

PERSPECTIVAS ECONÓMICAS DE ESPAÑA SEGÚN LA OCDE(*)

El pasado 12 de junio, la Secretaría de la OCDE aprobó el informe anual sobre la situación y las perspectivas de la economía española. Respecto a la primera, es claramente optimista: es el cuarto año en que la economía española sigue boyante, y el PIB español creció en 2000 más que el de la eurozona, aunque algo menos que en 1999. También el empleo creció fuertemente en 2000, más que en la mayoría de los países de la OCDE. Quizá como consecuencia de todo ello han aparecido tensiones que podrían poner en peligro la sostenibilidad de la expansión: la situación financiera del sector privado se ha debilitado en los últimos años, las presiones inflacionistas han aumentado al utilizarse plenamente la capacidad productiva y la productividad ha aumentado muy poco.

El informe describe la evolución de la economía española en 2000 y las medidas monetarias, fiscales y estructurales tomadas para favorecerla. No las repetiremos por ser bien conocidas, y nos concentraremos en sus recomendaciones para que continúe la buena situación actual.

El informe estima que la estrategia presupuestaria a medio plazo adoptada por el gobierno no es suficientemente ambiciosa, sobre todo porque se basa en el supuesto de un crecimiento del PIB del 3,2 por 100 anual hasta 2004 (suposición ésta muy poco realista dada la debilidad de la coyuntura mundial). De todos modos, incluso si el crecimiento fuera menor, el gobierno se ha comprometido a mantener un presupuesto equilibrado de acuerdo con el Pacto de Estabilidad y Crecimiento de la Unión Europea (UE). Eso supone reducir la proporción del gasto corriente, lo que exigirá esfuerzos adicionales en el control del gasto farmacéutico y de pensiones, que han crecido mucho en los últimos años. También se ha presentado un proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria que aceleraría el desarrollo de la responsabilidad presupuestaria en todos los niveles de las administraciones públicas y ayudaría a su sostenibilidad a largo plazo, prohibiendo los déficits a partir de 2003, salvo en circunstancias excepcionales, y creando un sistema de información estadística para asegurar su cumplimiento. La OCDE cree que esta ley conllevaría ciertos riesgos en caso de aplicarse con excesiva rigidez, puesto que supondría mantener un notable superávit presupuestario a todos los niveles de las administraciones públicas para crear un margen que les permita afrontar las evoluciones cíclicas. Es decir, resulta mucho más restrictiva que el propio Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Una interpretación adecuada de la expresión "situaciones excepcionales" podría evitar ese peligro, si bien a costa de restar credibilidad a la Ley.

El informe dedica un capítulo especial a la reforma del sistema de pensiones, que considera de importancia capital por estimar que a partir de 2020/2025 será insostenible por culpa de la escasa natalidad y el consiguiente envejecimiento de la población. Las reformas de 1997 y de marzo de 2001 no han sido suficientes para hacer viable el presente sistema de reparto a partir de aquellas fechas. Los subsidios de vejez españoles son más generosos que los de la mayoría de los países de la OCDE, y el gasto público en pensiones puede aumentar en ocho puntos porcentuales del PIB desde el momento actual hasta el año 2050. Una reforma del sistema es indispensable. El nuevo Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el mencionado Proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria son útiles como primeros pasos. En concreto, es preciso reducir la deuda pública y acumular activos antes de que se produzca el *shock* demográfico en 2020-2025. En opinión recogida en el informe, la tasa de retorno de las cotizaciones de los trabajadores tiene que ser más baja que la tasa de crecimiento económico a largo plazo, algo que no ocurre ahora. Aumentar ahora los tipos de cotización para prefinanciar un gasto que va a crecer rápidamente en el futuro es una solución arriesgada por razones políticas. Además, aumentaría los costes laborales, repercutiendo negativamente sobre el empleo. Por eso, el informe estima que sería mejor reducir el coste efectivo del sistema de reparto en lugar de incrementar sus fondos. Un medio podría ser basar las pensiones en los ingresos obtenidos durante toda la vida laboral, en vez de en los últimos 15 años; otro, aumentar de 35 a 40 años el número de años de cotización necesarios para tener derecho a la pensión completa, y otro, rebajar la tasa de reemplazo que hoy está cerca del 100 por 100. Según el informe, "esta reducción de la generosidad no tendría por qué llevar a la pobreza a las personas mayores porque su impacto negativo... tendería a verse compensado por ... la probable mejora de los historiales laborales de los futuros pensionistas. Esto quedaría asegurado mediante una reducción gradual de la generosidad del sistema".

El informe propone que se tomen medidas para mantener en activo a los trabajadores de edad avanzada, duda de la oportunidad de los presentes incentivos fiscales a jubilarse antes de la edad legal de 65 años y cree que los incentivos ofrecidos a los empleados del Estado para jubilarse son muy generosos y deberían recortarse. Por el contrario, aprueba la decisión de eximir a los empresarios de cotizar a la seguridad social por los trabajadores mayores de 65 años, ya que eso aumentará sus posibilidades de inserción social, pero añade que debería ir acompañada de mayores incentivos para que esos trabajadores sigan en activo.

También recomienda desarrollar más el sistema de pensiones privado, un sistema de capitalización que podría complementar el sistema público de pensiones de reparto y daría impulso al mercado de capitales si, a resultados del mismo, aumentase el ahorro agregado. Las autoridades podrán considerar la posibilidad de hacer obligatorio este segundo pilar del sistema de pensiones. Habría que mejorar la legislación sobre fondos de pensiones para fomentar la competencia entre éstos.

Una mayor participación de la población activa en el mercado de trabajo podría ayudar a resolver las dificultades causadas por el envejecimiento de la población. Pero para que esa mayor participación sea eficaz a largo plazo habría que reducir la generosidad del sistema de pensiones. Entre las medidas para aumentar la población activa, podrían figurar un aumento de la inmigración y reformas para reducir el paro y aumentar la participación de la mujer en el mercado laboral, para lo cual deberían crearse guarderías infantiles y servicios sociales que ayuden a conciliar familia y trabajo fuera de casa. Unos contratos a tiempo parcial más flexibles fomentarían el trabajo femenino. La mejora de las perspectivas laborales de los jóvenes podría aumentar la tasa de natalidad, muy baja en los últimos años. El envejecimiento de la población aumentará la demanda de asistencia social para las personas mayores dependientes, de las que se ocupan ahora sus familias: esa solución se está haciendo problemática a causa de la disminución del número de hijos capaces de cuidar a sus padres, la creciente complejidad de los cuidados que necesitan y la mayor participación de la mujer en el mercado de trabajo. Es necesario, pues, aumentar la oferta de servicios sociales, hoy insuficiente, pero evitando que cause una subida pronunciada del gasto público, lo que podría ocurrir si la oferta se orienta a internar a las personas mayores en residencias. Otra consecuencia del envejecimiento de la población es el aumento del gasto sanitario. Las autoridades se esfuerzan en moderar el gasto en medicamentos, que ha aumentado mucho últimamente. Los resultados han sido alentadores, pero serán necesarias más medidas.

La descentralización continúa. Ya hay siete comunidades autónomas con competencias en materia sanitaria y las demás podrán conseguirlas en breve. Es importante controlar firmemente el gasto sanitario para la buena salud financiera de las comunidades autónomas, hoy responsables de una proporción creciente del gasto público, que desde 2001 incluye también el gasto en educación. La reforma que se está debatiendo, y que debería entrar en vigor en 2002, pretende proporcionar recursos estables a las autonomías y mejorar la corresponsabilidad fiscal en el contexto del proyecto de Ley de Estabilidad Presupuestaria. Es importante que la consecuencia no sea un aumento de la carga tributaria.

Es necesario suavizar la legislación de protección al empleo. Durante años, el elevado nivel de paro español hacía necesaria una reforma estructural del mercado de trabajo como la de 1997, que redujo los costes de despido y las cotizaciones sociales de los empresarios que ofrezcan contratos indefinidos a los trabajadores, y que consiguió un impresionante crecimiento del

empleo en los últimos años. De todos modos, la proporción de empleo temporal sigue siendo muy alta, lo que inclina a pensar que los nuevos contratos "especiales" indefinidos son demasiado restrictivos, como creen la mayoría de los empresarios. Al mismo tiempo, ciertos hechos indican que el empleo temporal es perjudicial para mejorar la cualificación del trabajador y, por lo tanto, puede ser parcialmente responsable del escaso aumento de la productividad. Los trabajadores temporales tienen derecho a indemnización por despido, lo que podría generar un aumento de los contratos indefinidos, pero también tener efectos negativos sobre la creación de empleo en algunos sectores. De todos modos, la protección de empleo sigue siendo más intensa que en la mayoría de los países de la OCDE, por lo que es necesaria una reducción general de la indemnización por despido para los contratos indefinidos aplicable a todos los trabajadores, hasta que baje a los niveles de los países con altas tasas de empleo. Las indemnizaciones por despido también podrían reducirse si la distinción de despido procedente e improcedente se basase en criterios que impidan a la magistratura considerar que la mayoría de los despidos son improcedentes. Las reformas de marzo de 2001 han aligerado la regulación de los contratos a tiempo parcial, antes muy rígidos. Por lo tanto, la proporción de esos contratos debería aumentar, atrayendo a más mujeres al mercado de trabajo y, quizás, haciendo que se recurra cada vez menos a los contratos temporales.

Habría que simplificar el sistema de negociación salarial colectiva para aumentar el empleo y reducir el paro estructural español, uno de los más altos de la OCDE. El sistema actual opera a varios niveles, introduciendo un sesgo inflacionista a través de los sucesivos añadidos que supone, mientras que los acuerdos para el sector industrial en general no tienen suficientemente en cuenta los resultados y la productividad en el ámbito de la empresa. Sería mejor una negociación más descentralizada que conceda más flexibilidad a las empresas. Además, cada vez un mayor número de acuerdos incluye cláusulas de salvaguardia contra la inflación que deberían ir desapareciendo paulatinamente. También es necesaria una mejor evaluación de la eficacia de los programas de políticas activas de empleo. Si están bien diseñados, escogiendo cuidadosamente los destinatarios, mejoran en cierta medida su capacidad de inserción social. Es también importante rebajar la tasa de siniestralidad laboral, que es elevada a escala internacional.

Una reforma de la regulación es necesaria para aumentar el grado de competencia. Constituye un elemento fundamental en la estrategia del gobierno y ha avanzado con rapidez, consiguiendo que bajen los precios de la energía y de las comunicaciones. Así, en junio de 2000 se aprobaron nuevas medidas para mejorar la organización de ciertos mercados, medidas que suponen una mayor transparencia y una reducción de la integración vertical en el sector de la energía. En los sectores eléctrico y petrolífero se han impuesto restricciones a la expansión de los grupos dominantes en los próximos años, y la completa desregulación del sector eléctrico se ha adelantado a 2003. La liberalización completa del sector del gas, ya expuesto a la competencia en ciertos sectores del mercado, tendrá lugar

antes de 2004. Aun así, el sector energético sigue estando marcado por la concentración y la falta de conexión con las redes europeas, un obstáculo que el gobierno quiere eliminar, especialmente en la electricidad, cuyos precios siguen siendo altos. Debería platearse la escisión entre las dos compañías líderes del sector eléctrico, así como la separación entre las actividades de generación y las de distribución. En el sector de internet, por el momento poco utilizado en España, aunque el número de usuarios se ha duplicado en los últimos doce meses, las autoridades deberían crear un marco incentivador de la inversión.

Habría que aumentar los recursos y las competencias de las autoridades reguladoras, aunque el gobierno ya ha creado un entorno más propicio a la competencia, al implementar un ambicioso programa de privatizaciones, limitando las concentraciones y estableciendo un calendario para la desaparición gradual de los últimos monopolios, como el de los ferrocarriles, a partir de 2002. Para consolidar estos logros, se debería dar más poderes y recursos a los organismos responsables de la competencia y velar por la aplicación de medidas adecuadas en caso de fallos del mercado. Las autoridades de defensa de la competencia, que han desempeñado un papel destacado en los últimos años, no disponen de recursos suficientes. También deberían ampliarse las competencias de la Comisión del Mercado de Telecomunicaciones, sobre todo en el sector de telefonía móvil. Además, el potencial de distorsión de la competencia producido por las subvenciones a la industria podría reducirse si esa ayuda se orientase a objetivos horizontales tales como el apoyo a la investigación y el desarrollo. En la agricultura, las subvenciones concedidas por el gobierno (mediante transferencias al régimen de pensiones, un IVA reducido sobre el *fuel-oil* y un precio del agua de riego a menudo muy bajo) parecen excesivas. Si el precio del agua estuviese más de acuerdo con su coste, se limitarían las subvenciones a la agricultura y se dispondría de una señal mejor sobre las futuras necesidades de infraestructura, expuestas recientemente en el Plan Hidrológico Nacional.

La consolidación bancaria progresó en los años noventa, especialmente en los bancos comerciales, cuya estructura de balance se ha aproximado a la de los bancos de otros países con menores costes de explotación y márgenes de intermediación inferiores. El proceso de fusiones que empezó a principios de los noventa puede haberse completado con la aparición de dos bancos predominantes (el BBVA y el BSCH), pero los bancos han continuado su expansión mediante adquisiciones en el extranjero, especialmente en Iberoamérica. Debería continuar la consolidación entre las numerosas cajas de ahorros pequeñas controladas regionalmente. La supervisión bancaria ha continuado vigilante, y se han tomado medidas adicionales para mejorar la evaluación del riesgo de crédito. Las autoridades deben prestar una atención especial a los riesgos asociados al desarrollo de las inversiones bancarias en Iberoamérica, dadas las incertidumbres sobre la evolución de la economía de la región. La normativa sobre el mercado de capitales y los fondos de inversión debería seguir tratando de alcanzar una mayor armonización con la de los demás países europeos para conseguir mayores beneficios del proceso de integración en curso. Y, por último, es necesario dilucidar si los efectos de la reciente reforma de la normativa sobre el capital riesgo bastan para que España pueda converger en esta área, ya que el capital riesgo es una de las claves para una productividad más alta.

El informe concluye recalcando que la moderación de precios y salarios es esencial para mantener la competitividad, y para que la actividad y el empleo crezcan de modo sostenible, sobre todo teniendo en cuenta que el aumento de la productividad sigue siendo escaso. Dadas las tensiones inflacionistas subyacentes, la probable ralentización de la actividad en 2001 parece necesaria.

NOTAS

(*) Resumen y comentario de Ricardo Cortes.