

INFORME DE LA OCDE SOBRE ESPAÑA(*)

Nota sobre el Informe de la OCDE sobre España

El pasado 30 de marzo se hizo público el Informe de la OCDE sobre la economía española(1). En él se hace un examen detallado y profundo sobre la evolución coyuntural reciente, política económica, perspectivas a corto plazo y principales problemas estructurales de nuestra economía. Como es usual en estos informes, también se desarrollan temas monográficos, que en esta ocasión versan sobre la actividad empresarial y la reforma del sector público empresarial, incluyendo en el análisis la liberalización y desregulación de sectores clave donde las empresas públicas actuaban en régimen de monopolio o cuasimonopolio.

El informe no puede ser más optimista: España está logrando sus mejores resultados económicos desde finales de los años ochenta. El crecimiento es fuerte y sólidamente asentado, la creación de empleo rápida, la inflación baja y la balanza por cuenta corriente se encuentra en equilibrio. Varios elementos han contribuido al logro de estos resultados. El impulso principal ha sido aportado por los progresos evidentes en la aplicación de políticas económicas acertadas, en particular en el saneamiento presupuestario. Esto contribuyó a desencadenar un descenso pronunciado de los tipos de interés, ya que los mercados financieros revisaron al alza las probabilidades de España de formar parte de la UEM desde sus comienzos. Una recuperación incipiente entre los principales socios comerciales de España aportó también un apoyo importante. Estos factores se han ido reforzando y han hecho elevar la confianza de los consumidores y de los empresarios hasta niveles desconocidos durante más de una década.

La OCDE indica a España que no desaproveche la oportunidad de afrontar varios problemas estructurales de gran envergadura que aquejan a la economía española, siendo el más llamativo una tasa de paro que, aun decreciendo de forma continua, todavía supera el 20 por ciento. La proximidad de la unión monetaria en Europa debería acentuar la urgencia en llevar a cabo nuevas reformas de los mercados de trabajo y de productos.

Mencionaremos muy brevemente la descripción de la economía española contenida en el informe, por ser bien conocida, para centrarnos en sus recomendaciones.

La actividad económica se está acelerando rápidamente desde mediados de 1996; el aumento del PIB en 1997 probablemente fue más de 3,25%, con lo que España es una de las economías de la OCDE que crece más deprisa, impulsada al principio por la demanda exterior, al mantenerse la competitividad de las exportaciones españolas y el crecimiento de las economías occidentales. La demanda interna reforzó luego la expansión, al aumentar el consumo y la inversión privados impulsados por la bajada de los tipos de interés y por el aumento de la renta disponible y de la confianza. Un sector privado boyante ha más que compensado el efecto negativo sobre la demanda de una consolidación fiscal significativa, que ha rebajado el déficit acercándolo al criterio de Maastricht; en consecuencia, los tipos a largo han bajado 5 puntos porcentuales desde 1995.

El fuerte crecimiento de la economía ha creado muchos empleos, de modo que el paro ha bajado un poco por debajo del 21%, comparado con el 23% a fines de 1995. Aunque muchos de los nuevos empleos son fijos, todavía un trabajador de cada tres sólo tiene un contrato temporal muy corto y mal pagado. Desde me-

diados de 1997, los aumentos de salarios se han moderado significativamente, reflejando la expectativa de una baja inflación, pero aun así han aumentado más que la productividad. La inflación subyacente (excluyendo energía y alimentos sin elaborar) bajó al 2% al fin de 1997, el nivel más bajo en 30 años, en parte gracias a menores costes financieros y a importaciones más baratas. Por primera vez en muchas décadas, la inflación de 1997 fue menor que el crecimiento del PIB. Sin embargo, los precios en los sectores protegidos subieron a un ritmo de 3,5% a finales de 1997, mucho más que los más expuestos a la competencia.

Las perspectivas a corto plazo son muy buenas: casi todos los indicadores apuntan a que la recuperación se va a reforzar. La Secretaría de la OCDE estima que el PIB crecerá más del 3,5% en 1998 y 1999, tasa que podría superarse si el elevado ahorro familiar actual, un 12,5%, bajase a niveles históricos gracias a mejoras en el mercado laboral. Sin embargo, el riesgo de peticiones de fuertes aumentos de salarios, a pesar del elevado paro estructural, podría ensombrecer este panorama.

La política macroeconómica en los dos años últimos ha tenido como objetivo básico cumplir los criterios de Maastricht. Se ha conseguido una reducción impresionante del déficit público, de modo que se podrá respetar el límite del 3% de déficit en 1997. La consolidación fiscal se consiguió sobre todo gracias a fuertes rebajas de los gastos discrecionales, especialmente los de personal, congelándose los salarios y restringiéndose las nuevas contrataciones. También se rebajaron considerablemente las inversiones públicas, y las transferencias a las empresas públicas con déficit se sacaron del Presupuesto para cubrirlas con el producto de las privatizaciones y con los beneficios de empresas públicas rentables. También ayudaron al ajuste la fuerte bajada de los tipos de interés y la reanimación de la coyuntura. No se tomaron medidas significativas para aumentar los ingresos fiscales, salvo en pagos por el uso de servicios públicos.

Sin embargo, ciertos factores estructurales, si no se corrigen, harán que la situación se deteriore, entre ellos el envejecimiento de la población, que someterá a graves tensiones el sistema de pensiones de vejez y el seguro sanitario. El gobierno debería mantener la presión

fiscal hasta que se alcance una posición presupuestaria satisfactoria. La reforma del sistema de pensiones de 1997 (Pacto de Toledo) ha sido un notable paso adelante, pero insuficiente para controlar los gastos futuros ya que, dada la falta de un fondo de capitalización, los subsidios son demasiado generosos comparados con las contribuciones. Igualmente es imprescindible una reforma a fondo del seguro sanitario, aunque ya se han introducido algunas mejoras.

Aunque la ampliación de la facultad tributaria de las regiones para que corresponda a su facultad de decidir gasto, debería mejorar su eficiencia a largo plazo, durante la transición debe lograrse la coordinación entre el gobierno central y las regiones para evitar duplicidad del gasto.

El importante paso dado en la reforma del mercado de trabajo, no es suficiente. Si las reformas ya introducidas dificultan la contratación de trabajadores con contratos temporales o aumentan los costes laborales no salariales, desanimarán nuevas contrataciones aunque aumenten el porcentaje de trabajadores fijos sobre el total. Una de las más importantes medidas a tomar es la reducción del elevado coste de despido de los trabajadores fijos (que representan dos tercios del total), uno de los más altos de la OCDE. Habría que reducir el fraude en la invalidez temporal, a menudo utilizada como un sustituto del subsidio de paro. También habría que reformar la ley del suelo. Una importante fuente de ingresos para los ayuntamientos son las licencias para edificar, lo que hace que el precio del suelo edificable sea muy elevado, dificultando así la movilidad del trabajo.

El gobierno ha centrado sus esfuerzos en aumentar la competencia en los mercados de productos, en especial en los dominados por empresas públicas. Se ha avanzado mucho en un ambicioso programa de privatizaciones (en 1996-97 se vendieron empresas públicas por un equivalente al 3% del PIB) para vender la mayoría antes del siglo XXI, eliminando así una pesada carga sobre el sector público, que debe cubrir sus déficit. Es necesario aumentar el nivel de competencia en los sectores antes dominados por empresas públicas que producen *inputs* fundamentales para la economía, tales como energía, transporte y telecomunicacio-

nes, para que sus servicios sean más baratos y eficientes. La secretaría de la OCDE estima que las ganancias en eficiencia consiguientes podrían situarse entre el 4 y el 5% del PIB, lo que, con mercados laborales más flexibles, crearía empleos adicionales.

En servicios muy importantes, como los ferrocarriles, el gobierno debería considerar si partes de ellos no podrían ser gestionadas por el sector privado para que los objetivos de la política económica se alcancen de un modo más eficiente. El sistema de concesiones funciona bien en los servicios de autobuses y podría ser empleado en los ferrocarriles, incluyendo el componente social en los términos de la concesión. Las industrias en decadencia, como la minería de carbón, tienen que mejorar su eficiencia, especializarse y ajustar su capacidad. Habría que reconsiderar la duración de la reestructuración, especialmente en el sector carbón, dada su influencia sobre la eficiencia del sector eléctrico y sus efectos nocivos sobre el medio ambiente.

Las industrias con redes de distribución requieren decisiones difíciles para que sea posible la competencia mediante un acceso equitativo a su componente monopolístico. Todos los sectores claves necesitan redes de distribución (por ejemplo, los de electricidad o telecomunicaciones, e incluso los derechos de aterrizaje en los aeropuertos). El nivel fijado para el precio de interconexión es fundamental para aumentar la competencia en el recién creado segundo operador de telefonía básica; y se ha fijado muy alto. En los aeropuertos se debería ir más lejos de lo regulado en las directivas comunitarias y sustituir los derechos de aterrizaje como concesiones durante un tiempo determinado.

Para que exista competencia, es preciso que haya competidores, que a menudo faltan en muchos sectores antes dominados por empresas públicas. Así los sectores de telefonía básica y gas son monopolios de hecho, y los de petróleo, electricidad y aviación son oligopolios muy concentrados. Para fomentar la competencia, el gobierno debería reestructurarlos de modo más drástico y permitir nuevos participantes. Aplazar estas medidas puede ser muy costoso, al perderse posibles ganancias en eficiencia. Como la competencia sólo aumentará poco a poco, en la mayoría de esos sectores habrá que regular los precios máxi-

mos para proteger a los consumidores. El fijar su nivel es difícil, por lo que deben ser revisados con frecuencia, especialmente en empresas a las que se permite pasar al consumidor costes históricos sumergidos como ocurre en el sector electricidad. Por lo tanto, el organismo regulador de los sectores de gas, electricidad y petróleo debe ser independiente y estar dotado de amplios poderes.

Algunas regulaciones institucionales españolas son un obstáculo a la actividad empresarial. Existen barreras de entrada en muchos sectores. Además, fundar una empresa es un proceso especialmente largo y complicado. Supone hacer entre 13 y 14 gestiones diferentes (en algunos sectores, bastantes más). Como media, cada gestión supone presentar cuatro documentos; para conseguirlos, hay que aparecer ante un mínimo de 6 oficinas diferentes; todo ello lleva entre 19 y 28 semanas. (En EE.UU., en general, para fundar una empresa basta medio día.) Cuando la nueva empresa española quiere tener la forma de sociedad anónima o de responsabilidad limitada, la tramitación es aún más complicada y larga.

Cerrar una empresa en España, es también un proceso caro y complicado, especialmente a causa de las regulaciones laborales, que dificultan reducir empleos por razones económicas (a pesar de los recientes intentos legislativos para cambiarlas), de modo que, cuando se cierra una empresa, nuevas pérdidas por indemnizaciones a los despedidos se suman a las ya sufridas. Además, sólo alrededor de la cuarta parte de las empresas que quiebran tienen la forma de sociedades anónimas o de responsabilidad limitada, de modo que el coste para el dueño de un negocio que fracasa puede ser muy grande, lo que desanima a hacerse empresario. Una comisión interministerial está revisando la legislación sobre quiebras para eliminar sus efectos nocivos, conservando una protección suficiente al acreedor.

Es necesario también aumentar la eficiencia del sistema judicial para garantizar el cumplimiento de los contratos y acortar la duración de los procesos.

Habría que mejorar las posibilidades de financiación de pequeñas y medianas empresas (PYME), que ha sido en el pasado cara y relati-

vamente difícil de conseguir. En España, el mercado de capital riesgo está relativamente poco desarrollado, en parte reflejando restricciones a inversores institucionales. Como relativamente pocos investigadores están relacionados con las empresas, las posibilidades de avances tecnológicos en España probablemente son menores que en otros países. Por otra parte, muchas actividades empresariales no requieren necesariamente innovaciones tecnológicas.

Conclusión

Se dan las condiciones para que continúe la situación presente de muy buena actividad económica. Las condiciones macroeconómicas han mejorado sustancialmente, y las recientes reformas de los mercados de trabajo y de productos son los primeros pasos para reducir constreñimientos del lado de la oferta y permitir un crecimiento no inflacionario; la implementación con éxito del programa de convergencia de 1999–2000 reforzará ese proceso. Hay que aprovechar la oportunidad que da la presente buena situación económica para realizar reformas más profundas y remediar problemas estructurales que vienen de antiguo, especialmente en el mercado de trabajo. Ello permitirá a la economía española funcionar satisfactoria-

mente en la UME y alcanzar la convergencia en renta per cápita con los restantes miembros de ella.

A este informe optimista habría que añadir una afirmación que no lo es tanto, contenida en las *Perspectivas económicas* de la OCDE aparecidas pocos días después del informe sobre España: Algunos países de los once que formarán la unión monetaria europea (UME) –a saber, Finlandia, Irlanda, Holanda, España y Portugal– corren el riesgo de recalentamiento económico, manifestado en la subida de los precios de los activos, salarios y costes de sus exportaciones. Como al entrar en la UME esos países pierden la facultad de subir los tipos de interés y de devaluar, podrían caer en una recesión deflacionaria. Una posible causa de ese recalentamiento sería la bajada de los tipos de interés para alcanzar la convergencia requerida para formar parte de la unión monetaria europea.

NOTAS

(*) Resumen y comentario de Ricardo Cortes.

(1) Estudios Económicos de la OCDE 1998, España. OCDE, París 1998. Existe edición en castellano distribuida por Mundi-Prensa Libros, S.A.