistas muestran que suponen cargas muy pesadas para los consumidores, con frecuencia muy superiores a la remuneración de los trabajadores con empleos protegidos por ellas. Así, la autolimitación de las exportaciones de coches japoneses a la UE ha aumentado el precio de éstos en un 33%, lo que ha permitido a los fabricantes europeos vender a precios mucho más altos.

La protección no sólo es costosa para el consumidor, sino que también lo es para el contribuyente. El apoyo de los gobiernos a las industrias nacionales se hace, con frecuencia, mediante subvenciones a cargo del presupuesto estatal. Por ejemplo, en 1992 las ayudas públicas a la agricultura han costado a los contribuyentes de la OCDE más de 160.000 millones de dólares. Las ayudas a la industria, a pesar de haber disminuido desde mediados de los años 80, son del orden de 65.000 millones de dólares al año, es decir, el 3,5 % del valor añadido por el sector manufacturero de la OCDE.

En los diez últimos años, se han elaborado muchos modelos, cada vez más complejos, para analizar los efectos de las reformas fiscales realizadas o en proyecto. Estos modelos, muy diversos, y fundados en hipótesis diferentes, producen resultados también muy diferentes. Sin embargo, todos tienen el mismo objetivo: evaluar el coste de las distorsiones debidas a los diferentes tipos impositivos según los factores y sus empleos. Así, en EE.UU., incluso después de la reforma de 1986, el sistema tributario favorece la inversión en viviendas, de modo que es superior en un 25% a lo que sería sin ese tratamiento privilegiado. Desde entonces, la mayor parte de las reformas tributarias se encaminan a rebajar y uniformizar los tipos impositivos y a ampliar la base imponible.

Hay pocos estudios sobre los costes y beneficios de emplear instrumentos económicos para proteger el medio ambiente, porque ese tipo de instrumento se ha empleado hasta ahora relativamente poco. [Curiosamente] Parece que los que más se preocupan de proteger el medio ambiente son muy reacios a emplear los mecanismos del mercado. Es de lamentar, porque las

posibilidades de acción en ese terreno parecen considerables. El ejemplo reciente más conocido es el sistema de permisos enajenables de emisión de dióxido de azufre [anhídrido sulfúrico, en la terminología química española] establecido en EE.UU. por la reforma, en 1990, de la Ley de Pureza del Aire. Según una estimación, el coste de su puesta en vigor podría ser de alrededor de 4.000 millones de dólares, a comparar con los 6-7 miles de millones que costaría reducir las emisiones mediante reglamentación administrativa.

2. Reformas del mercado de trabajo.

Las rigideces estructurales del mercado de trabajo, causa del aumento estructural del paro en casi todos los países de la OCDE, hacen necesaria su reforma. Las medidas actuales, que han causado esas rigideces, se dictaron para conseguir objetivos de política social. Es preciso, pues, comparar el aumento del empleo que se seguirá de la reforma estructural con sus efectos negativos sobre esa política social. De todos modos, hay serias dudas sobre la efectividad de esas políticas sociales; incluso algunas podrían considerarse contraproducentes.

Nueva Zelanda es el único país de la OCDE que ha emprendido una reforma completa del mercado de trabajo. Es demasiado pronto para evaluar sus costes y beneficios. Es, sin embargo, posible, comparando los comportamientos diferentes del mercado de trabajo en cada país y su evolución en el tiempo, llegar a ciertas conclusiones sobre el impacto probable de su reforma, teniendo en cuenta las diferencias institucionales entre los países, que se refieren al salario mínimo, a los sistemas de negociación, a la protección del empleo, al nivel y duración del subsidio de paro, a los criterios para tener derecho al subsidio, y a la variación (y, con frecuencia, al elevado nivel) de los tipos impositivos marginales sobre los trabajadores peor pagados, habida cuenta de la interacción entre el sistema impositivo y los subsidios [la "trampa de la pobreza" a la que nos hemos referido antes]. Es innegable que cuanto menos rígido y menos reglamentado es el mercado de trabajo, más rápido es el crecimiento del empleo. Además, en los países con salarios flexibles, subsidios de paro no generosos y empresas relativamente libres para contratar y licenciar trabajadores, la proporción de parados de larga duración es mucho menor. Este resultado es decisivo para evitar la pérdida de capital humano que supone el paro de larga duración.

Aparte del aumento de la demanda de trabajo derivado de una mayor flexibilidad del mercado de éste, la experiencia en los países miembros muestra claramente que las medidas que mejoran la calidad de la oferta de trabajo son beneficiosas tanto para el funcionamiento del mercado de éste como para los ingresos de los trabajadores. Como los cambios en la estructura de la economía son cada vez más rápidos, es necesario mejorar las cualificaciones de los trabajadores de cualquier edad mediante la formación profesional y el reciclaje. Sistemas de aprendizaje como el alemán facilitan el paso de la escuela al trabajo. Ciertas medidas activas, como las de los países nórdicos, obedecen a esta preocupación, incluso si han resultado demasiado ambiciosas al faltar la flexibilidad suficiente del mercado de trabajo.

3. Reforma del sector financiero.

La reforma del sector financiero durante los años 80 se propuso sobre todo dismantelar unos sistemas reglamentarios anticuados e ineficaces. Además, era preciso escalonar correctamente las medidas de desregulación según un criterio de eficacia para mantener el nivel necesario de reglamentación prudencial. Esta reglamentación es necesaria porque la supresión de restricciones puede resultar en incentivos a conductas indeseables que no se dan en un entorno muy reglamentado. De todos modos, el entorno antiguo, muy reglamentado, creaba incentivos para burlarlo.

Esta claro que la desregulación financiera ha dado resultados positivos en ciertos aspectos: los incentivos a ahorrar y la flexibilidad de las inversiones se han visto reforzados. Los ahorradores se han beneficiado de un más amplio abanico de colocaciones de sus ahorros y de rendimientos más elevados. La supresión de las restricciones cuantitativas al crédito y el desarrollo de los mercados de bonos y otros títulos han permitido a los prestatarios acceder más fácilmente a una financiación no racionada, ofrecida a los tipos de interés del mercado. La supresión general de los controles de cambios ha dado una mayor libertad en el terreno de las transacciones internacionales. Las medidas de desregulación, unidas al progreso técnico, han contribuido grandemente a una institucionalización del ahorro y a una mayor internacionalización de las carteras de los inversores. La disponibilidad creciente de instrumentos financieros -en particular, de los productos derivados- y de técnicas de cobertura ha facilitado la gestión de riesgos inherentes a las operaciones del mercado de capitales. Por fin, la liberalización y la globalización de los mercados financieros pueden imponer -en algunos casos, han impuesto ya- a las autoridades gubernamentales una útil disciplina en sus políticas macroeconómicas.

Aunque estos beneficios de la desregulación son evidentes, ha causado preocupación el hecho de que durante los años 70 y 80 a veces, los mercados han sufrido disfuncionamientos, tales como variaciones excesivas del precio de los activos y períodos de inestabilidad y de agitación. Estos eventos, unidos a una incapacidad temporal de los mercados financieros de corregir rápidamente las anticipaciones no conformes con la realidad económica, son consecuencias inevitables del entorno incierto en el que operan esos mercados, y no son imputables directamente a la liberalización. Es posible, aunque no ha sido probado de modo concluyente, que la desregulación financiera haya agravado estos problemas de inestabilidad (por otra parte, perturbaciones financieras episódicas han aparecido con regularidad en el sistema capitalista durante siglos, con independencia de sus sistemas reglamentarios). La experiencia varía según el país. En Nueva Zelanda las tensiones financieras derivadas directamente de la desregulación financiera (que tomó la forma de un big-bang en 1985) han resultado muy limitadas, mientras que en EE.UU. y en algunos países nórdicos el sistema bancario ha sufrido serios quebrantos a pesar de que sus reformas se hicieron más bien gradualmente.

La experiencia reciente no muestra que sea mejor que los mercados de capitales continúen estrechamente reglamentados, sino que prueba más bien lo siguiente:

- Primero, los riesgos de disfuncionamiento de los mercados de capitales se reducen al mínimo tomando medidas macroeconómicas sanas que aseguren un entorno económico estable, y en particular con un propósito firme y creíble de las autoridades monetarias de garantizar de un modo durable la estabilidad de precios.
- Segundo, un control prudencial eficaz de los mercados de capitales es indispensable -y quizá determinante- durante el proceso de liberalización financiera para eliminar las distorsiones creadas por el período precedente de excesiva reglamentación.
- Tercero, la reforma de una reglamentación omnipresente y que viene de antiguo puede tener como consecuencia un período difícil de transición. Esto no es una razón para diferir la reforma, ya que ello comporta el riesgo de aumentar el coste de la transición.

4. Privatización y reforma reglamentaria en el sector no financiero.

Muchos países han tomado medidas que juntan la privatización con la reforma reglamentaria en diversas combinaciones. Esas medidas se han tomado en un ambiente de descontento general suscitado por el mal funcionamiento de las empresas públicas y por la porción excesiva de recursos públicos que absorbían. En algunos casos, el cambio se inspiraba, en parte, en la reglamentación de otros países donde la industria en cuestión era de capital privado, pero reglamentada por considerarla un monopolio natural. Un ejemplo de los problemas de las empresas públicas tradicionales se contiene en un estudio de su funcionamiento en Gran Bretaña en los años 70, que mostró graves deficiencias, tales como una baja del 2% de la productividad en la industria del acero, del 7% en la del carbón, y del 12% en el servicio postal. Durante el mismo período, los costes unitarios subieron el 28% en los ferrocarriles, el 32% en el acero y el 32% en el servicio postal. En los sectores de crecimiento más rápido, dominados por las empresas públicas -aviación, telecomunicaciones, gas y electricidad-, el progreso tecnológico ha permitido la reducción de los costes reales, pero, de todos modos, los resultados han sido claramente inferiores a la media internacional. El estudio en cuestión atribuye esos resultados mediocres a cuatro causas fundamentales: efectivos excesivos, composición no óptima de la producción, mala elección de equipo y programas de inversión productiva mal diseñados.

El contexto industrial en el que tienen lugar las reformas es, con frecuencia, muy complejo, y el análisis de los resultados obtenidos debe tenerlo en cuenta. En general la privatización tiene lugar en dos tipos de situación: **1.** la privatización de empresas operando en mercados sometidos a la libre competencia, y **2.** la de empresas en entornos caracterizados por fallos más o menos graves del mercado. Para conseguir los mismos objetivos, algunos gobiernos han empleado medios distintos de la privatización, tales como modificar el cuadro presupuestario y organizativo de las empresas públicas. En las empresas que operan en sectores de libre competencia -como automóviles, industrias químicas y, en menor medida, el sector bancario- se han conseguido mejoras notables permitiendo a la dirección una autonomía plena sobre políticas de personal y de inversión, y señalándola objetivos claros como obtener un rendimiento suficiente del capital. Reformas análogas se han realizado, con resultados semejantes, en la prestación de servicios públicos, tanto en terrenos privalizables -tales como aeropuertos y reparación de carreteras- como en los ministerios tradicionales.

La experiencia de los países de la OCDE en materia de reformas prueba sin lugar a dudas que las empresas tanto públicas como privadas son más eficientes cuando actúan en mercados de libre competencia expuestos a la entrada de nuevos productores. Además, el fenómeno del monopolio natural juega un papel mucho menor del que se pensaba. Cuando se deja operar a las fuerzas del mercado en situaciones tradicionalmente consideradas como monopolios naturales, pueden resultar mejoras importantes de eficiencia y de bienestar para los consumidores.

Así, la desregulación de las compañías aéreas en EE.UU. ha permitido una baja en las tarifas de larga distancia (aunque las a corta han aumentado en relación con aquéllas) y el desarrollo de redes "en estrella" más eficientes. Al mismo tiempo, el servicio ha mejorado, en el sentido de que la frecuencia de los vuelos y las redes de líneas ofrecen más comodidad a la mayoría de los pasajeros, y el número de reclamaciones ha disminuido. A diferencia de las compañías subvencionadas o controladas por el Estado (que han sufrido pérdidas de eficiencia técnica largo tiempo), las compañías aéreas operando en mercados no reglamentados han registrado mejoras en la productividad. Hasta el momento, la seguridad ha continuado aumentando al mismo ritmo que antes de la desregulación. Los resultados de la desregulación del transporte aéreo en EE.UU. parecen muy positivos; un estudio los evalúa en 5.700 millones de dólares al año, repartidos

entre los consumidores de todos los mercados, salvo los de los vuelos de corta distancia menos utilizados.

En suma, las evaluaciones económicas de la desregulación de los transportes aéreos indican que esta reforma ha producido mejoras importantes para los usuarios. Se pueden sacar también dos enseñanzas complementarias.

En primer lugar, las reacciones a la desregulación del lado de la oferta han sido importantes, pero lentas en aparecer. La necesidad de proceder a importantes ajustes en la oferta no ha sido una sorpresa: era evidente que la capacidad de la red -que dependía antes de decisiones reglamentarias o de subvenciones- tenía que ajustarse a la demanda del mercado. Esos ajustes pueden considerarse como los costes tardíos de la reglamentación. Más exactamente, sólo se da uno cuenta de la pérdida de capital que supone la decisión de invertir en líneas no rentables (una decisión tomada en la época de reglamentación) en el momento de la desregulación, cuando el sector tiene que adaptarse a las condiciones del mercado libre.

En segundo lugar, los responsables se han encontrado frente a nuevos retos -principalmente en materia de políticas de competencia y de gestión de las infraestructuras públicas- a medida que el ajuste estructural iba progresando en su sector. Ciertos problemas de libre competencia aparecieron como consecuencia de la ola de fusiones en los años 80, de las relaciones verticales entre las agencias de viajes y las compañías aéreas surgidas en la nueva situación, y porque ciertas compañías parece que utilizaban sus sistemas de reserva de billetes para suprimir la libre competencia. Por esta y otras razones análogas, la desregulación de las compañías aéreas hace necesarias vigilancia y agilidad por parte de las autoridades gubernamentales durante el proceso de ajuste estructural.

Numerosas observaciones demuestran que en los sectores en que el mercado funciona satisfactoriamente, el darle pleno juego en los mercados de productos y de capitales favorece la aparición de empresas más eficientes y más sensibles a las demandas de los consumidores. El control del Estado resulta contraproducente, sobre todo porque en esos sectores apenas si se dan las ventajas del control público: capacidad de dirigir su acción hacia objetivos múltiples y sin relación con el mercado, un procedimiento de tomar decisiones más lento y fundado en la busca de un consenso, y un recurso masivo al control administrativo y a los incentivos. Estos medios pueden ser útiles para resolver los problemas de los organismos del sector público, pero no les permiten responder a las exigencias de un mercado en rápida evolución. En ciertos sectores de fuerte competencia y cambios rápidos, incluso las grandes burocracias del capital privado se han visto en dificultades para hacer frente a la competencia y están siendo reestructuradas.

En los sectores caracterizados por un fallo total o importante del mercado, la cuestión de la reglamentación y del control público es más compleja. Por ejemplo, en los sectores que conservan elementos de monopolio natural, como el agua y la electricidad, los resultados de los estudios empíricos sobre las diferentes formas de propiedad no son concluyentes: algunos se inclinan por la propiedad pública, otros por la privada, y otros no encuentran diferencias notables entre ambas. Aparte de sus características de monopolio natural, estos sectores, con frecuencia tienen otros puntos comunes: su mercado es relativamente maduro, en el sentido de que el producto o el servicio no es susceptible de innovaciones radicales y su demanda tiende a crecer a un ritmo determinado por la demografía y los ingresos de las familias. Sus tecnologías evolucionan, pero generalmente más bien con lentitud. Sean públicas o privadas, estas empresas tienen generalmente sistemas de organización semejantes, tales como un control centralizado de los costes, y acuden menos a incentivos financieros para motivar al personal.

Cuando los fallos del mercado justifican la intervención del estado mediante la reglamentación, o tomando control de la empresa, o recurriendo a ciertos mecanismos como pagos por utilización, mercados internos, mercados de derechos de propiedad, la cuestión fundamental va más lejos del régimen de propiedad, pública o privada. Se trata más bien de encontrar un conjunto de dispositivos de organización y reglamentación que inciten a los gerentes de la empresa a servir el interés público del modo más eficiente. Este problema se parece mucho al que se plantea en el sector privado, el de la gestión de la empresa: ¿cuales son los dispositivos institucionales mejores para ello? En el sector público, el proceso de reforma ha dado oportunidad para experimentar otros dispositivos de organización o de reglamentación recogiendo a veces las experiencias de otros países, como la fijación de un límite al alza de los precios y la reglamentación incitativa aplicados por British Telecom en 1984. En general, se admite que en las empresas que operan en un sector clave con fallos en el funcionamiento del mercado debe haber reglamentación o control por parte del Estado, mientras que, por el contrario, se admite la propiedad privada y la entrada libre de nuevas empresas en los sectores relacionados verticalmente con el anterior

IV. PERSPECTIVAS PARA EL PORVENIR: ENSEÑANZAS SOBRE LA REFORMA ESTRUCTURAL.

La enseñanza esencial de la experiencia, hasta la fecha, de la reforma estructural en la OCDE es doble: primero, las economías funcionan más eficazmente si se permite el libre juego de las fuerzas del mercado, y segundo, la reforma estructural puede mejorar notablemente el bienestar a largo plazo de los consumidores, aunque la transición puede resultar muy costosa. Además, el proceso de la reforma estructural interacciona con el resto de la economía. De esa interacción se desprenden las enseñanzas siguientes:

Enseñanza primera: descuidar los incentivos puede resultar muy caro.

Con el paso del tiempo, las medidas de reforma estructural pueden dar lugar a reacciones a largo plazo que perjudiquen su eficacia. La abolición total o parcial en los años 80, en casi todos los países miembros, de la reglamentación financiera en forma de control de créditos, de tipos de interés o de la entrada en el mercado ofrece un ejemplo particularmente interesante. Esta reglamentación creó fuertes incentivos a burlarla mediante innovaciones financieras o nuevos tipos de instituciones financieras. Los mercados, gracias a los progresos de la informática y de las telecomunicaciones, se mostraron muy eficaces al respecto. La reacción gubernamental a esos esfuerzos para burlar la reglamentación, inevitablemente con un cierto retraso [como en el del salvamento de las "Savings & Loans" norteamericanas al fin de los años 80], ha resultado en algunos casos en un gasto enorme a cargo de las finanzas públicas.

Otro ejemplo es la política agrícola comunitaria. El aumento de la oferta agrícola, consecuencia de precios altos garantizados, ha supuesto una carga muy pesada al presupuesto comunitario que ha obligado a las instituciones comunitarias a adoptar medidas de reducción de la producción, a reexaminar los precios garantizados o, en pocos casos, a permitir más juego al libre mercado.

Enseñanza segunda: cambios en la situación pueden hacer muy costosas medidas que parecían razonables.

Por ejemplo, muchos factores exógenos estructurales actuando durante décadas han aumentado el coste de las políticas agrícolas en la OCDE. Uno de ellos es la aparición de nuevos productores extranjeros que compiten con los de la OCDE. Como consecuencia, las presiones a

la baja causadas por los programas agrícolas de la OCDE en el mercado mundial se han visto aumentadas, lo que ha hecho subir el coste de los mismos.

Enseñanza tercera: retrasar la reforma para proteger intereses establecidos puede hacer más costosa la transición.

Por ejemplo, los acuerdos supuestamente "voluntarios" de limitación de exportaciones de coches japoneses a EE.UU. han supuesto una renta de unos 2.600 miles de millones de dólares a los fabricantes norteamericanos, y de unos 2.200 miles de millones a los japoneses, ambas a costa de los consumidores norteamericanos. Pero el efecto a largo plazo de esa limitación puede ser muy perjudicial para la industria norteamericana, al retrasar un ajuste inevitable.

Enseñanza cuarta: la integración internacional es inevitable, y contribuirá a mejorar la eficiencia aumentando la competencia.

Esa integración obliga a efectuar ajustes que perjudican ciertos intereses establecidos que tratan de influir sobre las autoridades para que se opongan o retrasen la integración. Recientemente, han tenido un cierto éxito en el terreno de la política comercial, aunque a la larga probablemente no podrán resistir las presiones a favor de un cambio estructural. Al mismo tiempo, como esas intervenciones se centran en los mismos sectores en los países miembros (agricultura, acero, construcción naval, textiles y confección), tienen tendencia a agravar las tensiones comerciales. Por el contrario la acción de las instituciones internacionales de integración como la EU, EEE, ALENA, etc. frena en parte esos comportamientos proteccionistas.

Enseñanza quinta: hay que tener muy presente el coste del ajuste.

En general, los beneficios de la reforma estructural aparecen poco a poco, mientras que sus costes se sienten en seguida. Es preciso no despreciarlos y elaborar la estrategia necesaria para hacerlos frente, para evitar que minen la adhesión del público a la reforma y, en consecuencia, su viabilidad. Los poderes públicos no siempre pueden prometer que nadie vaya a salir perjudicado, absorbiendo mediante impuestos una parte de los beneficios de la reforma y dedicándola a indemnizar a los perjudicados. Pero puede ser necesario tomar medidas en ese sentido, en especial cuando los perjudicados son los más pobres.

Enseñanza sexta: los progresos tecnológicos pueden hacer menos necesaria la intervención de los poderes públicos o cambiar su naturaleza.

En ciertos terrenos donde la intervención de los poderes públicos es general y viene de antiguo (en forma de propiedad estatal, o de reglamentación de precios, o de entrada en el mercado), han tenido lugar ciertas reformas, a partir de mediados de los años 70, promovidas por el progreso tecnológico, que han reducido la necesidad de intervención estatal. Un buen ejemplo es el sector de telecomunicaciones.

Enseñanza séptima: consideraciones presupuestarias pueden contribuir a limitar malas políticas estructurales.

Si los poderes públicos no están sometidos a limitaciones presupuestarias, difícilmente podrán evitar tomar malas decisiones en política estructural. Ante la necesidad de limitar el gasto presupuestario, las autoridades se ven obligadas a tomar decisiones difíciles, renunciando a un gasto popular para cubrir otro más necesario. Con todo, la continuación de las políticas agrícolas

-que han costado a los contribuyentes y a los consumidores de la OCDE 1.750.000 millones de dólares entre 1986 y 1991- prueba lo difícil que es renunciar a ellas, aunque su coste sea desproporcionado respecto a los beneficios que confieren al número relativamente limitado de familias agrícolas que los necesitan. Ello se debe a que su coste se distribuye entre un gran número de consumidores y contribuyentes, de modo que es poco visible.

Enseñanza octava: el sector de servicios será cada vez más el objeto de reformas estructurales.

Muchas de las reformas en el período 1990-93 se referían, directa o indirectamente, al sector de servicios. Esta tendencia parece que se mantiene. Hoy los servicios representan una parte importante y creciente de la producción y del empleo en la OCDE, y en muchos de ellos las rigideces estructurales y la protección frente a la competencia interior y extranjera son importantes, y más intensas que en la mayor parte de los otros sectores. Sólo una pequeña parte del sector de servicios está sometida a la competencia internacional, bien directamente, bien indirectamente a través de las inversiones directas extranjeras. A revés que en el caso de los bienes, el porcentaje de servicios de origen extranjero sobre el total consumido en el país no ha aumentado, e incluso puede que haya disminuido en algunos países. Estudios recientes sobre la productividad en el sector revelan grandes diferencias entre países sólo explicables por las diferencias entre sus reglamentaciones y el grado de exposición a la competencia. Está claro que se podrían conseguir mejoras notables de eficiencia gracias a un mayor sometimiento a la disciplina del mercado.

Enseñanza novena: factores no económicos pueden influir en la naturaleza y el ritmo de la reforma.

El ritmo de la reforma estructural depende, además de los factores citados, de consideraciones políticas: para que la reforma avance, tiene que gozar de una prioridad elevada en el programa político y estar apoyada por una voluntad política firme, ya que sus beneficios en muchos casos no aparecen inmediatamente.

Un buen ejemplo son las iniciativas políticas tomadas en los años 80, que han producido el mercado único europeo y el espacio económico europeo (EEE). Estos amplios programas de reforma estructural han avanzado porque se fundaban, en parte, en consideraciones no sólo económicas, sino también políticas.

Enseñanza décima: pueden producirse sinergias entre la reforma estructural y el entorno macroeconómico.

En teoría, debería darse una sinergia considerable entre el entorno macroeconómico y la reforma estructural: el funcionamiento macroeconómico es mejor en economías estructuralmente flexibles y el ajuste estructural es más fácil cuando la coyuntura macroeconómica es favorable. Sin embargo, en la práctica, el problema es más complicado. Cuando la economía funciona bien, se corre el riesgo de olvidar la necesidad de la reforma estructural, aunque entonces sea más fácil realizarla. Un ejemplo típico son las finanzas públicas. Hacia el fin de los años 80, la mayor parte de los países han visto aumentar de modo inesperado sus ingresos presupuestarios gracias a un crecimiento económico superior a la media, pero, en general, ese "regalo de los dioses" no se empleó en sanear el Presupuesto y reducir la deuda pública. Como consecuencia, en el período de vacas flacas que le ha seguido los países de la OCDE disponen de escaso margen presupuestario para realizar reformas estructurales.

Además, en períodos de recesión [como el actual], surgen fuertes presiones para aplazar la reforma estructural, fundándose en que los costes de transición agravarán la recesión, especialmente a causa de despidos suplementarios. No hay que despreciar el riesgo de minar la confianza de los consumidores a causa de despidos masivos, pero tampoco hay que abusar de este argumento. Además, como hemos visto antes, el aplazamiento de la reforma aumenta los costes de la transición. Por lo menos debería ser posible tomar ya las decisiones necesarias y empezar a realizar la reforma progresivamente, dando tiempo a los individuos a que se vayan adaptando al cambio.

V. PRIORIDADES DE ACCIONES FUTURAS.

A pesar de todo lo que se ha hecho desde el principio de los años 80, la reforma estructural es todavía parcial e incompleta.

Respecto al *comercio internacional*, la mayor parte de los países de la OCDE mantienen un núcleo de medidas intervencionistas difíciles de erradicar y que vienen de antiguo: el comercio organizado forma parte integrante del sistema. Se mantienen medidas proteccionistas selectivas que contrastan con los progresos realizados en la integración regional [como la de la UE y la del EEE], y más todavía con la voluntad de los países excomunistas de emprender amplios programas de liberalización de los intercambios internacionales. El que esta última liberalización continúe depende, en grado considerable, de las políticas que adopten la UE, los EE.UU. y Japón.

En *política agrícola* se ha progresado mucho menos. A pesar de las declaraciones de los gobiernos afirmando su voluntad de adaptar las políticas en vigor a las leyes del mercado y de reducir las ayudas, los progresos realizados han sido escasísimos en la mayoría de los países. Un hecho que pudiera ser muy positivo ha sido la decisión del Consejo de Ministros de la UE, en mayo de 1992 de reformar la política agrícola común. La reforma debería resultar en una reducción de las subvenciones a la exportación y en dejar más juego a las fuerzas del mercado, especialmente respecto a los cereales. Sin embargo, se mantiene sin cambios esenciales el sistema anterior, fundado en cargas variables [*prelevements*] sobre la importación y subvenciones a la exportación, que continuará limitando el papel de los mercados mundiales en la determinación de la producción en la UE. Se puede, pues, considerar lo realizado sólo como una primera etapa, y el progreso futuro continúa incierto.

Aún queda mucho por hacer respecto al *mercado de trabajo*. Para que el elevado nivel actual de paro pueda bajar, es indispensable que el escaso crecimiento actual de la producción aumente. Sin embargo, en la mayoría, si no en todos, los países miembros, especialmente en Europa, eso no bastará para rebajar el paro a niveles aceptables. En primer lugar las observaciones en la mayoría de los países miembros prueban que el elevado paro actual obedece sobre todo a causas estructurales, especialmente en Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Irlanda, Países Bajos y España. En segundo lugar, la solución, con las variantes apropiadas a cada país, consiste en una reforma general del mercado de trabajo, acompañada de sistemas de transferencia de ingresos [a favor de los perjudicados] y de medidas en el cuadro general de la acción gubernamental -macroeconómica y estructural- que activen el crecimiento económico.

En el contexto de los mercados de trabajo, se dan notables deficiencias en los sistemas nacionales de educación y de formación profesional en EE.UU., Francia, Gran Bretaña, Canadá, Australia, Irlanda, Portugal y España, especialmente respecto a los trabajadores menos cualificados.

Respecto a los *mercados de capitales*, la reglamentación puede intensificarse. El informe hace recomendaciones al efecto a EE.UU., Japón, Italia, Grecia, Islandia y Turquía, y en menor grado a Austria, Noruega y Suiza. Queda bastante por hacer, especialmente mediante cooperación multilateral, para mejorar los procedimientos de control prudencial preventivo.

Respecto a los *mercados de bienes y servicios*, el informe recomienda numerosas medidas de reforma para desarrollar e intensificar la competencia, especialmente en los de servicios. En muchos países -entre otros Japón, Alemania, Francia, Italia, Australia, Finlandia y Países Bajos- los sectores y empresas que producen bienes o servicios que no entran en el comercio internacional están, en general, protegidos frente a la competencia, de modo que sus costes son altos, su productividad débil y sus incentivos a innovar escasos.

Naturalmente, las medidas específicas que propone el informe para abrir los mercados y reforzar la competencia varían según el país, y sobre todo según la amplitud de las reformas ya realizadas. El informe propone medidas para continuar la desreglamentación a Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Dinamarca, Grecia, y Países Bajos; para reforzar la competencia, sobre todo a Países Bajos, pero también a Japón, Dinamarca, Grecia, España, Suiza y Turquía; para continuar con la privatización, a Alemania, Francia, Italia, Gran Bretaña, Australia, Bélgica, Grecia, Noruega, Portugal, Suecia y, sobre todo, a Turquía; y para reducir las ayudas al sector privado, a Irlanda, Noruega y Turquía.

En los últimos años, muchos países han considerado prioritaria la *reforma del sector público*, poniendo en vigor una serie de medidas tales como la liberalización de ramas de actividad tradicionalmente reglamentadas, privatización, introducción o refuerzo de la competencia, subcontratas de servicios, reforma de las políticas de tarifas, y mejoras en la composición de las inversiones públicas aplicando mejores criterios para la selección de proyectos o ampliando las posibilidades de elección.

Para impedir que aparezcan nuevas distorsiones que falseen los incentivos a trabajar o a ahorrar, se reconoce hoy que el saneamiento presupuestario -indispensable en la mayoría de los países- debe efectuarse sobre todo limitando el crecimiento a la larga de los gastos y no aumentando la carga fiscal.

Respecto a las *finanzas públicas*, el informe recuerda a muchos países la necesidad de reducir los déficit y recomienda una serie de medidas para reducir el gasto. En algunos casos, identifica posibilidades considerables de reforma tributaria. Cita dos problemas muy conocidos y persistentes: los altos tipos de imposición marginal (en Alemania, Francia, Dinamarca y Suecia) y la necesidad de ampliar la base imponible (en Japón, Francia, Gran Bretaña, Irlanda y Turquía).

Por último el informe, al referirse a cada país, recalca los problemas muy complejos que plantean la financiación y el funcionamiento de los *sistemas de protección social y sanitario*. Respecto a la primera, se recuerda a Alemania, Francia, Austria, Finlandia y Suecia que el problema de la financiación de los jubilados requiere una atención permanente. Igualmente, se debe dar gran prioridad a la reforma del sistema sanitario en EE.UU., Alemania, Francia y Suiza. Aunque este problema es el que ahora más atrae la atención, la formulación de nuevas políticas se encuentran todavía en su fase experimental.

Con gran frecuencia, el debate sobre la *ecología* parte de la base de que sus problemas sólo se pueden resolver con una mayor reglamentación. Sin embargo, estudios considerables apuntan a que los instrumentos económicos (impuestos, permisos enajenables, etc.) pueden alcanzar los

mismos objetivos con un coste menor. En cierto número de casos, limitado pero creciente, dichos instrumentos ya han sido utilizados con éxito, y parece que hay muchas posibilidades de ampliar su uso.

VI. CONCLUSIONES.

Fundándose en la evolución en los tres últimos años y en las perspectivas de evolución futura, se pueden formular tres observaciones generales. Primera, la reforma estructural en la OCDE ha afectado muchos terrenos, salvo en un pequeño número de países. Segunda, a pesar de algunos indicios de convergencia en ciertos campos de la actividad gubernamental, los progresos realizados varían mucho según los campos y países. Tercera, las posibilidades de extensión de la reforma son todavía considerables. En los mercados de productos, hay amplias posibilidades de extenderla en la agricultura, la liberalización del comercio internacional y el refuerzo de la competencia. En el mercado de trabajo, la persistencia de un nivel elevado de paro en muchos países muestra que necesitan medidas suplementarias de reforma sistemática, tanto respecto al mercado de trabajo mismo como a la política estructural en general. En las finanzas públicas, tanto desde el punto de vista de los ingresos como desde el de los gastos, queda también mucho por hacer.

Aparte de los progresos en curso en los terrenos tradicionales de la reforma estructural (desreglamentación, privatización, eliminación de las subvenciones a la exportación y de las ayudas directas, etc.), los gobiernos deben mejorar su capacidad de elaborar programas de acción en ciertos terrenos estructurales poco explorados (educación, gestión de empresas, innovación, desarrollo regional). Aquí el progreso de la reforma estructural no significa el abandono de las responsabilidades del gobierno central, sino una mejor delimitación de las fronteras entre las actuaciones de las administraciones públicas (central y regionales), sobre la base de una evaluación realista de lo que los responsables gubernamentales pueden realizar. Es también evidente que la reforma depende también de la formulación de dispositivos (limitaciones presupuestarias, obligaciones multilaterales) que limiten la influencia de intereses establecidos que intentan asegurarse rentas de situación. La OCDE tiene un papel que jugar en ese proceso de reforma, realizando análisis comparativos y atrayendo la atención sobre las iniciativas que den buenos resultados y que interesen al conjunto de los países miembros. La vigilancia multilateral dentro de la misma, bajo la forma de un examen mutuo de las políticas estructurales, puede ayudar a los países a no cejar en sus propósitos de avanzar en la reforma estructural.

LA REFORMA ESTRUCTURAL EN ESPAÑA.

[Como las reformas estructurales españolas descritas en este informe sólo cubren hasta 1992, y por otra parte "Cuadernos" ya se ha ocupado extensamente de ellas, nos limitaremos a reproducir la descripción de los problemas de la economía española y las recomendaciones sobre futuras acciones que el informe dirige a las autoridades.]

Problemas de la economía española y su contexto.

La economía española ha crecido de modo impresionante durante la segunda mitad de los años 80 (un 4,6% anual), lo que ha supuesto la creación de 2,5 millones de nuevos empleos no agrícolas, una notable ampliación de la base industrial y una clara mejora de la infraestructura. Sin embargo, la economía española en 1991 entró en una fase de desaceleración que ha mostrado los problemas macroeconómicos y estructurales del país. El programa de convergencia para 1992-96 reconoce la necesidad de una acción firme en esos terrenos para que la economía

pueda crecer satisfactoriamente. [Por desgracia, ese programa, hasta la fecha, en su mayor parte se ha quedado en agua de borrajas.]

Los problemas más graves son los elevados déficit presupuestarios y la fuerte inflación. La incapacidad de limitar el déficit en la pasada fase de prosperidad ha agravado el problema del saneamiento de la hacienda pública. A pesar de la presente desaceleración de la actividad, las presiones inflacionistas continúan muy fuertes [aunque desde fines del 92 han disminuido algo] a causa del rápido aumento de los salarios nominales y la falta de competencia en el sector de servicios. El déficit exterior corriente, a pesar de que ha bajado a consecuencia de las tres devaluaciones ocurridas desde septiembre de 1992, puede limitar el crecimiento a largo plazo, a menos que se refuerce la mejora reciente de la productividad. Para ello, es preciso limitar la subida de los costes de producción frenando los aumentos de salarios y reduciendo considerablemente el déficit público. Dado el alto nivel de paro y su reciente agravación, es cada vez más urgente emprender reformas estructurales para mejorar las condiciones económicas subyacentes, y en concreto para aumentar la competitividad del sector exportador.

El programa de convergencia para 1992-96, aprobado en abril de 1992, se propone remediar esos problemas. Se inscribe en el largo proceso de reforma empezado al principio de los años 80 en vista de la adhesión de España a la Comunidad Europea y continuado durante la segunda mitad de esa década. Su objetivo es preparar el terreno para que España pueda participar plenamente en las fases posteriores de la integración europea.

Medidas a tomar.

El saneamiento presupuestario es el objetivo central de la estrategia actual del gobierno, y parece que hay posibilidades de aumentar los ingresos fiscales y reducir los gastos. Los tipos impositivos españoles son muy semejantes a los de el resto de la UE, pero el fraude fiscal parece importante, y queda mucho por hacer para reducirlo. Una mejor coordinación entre la Administración central y las regionales podría ayudar a suprimir los dobles empleos en los servicios y reducir el número de funcionarios de la Administración central. También es posible mejorar la eficiencia de la Administración en la seguridad social y en el sistema sanitario. La Administración central está preparando un informe sobre el sector sanitario para emprender en él una reforma de gran envergadura. Sería necesario reducir las subvenciones a las empresas estatales y empezar a reestructurar -y, si es necesario, cerrar -rápidamente las que son regularmente deficitarias antes de acelerar el proceso de privatización.

Una mayor flexibilidad del mercado de trabajo debería tener efectos positivos importantes a medio plazo en la creación de empleo. El gobierno se propone suprimir las leyes corporativas que subsisten -las Ordenanzas Laborales- [dictadas por el régimen de Franco] que reglamentan estrechamente las condiciones del trabajo, los ascensos y las líneas de demarcación; prevé igualmente modificar el derecho a la huelga. Los progresos en la reducción de la segmentación del mercado de trabajo (ciertos grupos están muy protegidos, mientras que otros soportan el peso de la evolución en el mercado de trabajo) han sido más lentos [casi imperceptibles]. La limitación más estricta de los contratos temporales no ha sido acompañada por la reducción de la protección excesiva que disfrutaban los trabajadores permanentes mediante complejos obstáculos administrativos a los despidos e indemnizaciones de despido muy elevadas, que pueden alcanzar hasta el equivalente de tres años de salario. Para eliminar esta segmentación, es indispensable simplificar y acelerar el procedimiento de despido. Aunque cada vez está más claro que el presente sistema de negociación salarial semicentralizada no permite resolver los problemas causados por las grandes diferencias entre regiones y entre empresas, aún no se han tomado medidas para

modificarlo. Para evitar que la espiral inflacionista se acentúe, los agentes sociales deberían renunciar a las cláusulas de indiciación en los acuerdos salariales como ha ocurrido ya en la función pública. Por fin, los planes de reforma del INEM deben acelerarse, y se debe reforzar su función de busca de nuevos empleos para los parados.

Es necesario reforzar más la política de competencia; primero reduciendo los privilegios de los colegios profesionales y otros grupos organizados, y luego mejorando la colaboración entre las autoridades competentes del escalón central y sus homólogos regionales, y por último autorizando al sector privado a emprender la prestación de servicios (de utilidad pública, transporte, etc.). Sería posible mejorar la *ratio* coste/eficiencia en las empresas del sector público reduciendo los efectivos excesivos, alineando los salarios y otros elementos de la remuneración con los del sector privado y haciendo depender la evolución de los salarios de los resultados económicos de la empresa.