

CRISIS Y REFORMAS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La economía española atraviesa una grave crisis económica y financiera cuyo origen, en la crisis de las hipotecas *subprime* en agosto de 2007, parece ya lejano. Desde entonces, la crisis financiera contagió a la economía real provocando importantes caídas del PIB en todas las economías desarrolladas en 2008 y 2009. Posteriormente sobrevino la crisis de la deuda soberana y la segunda recesión, que se inicia entrado el año 2011. Si bien la crisis que vive la economía española se desencadena por factores internacionales, tiene también características propias que ahondan las dificultades. La crisis inmobiliaria ha destruido millones de empleos y ha dañado los balances de las entidades financieras y las cuentas públicas. Además, en paralelo, una sostenida pérdida de competitividad a lo largo de la década del 2000 agravó los desequilibrios de nuestra balanza comercial.

En ese contexto, Funcas organizó un seminario los días 21 y 22 de marzo de 2012 sobre «Crisis y Reformas de la Economía Española» bajo la dirección de **Guillermo de la Dehesa**, a quien la redacción de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA expresa su agradecimiento. Con asistencia de un destacado grupo de economistas, se discutieron entonces tanto la situación económica española y sus perspectivas como las reformas necesarias para salir de la crisis. El contenido del presente volumen es fruto de aquellas sesiones que la mayor parte de los asistentes ha desarrollado en los artículos que siguen, agrupados en cuatro partes y un anexo documental.

LAS REFORMAS ESTRUCTURALES CONSIGUEN QUE PUEDA SALIRSE ANTES DE LA RECESIÓN

En la primera parte, titulada «Crisis económica, políticas fiscales y crecimiento», **Guillermo de la Dehesa** abre el número 133 de PÁPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA explicando la trascendencia de las reformas estructurales. En una situación como la actual, en la que la política fiscal no puede contribuir al crecimiento y la política monetaria expansiva no ha logrado transmitirse a las variables reales, las autoridades españolas solo cuentan con las políticas microeconómicas para recuperar la competitividad de nuestra economía. Estas políticas de reformas microeconómicas, llamadas estructurales o de oferta, mejoran la eficiencia y reducen los costes de transacción en cada uno de los mercados nacionales, ya sea el de productos y servicios o los de factores, entre ellos el de trabajo, el de capitales, el de educación y el de investigación e innovación. Así se consigue que el crecimiento potencial de la economía aumente y que pueda salirse antes de la recesión, ya que la demanda de consumo está cayendo más que el PIB y la demanda de inversión se ha desplomado.

ESPAÑA SE ENFRENTA A UN GRAVE RIESGO DE QUE LA RECESIÓN SE PROLONGUE Y AGRAVE EN LOS PRÓXIMOS AÑOS

En el segundo artículo de la primera parte, **Rafael Doménech**, director de BBVA *Research*, analiza las perspectivas de la economía española partiendo de la constatación de que, tras la leve recuperación económica de 2010 y comienzos de 2011, España ha vuelto a la recesión y se enfrenta a un grave riesgo de que esta se prolongue y agrave en los próximos años. Para evitar ese escenario se necesita que la eurozona utilice los mecanismos e instituciones existentes con la máxima efectividad y flexibilidad para anclar cuanto antes las expectativas de los agentes económicos sobre el futuro del euro y recuperar el atractivo de los mercados de deuda y la demanda de los inversores internacionales. Al tiempo, España debe desarrollar una estrategia creíble y bien coordinada con las instituciones europeas, con la que realizar una consolidación fiscal, que sea a la vez rigurosa y gradual, de todas sus administraciones públicas y completar la reestructuración bancaria. Pero lo anterior requiere además efectuar un amplio conjunto de reformas estructurales con las que facilitar la reasignación de los factores productivos a las empresas y sectores más dinámicos, incentivar la inversión y la creación de empleo, y generar expectativas de un mayor crecimiento potencial.

Prosigue el desarrollo de la primera parte de este número de PÁPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA con dos artículos dedicados a la política fiscal. **Ignacio Zubiri** revisa la teoría y la evidencia empírica disponible sobre la efectividad de la política fiscal para estimular el crecimiento económico. En el plano teórico, el debate se produce entre quienes, retomando la tradición keynesiana, consideran que la mejor vía para salir de la recesión es implementar una política fiscal expansiva y quienes recomiendan la consolidación fiscal, preferentemente por la vía de reducir el gasto público. Los resultados de las investigaciones

empíricas indican que una política fiscal expansiva produce un incremento del PIB, que el autor cuantifica para el caso de España en un multiplicador que se sitúa alrededor del 1,5. En cambio la consolidación fiscal reduce el PIB: el FMI estima que por cada punto de consolidación, el PIB se reduce 0,5 puntos.

Por su parte, **José Félix Sanz** y **Desiderio Romero** evalúan las reformas del IRPF y del IVA introducidas en 2012 y su impacto recaudatorio. Si bien se reconoce que de algún modo la elevación de la presión fiscal era ineludible, los autores consideran que no debía haberse abordado hasta no agotar las posibilidades de contención del gasto corriente, verdadero eje de la corrección del déficit estructural. Además, sostienen que ha sido un error elevar primero el IRPF y que la reforma de este impuesto adolece de numerosos problemas técnicos, especialmente en términos de eficiencia. Finalmente, estiman los efectos recaudatorios considerando los cambios en el comportamiento de los agentes que tanto la reforma del IRPF como la del IVA provocarán. De ello concluyen que el impacto recaudatorio será inferior al previsto, tanto en 2012 como en 2013 y 2014.

Finalmente, este primer bloque se cierra con el análisis de la política de cohesión de la Unión Europea que ha desarrollado **Mercedes Caballero**. La economía española se ha beneficiado desde su incorporación a la Unión Europea de importantes ayudas para el desarrollo de inversiones y de políticas sociales. En cambio, a partir de 2014 podría ver amenazadas sus opciones de captar fondos europeos con el cambio de rumbo que se apunta para la política de cohesión. Hasta ahora la UE ha financiado una política regional volcada en la reducción de desigualdades territoriales. Si en adelante el objetivo de la política de cohesión es el crecimiento, la participación de España en los fondos requerirá incrementar con reformas estructurales previas nuestra capacidad para competir en las nuevas prioridades: I+D+i, competitividad de la pyme, eficiencia energética y energías renovables.

La segunda parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se dedica a las reformas en los mercados, en particular el sector energético, el mercado de trabajo y el sistema bancario. Según **Pedro L. Marín**, el sector energético se enfrenta a tres retos cruciales para el futuro de la economía: la seguridad en el suministro, el respeto a las restricciones medioambientales y la eficiencia económica, dado que la energía constituye un factor determinante de la competitividad del resto de la economía española. En cuanto al mercado eléctrico, las reformas de los últimos quince años han logrado introducir suficiente competencia en los mercados mayoristas, pero persiste la necesidad de reformas en los mercados minoristas. La prioridad es actuar sobre el ahorro y la eficiencia energética. El mercado del gas por su parte

**LA PRIORIDAD ES ACTUAR
SOBRE EL AHORRO Y LA
EFICIENCIA ENERGÉTICA**

carece de suficiente competencia en los dos ámbitos —mayorista y minorista—, por lo que se requiere establecer un marco regulador adecuado. Por otra parte, deben mantenerse las políticas de fomento de las energías limpias y de la eficiencia energética, con una visión de largo plazo, aunque pudieran tener repercusiones sobre los costes en el corto plazo.

LA REFORMA DEL MERCADO DE TRABAJO ES CRUCIAL PARA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

La reforma del mercado de trabajo, crucial para la economía española, es objeto de dos artículos. En el primero, **Engracia Hidalgo**, secretaria de Estado de Empleo, explica los motivos que hacían necesaria la reforma de 2012, la describe en sus principales elementos y trata de aportar una valoración de los primeros resultados con las escasas cifras disponibles referidas al mes de julio 2012, que a su juicio indican que han comenzado a producirse los efectos perseguidos. Por su parte, **Miguel Ángel Malo** estudia la reforma en torno a sus tres ejes principales: costes del despido, negociación colectiva y políticas activas de empleo. La reforma trata de corregir varios problemas estructurales de nuestro mercado de trabajo como son la excesiva tasa de temporalidad y, en consecuencia, el ajuste por cantidad frente a otras opciones de flexibilidad para las empresas que enfrentan cambios en las condiciones de su mercado. La reducción del coste de despido para reducir la brecha entre contratos temporales e indefinidos, la prevalencia de los convenios de empresa y las vías para el «descuelgue» o el fin de la ultractividad de los convenios son medidas que van en la dirección correcta, aunque los primeros datos no son todavía significativos para evaluar si tales objetivos se cumplen. En cambio, las políticas activas de empleo han quedado relegadas a un segundo plano y su reforma sigue considerándose muy necesaria.

EL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN BANCARIA PERSIGUE LA RECUPERACIÓN DEL CRÉDITO AL SECTOR PRIVADO

En cuanto al sistema financiero, el artículo de **Santiago Carbó** examina los mecanismos de resolución de la crisis bancaria en España sobre la base de las experiencias anteriores y las especificidades del caso español. El largo proceso de reestructuración iniciado en 2009 persigue, a través del saneamiento bancario, la recuperación del crédito al sector privado. Pero el autor subraya que el problema de la restricción de crédito no se debe solo a las dificultades del sistema bancario sino también al elevado apalancamiento de empresas y familias. En consecuencia, la resolución de la crisis bancaria exigirá, para que vuelva a fluir el crédito, que también se reduzca significativamente el nivel de endeudamiento de los agentes privados nacionales. Tal desapalancamiento se ha iniciado, pero le queda todavía un importante recorrido por delante.

La tercera parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se dedica a las reformas en las administraciones públicas. Concretamente, se aborda la educación, la sanidad y el sistema de financiación regio-

nal. Sobre educación contamos con dos artículos, el primero de ellos firmado por **Antonio Cabrales** y **Florentino Felgueroso**, que identifican tres grandes problemas en el sistema educativo en España. En primer lugar, el elevado abandono escolar temprano que dobla a la media de la UE. En segundo lugar, las competencias educativas, en las que España solo presenta buenos datos en que hay menos alumnos con resultados muy malos que en países comparables al nuestro. Finalmente, el tercer problema es el desajuste educativo, es decir que España cuenta con muchos trabajadores subempleados o sobreeducados, lo que significa que existe un intenso desajuste entre lo que producen los servicios educativos y lo que demanda el mercado de trabajo. Para afrontar estos problemas se proponen varias reformas. Entre ellas, señalar que cabría reforzar la educación preescolar, factor clave tanto para reducir la desigualdad en su origen como para aumentar la productividad de la economía. También debería abordarse la cuestión de la libertad de elección de escuela, en particular en la enseñanza secundaria, o mejorar la información sobre la calidad de las universidades en forma de *rankings*. Por el lado de la oferta de servicios educativos, nuestro sistema presenta anomalías que conviene corregir. Por una parte, la autonomía de los centros en la selección de su personal docente es prácticamente nula. Se ha comprobado en la experiencia internacional que la selección de su personal por los centros, combinada con métodos transparentes de rendición de cuentas mediante *rankings* homogéneos, eleva notablemente el rendimiento académico de los alumnos. De igual manera, es muy escasa la presencia de remuneraciones del profesorado por rendimientos, cuya implementación mejoraría los resultados obtenidos por los alumnos. En cuanto a la formación profesional, la reforma que se recomienda es extender la educación dual y la participación de las empresas en el sistema educativo. Por lo que se refiere a la enseñanza superior, la reforma de nuestra universidad debe apoyarse también en los conceptos de autonomía y competencia.

José García Montalvo subraya, al igual que los autores anteriores, la importancia de las intervenciones en la fase más temprana de la educación tanto por motivos de equidad como de productividad. Debe mejorarse la intervención pública en la educación antes de los tres años, incluso a cambio de una reducción de la financiación pública de la enseñanza superior mediante la elevación de tasas. Además, en el caso de la universidad, se necesita mejorar la información a los alumnos sobre la situación laboral esperada de elegir una titulación u otra, un centro u otro. Por otra parte, es necesaria una reforma de los incentivos —siguiendo por ejemplo el modelo universitario de Reino Unido— y de la gobernanza, que elimine definitivamente los resquicios asamblearios que impiden a las instituciones de enseñanza superior españolas amoldarse rápidamente a los cambios

**DEBERÍA ABORDARSE LA
CUESTIÓN DE LA LIBERTAD
DE ELECCIÓN DE ESCUELA**

**ES IMPORTANTE LA
INTERVENCIÓN PÚBLICA
EN LA EDUCACIÓN ANTES
DE LOS TRES AÑOS**

sociales. El autor concluye constatando algún acierto en las medidas adoptadas en abril de 2012 por el Gobierno, aunque la mayoría de las recomendaciones de reforma y mejora de la universidad que se han formulado en los últimos quince años, y sobre las que existe un consenso técnico amplio, siguen sin llevarse a la práctica.

SE PODRÍA CONSEGUIR UNA REDUCCIÓN DEL GASTO SANITARIO DEL 20 POR 100

En el ámbito de la educación la crisis no modifica los problemas pendientes y las reformas necesarias, si bien las hace más urgentes, pero en el caso de la sanidad, los efectos de la grave situación económica pueden modificar las prioridades de la política de salud. En una situación de crisis, la reducción de la pobreza, del desempleo o del abandono escolar puede tener mayor impacto positivo sobre la salud de la población que un incremento del gasto o de la eficacia de los servicios de salud. Sentado lo anterior, la reforma sanitaria no deja por ello de ser relevante y se estudia en este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA en sendos trabajos de **Vicente Ortún** y **María Callejón**, por un lado, y de **Joan Costa Font**, por otro. Las reformas deben tratar de eliminar aquellas tecnologías de pobre o nulo *coste-efectividad* y favorecer las altamente *coste-efectivas*. No se debe centrar el esfuerzo en cómo recortar sino en cómo financiar aquello que es necesario preservando la equidad. Dados los elevados costes de las nuevas tecnologías sanitarias, en las actuales circunstancias debe evaluarse cuidadosamente su *coste-efectividad*. Una forma barata de hacerlo es tomar las mismas decisiones que tomen los países más avanzados que el nuestro, en particular, por la similitud de sistemas sanitarios, Reino Unido. Se estima que podría conseguirse una reducción del gasto total del 20 por 100. En definitiva, y tal como la experiencia de los países nórdicos muestra, la reducción de las ineficiencias e inequidades hace compatible la preservación del Estado de bienestar con un aumento de la productividad. Algunas de las medidas adoptadas por el Gobierno en abril de 2012 van en la dirección correcta en cuanto a la cartera de servicios y el copago, aunque su implementación técnica quizá fuera mejorable. Pero queda todavía un largo camino por recorrer.

LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS SON EL PRINCIPAL AGENTE DEL GASTO PÚBLICO EN ESPAÑA

La tercera parte de este volumen se cierra con dos artículos dedicados al sistema de financiación de las Comunidades Autónomas, que constituyen el principal agente que realiza el gasto público en España. **Ángel de la Fuente** aborda las cuestiones de diseño institucional que afectan al sistema de financiación regional para garantizar el buen funcionamiento del estado autonómico. Por un lado, se debe mejorar el cumplimiento de los mandatos constitucionales relativos a la igualdad y la autonomía. Por otro, se requiere contar con un sistema que genere los incentivos adecuados para que las decisiones de gastos e ingresos públicos maximicen el bienestar social. Por lo que se refiere a la igualdad, la principal reforma se refiere a la

corrección de la anomalía que representan los sistemas forales del País Vasco y Navarra. En cuanto a la autonomía, el sistema debe buscar mayor responsabilidad fiscal en materia de ingresos y también en relación con las decisiones de gasto. A pesar de que han transcurrido más de treinta años desde el inicio de la descentralización de las competencias, no se ha logrado todavía que los votantes tengan una percepción clara de qué nivel de gobierno es responsable de la mayor parte de los gastos e ingresos públicos. Por ello, el autor recomienda seguir profundizando en los pasos dados en materia de transparencia, incrementando de forma sustancial la información que se publica sobre la financiación autonómica y las cuentas de las comunidades autónomas.

El artículo de **Núria Bosch**, por su parte, evalúa la aplicación del sistema de financiación en vigor desde 2009, constatando que si bien se han reducido las diferencias en financiación por habitante entre las diferentes comunidades del régimen común, no se ha logrado el objetivo de respetar la ordinalidad. Por ello propone diversas medidas de mejora, entre las que destaca un sistema de financiación singular para la comunidad autónoma de Cataluña.

La cuarta parte de este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se ocupa de la percepción social de la crisis y de las reformas. Un grupo profesional de indudable interés en la crisis que vivimos es el formado por los economistas, a los que la sociedad parece reprochar que no advirtieran de lo que venía. **Berta Álvarez-Miranda** ha estudiado, mediante métodos cualitativos, la comprensión de la situación en la que se encuentran los economistas, tanto los que estudian la economía como los que trabajan en la práctica en puestos de responsabilidad. Cuando todo parecía ir bien, las advertencias de los analistas resultaron insuficientes para alertar de la necesidad de cambiar, y fueron en ocasiones tamizadas por el peso de los intereses del momento o por la influencia del consenso. Los economistas responsables de las empresas o entidades financieras, cuando percibieron con antelación los riesgos de la situación, se vieron sumergidos en una gran fiesta que les impidió adoptar medidas o pensaron que los problemas no les afectarían a ellos. En todo caso, los economistas parecen conscientes de la necesidad de reflexionar sobre la función de su profesión en la sociedad.

En el trabajo de **Elisa Chuliá** y **Jacobo Muñoz Comet** se estudia la evolución de la percepción social de la crisis en los últimos años. En 2008 y 2009 se produjo una brusca inflexión en las preocupaciones de los ciudadanos, y desde entonces la percepción de la situación económica ha ido empeorando. No obstante, la valoración negativa de la situación del país contrasta con la que los ciudadanos tienen de

**LAS ADVERTENCIAS
DE LOS ANALISTAS
RESULTARON
INSUFICIENTES**

**LA VALORACIÓN SOCIAL
DE LA SITUACIÓN
POLÍTICA Y SUS
PROTAGONISTAS HA
CAÍDO NOTABLEMENTE**

su propia situación económica personal o familiar, que no ha empeorado de forma sustancial. Lo que sí ha variado considerablemente, en el mismo sentido que la percepción social de la crisis, es la valoración de la situación política y sus protagonistas. Finalmente, los autores constatan que una gran parte de los ciudadanos encuentran satisfacción en la vida familiar, de modo que el espacio de la familia se consolida como un refugio ante la crisis.

Este número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA se completa con un **anexo documental** que incluye el Programa Nacional de Reformas que el Gobierno aprobó el 27 de abril de 2012; las recomendaciones de la Comisión Europea de 30 de mayo de 2012 sobre dicho Programa y sobre la actualización del programa de estabilidad; y finalmente el resumen del informe del FMI correspondiente al artículo IV del convenio de fecha 14 de junio de 2012.

En suma, el presente número de PAPELES DE ECONOMÍA ESPAÑOLA aborda las reformas estructurales necesarias para salir de la crisis, aunando el rigor académico de los mejores especialistas con el tono accesible y divulgativo propio de las jornadas en las que encuentra su origen. Es probable que no estén todas las reformas que España necesita, pero sí son las que inexcusablemente deben abordarse para sentar las bases de una economía más competitiva que afronte los retos del futuro con la misma fortaleza con la que superó los del pasado.