



Universidad de Navarra

Occasional Paper

OP nº 04/7

Febrero, 2004

LA NECESIDAD DE UN NUEVO IMPULSO
REFORMISTA EN ESPAÑA

Jordi Gual*

* Profesor de Economía, IESE

La finalidad de los IESE Occasional Papers es presentar temas de interés general a un amplio público.

IESE Business School - Universidad de Navarra

Avda. Pearson, 21 - 08034 Barcelona. Tel.: (+34) 93 253 42 00 Fax: (+34) 93 253 43 43

Camino del Cerro del Águila, 3 (Ctra. de Castilla, km 5,180) - 28023 Madrid. Tel.: (+34) 91 357 08 09 Fax: (+34) 91 357 29 13

Copyright© 2004, IESE Business School. Prohibida la reproducción sin permiso

LA NECESIDAD DE UN NUEVO IMPULSO REFORMISTA EN ESPAÑA

Resumen

La política económica que ha permitido un nuevo modelo de crecimiento económico en España a lo largo de los últimos siete años se fundamenta en cuatro grandes ejes. El primero es una política presupuestaria basada en la estabilidad y la consolidación fiscal. La reducción del déficit público jugó un papel crucial en el proceso de convergencia nominal que permitió a España cumplir las condiciones de Maastricht en diciembre de 1997.

De hecho, el segundo factor que explica el éxito de la economía española en términos de crecimiento a lo largo de los últimos años es el gran papel que ha jugado la reducción de los tipos de interés como elemento propulsor de la demanda interior. El descenso irreversible de los tipos de interés, tanto los nominales como los reales, del que han disfrutado todos los agentes económicos, ha permitido a las empresas y familias españolas aumentar de un modo sustancial su nivel de endeudamiento. Un tercer factor que ha incidido en la solidez del crecimiento español de los últimos años ha sido la política de reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta. A pesar de que la presión impositiva global no se ha alterado sustancialmente a lo largo de los últimos años, los cambios en las tarifas han contrarrestado el aumento automático de la carga fiscal que supone el proceso inflacionario, y las reformas en la estructura de los impuestos han facilitado la afloración de economía sumergida y un rápido aumento de la población ocupada afiliada a la Seguridad Social.

Un último factor que ha contribuido al nuevo modelo de crecimiento español ha sido la política de reformas estructurales abordada a lo largo de los últimos años. Aunque con claroscuros, se ha tratado de una política reformista que ha intentado introducir competencia en los mercados de productos y servicios, y liberalizar parcialmente los mercados laborales.

Palabras clave: crecimiento economía española y Unión Económica Monetaria (UEM).

LA NECESIDAD DE UN NUEVO IMPULSO REFORMISTA EN ESPAÑA*

El modelo de crecimiento de la economía española, 1996-2003

La política económica que ha permitido un nuevo modelo de crecimiento económico en España a lo largo de los últimos siete años se fundamenta en cuatro grandes ejes. El primero es una política presupuestaria basada en la estabilidad y la consolidación fiscal. La reducción del déficit público jugó un papel crucial en el proceso de convergencia nominal que permitió a España cumplir las condiciones de Maastricht en diciembre de 1997. De este modo, se accedió a la Unión Económica y Monetaria en el momento de su creación, enero de 1999. En España, la contracción fiscal condujo a un círculo virtuoso –reduciendo las expectativas de inflación y sin un impacto negativo significativo en la demanda agregada– por la conjunción de dos circunstancias. Se trataba de una política de contracción de demanda que era necesaria tras el impacto expansivo en la demanda agregada de las devaluaciones de la primera mitad de los noventa, y además, conllevó un dramático y creíble cambio en los tipos de interés, que de un modo permanente pasaban a situarse a niveles muy inferiores a los que habían sido usuales en España en el pasado. La política de ajuste presupuestario que permitió entonces el acceso a la UEM se ha continuado con éxito posteriormente, y la contracción del déficit y la reducción de la deuda pública han jugado un papel determinante, puesto que han facilitado el acceso del sector privado a los mercados crediticios. El éxito en el control del déficit es el resultado de una buena gestión presupuestaria que, naturalmente, se ha beneficiado de la menor carga de los pagos de deuda que ha supuesto la propia caída de los tipos de interés.

De hecho, el segundo factor que explica el éxito de la economía española en términos de crecimiento a lo largo de los últimos años es el gran papel que ha jugado la reducción de tipos de interés como elemento propulsor de la demanda interior. El descenso irreversible de los tipos de interés, tanto los nominales como los reales, del que han disfrutado todos los agentes económicos, ha permitido a las empresas y familias españolas aumentar de un modo sustancial su nivel de endeudamiento. Ello ha supuesto que, sin poner en riesgo la estabilidad financiera, tanto las empresas como los particulares incurriesen en mayores niveles de gasto, que han actuado de factores impulsores de la demanda agregada a lo largo de los últimos ejercicios. Como veremos más adelante, ese gasto se ha traducido equilibradamente en inversión y consumo, pero en parte ha conllevado una expansión tal vez excesiva de los sectores económicos más sensibles a las condiciones financieras, y en particular del sector de la construcción.

Un tercer factor que ha incidido en la solidez del crecimiento español de los últimos años ha sido la política de reducción de la tarifa del impuesto sobre la renta. A pesar de que la presión impositiva global no se ha alterado sustancialmente a lo largo de los últimos años, los

* Artículo preparado para el Libro Marrón del Círculo de Empresarios, «España-Europa: distintas alternativas para el crecimiento».

cambios en las tarifas han contrarrestado el aumento automático de la carga fiscal que supone el proceso inflacionario, y las reformas en la estructura de los impuestos han facilitado la afloración de economía sumergida y un rápido aumento de la población ocupada afiliada a la Seguridad Social. La expansión de la demanda agregada y el propio efecto beneficioso de la reducción de impuestos permitieron el aumento de la base impositiva, de tal modo que también aquí la economía española entró en un círculo virtuoso, de reducción de tipos impositivos nominales sin generar una reducción en la recaudación impositiva que dificultara la consecución de los objetivos presupuestarios.

Un último factor que ha contribuido al nuevo modelo de crecimiento español ha sido la política de reformas estructurales abordada a lo largo de los últimos años. Aunque con claroscuros, se ha tratado de una política reformista que ha intentado introducir competencia en los mercados de productos y servicios, y liberalizar parcialmente los mercados laborales. En los mercados de productos, y en especial en sectores de servicios como las telecomunicaciones o la energía, la política, en la práctica, ha constituido un difícil equilibrio entre la liberalización y el intervencionismo para conseguir objetivos políticos (la creación de campeones nacionales) o macroeconómicos (el control del índice de precios al consumo) a corto plazo. En el caso de los mercados laborales, la intervención ha tenido lugar en el margen: las reformas han consistido en no alterar los derechos adquiridos e introducir un mercado más flexible sólo gradualmente (contratos nuevos), con el fin último de evitar enfrentamientos con los agentes sociales. El objetivo ha sido garantizar la paz social al objeto de conseguir una moderación salarial que permitiera la creación de empleo. Como argumentaré posteriormente, ello se ha conseguido sólo en parte. La moderación del salario real ha contribuido crucialmente a la creación de empleo a lo largo de estos años, pero, por desgracia, el aumento de los salarios ha continuado siendo excesivo en términos nominales, con repercusiones claras en términos de inflación y competitividad exterior.

En conjunto, por tanto, estamos ante un período brillante de la economía española, con unos indicadores básicos que son positivos a todas luces: un crecimiento diferencial respecto a la UE que es, por término medio, de un 1%, y una evolución positiva de la tasa de desempleo, que a lo largo de estos años ha pasado de situarse en un 22% a algo más de un 11%¹. Todo ello se ha conseguido sin generar desequilibrios preocupantes en el seno de la economía, tanto por lo que se refiere al sector público como en términos del saldo de los intercambios con otras economías.

¿Cuáles son los síntomas de que este modelo de crecimiento está agotado? ¿Cuáles las soluciones para corregir el rumbo?

La lectura positiva de los resultados de la economía española que acabamos de efectuar no debiera impedir un análisis crítico del modelo, puesto que en un entorno internacional cambiante los factores que apoyaron el crecimiento en el pasado pueden dejar de jugar este papel a lo largo de los próximos años, o pueden ser insuficientes ante el nuevo escenario. Creo que los síntomas de agotamiento del modelo actual de expansión de la economía española son claros, y que su revisión y análisis pueden arrojar luz sobre cuáles pueden ser las principales reformas de política económica que permitirían una prolongación del actual círculo virtuoso.

¹ Aunque en este punto debe recordarse que los cambios metodológicos en la Encuesta de Población Activa comportan que las dos tasas no sean directamente comparables.

El primer síntoma es el escaso crecimiento de la productividad. El crecimiento medio de la productividad en la economía española en el período 1996-2003 ha sido de un 0,6% anual. Es cierto que esta baja tasa de expansión del PIB por ocupado es el resultado de un período en el que la economía española ha gozado de un excepcional incremento del empleo y, por tanto, es lógico que la productividad haya crecido poco. En la medida en que las reformas laborales han permitido incorporar al mercado laboral a trabajadores que antes estaban excluidos del mismo, los datos de la productividad aparente no debieran ser preocupantes. Es importante, sin embargo, poner en marcha las políticas necesarias para garantizar que, cuando se alcance el pleno empleo, la productividad tienda a crecer con mayor rapidez. Con las actuales tendencias, esto es improbable, puesto que esa mejora proviene de los incrementos en la productividad total de los factores (la PTF, o tasa de progreso tecnológico), que también ha tenido un comportamiento débil en los últimos años y no es obvio que mejore en el caso de llegarse al pleno empleo. Según estudios realizados por el Banco de España, la PTF creció sólo a una tasa del 0,83% entre los años 1996 y 2000, mientras la productividad del trabajo² crecía a un 0,94%.

Un segundo factor negativo del modelo español ha sido la persistencia de un crecimiento excesivo de los precios y las rentas en términos nominales. Ello se ha traducido en el mantenimiento de un diferencial de inflación sustancial con el resto de la zona euro y, lo que es peor, en un empeoramiento sostenido del coste laboral unitario en términos nominales, con lo que ello supone de pérdida de competitividad exterior.

En esta cuestión es necesario efectuar dos puntualizaciones. La evolución negativa de los precios y los salarios en términos nominales ha sido compatible con unos resultados positivos en cuanto al coste laboral en términos reales, dado que a pesar de que el crecimiento de la productividad ha sido reducido, el salario real ha crecido en media por debajo de la productividad.

El crecimiento excesivo de los precios y los salarios en euros corrientes es el resultado, en el caso español, de una fuerte presión de la demanda de bienes y servicios sobre una oferta que aún está sujeta a grandes rigideces, tanto por lo que se refiere al mercado de bienes como al mercado de trabajo. El sector público tal vez podía haber compensado la presión de la demanda con una política presupuestaria algo más contractiva en los años 1999 y 2000, pero el efecto del descenso en los tipos de interés probablemente era difícil de absorber sin fuertes presiones en el aparato productivo. En cualquier caso, a diferencia de un país como Irlanda, y en consonancia con lo apuntado anteriormente, el diferencial de inflación en España no es el resultado de un rápido crecimiento de la productividad (que incrementaría el precio de los bienes no comercializables y provocaría también inflación) ni de una gran demanda exterior de los productos españoles. Es indicativo, por el contrario, de la existencia de un mercado laboral rígido, con un grado importante de indiciación, y de mercados de productos en los que la competencia es insuficiente.

Ello muestra la necesidad de profundizar en las políticas de liberalización de los mercados laborales y de refuerzo de la independencia y los recursos a disposición de las autoridades reguladoras y de defensa de la competencia. En el ámbito laboral es urgente la reforma de la negociación colectiva, de tal modo que sea posible conducir las negociaciones

² Esta productividad del trabajo se ha calculado como valor añadido bruto (excluyendo los servicios que no son de mercado) por hora trabajada, y difiere por tanto de la productividad calculada como PIB por ocupado, que para dicho período es de un 0,7%. Para los datos de PTF, véase, por ejemplo, Feito y Escribano, «Las tecnologías de la información y el crecimiento económico en el siglo XXI», en «La sociedad de la información en España 2003», editado por Telefónica, 2003, pág. 29.

salariales a nivel de empresa y eliminar la indiciación. Es también importante insistir en que el único modo de reducir la elevada tasa de temporalidad es una verdadera equiparación de las condiciones contractuales entre los trabajadores con contrato indefinido y aquellos que sólo disponen de un contrato de duración predeterminada. En el caso de los órganos de defensa de la competencia y de regulación, es necesario aumentar su credibilidad y su capacidad de toma de decisiones en los mercados en general y, en particular, en los sectores de telecomunicaciones, audiovisual y energía. La dependencia gubernamental ha lastrado a lo largo de los últimos períodos la implantación de una liberalización efectiva en este conjunto de sectores estratégicos que están en transición hacia un régimen competitivo³. Estas reformas favorecerían la eficiencia económica y los aumentos de productividad, repercutiendo en una mejora tanto de los salarios reales como de la rentabilidad empresarial. Sólo un avance decidido en este tipo de transformaciones de la oferta permitiría a la empresa española aprovechar la laxa política monetaria europea actual, de tal modo que la correspondiente expansión de la demanda permita aumentar la oferta sin presiones en los precios. Las políticas de reforma de la oferta son las que pueden facilitar la expansión simultánea del empleo y la productividad.

Otro indicador que muestra el agotamiento del modelo de crecimiento actual de la economía española proviene del sector exterior. A nivel agregado, los datos muestran que la economía española ha perdido competitividad externa a lo largo de estos últimos años, con una ligera apreciación del tipo de cambio real (medido con precios de consumo) en relación a los principales socios comerciales. Como hemos visto, esa pérdida no tiene su raíz en una clara mejora del nivel de vida español (un rápido incremento de la productividad que empuja al alza los salarios y, en menor medida, los precios), sino en una excesiva expansión de la economía en términos nominales. En el sector exterior, ese crecimiento excesivo de los costes laborales unitarios se ha compensado en parte reduciendo los márgenes, de tal modo que si calculamos el tipo de cambio real con los precios de exportación e importación (o con precios industriales de manufacturas), ha habido incluso una ligera depreciación. Ello ha permitido que los datos agregados del sector exterior español no hayan sido negativos, manteniéndose una tónica de un moderado déficit y, por ejemplo, una cierta ganancia de cuota en los mercados europeos de manufacturas. Sin embargo, esa visión agregada es insuficiente para valorar los resultados del comercio exterior español. Se ha mantenido una presencia en los mercados a base de una reducción de precios y márgenes, y si analizamos la estructura tecnológica de las exportaciones (Cuadro 1), vemos que, en consonancia con la pobre evolución de la productividad, se ha detenido el proceso de especialización positiva de la economía española, que debiera caracterizarse por un progresivo desplazamiento de la producción hacia sectores con mayor valor añadido y con una mayor incorporación de tecnologías avanzadas.

Este diagnóstico negativo de la estructura de nuestras exportaciones manufactureras y, por tanto, de la estructura productiva (en cierta medida lo mismo sucede en servicios exportables como el turismo), es coherente con los resultados que se obtienen cuando se examina la evolución de las inversiones en capital humano y capital tecnológico, que son los dos activos intangibles sobre los que en último término debe descansar el progreso sostenido de la productividad y de la mejora en el nivel de vida.

³ Para un análisis detallado, véase Gual, J., «Regulatory change in network industries: the Spanish experience», *Journal of Network Industries*, volumen 1, 2003, págs. 61-80.

Cuadro 1. Evolución de las exportaciones según contenido tecnológico⁴
(1994-2001, tasa de variación en porcentaje)

Nivel tecnológico	España		Resto Unión Europea	
	Exportaciones	Importaciones	Exportaciones	Importaciones
Alto	131	167	185	156
Medio-alto	127	142	85	94
Medio-bajo	145	150	102	114
Bajo	129	108	58	53
No clasificables	143	87	26	33

Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Estos indicadores siguen, a fecha de hoy, mostrando a España en el furgón de cola a nivel europeo⁵. Ni en I+D ni en educación han habido progresos sustanciales, y es por tanto urgente que las reformas estructurales alcancen los sistemas científico y educativo del país. La experiencia internacional demuestra que las reformas deben orientarse hacia mecanismos que mejoren los incentivos tanto de estudiantes como de docentes e investigadores, introduciendo competencia en el uso de los recursos públicos al objeto de estimular la eficiencia y generar un entorno de exigencia e innovación. Aunque sea políticamente difícil, se debe avanzar en la eliminación de los subsidios vigentes en la enseñanza superior, concentrando los recursos públicos en políticas de becas, de tal modo que se traslade a la población una parte del coste de los servicios educativos universitarios. En definitiva, se trata de una política científica y universitaria que otorgue prioridad y premie la excelencia académica, docente e investigadora.

Un tercer indicador preocupante de la economía española es el papel que ha jugado el sector de la construcción en la última fase de crecimiento. Es cierto que este rol protagonista es lógico si se tienen en cuenta factores tales como la infradotación de España en términos de infraestructuras de comunicación, o el papel del país como oferente de servicios residenciales de ocio para el conjunto del continente. Además, algunas empresas españolas han adquirido en el mercado nacional importantes competencias y un tamaño que luego les permite competir en el extranjero. Pero también es verdad que se trata de un sector que genera empleo de bajo valor añadido (con un importante efecto llamada sobre los flujos migratorios) y que parte del *boom* se explica por el entorno regulador. Las limitaciones en la disponibilidad de suelo y los beneficios fiscales de la vivienda nueva conducen a un exceso artificial de demanda de construcción nueva, al tiempo que se dispone de un importante parque de viviendas infrautilizadas. Por tanto, es imprescindible avanzar en las políticas de reformas de las leyes del suelo y en la progresiva eliminación de las ventajas que otorga la fiscalidad a la inversión en vivienda.

⁴ Los datos corresponden a cifras de valor del comercio exterior en euros corrientes. Los datos del resto de la Unión Europea son medias ponderadas de los valores de los catorce países restantes, y por tanto se tiene en cuenta el comercio intraeuropeo. La clasificación de los sectores por nivel tecnológico es la que utiliza la OCDE (22 sectores CIIU/ISIV Rev 2) adaptada por el Idescat a la CNAE93/NACE.

⁵ Según datos utilizados por el reciente informe dirigido por André Sapir, 2003, Sapir, A. et al., «An Agenda for a Growing Europe», Bruselas, Tabla 4.5 y Figura 4.5, España tiene un gasto en educación terciaria que sólo se sitúa por delante de tres países de la Unión Europea (Italia, Grecia y Portugal); mientras que en el gasto total en I+D sólo aventaja a estos dos últimos países (datos comparables correspondientes al año 1999, procedentes de la Comisión Europea y la OCDE).

Finalmente, otro síntoma de agotamiento del modelo y de la necesidad de reformas en profundidad es la naturaleza del fenómeno migratorio en nuestro país. La persistencia de intervenciones en los mercados laborales y la disponibilidad de un sistema de beneficios sociales con escasos controles, provocan una acentuación del proceso, ya de por sí lógico, de inmigración. Estas regulaciones acentúan el atractivo de inmigrar a España, de tal modo que la expansión económica no es suficiente para eliminar las bolsas de paro.

Un efecto colateral de este proceso, que es especialmente pernicioso, es que la inmigración de trabajadores de baja cualificación contribuye a acentuar la especialización de la economía española en sectores económicos en los que la competitividad se alcanza mediante los bajos costes laborales. El proceso de inmigración, con las características actuales, puede por tanto impedir el cambio de especialización que necesita el aparato productivo español.

Por todo ello es urgente diseñar una nueva política de inmigración que, por razones humanitarias contemple cupos más amplios, pero que opte por la legalidad y la diversificación de los orígenes y la cualificación de los inmigrantes, al objeto de garantizar que su integración en la economía española contribuya al desarrollo social armónico del país.

Conclusiones

La política económica española a lo largo del período 1996-2003 ha sido, sin duda, exitosa. Estos magníficos resultados son fáciles de constatar si se sigue la realidad social y empresarial del país. Este breve artículo ha repasado las principales causas de un éxito que se resume en tres cifras: en estos años, el PIB ha crecido a una tasa promedio del 3,3%, la inflación media ha sido de un 2,8% y el paro se ha reducido a tasas que ya se acercan a las del resto de la UE.

Sin embargo, un examen detallado del período revela que algunas insuficiencias de la política económica practicada dificultan la proyección del éxito hacia el futuro. Además, los resultados son mejorables, en especial en el renglón del crecimiento de la productividad. Es legítimo, por tanto, preguntarse cuáles son las reformas que deben introducirse en el modelo de crecimiento español para garantizar no sólo su prolongación futura, sino incluso su mejora. En este sentido, el ejemplo de Irlanda es paradigmático, en el bien entendido de que, por tamaño, historia y situación geográfica, no se trata de dos países estrictamente comparables. De todos modos, el “tigre celta” sí ofrece un buen punto de referencia. Al igual que España, Irlanda ha gozado de unos años de crecimiento y reducción del paro, en un marco de estabilidad de precios. A diferencia del caso español, sin embargo, los irlandeses han podido mantener una tasa elevada de expansión de la productividad (un 3,5%, frente al 0,6% español). Ello, en definitiva, está en la base del “milagro irlandés”, que ha comportado que dicho país supere hoy en día holgadamente la media comunitaria en términos de renta per cápita.

Las políticas de reforma que permitirían la continuidad del círculo virtuoso en el que se encuentra la economía española y, a lo mejor, emular el ejemplo irlandés, se centran en gran medida en actuaciones dirigidas a conseguir un aumento de la productividad. Esto es especialmente cierto en las principales reformas apuntadas en este artículo, y de un modo especial en el caso del sistema universitario, científico y tecnológico, pero también de la revisión del conjunto de prestaciones sociales, de las reformas en la negociación colectiva y del refuerzo de los mecanismos de control de la competencia y liberalización de los mercados de bienes. Todas estas medidas contribuirían a activar los mecanismos que en última instancia conducen al incremento de la productividad: por un lado, la vía convencional del aumento de la inversión productiva, y, por otro, la mejora en la eficiencia de las empresas y una mayor acumulación de capital humano y tecnológico en el conjunto de la economía. □