

## ESTUDIO ECONÓMICO DE LA OCDE SOBRE ESPAÑA, 2005

### *Resumen ejecutivo*

La economía española ha disfrutado muchos años de intenso crecimiento y se ha recuperado rápidamente de la reciente ralentización internacional. La actividad se ha visto impulsada por los bajos tipos de interés y por la fuerte creación de empleo, y sostenida por las reformas estructurales y por una sólida política presupuestaria. En consecuencia, el diferencial de renta con la UE ha ido cerrándose progresivamente. No obstante, han surgido tensiones que podrían socavar los pujantes resultados de crecimiento, ya que la inflación es relativamente alta, lo que erosiona la competitividad, mientras que el marcado aumento de los precios de la vivienda no da aún señales de remitir. Además, las ganancias de productividad han continuado siendo escasas y el paro es todavía elevado.

En este contexto, el nuevo Gobierno ha emprendido una estrategia cuyo objetivo consiste en impulsar la productividad aumentando el gasto en educación y en actividades de investigación y desarrollo, a la vez que se mantiene una política presupuestaria prudente dentro de un marco más transparente. También se ha adoptado un plan para aliviar las tensiones en el mercado inmobiliario. Estas medidas van bien encaminadas, pero han de complementarse con reformas adicionales a fin de acelerar la convergencia con los países más dinámicos.

**Mantener la estabilidad macroeconómica y la competitividad:** para evitar una erosión continua de la competitividad resulta fundamental reducir el diferencial de inflación con la zona del euro. Las rigideces en los mercados de trabajo, de productos y de servicios alimentan esta inflación relativamente elevada. El sistema de negociación salarial, por ejemplo, produce inercia en los salarios nominales a causa de las cláusulas de actualización salarial presentes en los convenios colectivos. Además, hay que aumentar la competencia en varios sectores protegidos. Para mantener la estabilidad macroeconómica, también resulta clave enfriar el mercado de la vivienda. Las reformas deben ir más allá de las ya adoptadas y eliminar los obstáculos que limitan la oferta de suelo edificable. Los incentivos fiscales a la compra de vivienda deberían desaparecer progresivamente a fin de reducir la presión de la demanda y desarrollar el mercado del alquiler, que es demasiado restringido.

**Combinar mayores ganancias de productividad con un rápido crecimiento del empleo:** el aumento de la productividad se ve dificultado por las limitaciones del sistema educativo, mientras que las actividades de I+D son escasas, pese a los progresos recientes. Los incrementos previstos del gasto deben ir acompañados de políticas que acentúen los incentivos, tales como una mayor autonomía de las escuelas, la vinculación de la financiación de las universidades a sus resultados, el aumento de las tasas universitarias y el fomento del gasto privado en I+D, principalmente mediante la mejora de las condiciones marco. Resulta crucial reducir la segmentación en el mercado de trabajo, disminuyendo la protección del empleo en el caso de los trabajadores con contratos indefinidos, y aplicando asimismo los límites contemplados por la legislación vigente acerca de la renovación de contratos temporales, ya que la segmentación erosiona las ganancias de productividad, al debilitar los incentivos a la formación continua y el esfuerzo laboral. La reforma de las políticas activas del mercado de trabajo, junto con la de los subsidios al desempleo, contribuiría a reducir aún más el paro.

**Mantener unas finanzas públicas saneadas:** el objetivo de un presupuesto equilibrado a lo largo del ciclo económico y no con carácter anual, como prevén las autoridades, está justificado, pero no debe menoscabar la disciplina presupuestaria. Esto requerirá el mantenimiento de un sistema de supervisión fiscal para las comunidades autónomas. El sistema de financiación territorial debe mejorarse teniendo más en cuenta el efecto presupuestario neto de la evolución demográfica ligada a la inmigración y al envejecimiento, y deben reforzarse los incentivos para que las autoridades autonómicas actúen guiadas por la eficiencia en el control del gasto. La existencia de mejores sistemas de información favorecería la adopción a escala autonómica de las mejores prácticas en las distintas políticas. A largo plazo, la viabilidad

financiera del sistema de pensiones está amenazada. Las reformas deberían centrarse en revisar los parámetros empleados para determinar los derechos de pensión, que no son consistentes con la solvencia del sistema a largo plazo. Los ajustes necesarios podrán ser menores en la medida en que sean eficaces las políticas diseñadas para potenciar la productividad y el empleo, especialmente entre las mujeres y los trabajadores de mayor edad, y se ahorren los superávits transitorios de la Seguridad Social que se esperan para los próximos años, lo que significaría una política fiscal más restrictiva que la actualmente prevista.

## Diagnóstico y recomendaciones

---

*La economía española se ha comportado muy bien, pero debe acelerarse el ritmo de las reformas para fomentar una convergencia continuada*

---

1. A lo largo de la última década, los resultados de España han sido notables. El crecimiento ha sido robusto, lo que ha permitido una convergencia real a un ritmo relativamente rápido, de manera que entre 1995 y 2003, el diferencial de nivel de vida con la media de la zona del euro se ha reducido de un 20% a menos de un 13%. La consolidación presupuestaria, la caída de los tipos de interés debida a la introducción de la moneda única, las reformas estructurales realizadas desde mediados de la década de los 90 y el marcado aumento de la inmigración han creado un círculo virtuoso de actividad en rápida expansión sostenida por una intensa creación de empleo. Pero además de luces este panorama también tiene sus sombras: el paro está todavía extendido, las ganancias de productividad han seguido siendo escasas, la inflación es relativamente elevada (erosionando la competitividad internacional) y el marcado aumento de los precios de la vivienda es motivo de preocupación. Con este trasfondo, será importante hacer frente a los obstáculos que se interponen al continuado dinamismo de la economía española mediante la aceleración del ritmo de las reformas estructurales. El mantenimiento de unas condiciones que aseguren la continuidad de la convergencia a buen ritmo implicaría:

- *Mantener la estabilidad macroeconómica y la competitividad.* Ha de reducirse el diferencial de inflación con la zona del euro. Entre las medidas que hay que adoptar, cabe destacar la mejora del sistema de negociación colectiva y el fortalecimiento de la competencia en los sectores protegidos. También el sector inmobiliario tiene que enfriarse. El precio de la vivienda se ha doblado prácticamente en términos reales desde 1998, lo que aumenta el riesgo de una caída de los mismos a medio plazo, mientras que el rápido incremento asociado del endeudamiento de las familias también acentúa la vulnerabilidad de la demanda interna frente a unos niveles más altos de los tipos de interés. Las reformas de la política de la vivienda deberían desempeñar un papel esencial.
- *Impulsar las ganancias de productividad.* Se necesitan mayores aumentos de productividad para incrementar el ritmo de la convergencia. España va a la zaga en cuanto a inversión en capital humano y desarrollo tecnológico, mientras que diversas distorsiones de los mercados pueden obstaculizar la aparición de actividades de mayor valor añadido. Es importante que España evite verse anclada en una especialización en sectores de tecnología relativamente baja, en los que es probable que se enfrente a una competencia creciente de países con menores costes laborales.
- *Mantener unas finanzas públicas sólidas.* Para preservar las ventajas de la consolidación presupuestaria, y poder proporcionar al mismo tiempo infraestructuras y servicios públicos de calidad, será importante perfeccionar la administración presupuestaria y, sobre todo, dada la existencia de un marco institucional muy descentralizado, mejorar las relaciones entre las distintas Administraciones Públicas. A más largo plazo, uno de los retos principales consiste en garantizar la sostenibilidad presupuestaria de los sistemas de pensiones, amenazada por el envejecimiento de la población.

---

*De no haber cambios en las políticas, el diferencial de inflación y las modestas ganancias de productividad erosionarán la competitividad de las empresas españolas*

---

2. Los factores que han sustentado el crecimiento en los últimos años han seguido ejerciendo su efecto en 2004, pero han persistido las tensiones asociadas, lo que ha empañado los resultados. Los tipos de interés han permanecido bajos en términos reales, la inmigración ha continuado a un ritmo elevado y los aumentos de los salarios reales se han mantenido moderados. El aumento de la actividad, que podría alcanzar un 2<sup>3</sup>/<sub>4</sub> por ciento aproximadamente, ha seguido dependiendo del sólido crecimiento del gasto de las familias, que se sustenta en la intensa creación de empleo, lo que ha supuesto a su vez la reducción de la tasa de paro hasta un nivel inferior al 10<sup>1</sup>/<sub>2</sub> por ciento. Sin embargo, esta evolución favorable se ha visto acompañada por aumentos muy modestos de la productividad, de sólo un <sup>1</sup>/<sub>2</sub> por ciento, así como por una pronunciada subida del precio de la vivienda y del endeudamiento de las familias. Ha persistido un diferencial de inflación con la zona del euro de casi un punto porcentual. El diferencial de crecimiento positivo respecto a la zona del euro, que ascendió a 1<sup>1</sup>/<sub>4</sub> puntos porcentuales de media entre 1996 y 2003, se redujo hasta <sup>3</sup>/<sub>4</sub> puntos porcentuales en 2004 debido a una evolución menos favorable del comercio exterior, a pesar de la mejora de la coyuntura internacional. Aunque la apreciación del euro, junto con el aumento de los costes laborales en términos relativos, ha debilitado la competitividad en materia de precios en los últimos años, las empresas industriales han sido capaces de mantener su cuota de mercado hasta 2003 mediante la reducción de sus márgenes y, más recientemente, con ajustes de plantilla. Esta situación, que se pone de manifiesto en la creciente dicotomía entre la evolución respectiva de los sectores económicos expuestos y los protegidos, parece difícilmente sostenible en un horizonte temporal más dilatado.

---

*La prudencia aconsejaría un diseño algo más restrictivo de la política presupuestaria en el medio plazo*

---

3. La política de equilibrar el presupuesto público en términos estructurales que el Gobierno tiene intención de aplicar en los próximos años podría desembocar en un diseño ligeramente expansionista de la política macroeconómica. Para 2005, esto no supone ningún problema, ya que el *output gap* es todavía ligeramente negativo, mientras que el crecimiento se acercará probablemente al 2,75%, próximo al potencial. Aunque esta proyección es ligeramente más pesimista que la de las autoridades, debido al supuesto de unos precios del petróleo algo más elevados, debería ser factible equilibrar el presupuesto porque es probable que los ingresos impositivos continúen siendo boyantes, dado que el incremento nominal del PIB (producto interior bruto) puede superar las previsiones oficiales. Más allá del corto plazo, la persistencia de unos bajos tipos de interés reales y el auge inmobiliario deberían seguir manteniendo el rápido crecimiento de la demanda interna, pero las tensiones resultantes sobre la capacidad productiva se verán previsiblemente limitadas por el debilitamiento de los resultados a la exportación. *Aunque la política presupuestaria debe desempeñar un cierto papel a la hora de protegerse del riesgo de una excesiva presión de la demanda interna y ser conforme con las necesidades presupuestarias a largo plazo, la reducción del diferencial de inflación requiere, ante todo, reformas de carácter estructural.*

---

*La reducción del diferencial de inflación con la zona del euro requiere reformas estructurales*

---

4. La reducción del diferencial de inflación con la zona del euro, que desde 1997 ha acumulado 8 puntos porcentuales y supone una amenaza para la robustez del crecimiento, debe ser prioritaria. Dicho diferencial está erosionando la competitividad al tiempo que estimula la demanda interna al reducir los tipos de interés reales. Esto promueve el crecimiento de los sectores protegidos, que suelen ser los menos productivos. La persistencia de este diferencial no puede achacarse a la convergencia de precios que se deriva del proceso de aproximación a los países del entorno, un efecto llamado Balassa-Samuelson. La presión de la demanda explica en parte el diferencial de inflación, aunque el aumento de los salarios reales

ha sido moderado y las limitaciones de la capacidad productiva han sido similares a las de la zona del euro. Otra de las razones para la persistencia del diferencial de inflación tiene que ver con el elevado grado de inercia de los salarios y los precios nominales, debido a la competencia insuficiente en los mercados de productos en varios sectores y al sistema de negociación colectiva en vigor. Los aumentos de los salarios nominales se han mantenido por encima de los de la media de la zona del euro en un contexto de bajos incrementos de productividad y, en varios sectores protegidos, en los que la presión de la demanda es mayor y la competencia es todavía relativamente débil, las empresas están en condiciones de trasladar a los precios los incrementos relativamente rápidos de los costes laborales.

---

*Hay que fomentar la competencia en varios sectores*

---

5. Desde finales de los 90, las reformas de los mercados de productos y servicios han sido tímidas, pese a que las presiones competitivas parecen limitadas en varios sectores protegidos. *Sería necesario dismantelar las numerosas barreras al establecimiento de nuevos hipermercados y centros comerciales erigidas por los gobiernos autonómicos en el ámbito de la distribución minorista.* El cambio reciente en la ley marco que regula los horarios comerciales, aunque ha permitido zanjar una prolongada disputa legal, ha constituido un paso en la dirección equivocada, ya que permite que los gobiernos autonómicos reduzcan el horario de apertura máximo de las grandes superficies. Esto no sólo protege a las tiendas pequeñas, menos productivas, sino que también afecta al bienestar al limitar el horario de compras, reduciendo así las posibilidades de conciliar el trabajo con la vida familiar. *En las industrias de red, son necesarias nuevas reformas encaminadas a reducir el todavía considerable poder de mercado ejercido por un número reducido de empresas.* La liberalización de las industrias de red ha supuesto en los últimos años tanto aumentos de eficiencia como importantes reducciones de los precios, si bien algunos segmentos del sector energético siguen estando integrados verticalmente *de facto*, lo que permite que los operadores establecidos controlen los precios y erijan barreras a la entrada de nuevos competidores, mientras que existe escasa competencia de precios en la telefonía móvil. *Aunque las autoridades generales de la competencia han impuesto decisiones férreas en toda una serie de casos de gran trascendencia, debería fortalecerse su eficacia otorgándoles mayor independencia y potenciando su papel de promoción de la competencia, que podría utilizarse para investigar los sectores de servicios en los que los precios son elevados. La política de competencia se vería reforzada con la fusión del Tribunal de Defensa de la Competencia y del Servicio de Defensa de la Competencia, dado que ello crearía sinergias en las investigaciones. En otros países, han tenido éxito los programas de clemencia y deberían introducirse también en España.*

---

*Reducir las rigideces de los salarios nominales requiere una reforma del sistema de negociación salarial.*

---

6. El aumento de los salarios reales ha ido parejo, en líneas generales, con la evolución de la productividad en términos agregados, lo que ha sustentado la creación de empleo. Pero el crecimiento de los salarios nominales ha permanecido elevado, lo que es en parte reflejo de las cláusulas de actualización salarial en caso de desviaciones inesperadas de la inflación, presentes en muchos convenios colectivos. *Debería eliminarse la indexación ex-post, dado que induce inercia en los salarios nominales y persistencia en la inflación.* De hecho, los niveles actuales de crecimiento de los salarios reales deberían ser compatibles con un crecimiento más moderado de precios y salarios nominales. *Si no pudieran eliminarse las cláusulas de indexación, éstas deberían asociarse a la inflación subyacente y no a la observada, con el fin de evitar una espiral de precios y salarios en caso de un aumento brusco de los precios del petróleo. Estos cambios deberían verse acompañados de otras medidas que contribuyeran a reducir las expectativas de inflación, que se sitúan por encima del valor de referencia del 2%, tales como una mayor liberalización en algunos mercados de productos y servicios. Además, las negociaciones salariales deberían tener en cuenta la evolución de los salarios en la zona del euro.* El actual sistema de negociación salarial está obsoleto y se centra excesivamente en acuerdos intermedios a nivel sectorial y provincial. Como tal, no

permite la suficiente diferenciación salarial entre empresas, y las posibilidades de que éstas se descuelguen de los acuerdos salariales sectoriales son muy limitadas. *Se necesitaría una mayor descentralización de la negociación, algo que ya se ha debatido pero nunca se ha puesto en práctica.* Los acuerdos más generales podrían desempeñar todavía un papel, dado que la negociación en las pequeñas empresas puede resultar costosa, pero la *cláusula que obliga a todas las empresas a adherirse a los acuerdos más generales debería sustituirse por una cláusula de adhesión de carácter optativo. Si esto no es factible, deberían al menos flexibilizarse las cláusulas de descuelgue, y no deberían limitarse a los salarios, sino tener la posibilidad de abarcar también otros aspectos.*

---

*Hay que reformar la política de vivienda para estabilizar el mercado inmobiliario*

---

7. Otra tarea importante consiste en enfriar el mercado inmobiliario. La reducción del diferencial de inflación con la zona del euro contribuiría a ello, dado que supondría tipos de interés reales más elevados. Sin embargo, reducir las presiones en este sector también significa mejorar su funcionamiento, y esto implica, en primer lugar, el desarrollo del mercado de alquiler, que es muy limitado, mientras que la proporción de viviendas desocupadas es muy alta. Se ha adoptado un plan para aliviar las tensiones en el mercado inmobiliario. Estas medidas van por buen camino, pero han de complementarse con otras reformas. Recientemente, se han establecido nuevos incentivos fiscales para estimular la oferta y la demanda de alquileres, *pero la abolición gradual de las diversas formas de apoyo a la adquisición de vivienda en propiedad sería más efectiva, ya que éstas tienden a impulsar la subida de los precios inmobiliarios y tienen un coste presupuestario elevado, además de efectos redistributivos discutibles. La mejora de la posición jurídica de inquilinos y propietarios, así como la reducción de la duración mínima de los contratos de alquiler, que se cifra en la actualidad en 5 años, contribuirían a mejorar la utilización del parque de viviendas existente y ayudaría a incrementar la oferta privada de alquiler de forma menos costosa que la que se deriva de los incentivos recientemente creados. Estas medidas deberían ir acompañadas de una legislación urbanística más flexible a nivel local, y debería asimismo abolirse la transferencia obligatoria del 10 % del suelo urbanizable vendido a los ayuntamientos, con el fin de eliminar los incentivos para que dichas autoridades mantengan los precios del suelo a niveles elevados. Además, debería analizarse a fondo la relación entre costes y beneficios del sistema actual de subsidios a la vivienda protegida, que se basa en gran medida en la venta de viviendas a precios inferiores a los del mercado. Podría contemplarse el alquiler en lugar de la adquisición a bajo coste como vía alternativa para solucionar los problemas de acceso a la vivienda de un número creciente de familias a consecuencia de unos precios cada vez menos asequibles, pero probablemente sería mejor facilitar el acceso de los grupos más desfavorecidos al mercado de alquiler privado mediante la introducción de un sistema de cupones de vivienda para los inquilinos.*

---

*Para mejorar el crecimiento de la productividad hacen falta reformas en muchos ámbitos*

---

8. La mejora del lento crecimiento de la productividad del trabajo es clave para acelerar el ritmo de convergencia con los países más avanzados de la OCDE. El crecimiento de la productividad del trabajo se ha visto lastrado por un efecto de composición, dado que gran número de trabajadores poco cualificados han entrado en el mercado de trabajo. Sin embargo, la ralentización ha sido pronunciada, lo que sugiere la existencia de otros factores, entre los que destacan las instituciones del mercado de trabajo, que no proporcionan grandes incentivos al incremento de la productividad, y los problemas que surgen en el sistema educativo y de formación. Estos factores tienen efectos adversos sobre las actividades de I+D (Investigación y Desarrollo) y la absorción de nuevas tecnologías, y también han repercutido en la inversión en bienes de equipo, lo que ha supuesto una disminución de la relación capital-producto. Existe un amplio margen de mejora en todas estas áreas, y el objetivo del Gobierno de mejorar los resultados en

muchos de estos ámbitos es oportuno, aunque los resultados de estas reformas tardarán indudablemente cierto tiempo en manifestarse.

---

*Es imprescindible reducir la segmentación del mercado de trabajo*

---

9. Las reformas del mercado de trabajo tendrían un efecto positivo sobre el comportamiento de la productividad. En el mercado de trabajo, una de las características más perniciosas para la productividad es la segmentación existente entre trabajadores con contratos indefinidos, protegidos por indemnizaciones de despido muy elevadas, y un gran número de trabajadores temporales con poca estabilidad en el empleo. Esta dualidad no sólo suscita problemas de equidad, sino que también limita las ganancias de productividad, dado que tanto la formación continua para los trabajadores temporales como los incentivos de los trabajadores con contratos indefinidos para aumentar su eficiencia son reducidos. Aunque los contratos temporales han contribuido a crear empleo, la segmentación también genera incentivos para el desarrollo de los sectores de bajo nivel tecnológico, que son los que más se benefician del empleo temporal, y puede desincentivar la reorganización en el seno de las empresas con vistas a la explotación de nuevas tecnologías. Por tanto, *la tarea, necesaria desde hace tiempo, de reducir la segmentación en el mercado laboral mediante la reducción del coste y de la incertidumbre de la protección del empleo de los trabajadores con contratos indefinidos, sigue siendo fundamental y debería ir acompañada de esfuerzos para aplicar los límites legales existentes en la actualidad para la renovación de los contratos temporales, que de hecho se infringen en la práctica.* Los subsidios existentes para muchos de los nuevos contratos indefinidos son caros, dado que incurren en un elevado gasto improductivo y deben contemplarse, en el mejor de los casos, como una solución de carácter transitorio.

---

*Sigue siendo prioritario mejorar el sistema educativo*

---

10. El capital humano es también fundamental para impulsar el crecimiento de la productividad en el futuro. Los logros educativos han aumentado espectacularmente en las dos últimas décadas, lo que sugiere que hay potencial para un mayor crecimiento. Aunque las rigideces en el mercado de trabajo impiden la plena explotación del capital humano, existe también un amplio margen para mejoras adicionales en varios ámbitos. *La educación infantil para los niños más pequeños es limitada y podría salir muy beneficiada en caso de recibir nuevas ayudas públicas en forma de incentivos fiscales,* lo que propiciaría también la participación de las mujeres en el mercado de trabajo así como un aumento de la tasa de fecundidad. Los tests del programa PISA de la OCDE han puesto de relieve la deficiente calidad de la escolaridad obligatoria. El objetivo principal de las reformas en curso consiste en remediar los malos resultados en educación. Aparte de los cambios de carácter pedagógico, *debe otorgarse prioridad a las medidas que dotan de mayor autonomía a las escuelas, permitiéndoles que experimenten y que se adapten a las condiciones locales, así como aumentar los incentivos para el personal docente, de acuerdo con su formación y rendimiento.* La participación en la educación secundaria superior es baja, especialmente en las comunidades autónomas con menores niveles de renta. *Eliminar la restricción de liquidez que afecta a los estudiantes menos acomodados contribuiría a aumentar la participación y aceleraría la convergencia entre las autonomías. La formación profesional tampoco se encuentra suficientemente desarrollada y necesita un impulso decidido para aumentar su prestigio, a la vez que hay que incrementar los recursos destinados al efecto, lo que implica también un aumento de la formación en el seno de la empresa.* En la educación universitaria, hay poca competencia en pos de la excelencia entre los departamentos de las facultades, y los mecanismos de selección de personal docente tienden en algunos casos a favorecer a los candidatos internos. *Vincular la financiación de la universidad a criterios claros de rendimiento en lugar de conceder subvenciones de importe fijo tendería a mejorar la calidad de la enseñanza y de la investigación,* y en este sentido, la agencia para la evaluación de las universidades, de reciente creación, podría ser una herramienta útil. *El incremento sustancial de las tasas universitarias, junto con la provisión de mecanismos de pago flexibles para aquellos estudiantes con restricciones de liquidez, tales como devoluciones de préstamos sujetos a la percepción de rentas, no sólo estaría justificado por razones de*

*equidad, sino que también proporcionaría más recursos a las universidades e introduciría incentivos para que los estudiantes sacasen el máximo provecho de sus estudios.*

---

*Unas mejores condiciones marco potenciarían la adopción de nuevas tecnologías y fortalecerían la eficiencia del gasto en I+D*

---

11. La convergencia podría promoverse mediante una adopción más rápida de nuevas tecnologías. El peso de los sectores de alta tecnología en el producto es reducido y la estructura de las exportaciones de los nuevos países de la UE (Unión Europea) se está aproximando a la de España. La inversión en equipos de TIC (tecnología de la información y las comunicaciones), que es un potente motor de las mejoras de productividad en el seno de las empresas, es escasa, y otros indicadores de TIC son también relativamente modestos. El aumento de la utilización de TIC en el sector privado probablemente requeriría mejorar el capital humano y fomentar actividades de I+D, que se complementan con el uso de nuevas tecnologías. Los indicadores de gasto y producción de I+D están muy por debajo de los de los países más avanzados de la OCDE, especialmente en el sector privado. Las autoridades tienen presentes estas limitaciones y han previsto incrementos sustanciales en los fondos públicos destinados a I+D para los próximos años. No obstante, también conviene establecer mejores condiciones marco para sacar el máximo partido al gasto público en I+D:

- En primer lugar, los fondos públicos destinados a I+D deben analizarse frecuentemente para valorar su rendimiento social potencial y redefinir prioridades, de forma que los recursos públicos se destinen a financiar actividades de I+D con externalidades claras y elevadas, en lugar de conceder meros subsidios industriales poco relacionados con I+D. Una agencia independiente podría desempeñar esta función.
- En segundo lugar, se ha establecido un marco financiero e impositivo adecuado para proyectos de I+D de alto riesgo, pero el capital-riesgo para nuevos proyectos tecnológicos no ha llegado a despegar y requiere el desarrollo de una mejor cultura financiera y de gestión. Podrían contribuir a ello programas de inversión gubernamentales que asignen fondos públicos a estos proyectos.
- En tercer lugar, una manera barata y efectiva de fomentar las actividades en I+D, especialmente para las pequeñas empresas, tal y como pretenden las autoridades, consiste en incentivar en mayor medida la formación de grupos de empresas tecnológicas (*clusters*).
- En cuarto lugar, deben aumentarse el reconocimiento y la remuneración de los jóvenes investigadores, así como mejorarse la movilidad y la flexibilidad laboral para aumentar los vínculos entre la investigación privada y la pública.

---

*Son necesarias otras reformas del mercado de trabajo para aumentar aún más la utilización del factor trabajo*

---

12. Aunque la creación de empleo ha sido muy rápida en los últimos diez años, la tasa de paro sigue siendo elevada y requiere otras reformas del mercado de trabajo. En este sentido, *la mejora de las políticas activas del mercado de trabajo y del Instituto Nacional de Empleo debe pasar a ser prioritaria. Esto debe verse acompañado de esfuerzos continuos de provisión de recursos suficientes a los servicios de empleo, de la mejora de la eficiencia de medidas de asesoramiento y formación para los desempleados, y debe emprenderse una evaluación independiente de las distintas políticas. Simultáneamente, para reducir la duración de los períodos de desempleo, debe cumplirse la condicionalidad del disfrute de los subsidios de desempleo a la búsqueda activa de trabajo, exigida por la ley pero aplicada tan sólo de forma laxa. Para aumentar la participación femenina, los horarios laborales deberían adecuarse en mayor medida a las necesidades familiares, facilitando por ejemplo la flexibilidad horaria, los contratos a tiempo parcial y la*

*sustitución de las jornadas partidas por las continuas.* Estas reformas, junto con las del marco de negociación salarial y las de los sistemas de protección de empleo deben diseñarse de forma conjunta para aprovechar la vertiente de economía política de las mismas. En este sentido, la “Declaración para el diálogo social”, suscrita en julio de 2004 por el Gobierno, la patronal y los sindicatos, proporciona una ventana de oportunidad para realizar nuevos progresos en las reformas del mercado de trabajo.

---

*Hay que hacer frente a importantes retos fiscales*

---

13. Por lo que se refiere a las finanzas públicas, las autoridades se enfrentan a tres retos fundamentales:

- En primer lugar, el marco de la política macroeconómica tiene que garantizar no sólo unas finanzas públicas saneadas, sino también que se evite un diseño procíclico de la política presupuestaria.
- En segundo lugar, es necesaria la existencia de unas buenas condiciones marco que aseguren que el traspaso a las comunidades autónomas de amplias competencias en materia de gasto y recaudación fiscal conduce a una buena gestión de sus recursos, al tiempo que se equilibran costes y beneficios a nivel autonómico a la hora de prestar nuevos servicios.
- Por último, será preciso articular una estrategia coherente que garantice la sostenibilidad a largo plazo de las finanzas públicas, con especial atención al sistema público de pensiones .

*Las consecuencias presupuestarias del envejecimiento de la población constituyen un motivo poderoso para reducir más rápidamente la deuda pública antes de que se materialice el impacto del envejecimiento, como medida complementaria a la reforma de las pensiones. Esto podría lograrse mediante el equilibrio de los presupuestos de la administración central y las autonómicas a lo largo del ciclo económico en su conjunto y la acumulación de los superávits de los sistemas de pensiones.*

---

*Es preciso desarrollar los sistemas de información para aumentar la eficiencia del gasto público y afianzar la disciplina fiscal*

---

14. Tras la rápida descentralización a las comunidades autónomas desde comienzos de los años 80, las autoridades sub-estatales administran en la actualidad un mayor número de personal que la administración central y disponen de las competencias de gasto en educación, servicios sociales y sanidad. La descentralización no ha puesto en peligro la estabilidad presupuestaria, y ha permitido que los gobiernos autonómicos proporcionen servicios más acordes con sus necesidades. No obstante, también ha supuesto un rápido incremento del empleo público, y ha erosionado la eficiencia en términos de costes en ciertos campos, creando presiones sobre el gasto público. La rápida descentralización se ha visto acompañada, por ejemplo, de una fragmentación y pérdida de información. *Para promover la disciplina presupuestaria, será necesario desarrollar sistemas adecuados de información acerca de las políticas y los resultados de las administraciones autonómicas y locales.* Se dispone de las cuentas de las administraciones sub-estatales con un retraso significativo, y ha crecido el recurso a operaciones extrapresupuestarias por medio de empresas públicas controladas por las autonomías o los municipios. Además, aunque hay información de carácter anecdótico que sugiere que los gobiernos autonómicos han aplicado opciones políticas innovadoras en algunos ámbitos, como en el caso concreto de la asistencia sanitaria, se carece de información fehaciente y fiable acerca de esas políticas y resultados. De este modo, la difusión de las mejores prácticas es limitada y la falta de coordinación horizontal y vertical entre las distintas Administraciones Públicas desemboca en el uso ineficiente de las instalaciones públicas, mientras que los ciudadanos no pueden valorar a sus gobiernos en comparación con los demás y presionar a favor de un sector público más eficiente. *El Gobierno está comprometido con la mejora de la calidad de la información sobre los servicios públicos – se va a crear una Agencia Estatal de Evaluación de la Calidad*

*de los Servicios Públicos y de las Políticas Públicas. Para ser efectiva, dicha agencia, al igual que otras de reciente creación (por ejemplo, para la atención sanitaria o las universidades), debe estar dotada de recursos suficientes y ser independiente del Gobierno a fin de suscitar aceptación y credibilidad. Hay que definir indicadores coherentes para todo el territorio, que deben hacerse públicos para promover la comparabilidad y la referenciación. En este contexto, el reciente acuerdo entre el Gobierno central y los autonómicos en el Consejo Interterritorial de Salud de no publicar la información autonómica sobre las listas de espera de la asistencia hospitalaria constituye un mal paso.*

---

*El proceso en curso de examen del nuevo sistema de financiación territorial debe prestar atención a la evolución demográfica*

---

15. El nuevo acuerdo de financiación con las comunidades autónomas es loable en muchos sentidos. Lo más importante es que las competencias de las autonomías en cuanto a recaudación de ingresos son ahora más acordes con sus responsabilidades en materia de gasto, y que las transferencias intergubernamentales se han rediseñado para mitigar los problemas de riesgo moral. De este modo, debería contribuir a afianzar la disciplina presupuestaria a nivel autonómico. Pese a que el nuevo acuerdo de financiación es relativamente reciente, el Gobierno está evaluando su aplicación, y se están debatiendo algunas de sus principales características en el seno del Consejo de Política Fiscal y Financiera, en el que están representados tanto la Administración central como las autonómicas. *Para que rinda todos sus frutos, el nuevo modelo de financiación debe hacer que sus mecanismos sean plenamente operativos para hacerlo sostenible a la luz de los nuevos factores demográficos, en particular la inmigración y las perspectivas de envejecimiento de la población. Más concretamente, los recursos financieros proporcionados por el nuevo acuerdo de financiación deberían ajustarse en mayor medida al efecto presupuestario neto de estos cambios. Debe realizarse un detenido examen acerca del mejor enfoque posible para financiar el previsible aumento a largo plazo del gasto autonómico a causa del envejecimiento de la población, con el fin de: evitar distorsiones importantes derivadas de los impuestos sobre el trabajo; intensificar los incentivos para que los gobiernos autonómicos actúen de forma eficiente en el control del gasto; y asegurar que las competencias recaudatorias de los gobiernos autonómicos se utilicen y sean las adecuadas para proporcionar un nivel suficiente de servicios públicos a todos los ciudadanos. Además, debe someterse de nuevo a consideración el sesgo redistributivo presente en la asignación territorial de la inversión pública de la Administración central, dado que los objetivos de distribución pueden alcanzarse con instrumentos más idóneos. A nivel municipal, la existencia de muchos municipios muy pequeños aconseja una aproximación prudente al traspaso de nuevas competencias en materia de gasto. No obstante, debe mejorarse su financiación mediante la reevaluación del impuesto local sobre actividades económicas, que solamente pagan las empresas relativamente grandes y que podría entorpecer el crecimiento empresarial o generar riesgos de evasión fiscal, y potenciar el recurso de los gobiernos locales al impuesto sobre bienes inmuebles. Esto requeriría la mejora del catastro y del registro de la propiedad.*

---

*Aunque justificada, la reforma de la Ley de Estabilidad Presupuestaria no debe debilitar la disciplina fiscal*

---

16. Para mantener la disciplina fiscal en un marco descentralizado, se aprobó en 2003 una Ley de Estabilidad Presupuestaria, con el objetivo de mantener permanentemente equilibradas las cuentas en todos los niveles de las Administraciones Públicas tomados individualmente. Aunque tiene la ventaja de ser sencilla y fácil de comunicar, esta regla está, sin embargo, formulada de una forma demasiado rígida y podría resultar en una política fiscal procíclica. El nuevo Gobierno modificará esta regla fiscal para mantener el equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo económico, y no con carácter anual. *La aplicación de este principio parece relevante, tanto a la Administración central como para las autonómicas, dadas sus respectivas asignaciones de ingresos impositivos y de gastos. En este sentido, se les permitirá mantener déficit en las fases bajas del ciclo, pero se verán obligados a generar superávit cuando la actividad atraviese una fase boyante.* Por otra parte, en el caso de las autoridades locales, no

parece necesario cambiar el sistema actual porque sus presupuestos no son muy sensibles a la coyuntura económica, mientras que en el caso del sistema de la Seguridad Social, sería preferible que se mantuvieran superávits estructurales. *El reparto de los objetivos presupuestarios globales entre las distintas comunidades autónomas ha de basarse en un planteamiento consensuado de supervisión colectiva para evitar el tener que recurrir a mecanismos sancionadores de difícil aplicación. No obstante, merecería la pena seguir exigiendo a las autonomías la presentación planes de ajuste fiscal a medio plazo en el caso de que se desvíen significativamente de sus objetivos. Resulta fundamental asegurar que la nueva norma no debilite de facto la disciplina presupuestaria y que se aplique de forma equitativa a todas las comunidades autónomas, con independencia de su tamaño.*

---

*Es necesario revisar a la baja los parámetros en los que se basa el cálculo de las pensiones*

---

17. Aunque la reducción de la deuda pública y el aumento del empleo contribuyen a asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, la viabilidad del sistema de pensiones no está garantizada a largo plazo. El impacto del envejecimiento de la población se hará sentir más tarde pero de forma más acusada que en la mayoría de los demás países, porque será más pronunciado que en otros lugares y porque los parámetros que subyacen al cálculo de las pensiones son más generosos, aún teniendo en cuenta el bajo nivel medio de las pensiones actualmente vigentes. Partiendo de unos supuestos favorables de aumento de la inmigración y el empleo, si se mantiene invariable la generosidad del sistema, es decir, si se mantienen estables tanto el número de pensiones percibidas por persona de más de 65 años como la pensión media en relación a la productividad, el gasto en pensiones sobre el PIB podría llegar a aumentar, hacia 2050, en casi 8 puntos porcentuales. *Se necesitan reformas tanto en materia de percepciones como de prestaciones. Esto ya se reconoció en el Pacto de Toledo, pero se han realizado pocos progresos en términos de reformas en los últimos años. No obstante, en el contexto de la “Declaración para el Diálogo Social” firmada en julio de 2004, ya ha comenzado un proceso de negociación que acometerá los retos pendientes señalados en el Pacto. Sería deseable aumentar el nivel o el número de años de cotización en algunos sistemas, como el de los trabajadores autónomos. No obstante, habrá que reducir de alguna forma el nivel medio de las pensiones en relación con el PIB per cápita para contener el crecimiento de los pagos de pensiones. Tendrán que revisarse los parámetros en los que se basa el cálculo de las pensiones, para asegurar al menos que el valor actual descontado de las pensiones de vejez no sea más elevado que la suma de las cotizaciones correspondientes, haciendo que el sistema sea justo en términos actuariales, dado que los parámetros revisados sólo se aplicarán a las futuras generaciones de pensionistas afectadas por el shock demográfico. Esto podría significar que las pensiones se basarían en los ingresos de toda la vida laboral en lugar de en los obtenidos a lo largo de los últimos quince años, o reducir el nivel medio de acumulación de derechos de pensión, pero podría también resultar necesario someter a una prueba de recursos la renta de quienes perciban más de una pensión.*

---

*Las políticas presupuestarias y del mercado de trabajo serán cruciales para limitar la escala de la reforma de las pensiones*

---

18. La necesidad de estas reformas de las pensiones será más reducida si resultan efectivas las políticas diseñadas para impulsar la productividad y el empleo, y si la gestión presupuestaria a lo largo de los próximos años es sensata. *Podría incrementarse la tasa de empleo si se reconsidera el ritmo de acumulación de los derechos de pensión, que es menor al final de la vida laboral que en sus comienzos, lo que reduce el incentivo a permanecer en el mercado de trabajo. El aumento de las guarderías para niños pequeños y de la provisión de asistencia sanitaria y doméstica para los mayores dependientes, además de la adopción de medidas relativas al mercado de trabajo, también contribuirían a aumentar el empleo femenino. En vista del previsible ascenso de la demanda de asistencia a largo plazo, es necesario organizar su provisión eficiente, haciendo hincapié en permitir que los mayores puedan quedarse en sus propios domicilios. También debería considerarse la posibilidad de incurrir en superávits presupuestarios*

*significativos durante los próximos años. Una disminución más rápida del endeudamiento general de las Administraciones Públicas y un aumento de los activos de la Seguridad Social antes de que se produzca el shock demográfico en 2015-2020, ayudarían a limitar la caída del nivel relativo de las pensiones haciéndola socialmente aceptable. Pese a los superávits que han registrado los sistemas de pensiones en años recientes, debe resistirse la tentación de reducir las cotizaciones a la Seguridad Social, manteniendo dentro del fondo de reserva de la Seguridad Social los superávits que se generen en los próximos años. Al mismo tiempo, debe reconsiderarse la generosidad de los incentivos fiscales a favor de los sistemas privados de pensiones. El coste neto de estos incentivos es elevado, ya que parecen afectar principalmente a la composición de carteras y generan poco ahorro adicional.*