

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Antonio Argandoña

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Antonio Argandoña¹

Resumen

La economía española se enfrenta a un conjunto de reformas estructurales, de gran importancia para su capacidad de crecimiento futuro y para la consecución de una sociedad cohesionada e ilusionada con su futuro. Pero esas reformas no son fáciles de diseñar ni de poner en práctica. En este artículo se pasa revista a algunos caracteres de esas reformas, empezando por cómo debe plantearse el debate sobre las mismas, siguiendo por la discusión del marco conceptual en que se deben establecer y discutiendo los argumentos de eficiencia, equidad y conveniencia que las inspiran, para acabar debatiendo algunos aspectos prácticos de su desarrollo.

Palabras clave: crisis financiera, acciones coyunturales, reformas estructurales, cambios en el entorno.

¹ Profesor Ordinario de Economía, Cátedra "la Caixa" de Responsabilidad Social de la Empresa y Gobierno Corporativo, IESE

POSIBILIDADES Y LIMITACIONES DE LAS REFORMAS ESTRUCTURALES

Introducción

A mediados de 2010, la economía española se enfrenta a un conjunto de problemas que exigen la adopción de medidas importantes. Algunas de esas acciones son *coyunturales*, dirigidas a corregir desequilibrios macroeconómicos o a facilitar la recuperación de la actividad económica: por ejemplo, las que se refieren a la retirada de la liquidez que el Banco Central Europeo ha proporcionado a la banca en los últimos años, o a la modificación de algunas partidas de gasto para reducir el déficit presupuestario. Otras, que llamaré *reformas estructurales* o cualitativas, o simplemente reformas, consisten en *cambios, grandes o pequeños, de las normas o instituciones que constituyen las “reglas del juego”*, para de este modo cambiar las decisiones de los agentes económicos: por ejemplo, la estructura del sistema impositivo, la edad y condiciones de la jubilación o la estructura de los contratos laborales.

En este capítulo pretendo *discutir las condiciones, posibilidades y dificultades de esas reformas estructurales*, sin centrar mi atención en ninguna de ellas en concreto. Viene a ser, pues, una presentación del marco en que se deben enmarcar las propuestas que se formulan en otros capítulos. He adoptado un punto de vista que pretende ser *pragmático y realista*: primero, porque en una sociedad pluralista las maneras de interpretar lo que es deseable son muchas, de modo que no nos pondremos de acuerdo acerca de lo que hay que hacer; segundo, porque las reformas son, ante todo, procesos políticos, que tienen sus propias dinámicas, y tercero, porque la economía es una ciencia útil, pero llena de limitaciones y, desde luego, no ofrece una manera única de enfocar los problemas. Pero mi punto de vista me parece que es también *optimista*: porque hay muchas cosas que no funcionan en la economía española, de modo que hay mucho margen para mejorar; porque las reformas son posibles; también porque los ciudadanos tienen buena voluntad, de modo que se les puede convencer de que hay cosas que vale la pena intentar, aunque no sean claramente beneficiosas para cada uno de ellos en el corto plazo; y, finalmente, porque el peso de la verdad, aunque no siempre se acepta en el corto plazo, acaba siendo dominante a largo plazo (quizá cuando, como decía Keynes, todos estemos muertos).

El debate y la aprobación de las reformas

En los últimos meses se ha hablado mucho de la necesidad y urgencia de esas reformas. Se ha producido ya *un amplio debate*, y hay *un cierto consenso* –aunque no unanimidad– acerca de la necesidad de algunas de ellas: las del mercado de trabajo, del modelo impositivo, del sistema financiero y de las pensiones, sobre todo, pero también las del sistema educativo, de la innovación y la investigación, de las Administraciones públicas y de la competencia, entre otras. Pero, como es lógico, el consenso se difumina cuando se desciende a los principios que deben inspirarlas, a las prioridades entre ellas y a los detalles de su implementación. En todo caso, en una sociedad plural como la española, *las posibilidades de consenso son muy limitadas*, de modo que las reformas deberán llevarse a cabo, *con consenso si es posible, y sin consenso si no lo es*, o si su consecución exige sacrificar aspectos importantes.

Una reforma estructural viene a ser *un cambio, aunque sea parcial y limitado, en el modelo de sociedad que un país se ha dado a sí mismo*, y por eso es necesario que haya *un amplio debate social y político* –algo que, por otro lado, es habitual en una sociedad democrática y pluralista como la nuestra. Que la sociedad sea democrática y que tenga preocupación por la justicia implica *que se escuche a todos los interesados*, aunque sus intereses sean muy minoritarios, y que alguien (el Estado, teóricamente) se haga cargo de *los intereses de los que no tienen voz en el debate* –las generaciones futuras, por ejemplo. La cuestión de quién está legitimado para participar en nombre de los distintos grupos de interés no debe preocuparnos demasiado en la fase de diálogo social y político: lo importante es que se pueda escuchar a todos –lo que no significa que se deban tener en cuenta sus propuestas.

Una voz relevante en ese diálogo debe ser la de *los economistas*, no porque ellos tengan un derecho privilegiado, sino porque tienen una tarea de especial importancia: la de ofrecer argumentos sobre los medios (por ejemplo, cuáles son las ventajas e inconvenientes de un impuesto sobre la renta frente a un impuesto sobre el valor añadido, en el caso de una reforma fiscal) y sobre los resultados esperados de diferentes medidas (la flexibilidad recaudatoria de ambos tipos de impuestos, por seguir con ese ejemplo).

Pero, como ya dije, *escuchar a los economistas no significa aceptar sus propuestas*. Primero, porque la ciencia económica no tiene soluciones para todos los problemas. Segundo, porque esas soluciones no suelen ser únicas, y suelen venir mediatizadas por cuestiones de escuela y de ideología –y, sobre todo, por los supuestos, a menudo implícitos, en que se basan nuestras teorías. Y tercero, porque los economistas están capacitados para dar respuestas a problemas presentados de manera condicional (si se desea fomentar la creación de empleo sostenible y no precario, ¿cómo deben modificarse los costes de despido?), pero no de manera absoluta (¿qué estructura de costes de despido es deseable en el mercado de trabajo español en estos momentos?), porque ellos no tienen la clave de lo que “es deseable” para un país en un momento determinado. No estoy proponiendo que el economista actúe como un agente neutral en el diseño de las reformas: como todo ciudadano, tiene derecho a formular sus propias propuestas, apoyadas, en su caso, por su saber técnico. Pero sí quiero llamar la atención sobre el hecho de que *es muy probable que sus propuestas no sean aceptadas*, y esto no significa, necesariamente, desprecio, ignorancia o mala voluntad por parte de los ciudadanos o de los políticos –aunque a veces sí hay manifestaciones de ignorancia.

En la división del trabajo que el diseño de una reforma lleva consigo, los economistas deben aplicar la ciencia económica conocida a los problemas que se les presenten, pero el diseño de las soluciones debe *tener en cuenta también otros argumentos*: de la ciencia política, de la

sociología, de la psicología, de la ética, del derecho, etc. El equipo que transforme los argumentos técnicos en propuestas de reforma deberá tener en cuenta también su viabilidad, los intereses que se enfrentan a ella, los cambios legislativos que serán necesarios, el grado de cultura popular y política sobre el tema, los prejuicios existentes, etc. Porque, en última instancia, *es la sociedad la que decidirá*, de acuerdo con el buen criterio de los técnicos, si es posible, pero, sobre todo, conforme a las preferencias de los ciudadanos –o mejor, de sus representantes. Por eso es necesario que los argumentos y propuestas hayan sido objeto de un amplio debate público –y, en todo caso, los documentos técnicos deberán estar llenos de matizaciones y de prevenciones, pero las recomendaciones deben ser claras, sencillas y directas.

A menudo, la viabilidad de una reforma depende de *la formación o cultura económica, social, política y moral de los ciudadanos, de los políticos y de la opinión pública*, porque deben ser capaces de formar su criterio a la hora de tomar las decisiones, de juzgarlas y de refrendarlas en las elecciones. Esta dimensión educativa tendrá diversas facetas: *proporcionar información* (por ejemplo, explicar a los ciudadanos por qué un sistema de pensiones de reparto se vuelve insostenible cuando se reduce la población activa y aumenta la inactiva), *argumentos científicos* (por qué la protección de un sector causa un daño a otros sectores y, a menudo, también al conjunto del país) y *principios sociales, políticos y morales* (por qué el respeto a la autonomía de decisión de un colectivo es una contribución positiva al buen funcionamiento de una sociedad democrática, aunque a otros les moleste o les cause perjuicios).

Una conclusión obvia de todo lo anterior será que, si la decisión final corresponde a los ciudadanos y a sus representantes, *será, inevitablemente, una decisión sesgada por las preferencias políticas y los intereses particulares*, en la que será muy difícil conseguir un consenso suficiente –y, si se consigue, será probablemente a costa de la profundidad y coherencia de la reforma. Y esto se complica más cuando el debate se lleva a cabo en un país con un gobierno central y 17 gobiernos autonómicos. De modo que *las reformas serán parciales e incompletas*, pero probablemente preferibles a la continuidad del *statu quo*, o a un retraso con la esperanza de conseguir en el futuro más información o un consenso más completo. Aceptar esto es un sano principio de realismo político, compatible, por supuesto, con todos los intentos posibles para conseguir la mejor reforma posible. Porque, además, *las reformas nunca serán definitivas*: dentro de un tiempo aparecerán razones para volver a iniciar el proceso, en un equilibrio, no siempre fácil, entre la conveniencia de mantener las reglas del juego, de un lado, y la necesidad de adaptarlas a las nuevas circunstancias, de otro.

En años recientes hemos experimentado *cambios en nuestro entorno* que justifican la adopción de reformas estructurales y que configuran también sus planteamientos. *La globalización*, por ejemplo, ha alterado las ventajas comparativas entre países, poniendo a los gobiernos en la necesidad de optar entre sostener sectores en declive y proteger a los perjudicados (empresas, trabajadores, proveedores, comunidades locales, etc.), de un lado, y la conveniencia de facilitar la adaptación al nuevo entorno, con lo que supone de creación de nuevos ganadores –y perdedores que, lógicamente, se resistirán al cambio. Otro cambio en nuestro entorno ha sido la creciente *interconexión y liberalización de los mercados de capitales*, que hace a los países más vulnerables a los cambios en otros países y obliga a diseñar reglas de funcionamiento, supervisión y control de alcance supranacional –un caso de *reforma impuesta desde fuera*, que tan útil ha sido en nuestro país en el pasado. Y *la demografía*, por mencionar sólo un tercer factor de carácter global, está cambiando los equilibrios económicos y financieros en los países y en el mundo: pensiones, inmigración, cambios en la propiedad de los activos financieros y en los centros de decisión política, etc.

Y hay también otras razones para tener que volver a hacer reformas, de vez en cuando. Los acuerdos que se consiguieron en el pasado respondían a fuerzas y equilibrios sociales y políticos que habrán cambiado –por eso no es posible repetir ahora la experiencia, muy positiva, de los Pactos de La Moncloa de 1977. Además, en cuanto se llevaron a cabo las reformas anteriores, los agentes económicos y las instituciones iniciaron procesos de aprendizaje y adaptación que alteraron su eficacia. Se han producido avances en la economía y en otras ciencias sociales. Y se han acumulado experiencias en otros países, que influirán en la necesidad y oportunidad de las reformas –lo que no quiere decir que sea deseable copiar, sin más, las llevadas a cabo en otros entornos.

Todo esto son consideraciones generales. Pero conviene también que bajemos a discutir, más de cerca, *los condicionantes y contenidos de las propuestas de reforma en España*, en el inicio de la segunda década del siglo XXI.

El marco actual de las reformas en España

Como ya he dicho antes, en los últimos años han proliferado *las propuestas y debates sobre las reformas estructurales* de la economía española, mediatizadas y, a menudo, manipuladas por los medios de comunicación. Las propuestas más detalladas y justificadas han provenido, sobre todo, de economistas y centros de estudio o de investigación, así como de las asociaciones empresariales y algunas entidades más o menos independientes. Los sindicatos se han mantenido al margen, quizá por su rechazo a la reforma del mercado de trabajo: han participado de forma partidista en los debates que les afectan directamente, pero apenas han llevado a cabo propuestas de carácter general sobre otros aspectos. Y no ha habido una toma de postura clara de los gobiernos, sobre todo del gobierno central, que es el que debería asumir el liderazgo de las reformas de este tipo.

Este carácter parcial de las propuestas y debates de reforma es lógico, pero se echa en falta algún foro global en que se discutan *los problemas del sistema en su conjunto* y el *impacto de unas reformas sobre las otras*. Un ejemplo, alejado de las discusiones actuales, puede ayudarnos a entender por qué esto es necesario. La reducción de los costes de estudiar en la universidad (mediante becas a los estudiantes o subvenciones a los centros) y la creación de condiciones que permitan alargar la permanencia en esos estudios, suele ser bien valorada por la sociedad (fomenta la formación de capital humano), las familias (mejora las expectativas de ingresos para los hijos), las empresas (expectativas de encontrar técnicos más cualificados), los sindicatos (reducción de la presión de trabajadores jóvenes en el mercado de trabajo), los docentes (aumento de la demanda de sus servicios) y la opinión pública. Pero mientras el debate se centre en la universidad, se valorarán insuficientemente los problemas de financiación de los estudios de tercer grado, la insuficiente competencia en el mercado de trabajo y la consiguiente elevación de salarios, el impacto sobre las pensiones futuras, etc., y, sobre todo, algo que forma parte de las preocupaciones dominantes de los economistas: ¿es éste el mejor uso posible de los recursos de la sociedad? (o, si no gusta un planteamiento maximalista: ¿es suficientemente elevado el rendimiento social de esos recursos?). Es interesante observar cómo las discusiones sobre estos temas vienen provocadas en la actualidad sobre todo por la restricción presupuestaria: hay, pues, *una llamada a la visión de conjunto*, pero sólo desde el punto de vista financiero.

Como es lógico, en unas reformas de la estructura económica del país lideradas por empresarios y expertos, *predominan las razones relacionadas con la eficiencia económica*, al menos en tres vertientes:

1) Se ha agotado, dicen, un “modelo” de crecimiento basado en la abundancia del crédito, los bajos tipos de interés, la entrada de inmigrantes y el aprovechamiento de oportunidades en algunos sectores (inmobiliario, construcción, turismo, etc.). Y aunque es poco probable que ese “modelo” haya existido nunca, la opinión pública pide una reforma por la *necesidad de mejorar la capacidad de crecimiento de la economía española*. El crecimiento puede producirse por la intensificación en el uso de factores (capital y trabajo) o por el aumento de la productividad total –y, obviamente, es esto último lo que se intenta.

Las propuestas suelen centrarse en todos o algunos de los siguientes aspectos: 1) el fomento del *capital humano*: la *educación* (polarizada a menudo en la capacidad del sistema educativo para proporcionar la mano de obra con las cualificaciones que se estima serán necesarias en el futuro, como, por ejemplo, el dominio de idiomas, pero sin apenas discusiones del lado de la oferta, es decir, sobre la dotación de profesores y maestros, sus capacidades y sus incentivos), y la *formación profesional y ocupacional* (con énfasis en algunas capacidades genéricas, como la familiaridad con las nuevas tecnologías o la flexibilidad para el empleo, también sin discusión de los aspectos del lado de la oferta, a pesar de que se ha convertido en un sistema perverso para la financiación de sindicatos y patronales) la *sanidad* no suele aparecer entre las reformas que se proponen ahora, aunque se verá afectada por la limitación de recursos públicos; 2) la *tecnología* (sobre todo los mecanismos de fomento y financiación de la I+D+i y de las TIC, y la colaboración entre universidad y empresa); 3) las *infraestructuras* (lo que remite a la limitación de fondos públicos, incluido el complejo problema de las relaciones financieras entre gobierno central, comunidades autónomas y corporaciones locales), y 4) la *reforma de la Administración pública* (polarizada, a menudo, en las condiciones para la creación de empresas, en la reducción de trámites y en la reforma de la justicia, pero sin apenas penetrar en las otras vías por las que esa Administración influye en la eficiencia del sector privado).

En conjunto, éstas son las reformas más relevantes para elevar el potencial de crecimiento del país, pero no ocupan un lugar destacado en la agenda actual, quizá porque son reformas a largo plazo, o porque se ven dominadas por el problema de la financiación, o porque son muy específicas (caso de la I+D+i, por ejemplo). Pero deberían figurar en los debates y podrían actuar a menudo como *moneda de cambio para la adopción de otras medidas* (con acuerdos del tipo “te ofrezco tales ventajas en I+D+i a cambio de tales concesiones en las reglas de la competencia”).

2) *Superar las limitaciones impuestas por los desequilibrios macroeconómicos*, principalmente el *endeudamiento público*, presente y futuro, incluyendo la *sostenibilidad del sistema de pensiones* (la inflación no se ve hoy como un problema relevante en la zona euro, y el déficit exterior suele vincularse a la recuperación de la competitividad). Se trata, pues, de meter a las demás políticas en la camisa de fuerza de las restricciones macroeconómicas: la restricción presupuestaria del Gobierno, la del sector privado (endeudamiento de los hogares y empresas), los condicionamientos de la pérdida de competitividad en una economía que no controla el tipo de cambio de su moneda, y los requisitos impuestos por el Tratado de la Unión Europea respecto de las variables fiscales.

La reducción del endeudamiento público se enfoca principalmente a través de medidas coyunturales (reducción del gasto y aumento de los ingresos), aunque tiene componentes estructurales, principalmente dos:

a) *La estructura de los impuestos*, tema en el que ha habido discusiones sobre las ventajas relativas de una subida del IVA, la necesidad de reformar el impuesto sobre la renta, la reducción de las cotizaciones sociales o la introducción de impuestos ecológicos, entre otras. De todas maneras, buena parte de las discusiones sobre impuestos han estado dominadas por consideraciones coyunturales (los efectos nocivos de la elevación del IVA en plena recesión) y, en ocasiones, por intereses específicos (como el tratamiento de las ganancias de capital o las ventajas e inconvenientes de un impuesto sobre el turismo).

b) *La estructura del gasto*, que se ha planteado en términos parciales (gasto sanitario, reforma de la Administración pública, financiación y estructura del gasto autonómico y local, reforma de las pensiones, ley de dependencia, etc.). Pero, a su vez, un debate sobre la estructura del gasto debería conducir a otro, de mayor profundidad, sobre *el papel del sector público* en la economía española, incluyendo sus comunidades autónomas y corporaciones locales.

Aquí deberían aparecer cuestiones como *la función y objetivos de las empresas públicas*, que han proliferado mucho en años recientes, no tanto por razones de ideología (aunque también) como para evitar las restricciones presupuestarias (hecha la ley, hecha la trampa) y, sobre todo, por razones de eficacia y de poder político. En los últimos meses ha habido propuestas de privatizar total o parcialmente algunas empresas públicas, para contribuir a la reducción de los problemas de financiación del déficit, pero, salvo por esta razón, *no veo madura a la sociedad española para iniciar un debate* que, en el fondo, sería *un debate sobre el modelo de sociedad* que queremos –y no la veo madura por razones ideológicas (algunos partidos de izquierda no parecen dispuestos a participar en un debate abierto y sincero sobre las ventajas e inconvenientes de nuestro modelo público-privado) y prácticas (el número de personas que viven del presupuesto es ya muy alto, sobre todo en algunas comunidades autónomas; los sindicatos son poderosos en la Administración pública, y ningún partido iniciaría un debate, cuyos costes en términos de votos podrían ser muy altos). Por tanto, ese debate, que siempre debe estar abierto en una sociedad pluralista, deberá seguir a cargo de la sociedad civil, los académicos y los medios de comunicación.

3) A la hora de recuperar la capacidad de crecimiento y desplazar los recursos hacia usos más eficientes, se plantea *la necesidad de aumentar la flexibilidad de los mecanismos de mercado*, principalmente en el *mercado de trabajo*. Como es lógico, estas propuestas las formulan, sobre todo, las empresas (horarios, asignación de tareas, cambio de lugar de trabajo, adaptación de los salarios al crecimiento de la productividad, contratos a tiempo parcial, etc.). El problema es que esa mayor flexibilidad puede contradecir aspectos básicos del estado del bienestar, que trata de suavizar la volatilidad de los ingresos de las familias a lo largo del ciclo: el *conflicto entre eficiencia/flexibilidad y mantenimiento de una red de seguridad suficiente* será siempre un equilibrio inestable.

La flexibilidad de los mecanismos de mercado tiene que ver, en última instancia, con *las fortalezas y debilidades del mercado libre*. Este es otro tema siempre abierto, sobre todo a raíz de la reciente crisis financiera, pero es interesante constatar cómo ha ido evolucionando a lo largo de los últimos meses. Durante años estuvo en vigor una ortodoxia que incluía, en mayor o menor medida, los siguientes ingredientes:

a) La *estabilidad macroeconómica* era condición necesaria para la prosperidad económica. Esa estabilidad se materializaba en Europa por las reglas del Tratado de Maastricht: inflación baja y estable, déficit público reducido, deuda pública también reducida, política monetaria a cargo de un banco central independiente del poder político, etc. Pero no podía garantizar el crecimiento sostenible a largo plazo, que dependía de factores del lado de la oferta, como disponibilidad de factores, instituciones e incentivos adecuados, etc.

b) La *política monetaria* debía dirigirse principalmente a mantener la inflación baja y estable, mediante reglas preanunciadas, creíbles y cumplidas, y no era adecuada para promover el crecimiento a largo plazo.

c) La *estabilidad financiera* se daba por supuesta, y no tenía un papel relevante en el diseño de la política monetaria, más allá de la función del banco central como prestamista de última instancia.

d) La *política fiscal* no se veía como un instrumento idóneo para manipular el nivel de actividad, porque era lenta, de resultados inciertos y con efectos financieros negativos para el sector privado (*crowding out*). Por ello, el déficit público debía ser bajo, con un promedio próximo a cero a lo largo del déficit (superávit en los años de auge y déficit moderado en los de recesión), de modo que el nivel de deuda pública fuese bajo y estable.

La crisis financiera que estalló en el verano de 2007 y la recesión que le siguió produjeron *un gran trastorno en esa ortodoxia*. La inflación baja y estable no había evitado la crisis; más bien la había provocado, al llevar a un período demasiado largo de tipos de interés muy bajos en Estados Unidos y en Europa, que propició la creación de burbujas especulativas. La crisis cambió las reglas de la política monetaria, que se orientó fundamentalmente a la estabilidad financiera, renunciando al objetivo de inflación. Y la posibilidad de que la recesión se convirtiese en una depresión profunda sirvió de justificación a una política monetaria heterodoxa, de tipos de interés próximos a cero e inyecciones de liquidez por mecanismos no ordinarios, y a una política fiscal fuertemente expansiva (aunque la eficacia de los estímulos fiscales ha seguido siendo objeto de controversia).

Todo esto eran problemas coyunturales, no estructurales, pero afectaron a la manera de juzgar *el papel del libre mercado*. Probablemente, en las fases más duras de la crisis financiera y de la recesión, la idea de que el mercado es capaz de mantener una senda de equilibrio relativamente estable fue abandonada por muchos, que pensaron que la solución a esos problemas estaba en las intervenciones masivas. Pero con el paso del tiempo, esta manera de ver los problemas parece haber cambiado, sobre todo en lo referente a la política fiscal: el déficit público ha acabado chocando con el muro de la financiación, que ha obligado a volver a la ortodoxia fiscal, incluso con políticas heterodoxas (como los intentos de reducir el gasto público y subir los impuestos en plena recesión).

Todo lo anterior me lleva a la conclusión de que *la fe en el mercado no ha desaparecido*, y se ha recuperado bastante respecto de los momentos difíciles de la crisis. Por ello, las reformas que aquí nos ocupan, aunque no pretenden volver a un mercado más libre que el de hace unos años, tampoco tratan de sustituirlo, sino, en todo caso, de *completarlo con regulaciones específicas*, orientadas, sobre todo, a asegurar la viabilidad y buen funcionamiento del sistema financiero. Pero ¿cómo deben ser esas intervenciones?

Tradicionalmente se considera que los gobiernos tienen *tres vías de actuación: el gasto, la regulación* (incluyendo los impuestos) *y las garantías*.

I) El *gasto público* fue el instrumento principal de la política de estímulo y sigue siendo la herramienta básica para políticas específicas, como la promoción de las energías renovables. Pero la crisis de la deuda ha puesto un límite a la capacidad de gasto de los gobiernos, que han tenido que recurrir a medios de colaboración financiera y operativa entre el sector público y el sector privado –además de políticas menos ortodoxas, como la desviación del gasto hacia empresas y fundaciones públicas, o la manipulación de las cifras de gasto y déficit.

II) La crisis no fue provocada por *las regulaciones*, por lo que éstas no parecen ser instrumentos útiles para salir de ella, aunque hay bastante consenso en dos frentes. Uno: *algunas regulaciones eran insuficientes o inadecuadas*, sobre todo en los mercados financieros (adecuación del capital, funcionamiento de las agencias de *rating*, necesidad de cámaras de compensación centralizadas en algunos mercados, etc.), de modo que ahora hay que corregir esos defectos. En todo caso, *no hay presiones importantes para una reforma financiera en España*, porque se considera que los mecanismos de regulación prudencial funcionaron suficientemente bien en el nivel micro, y porque las reformas de ámbito macro nos vendrán dadas desde fuera de nuestras fronteras.

Y dos, también hemos encontrado *regulaciones excesivas o mal diseñadas* en otros ámbitos, que dificultan la salida de la crisis y, sobre todo, la vuelta a una senda de crecimiento estable y sostenible, y esas regulaciones son las que se trata de corregir ahora –por ejemplo, en el mercado de trabajo.

III) *Las garantías* recogen un conjunto de cargas al sector privado, se supone que para el mejor funcionamiento del mercado: requisitos de información financiera, de seguridad de los productos, de procedimientos de aprobación de medicamentos, de composición y producción de alimentos, etc. Son formas nuevas de regulación que, seguramente, continuarán extendiéndose –y que a veces acabarán generando gasto público, cuando, por ejemplo, los jueces hacen al Estado responsable subsidiario en caso de incumplimiento o fallo de algunas regulaciones. Las reformas que ahora discutimos no suelen relacionarse con esas políticas de garantías, pero de algún modo están conectadas con ellas.

Todo lo anterior nos lleva a cuatro conclusiones. Primera: más allá de discusiones de contenido ideológico, *las reformas que hacen falta ahora no son de las llamadas “fundamentales”*, en el sentido de que vayan a afectar a aspectos fundamentales del sistema económico. El “fracaso” de la economía de mercado en la crisis reciente no ha llevado a una revisión de esos fundamentos. Y el “nuevo” papel del Estado no es tan nuevo: a la hora de conseguir recursos con los que cubrir la caída de renta de las familias o la falta de capital de los bancos, el Estado tiene una ventaja comparativa, porque puede conseguir fondos con una prima de riesgo más baja que el sector privado, porque tiene una vida indefinida, porque dispone de una fuente de recursos coactiva (los impuestos) y, en última instancia, porque no puede quebrar (aunque sí puede suspender pagos). Aunque, como hemos visto, esta financiación más barata tiene también límites claros, impuestos por los mercados de capitales.

La segunda conclusión es que *la naturaleza de las intervenciones del Estado en la economía ha cambiado* en las últimas décadas. Por ejemplo, hasta los años ochenta se consideraba que la mejor manera de llevar a la práctica los objetivos del estado del bienestar era sacar esas actividades del ámbito del mercado y ponerlas en manos del Estado. Hoy el criterio es otro: *no se trata de reemplazar al mercado, sino de hacer que funcione más eficientemente*, en muchos ámbitos, desde el trabajo de los funcionarios hasta la sanidad y la seguridad (y algo menos en

la educación, por razones ideológicas, y por el fuerte *lobby* de los sindicatos de las escuelas públicas). Al Estado corresponde ahora servir de garantía al buen funcionamiento del mercado.

La tercera conclusión es *el cambio en el ámbito de las regulaciones*, que buscan el equilibrio entre dos principios: de un lado, se trata de aproximar las políticas a los ciudadanos, dando mayor peso a los órganos de decisión locales; y, de otro, se pretende pasar la regulación a ámbitos transnacionales y transgubernamentales o, al menos, coordinar las regulaciones en los diversos niveles, siempre que los efectos de las acciones se proyecten en diversos ámbitos. Y esto ocurre tanto en el sector público (el Comité de Basilea es un ejemplo) como en el privado (como muestran las instituciones de coordinación y autorregulación en ámbitos tan diversos como el establecimiento de reglas contables internacionales, o la *International Swaps and Derivatives Association*) y en el mixto, público y privado (por ejemplo, la *International Organization of Securities Commissions, IOSCO*).

La cuarta conclusión es que *en política económica hay que operar con principios o reglas*: en plena crisis financiera, por ejemplo, una de las principales causas de preocupación en los mercados e instituciones financieras fue la incertidumbre sobre la actuación de los gobiernos (y la quiebra de Lehman Brothers es un buen ejemplo). La discreción siempre atrae a los gobiernos y a los reguladores, pero es una mala solución, al menos cuando se contemplan todos los efectos de las políticas a un plazo no muy corto. Por otro lado, la existencia de reglas claras ayuda a tomar decisiones difíciles, frente a las presiones populares, sobre todo si van dirigidas a un gasto mayor.

Pero las reglas o principios no son sagrados: *el fundamentalismo en los principios puede ser perverso*. Por ejemplo, el déficit cero del presupuesto como promedio en el ciclo puede ser un sano principio financiero en una economía estable que trata de reducir un nivel de deuda pública que se considera elevado. Pero es más discutible cuando el nivel de deuda pública es ya muy reducido, y cuando el rendimiento social de las inversiones públicas es mayor que el coste marginal de la deuda (lo que hay que hacer entonces es cambiar el principio, no incumplirlo por vía de hecho). Y puede ser un error en un país que está entrando en una recesión profunda, que puede convertirse en una depresión grave.

Este tipo de “fundamentalismo” tiene, sin embargo, una defensa, que es admisible, pero que hay que explicitar. Lo que algunos de los que han defendido el déficit cero en los últimos años estaban proponiendo era, de hecho, el mantenimiento y aun la reducción del nivel de gasto público. Esta postura puede ser razonable, pero debe ser defendida directamente, con argumentos propios, y no mezclarla con consideraciones sobre el déficit –aunque, es verdad, el debate político aconseja a veces ese confusionismo, quizá porque los ciudadanos entienden mejor que la Unión Europea o los mercados financieros nos obligan a reducir el déficit, que el argumento de que es mejor que el gasto público no aumente, en proporción al PIB.

¿Qué regulaciones son necesarias?

En las últimas páginas he mencionado algunas reformas dirigidas a la eliminación o corrección de regulaciones inadecuadas, lo que nos lleva a una pregunta importante: *¿cuáles son esas regulaciones necesarias para el buen funcionamiento de los mercados?* Sobre esto, los criterios propuestos en la práctica son menos precisos, y a menudo se dan por supuesto, pero probablemente se podrían resumir en uno: *la corrección de fallos del mercado* (más adelante me referiré a otros). Y esto nos interesa porque *plantea la reforma como un conflicto entre intereses*

contrapuestos, a partir de una buena idea, que todos (o muchos, al menos) aceptarán, pero que tiene consecuencias negativas (en cierto modo, inevitables), de modo que la reforma se plantea como una negociación entre ganadores y perdedores, que nunca dejará satisfechos a todos.

Voy a explicar esto, de manera indirecta, a partir de uno de *los argumentos con que se justifica el estado del bienestar*. Todas las familias se enfrentan al riesgo de pérdida de renta, por causas como la pérdida de vigor para el trabajo (jubilación), el desempleo forzoso o una enfermedad o accidente. La interrupción de ingresos por desempleo, por ejemplo, puede obligar a la familia a una reducción drástica de su nivel y calidad de vida, con impactos negativos sobre las empresas, cuya demanda se reduce, o sobre las instituciones financieras, cuyos créditos pueden resultar impagados. Se trata, pues, de un problema no sólo para la familia afectada, sino para toda la sociedad.

Una manera de hacer frente a ese riesgo sería un seguro privado voluntario que protegiese al asegurado contra la caída de ingresos. Pero no es una solución viable: la prima tendría que ser muy alta, debido a la incertidumbre creada por la probabilidad de fallecimiento y a problemas de riesgo moral (los asegurados tendrían incentivos para practicar conductas más arriesgadas, o para falsear su situación, provocando, por ejemplo, un despido) y selección adversa (el esquema atraería a los agentes con más riesgo). En tal caso puede ser óptima alguna forma de seguro público, financiado con impuestos o con cotizaciones sociales, o un sistema de seguros privados con afiliación obligatoria.

La seguridad social cumple, pues, una función importante para el bienestar de las familias. Además, sus efectos beneficiosos se extienden a otros agentes: las empresas, por ejemplo, pueden disponer de trabajadores más cualificados (la cobertura del riesgo de paro mejora la rentabilidad esperada en la formación de capital humano), la movilidad social es mayor y se pueden emprender inversiones arriesgadas, lo que aumenta el crecimiento económico. Por tanto, las empresas estarán interesadas en esa cobertura, aunque el impuesto con que se financia suponga un coste para ellas. El riesgo de las familias es una externalidad negativa, un coste que recae también sobre otros agentes –esto es, un fallo del mercado–, y su solución supone una externalidad positiva, que a todos beneficia.

Pero también presenta problemas. Las cotizaciones sociales son un impuesto sobre el trabajo, que recae sobre el que trabaja, mientras que las prestaciones por desempleo o jubilación benefician al que no trabaja, creando incentivos perversos. Además, la cobertura gratuita o subvencionada de algunos riesgos genera problemas de riesgo moral, e invita a extender la protección a situaciones en las que los sistemas privados podrían ser más apropiados, sobre todo porque sus costes recaen sobre los beneficiarios potenciales y no sobre el conjunto de la sociedad. Y, al mismo tiempo, las empresas tratarán de reducir los costes de este esquema, sobre todo si, como ha ocurrido en años recientes, la pérdida de competitividad exterior se presenta como una causa de la recesión y se atribuye a un excesivo crecimiento de los costes laborales: es lógico, pues, que presionen por una reducción de las cotizaciones sociales, sea haciendo menos generosa la protección por desempleo o jubilación, sea desplazando los costes de su financiación a otros agentes (por ejemplo, mediante una subida del IVA).

La seguridad social tiene, pues, efectos positivos, que justifican su existencia, y negativos, que al principio se ven ampliamente superados por los primeros, pero que, con el paso del tiempo, acaban provocando ineficiencias, que se agravan cuando se producen perturbaciones exteriores, como la recesión cíclica, que eleva el volumen de prestaciones de desempleo, o el envejecimiento de la población, que aumenta los pagos por pensiones, hasta amenazar la

supervivencia del sistema. *La reforma se plantea, pues, como una exigencia de eficiencia* (hay demasiados incentivos a no trabajar y explotar el sistema), *de viabilidad financiera* (los costes aumentan) y *de equidad* (se producen conductas que no cuadran con las razones que justificaban el sistema). Pero, *aparentemente, el sistema no ha cambiado*: los cambios demográficos son lentos y no imputables directamente a los beneficiarios, y la ampliación de los beneficios parece una consecuencia lógica de la función misma del estado del bienestar. La resistencia a aceptar la necesidad de la reforma viene dada, pues, no sólo por los intereses de los beneficiarios, sino por la ausencia de razones externas para llevarla a cabo –salvo la amenaza de quiebra financiera del sistema, que se convierte así en la justificación última de la reforma.

La negociación entre ganadores y perdedores potenciales es, pues, inevitable. No es mi intención discutir aquí cómo se puede superar, aunque hay algunos argumentos que pueden ser útiles. 1) *Blindar los intereses de los perjudicados*, garantizándoles el mantenimiento de sus ventajas, al menos durante un tiempo. 2) *Fomentar sistemas de seguros privados*, como ocurre con la sanidad, que tiene una rama pública obligatoria y otra privada voluntaria (y otro tanto ocurre con las pensiones). 3) *Buscar soluciones novedosas*, como la introducción de *esquemas que personalizan la protección*: creación de cuentas personalizadas de seguro de desempleo, subsidios a los empleadores potenciales en lugar de prestaciones a los desempleados, etc. Y estas medidas cumplen también otras funciones, porque la heterogeneidad laboral se produce en la actualidad no tanto entre sectores como entre tareas, incluso dentro de una misma categoría profesional. El reto es llevar a cabo una reforma del mercado laboral que permita satisfacer, al mismo tiempo, las necesidades de empresas que trabajan en sectores con condiciones de competencia muy distintas, los intereses de trabajadores que tienen capacidades distintas y que tienen ante sí carreras también distintas, y el fomento de las capacidades que harán falta en el futuro.

Eficiencia, equidad y conveniencia

Pero las reformas no siempre apuntan a objetivos de eficiencia económica, sino que, a menudo, obedecen a *argumentos de equidad*, en equilibrio con la eficiencia. Esta, como ya señalamos, suele ser propuesta por los economistas y los empresarios, pero no suele ser el criterio más valorado por los ciudadanos que, probablemente, se mueven más por argumentos de equidad –a menudo, de muy dudosa base moral, como muestra la amplia aceptación popular de la economía sumergida, la defraudación fiscal o la explotación de las oportunidades creadas por las lagunas legales del estado del bienestar.

La razón última de los argumentos sobre equidad es que la distribución de la renta que proporciona el libre mercado presenta inconvenientes morales, sociales o políticos: los niveles de ingresos de algunos ciudadanos son intolerablemente bajos (al menos cuando se comparan con los de otros), y los costes en que incurrir por el desempleo, la enfermedad o la jubilación son tan grandes que hace falta un mecanismo de protección y redistribución. *El estado del bienestar se presenta, pues, como un deber cívico o ético* –y éste es el punto de vista de muchos ciudadanos, en nuestro país y en todo el mundo.

Este planteamiento presenta dos problemas, entre otros: 1) *la lista de posibles riesgos y situaciones de necesidad no está cerrada, y lo que se considera una renta mínima aceptable puede ampliarse*, de modo que la redistribución acaba siendo creciente, lo que crea nuevos

problemas de equidad, de eficiencia y de sostenibilidad del sistema. Este problema es común a todos los modelos de estado del bienestar, y sólo se puede corregir mediante un fuerte control político de los procesos de ampliación de los beneficiarios y de los beneficios otorgados, o mediante revisiones periódicas de los mismos, y 2) *el modelo es vulnerable a las perturbaciones externas*: el envejecimiento de la población, por ejemplo, eleva de tal modo la carga del sistema público de pensiones que lo hace insostenible, en términos de eficiencia.

De ahí el tipo de reformas que se plantean en la actualidad: en el caso de las pensiones, por ejemplo, un recorte en las prestaciones (aumento de la edad de jubilación, ampliación del número de años de cotización a efectos del cálculo de la pensión, congelación relativa de la misma frente a la inflación), que los beneficiarios (y los ciudadanos, en general) consideran, probablemente, injusto. Otra cosa es que lo sea: no encuentro razones para afirmar que el cálculo de una pensión con hasta, digamos, quince años de cotización es justo, y deja de serlo a partir de los dieciséis, o de cualquier otra fecha. Los argumentos de justicia no van por ahí y, desde luego, no se limitan a comparar cuánto cobra y paga uno, o cuánto gana uno en comparación con otro.

Pero éstos son los argumentos que utiliza, probablemente, el ciudadano medio ante las reformas: no lleva a cabo cuidadosos análisis coste-beneficio de las políticas, sino que se forma una idea de su conveniencia, a partir de actitudes políticas o ideológicas (sospechas contra el mercado, oposición a la inmigración, proteccionismo frente a “agresiones” exteriores, etc.), en parte porque forma parte de su identidad (porque es lo que “nosotros” pensamos), más los comentarios en los medios de comunicación y alguna experiencia personal. Y lo mismo ocurre cuando discuten la equidad de la reforma: se basan en actitudes generales (“los ricos siempre salen ganando”) o en la comparación con otras situaciones (“no es justo que las pensiones no sigan creciendo como en el pasado”) o con otras personas de su entorno (“los inmigrantes han venido a quitarnos los puestos de trabajo”).

Todo lo anterior me lleva a la conclusión de que estamos ante propuestas de reforma que se *plantean en términos de mínimos* y que tratan de conseguir un equilibrio entre eficiencia (sostenibilidad) y aceptación popular (equidad percibida). Y esto condiciona, en buena parte, la negociación y sus resultados, sobre todo si no se lleva a cabo una amplia labor de formación de los ciudadanos.

Hay aún otra razón para plantear las reformas: algunas de las instituciones del estado de bienestar o algunas formas de gasto público son necesarias para *evitar el bloqueo de las decisiones* de política económica. En efecto, en nuestras sociedades hay minorías que tienen poder de veto, legal o efectivo, sobre decisiones que favorecen a la mayoría o que responden a criterios de eficiencia y equidad: los sindicatos, por ejemplo, en el caso de las reformas laborales, sea porque la ley les concede ese derecho, o por decisión del Gobierno o, simplemente, como asuntos de hecho (por el poder coactivo de una huelga). Puede ser conveniente, por tanto, introducir *compensaciones para los perdedores*, no por razones de justicia o de eficiencia económica, sino, simplemente, porque son prácticas.

También en este caso hay riesgos derivados de este equilibrio entre ganadores y perdedores: a lo largo del tiempo, el número de posibles beneficiarios ha ido aumentando, de modo que los intereses creados con capacidad de bloqueo de las decisiones son ahora muchos. El sistema es, pues, ineficiente y, a menudo, injusto, y su practicidad se complica con el paso del tiempo.

Las reformas no son fáciles

Después de todo lo dicho, parece claro que *las reformas no son fáciles*, y ya he dado algunos argumentos para explicarlo. Aquí añadiré algunos más, tomando en consideración, primero, las actitudes de los grupos contrarios, y segundo, las posibilidades de los gobiernos.

Hay muchas razones para que *una persona o un grupo se oponga a una reforma*: posiciones ideológicas (comunistas, socialdemócratas, verdes), discursos emocionales (solidaridad con los parados), errores teóricos (la falacia de la cantidad fija de empleo, por ejemplo, cuando se propone la limitación de las horas de trabajo o la jubilación obligatoria a una edad temprana), dudas sobre el mercado como mecanismo de asignación de recursos, “miopía analítica” (confianza en las acciones directas más que en los mecanismos que cambian los incentivos de los agentes: controles cuantitativos de la contaminación frente a mercado de derechos de emisión, por ejemplo), la defensa de intereses particulares, el temor a perder unas elecciones, entre otras.

En todo caso, es importante tener en cuenta *quiénes son los grupos que se oponen a una reforma determinada y por qué lo hacen*. A menudo los economistas consideramos que no tiene sentido que alguien defienda una regulación claramente ineficiente, costosa e injusta, que podría suprimirse o cambiarse por otra con resultados mucho más positivos. Y, sin embargo, es importante entender por qué alguien defiende, por ejemplo, un régimen de autorizaciones generalizado, que da poder a los funcionarios (en ocasiones, el poder arbitrario de denegar una solicitud concreta por cualquier razón), quizá porque esto genera poder económico y político, porque ofrece seguridad en el empleo, o porque abre oportunidades de corrupción.

Ante los grupos opuestos a una reforma caben, principalmente, *dos estrategias*: 1) *ganarse su aprobación*, y 2) *reducir su poder*. Lo primero puede conseguirse, por ejemplo, mediante concesiones, en el mismo campo o en otros: por ejemplo, no aplicar la reforma laboral a los trabajadores que ya disfrutaban de las ventajas que se trata de suprimir, o concederles otros beneficios, como jubilaciones anticipadas. Lo segundo puede implicar una batalla por quitarles aliados (ofreciendo ventajas a los aliados), o por reducir su poder (como en el caso de Margaret Thatcher con el sindicato de los mineros).

En última instancia, la negociación de una reforma implica combinar *incentivos positivos y negativos* para los distintos grupos de intereses, procurando que todos ganen algo o, al menos, no pierdan demasiado y, en lo posible, que los perdedores entiendan que éste es el precio que han de pagar por unos beneficios recibidos anteriormente o que esperan conseguir en un futuro no demasiado distante. Aunque *no siempre es bueno plantear las reformas como negociaciones de toma y daca*: los implicados en la reforma deben entender también que han de cooperar altruistamente en proyectos para el bien común –lo que exige un grado de integración nacional y de compromiso que no siempre se puede conseguir, salvo en situaciones de emergencia (como la negativa de los mercados a seguir financiando una deuda pública creciente), o cuando un proyecto es capaz de ilusionar a los ciudadanos. En España tuvimos en el pasado proyectos de este tipo, como la instauración de una democracia viable a finales de los setenta, la posibilidad de entrar a formar parte de lo que es ahora la Unión Europea a principios de los ochenta, y la aspiración a formar parte de la moneda única a principios de los noventa... y me temo que luego no hemos sido capaces de ilusionarnos con nuevos proyectos colectivos, como país.

Pero a la hora de plantear un programa de reformas hay que tener en cuenta *la voluntad de los gobiernos* para llevarlas a cabo, y *los medios de que disponen*: no sólo económicos, sino, sobre

todo, de personas, tiempo y capacidad de atención y de decisión, sobre todo por parte de los gobernantes. A menudo se piensa que porque una política parece razonable, el Gobierno debe apoyarla y darle prioridad. Pero el Gobierno tiene, probablemente, otros objetivos y otras prioridades.

Y, para muchos efectos, no existe “el” Gobierno o “el” sector público, sino *una pluralidad de oficinas y departamentos*, con objetivos distintos, no coordinados, y con problemas de agencia, en los que los objetivos que fija el principal no son puestos en práctica por el inferior por la misma razón que los directores de empresa no siempre actúan como esperan sus propietarios. Los objetivos son, a menudo, contradictorios, y las actuaciones de las distintas oficinas pueden no sólo estar descoordinadas, sino ser incompatibles. Y no digamos nada si, además de un gobierno nacional, hay que contar con diecisiete gobiernos autonómicos y cientos de gobiernos locales.

Los gobiernos tienen, además, *una capacidad limitada para impulsar un paquete de medidas*. Por ello, las *reformas deben ser ordenadas*. Quizá primero habrá que elaborar un plan completo, que contemple muchas acciones coordinadas, para asegurar la coherencia, pero luego habrá que *ponerlo en práctica poco a poco*, concentrándose cada vez en unas pocas acciones que pueda impulsar y coordinar cada responsable. Y la prioridad no vendrá marcada siempre por la importancia de las distintas acciones: a veces habrá que abrir un paréntesis para preparar unas elecciones; o combinar acciones de resultados brillantes a corto plazo con otras más oscuras y difíciles, pero más eficaces e importantes a largo plazo.

El hecho de que la Administración pública esté compartamentalizada exige una tarea de *coordinación e integración* que no resulta fácil, precisamente por la tendencia a enfocar los problemas en oficinas separadas, a menudo bajo autoridades distintas y celosas de sus competencias. En este tipo de acciones, lo que debería importar es para quién se hace, no quién lo hace. Pero ése no es el criterio que suele presidir las actuaciones de las Administraciones, públicas o privadas.

Además, los funcionarios y políticos suelen estar más interesados en mostrar que ya hacen algo, o que sus políticas son similares a las que se practican en otros países de su entorno, sobre todo ante problemas graves (*shocks* externos, accidentes). “Tenemos un protocolo” puede ser más importante que “hemos solucionado un problema”, porque, si la acción sale mal, los “culpables” quedan exentos de responsabilidad en el primer caso, aunque sus acciones fueran un fracaso, pero pueden sufrir consecuencias desagradables en el segundo caso, aunque sus acciones fuesen bien intencionadas, diseñadas e implementadas. El principio de responsabilidad, por el que los que tienen autoridad se sienten movidos a tomar precauciones extraordinarias ante cualquier riesgo, condiciona, en buena medida, el funcionamiento de las Administraciones, públicas (y privadas), y, por tanto, las posibilidades y contenidos de las reformas.

Y habrá que tener en cuenta que *los gobiernos son, a menudo, rehenes*: a veces, de la Constitución, que manda o prohíbe determinadas acciones; o de las decisiones de gobiernos anteriores, que comprometen partidas del presupuesto o acciones determinadas; de coaliciones de gobierno o de apoyos parlamentarios; o de la necesidad o conveniencia de que determinadas medidas se pacten, por ejemplo, con los sindicatos y con la patronal, que tienen entonces una gran capacidad para bloquear los avances. O de limitaciones en los medios: el tamaño del cuerpo de funcionarios, que se puede expandir, pero no reducir con facilidad; o el volumen de las pensiones, comprometido quizá para muchos años; o la composición del gasto, el nivel de

deuda pública, los compromisos de los tratados internacionales... Y todo esto limita las posibilidades de las reformas y crea intereses que se oponen a ellas.

Además, o precisamente por todo lo anterior, es probable que *las reformas se desarrollen por ciclos*, al compás de acontecimientos externos (la crisis financiera obliga a reformar el sistema financiero), de las acciones de otros países (y de la exigencia de coordinación con ellos, por ejemplo en el marco de la Unión Europea), de avances teóricos (la concepción de la política monetaria explicada más arriba se fue formando a lo largo de los años setenta y ochenta, al compás de las elevadas inflaciones y de los avances de la macroeconomía), etc. Que las reformas sigan un desarrollo cíclico quiere decir que, por ejemplo, después de un período de intervencionismo elevado, las ventajas de las desregulaciones parecen patentes y es fácil implementarlas; como en el caso de un barril agujereado, al tapar el agujero más bajo el nivel empieza a subir rápidamente: la medida ha tenido éxito. Cuando llega al siguiente agujero, la reforma pierde fuerza; hay que cerrar otro agujero. Pero una vez se han puesto en práctica las más sencillas, el proceso pierde fuerza. Y cuando la economía se ha liberalizado suficientemente, los costes de las nuevas regulaciones parecen muy pequeños, y sus ventajas –económicas y políticas–, grandes, de modo que el péndulo vuelve a cambiar de dirección.

Todo esto crea dificultades que parecen insalvables, pero no lo son. Forman parte de las dificultades propias de una labor de gobierno y no deben ser olvidadas ni menospreciadas. Por eso dije más arriba que las reformas no podían consistir sólo en la aplicación de unos principios de la ciencia económica, sino que tienen que tener en cuenta que los objetivos son menos definidos de lo que supone el economista, que los medios no están siempre disponibles, que hay demoras en la aplicación y en la eficacia de las acciones, que hay que vencer rigideces y resistencias... Y todo esto forma parte del diseño y de la realización de las reformas.

La puesta en marcha de un conjunto de reformas requiere *un ambiente favorable*, no necesariamente en el conjunto de la población, pero sí al menos en unas minorías interesadas: algunos partidos, el gobierno, los agentes sociales, algunos sectores de la sociedad civil... En la situación actual de la economía española, es probable que se levante un clamor silencioso pidiendo cambios, más como reacción contra los males vigentes que como deseo de unos bienes posibles, que muchos no entienden. Pero, en todo caso, también debe haber *grupos activos comprometidos con el impulso de la reforma*: expertos interesados en unas ideas, empresarios con proyectos ambiciosos que necesitan un aire nuevo (o que hacen de ese aire su proyecto ambicioso), miembros de la sociedad civil que desean un cambio general... Y una actitud de *cooperación de los principales actores sociales y políticos*. Por ejemplo, es probable que el primer efecto de una reforma laboral que reduzca los costes de despido sea aumentar la tasa de paro, en contra de lo que se pretende con la reforma. Por ello, es conveniente que las empresas, que serán las primeras beneficiadas por aquella reducción de costes, adquieran el compromiso, quizás implícito, de expandir cuanto antes la actividad económica y los proyectos de inversión, para volver a crear empleo, antes de que los problemas se multipliquen y, sobre todo, antes de que la opinión pública se vuelva contra la reforma.

A veces requerirá *un pacto social o político* para ponerlas en marcha. Pero esto no siempre es posible. Y, en todo caso, un pacto *necesita una agenda*, que debe elaborar el que ejerce el liderazgo del proceso, que debería ser el Gobierno. En todo caso, la agenda debe ser flexible, porque empezará a cambiar en cuanto empiece la negociación de la reforma. Y si no hay pacto, debe haber *liderazgo político*, también del Gobierno. Y acabamos así con la pregunta del millón: ¿tenemos ese liderazgo político en nuestro país?