

DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

La actividad ha continuado su buena marcha en el año 2000, pero han surgido tensiones

1. En general, 2000 fue otro año favorable para la economía española. La actividad siguió su buena marcha por cuarto año consecutivo y el diferencial de crecimiento con la zona del euro volvió a ser positivo, aunque se redujo ligeramente. Especialmente alentador fue el mantenimiento del vigor en la creación de empleo, caracterizado por un crecimiento más rápido que en la mayoría de los demás países de la OCDE. A pesar de esta panorámica global favorable, han empezado a generarse tensiones que podrían comprometer la sostenibilidad de la expansión actual: la situación financiera del sector privado se ha debilitado a lo largo de los últimos años; las presiones inflacionistas se han incrementado al cerrarse el output gap; y las mejoras de la productividad han seguido siendo muy débiles.

La demanda interna ha sufrido una considerable ralentización, que se ha visto compensada hasta ahora por un aumento de las exportaciones netas

2. Tras varios años de gran pujanza, la demanda interna experimentó una marcada desaceleración en el transcurso del año pasado, pasando de una tasa de crecimiento de más del 5 por ciento a finales de 1999 a menos del 3 por ciento en el segundo semestre de 2000. La situación financiera de las familias se ha debilitado considerablemente en los años más recientes, de manera que cuando las rentas reales se vieron mermadas el año pasado a causa del aumento de los precios del petróleo, y la confianza de los consumidores se vio afectada por la caída de los valores bursátiles, se ralentizó el crecimiento del consumo privado. El endeudamiento de las empresas también ha aumentado a lo largo de los últimos años, y el incremento de los costes energéticos y laborales junto con el giro experimentado por los tipos de interés, han hecho mella en el excedente de explotación, aunque la rentabilidad se mantiene pujante. Las empresas han recortado drásticamente sus inversiones en maquinaria y bienes de equipo y han adoptado una actitud de espera frente a las crecientes incertidumbres acerca de la evolución económica futura. A pesar de la ralentización de la demanda interna, el crecimiento de la producción se mantuvo cercano al 4 por ciento, ya que la mejora de la coyuntura externa permitió un impulso significativo de las exportaciones netas.

El desempleo ha vuelto a disminuir, pero las ganancias de productividad han seguido siendo escasas

3. Aunque la creación de puestos de trabajo perdió cierto ímpetu, el crecimiento del empleo ha seguido siendo impresionante, reduciéndose aún más la tasa de paro hasta alcanzar un 13,4 por ciento a principios de 2001. Pero la disminución del número de personas en busca de empleo se vio aminorada a lo largo del año, debido en parte al incremento en la tasa de participación. Las

reformas estructurales en los mercados de productos y de trabajo han sido claramente importantes para generar un fuerte crecimiento del empleo. Pero, el impacto de las reformas en la productividad no es visible todavía en el nivel agregado de la economía. De hecho, el crecimiento de la productividad se desaceleró en los años recientes y siguió siendo muy débil en 2000. El resultado es que todavía no hay evidencia clara de que el crecimiento potencial de la economía haya aumentado. La pujante actividad de los años recientes ha llevado así a un progresivo tensionamiento de los mercados, pasando a ser positivo el output gap en 2000. No obstante, teniendo en cuenta las reformas estructurales llevadas a cabo por el Gobierno, y en línea con las experiencias recientes de otros países, España debería disfrutar en los próximos años de un aumento tanto de la productividad como del crecimiento potencial.

La inflación se ha acelerado por el aumento del precio del petróleo, el efecto de la enfermedad de las “vacas locas” y la aparición de cuellos de botella

4. La inflación se aceleró hasta llegar al 4 por ciento a finales de 2000, debido en parte al aumento de los precios de la energía y a la depreciación del euro. La inflación se mantuvo en torno al 4 por ciento en abril de 2001, a pesar de la reciente bajada de los precios del petróleo. El aumento de la inflación ha sido ocasionado por factores especiales, pero también ha reflejado la alta utilización de la capacidad productiva y el incremento de los costes laborales. La inflación subyacente ha ido en ascenso desde mediados del año pasado y ahora se encuentra entre las más elevadas de la zona del euro. Los salarios también experimentaron un repunte en 2000, debido a la activación de las cláusulas de indicación que figuran en un número cada vez mayor de convenios salariales y, en ciertos sectores y regiones, debido al progresivo tensionamiento del mercado de trabajo. A resultas de lo anterior, han aumentado los costes laborales unitarios y los precios de producción en los sectores protegidos, reduciéndose al mismo tiempo los márgenes de beneficios en los sectores expuestos a la competencia extranjera. Esta evolución sugiere que el aumento del diferencial de inflación con respecto a la zona del euro no es simplemente un asunto de la convergencia real. La persistencia de tal diferencial podría erosionar la competitividad de la economía con el paso del tiempo, aunque actualmente la competitividad española sigue siendo buena y España ha seguido ganando cuotas de mercado, aunque de forma menos impresionante que en años anteriores. Aunque el déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente se amplió hasta superar el 3 por ciento del PIB (Producto Interior Bruto) en 2000, esto se debe principalmente al deterioro de la relación real de intercambio y no a un debilitamiento de la competitividad.

La política macroeconómica de apoyo al crecimiento ha generado tensiones en la economía

5. El ritmo de la demanda interna se ha ralentizado aun cuando el diseño de la política macroeconómica ha seguido siendo favorable al crecimiento. Las condiciones monetarias en España, que se relajaron de forma pronunciada en los períodos previo e inmediatamente posterior a la adopción del euro, se han mantenido así a pesar de las sucesivas subidas de los tipos de interés realizadas

por el Banco Central Europeo desde finales de 1999. Con una inflación más elevada que en la mayoría de los demás países de la zona del euro, los tipos de interés reales son todavía bajos y el crecimiento del crédito ha seguido siendo muy rápido. Aunque la política fiscal, medida por el déficit estructural, se hizo más restrictiva desde 1997, esto no ha compensado de forma significativa la relajación de las condiciones monetarias. En este periodo, el déficit presupuestario se redujo substancialmente, incluso más de lo previsto por el Gobierno, al acentuar la situación cíclica las mejoras de carácter estructural. En 2000, el déficit de las Administraciones Públicas cayó un 0,9 por ciento adicional, con unos ingresos mayores que los previstos, que se destinaron sólo en una parte a hacer frente a las mayores obligaciones de gasto. El Presupuesto de 2001, que se elaboró basándose en una tasa de crecimiento del 3,6 por ciento, prevé que las cuentas de las Administraciones Públicas se salden en equilibrio por primera vez en 25 años. A pesar de que la previsión oficial de crecimiento se ha revisado a la baja, reduciéndose dicha cifra al 3,2 por ciento, se ha mantenido el objetivo de conseguir un presupuesto equilibrado.

El ritmo más lento de la actividad en 2001 probablemente no baste para reducir la inflación subyacente, y la política fiscal deberá estar vigilante

6. Según las previsiones de la OCDE, el crecimiento de la producción se desacelerará significativamente en 2001 y 2002, hasta situarse en torno al 3 por ciento, cifra próxima al crecimiento potencial de la economía. Dicha desaceleración refleja una ralentización tanto en la demanda interna como en la externa. Las familias y las empresas, cuyas tasas de crecimiento del consumo y de la inversión ya se han debilitado significativamente desde mediados de 2000, probablemente continuarán siendo cautelosas a causa de las crecientes incertidumbres económicas y del deterioro de sus respectivas situaciones financieras. A pesar de que las previsiones de crecimiento de la Secretaría son menos optimistas que las del Gobierno, el objetivo de un presupuesto equilibrado debería ser factible, dado que las previsiones oficiales de ingresos son muy prudentes. La mejora en las cuentas de las Administraciones Públicas tendrá un leve efecto amortiguador sobre la demanda y por sí sola probablemente no bastará para ralentizar la inflación subyacente de manera significativa. En coherencia también con las necesidades de largo plazo puede ser necesario un cierto ajuste adicional de la política fiscal. Por otro lado, las incertidumbres sobre la magnitud de la ralentización de la actividad aún son grandes. Ésta dependerá tanto de la evolución de la coyuntura externa, que puede volverse todavía menos favorable, como del comportamiento de las familias y las empresas, cuya confianza puede deteriorarse aún más. Dichos riesgos colaterales restan fuerza a los argumentos en pro de un ajuste fiscal inmediato, indicando más bien que los parámetros presupuestarios habrán de evaluarse minuciosamente a la luz de la evolución económica.

El mantenimiento de una política fiscal sana

7. El Programa de Estabilidad de España pretende mantener las cuentas de las Administraciones Públicas en ligero superávit ($\frac{1}{4}$ de

***a a medio plazo
requerirá esfuerzos
adicionales de control
del gasto***

punto porcentual del PIB) entre 2002 y 2004, y reducir la deuda pública en 7 puntos porcentuales del PIB. Además de mantener un pequeño superávit, lo que debería proporcionar el suficiente margen de maniobra para contrarrestar impactos adversos, el Programa contempla un nuevo recorte en el impuesto sobre la renta de las personas físicas en 2003. Prevé un crecimiento vigoroso y continuado del gasto de capital para impulsar el desarrollo de las infraestructuras, al tiempo que contempla una ulterior restricción del gasto corriente a fin de reducir el gasto público total en porcentaje del PIB. Por último, prevé destinar cualquier superávit de la Seguridad Social al incremento de los recursos del Fondo de Reserva de la Seguridad Social (hasta un 1 por ciento del PIB). En general, la estrategia a medio plazo adoptada por las autoridades no es bastante ambiciosa, sobre todo porque se basa en la premisa de un crecimiento económico del 3,2 por ciento anual hasta 2004, que es probablemente algo optimista. Sin embargo, cabe destacar que, incluso con un crecimiento más moderado, las autoridades se han comprometido a mantener un presupuesto equilibrado. La reducción de la proporción del gasto corriente que se pretende requerirá de esfuerzos adicionales para lograr un control de los programas de gasto que, como las pensiones y los productos farmacéuticos, han estado creciendo de forma rápida en los últimos años.

***El Proyecto de Ley
sobre Estabilidad
Presupuestaria es
oportuno pero conlleva
ciertos riesgos***

8. Se ha presentado un Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria a fin de establecer un marco de disciplina presupuestaria en un país que se encuentra entre los más descentralizados de la OCDE. Esta legislación podría constituir una medida apropiada para acelerar el desarrollo de una cultura de “responsabilidad presupuestaria” a todos los niveles de las Administraciones Públicas y ayudará a la sostenibilidad presupuestaria a largo plazo. Prohibirá la financiación de gasto público mediante déficit a todos los niveles de las Administraciones Públicas a partir de 2003, a fin de afianzar los resultados presupuestarios favorables de los últimos años. Los déficits no quedarán absolutamente descartados, sino que se restringirán a situaciones de carácter temporal y excepcional. Tendrán que estar debidamente justificados y habrá que presentar planes de restablecimiento del equilibrio presupuestario ante el Parlamento. El cumplimiento por parte de cada instancia presupuestaria se supervisará a través de un sistema de información estadística que permitirá una mayor transparencia, y podrán imponerse sanciones. La legislación propuesta es un medio para reforzar la disciplina presupuestaria en un momento en que la buena situación de las finanzas públicas podría, de lo contrario, llegar a fomentar un gasto más elevado y una fiscalidad más baja. La mejora en la información exigida y el aumento de la transparencia son también un paso adelante. Aun así, esta legislación conlleva ciertos riesgos si se aplica con excesiva rigidez. Según esta legislación presupuestaria sería necesario mantener un sustancial superávit presupuestario en todos los niveles de las Administraciones Públicas para permitirles contar

con margen para afrontar las evoluciones cíclicas, y siendo así resulta mucho más restrictiva que la normativa establecida en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento para España. En tanto en cuanto estos superávits no se consiguieran, existiría el riesgo de que los estabilizadores automáticos no puedan funcionar plenamente en caso de una desaceleración pronunciada. Sin embargo, el significado de la expresión “situación excepcional” todavía está por aclarar y podría representar una cláusula de escape ante situaciones difíciles, si bien a costa de restar credibilidad a la norma.

Las reformas son esenciales para preparar a España frente a las consecuencias del envejecimiento de la población

9. Una legislación presupuestaria estricta debería ejercer presión adicional en favor de una reforma del sistema de pensiones, tema que se trata en el capítulo especial de este *Estudio Económico*. Las reformas son efectivamente esenciales para preparar a España frente a las dificultades que se derivarán del envejecimiento de su población. Aunque ocurrirá relativamente tarde, a partir de 2020-2025, el shock demográfico será especialmente grave y el impacto que previsiblemente tendrá sobre las pensiones no se ha visto atenuado por las reformas de 1997 y de marzo 2001 del sistema de pensiones de reparto de la Seguridad Social. El envejecimiento también incidirá sobre el gasto sanitario y el de los servicios sociales. El hecho de que las actuales situaciones financieras de los diferentes regímenes de pensiones sean en general satisfactorias, y probablemente sigan siéndolo durante varios años más, no debería inducir a error a los responsables políticos. Los parámetros actuales del sistema de pensiones de vejez son más generosos que los de la mayoría de los demás países de la OCDE, y el gasto público en pensiones podría aumentar en unos 8 puntos porcentuales del PIB de aquí al año 2050. Será necesario todo un abanico de medidas para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas frente a estas perspectivas. El alcance de las necesarias reformas futuras dependerá, no obstante, de la disciplina presupuestaria global en el futuro. En este contexto, el nuevo Fondo de Reserva de la Seguridad Social y el Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria son útiles como primeros pasos. La estrategia de reducir la deuda o de acumular activos antes de que se produzca el choque demográfico debería formar parte de la respuesta a los problemas vinculados con el envejecimiento. Pero la eficacia de dicha estrategia tiende a verse limitada por las incertidumbres inherentes al proceso presupuestario, que se ciñe a un marco temporal mucho más restringido y se encuentra inevitablemente influido por consideraciones de índole política.

El sistema de pensiones debería hacerse menos generoso

10. Para mantener los regímenes de pensiones en equilibrio, la tasa de retorno de las cotizaciones de los trabajadores ha de ser más baja que la tasa de crecimiento económico a largo plazo, cosa que no ocurre actualmente. Aumentar los tipos de cotización hoy para prefinanciar un gasto que crecerá rápidamente en el futuro sería una solución arriesgada, ya que resultaría sumamente difícil resistir la presión política para destinar dichos ingresos adicionales a un

aumento de la generosidad del sistema público de pensiones. Además, este enfoque, al elevar los costes laborales, repercutiría negativamente sobre el empleo. Teniendo en cuenta especialmente las consecuencias sobre el mercado de trabajo, parecería preferible centrarse en medidas destinadas a reducir el coste efectivo del sistema de reparto, en lugar de incrementar sus fondos. Los parámetros de cálculo para la pensión de jubilación requieren, por tanto, una revisión. Deberían contemplarse varios ajustes. Uno de ellos podría consistir en basar las pensiones en los ingresos obtenidos a lo largo de toda la vida laboral en vez de en los últimos 15 años, otro en aumentar el número de años de cotización para tener derecho al cobro de la pensión completa de 35 a 40, y otro en rebajar la tasa de reemplazo con respecto a su nivel actual, que ronda el 100 por cien para una vida laboral de cotización completa. Esta reducción de la generosidad tendría que aplicarse a todos los regímenes y sus respectivas reglamentaciones tendrían que armonizarse. Una generosidad más reducida no tendría porqué llevar a la pobreza a las personas mayores, porque su impacto negativo sobre los niveles de las pensiones tendría que verse compensado por el efecto positivo derivado de la probable mejora de los historiales laborales de los futuros pensionistas. Esto quedaría asegurado mediante una reducción gradual en la generosidad del sistema.

Los desincentivos para continuar en activo tendrían que eliminarse

11. Otro conjunto de medidas debería estar destinado a mantener en activo a los trabajadores de edad avanzada. Los incentivos fiscales para jubilarse antes de la edad legal de 65 años plantean problemas que requieren solución. Los incentivos ofrecidos a los empleados del Estado son muy generosos y deberían recortarse. En el caso del régimen general, la reciente decisión de ampliar la posibilidad de jubilación anticipada para los mayores de 61 años y desempleados durante un período superior a seis meses, hace precisamente que sea de la máxima importancia pasar enseguida a un sistema de equivalencia actuarial, tanto para los trabajadores de renta baja como para aquéllos con largos períodos de cotización. En ese sentido, la reciente rebaja en el coeficiente de reducción de las pensiones en el caso de la jubilación anticipada para este último grupo no ayuda. Por otra parte, la decisión de eximir a los empresarios de cotizar al sistema de la Seguridad Social por los trabajadores mayores de 65 años aumentará la capacidad de inserción social de éstos, pero dicha medida deberá verse acompañada de mayores incentivos para que los trabajadores sigan en activo. A este respecto, las nuevas posibilidades de acumular parcialmente salario y pensión después de los 65 años de edad son bienvenidas.

Se podría considerar la idea de hacer obligatorio el sistema de pensiones privado

12. El sistema de pensiones privado también podría desarrollarse más. Se trata de un sistema enteramente de capitalización, capaz de servir como complemento del sistema público de pensiones de reparto, y su ampliación impulsaría los mercados de capitales si, a resultas del mismo, aumentase el ahorro

agregado. El desarrollo de planes de pensiones privados podría asimismo añadir una nueva dimensión a la negociación colectiva y probablemente aliviaría la presión salarial si las remuneraciones también se pudiesen materializar en derechos de pensión. Las autoridades podrían considerar la idea de hacer obligatorio este segundo pilar del sistema de pensiones. Un segundo pilar capitalizado más fuerte compensaría parcialmente la reducción de la generosidad del régimen público, y dotaría de mayor flexibilidad al sistema general de pensiones. Deberían dedicarse ulteriores esfuerzos a la mejora del marco normativo que rige el funcionamiento de los fondos de pensiones, especialmente para fomentar la competencia.

Aumentar la tasa de ocupación sólo servirá a largo plazo si se reduce la generosidad del sistema de pensiones

13. Las medidas para aumentar la participación en la población activa podrían ayudar también a resolver las dificultades asociadas al envejecimiento de la población. Pero si se quiere que estas medidas sean eficaces a largo plazo, hay que reducir la generosidad del sistema de pensiones. De lo contrario no harán más que posponer el problema de la financiación de las pensiones. Entre las medidas destinadas a aumentar la población activa podrían figurar el aumento de la inmigración y reformas para reducir el desempleo e incrementar la participación de la mujer en el mercado laboral. El desarrollo de servicios que respondan a la demanda de las parejas de contar con centros de atención infantil y con servicios sociales que les ayuden a conciliar familia y trabajo sería útil a la hora de atraer a más mujeres a la vida activa. El desarrollo de contratos a tiempo parcial más flexibles también ayudará a incrementar ulteriormente el empleo femenino, mientras que la mejora en las perspectivas laborales para los jóvenes podría aumentar la tasa de natalidad, que ha sido muy baja en los últimos años, restableciéndose así el equilibrio de la estructura demográfica.

Los servicios sociales son insuficientes y es necesario desarrollarlos

14. El proceso de envejecimiento incrementará la demanda de asistencia social para las personas mayores dependientes, algo de lo que actualmente se ocupan sobre todo las familias de manera informal. Este tipo de soluciones informales se está viendo progresivamente menoscabado por el declive en el número de hijos capaces de cuidar de sus padres, la creciente complejidad de la atención a los mayores y la tendencia al aumento de la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Es por tanto necesario incrementar la oferta de servicios sociales, insuficiente en la actualidad, con políticas de acompañamiento que reduzcan las disparidades interregionales y fomenten el desarrollo de una asistencia no institucionalizada. La oferta en materia de atención a domicilio, por ejemplo, es actualmente muy escasa. Al mismo tiempo, es importante impedir que la creciente demanda de estos servicios ocasione una subida pronunciada en el gasto público, lo que podría suceder si la oferta se orienta a internar a las personas mayores en residencias o incluso en hospitales. Otro tema pendiente de solución es el acceso a los servicios sociales a precios asequibles,

dados los limitados recursos financieros de los mayores. Soluciones como los vales de servicios, combinando de manera flexible la financiación pública y la privada, y el desarrollo de un sistema de seguros privados son enfoques complementarios que se podrían explorar.

***La descentralización
ha vuelto a cobrar
impulso***

15. El control del gasto sanitario, que también se verá sometido a una presión al alza a causa del proceso de envejecimiento, es otra cuestión presupuestaria primordial. Ya hay siete Comunidades Autónomas con competencias en materia sanitaria, y las demás podrían alcanzarlas en breve. Las autoridades han centrado recientemente sus esfuerzos en el gasto en medicamentos, que ha experimentado un aumento muy acusado. Las reformas, que incluyen rebajas en los márgenes de las farmacias y la introducción de un sistema de precios de referencia, han arrojado resultados alentadores, pero serán necesarias más medidas si se pretende conseguir un cambio duradero en la tendencia. Es importante ejercer un firme control sobre el gasto sanitario para la buena salud financiera de las Comunidades Autónomas. Dichas administraciones autonómicas son responsables de una proporción creciente del gasto público, que desde 2001 incluye también el gasto de educación. La reforma de su financiación, que se está debatiendo ahora y que debería entrar en vigor en 2002, resulta por tanto de particular importancia. Esta reforma pretende proporcionar recursos estables a las autonomías, así como mejorar la corresponsabilidad fiscal en el contexto del Proyecto de Ley sobre Estabilidad Presupuestaria. Es importante que esto no provoque un incremento de la imposición global. Las opciones para la transferencia de competencias fiscales adicionales del Estado a las Comunidades son limitadas. Por ejemplo, la transferencia de la fiscalidad indirecta estaría en conflicto con la necesidad de preservar el mercado interno, que está sujeto a la normativa de la UE. Sin embargo, debería contemplarse la posibilidad de recurrir cada vez más al cobro de servicios, en particular por lo que respecta a las autoridades municipales.

***Es necesario suavizar
más la legislación de
protección del empleo***

16. Con su alto nivel de desempleo, el mercado de trabajo ha sido durante años uno de los principales objetivos de la reforma estructural. Al reducir los costes del despido, así como las cotizaciones sociales de los empresarios en el caso de ofrecer contratos indefinidos a los trabajadores en situación más precaria, la reforma del mercado de trabajo de 1997 contribuyó al impresionante crecimiento del empleo registrado en los últimos años. Pese a este proceso, la proporción del empleo temporal sigue siendo muy alta, haciendo pensar que a fin de cuentas hasta los nuevos contratos “especiales” de carácter indefinido son demasiado restrictivos en opinión de los empresarios. Al mismo tiempo, hay evidencia de que el empleo temporal resulta perjudicial para la mejora de la cualificación y puede, por tanto, ser parcialmente responsable de los pobres resultados de la productividad. Con las disposiciones de 1997 a punto de caducar, las autoridades las renovaron en marzo de 2001

haciéndolas extensivas a otras categorías de trabajadores, de manera que en la actualidad únicamente los hombres de edades comprendidas entre los 30 y los 45 años no pueden acogerse a los contratos indefinidos especiales. Además, los trabajadores temporales tienen ahora derecho a la indemnización por despido, lo que podría conducir a un incremento de los contratos indefinidos, pero podría generar efectos negativos sobre la creación de empleo en algunos sectores. En términos globales, estas medidas repercuten tan sólo de forma limitada sobre la protección del empleo, que sigue siendo más restrictiva que en la mayoría de los demás países de la OCDE. De ahí que siga siendo deseable una reducción general de la indemnización por despido para los contratos indefinidos aplicable a todos los trabajadores, hasta bajar a los niveles de países con altas tasas de empleo. Las indemnizaciones por despido también podrían reducirse en términos agregados si la distinción entre despido “procedente” e “improcedente” se basase en criterios que impidieran a la magistratura considerar que la mayoría de los despidos son improcedentes. Mientras que la reforma de la protección del empleo ha avanzado poco, las medidas adoptadas en marzo de 2001 han facilitado la regulación de los contratos a tiempo parcial, que anteriormente eran muy rígidos. Por tanto, la proporción de contratos a tiempo parcial debería aumentar, atrayendo a más mujeres al mercado de trabajo y alentando tal vez a que se recurra con menos frecuencia a los contratos temporales.

***Debería simplificarse
el sistema de
negociación colectiva***

17. Serán necesarias más reformas para aumentar el empleo y reducir el desempleo estructural, que sigue estando entre los más altos de la OCDE. El sistema de negociación colectiva resulta aquí prioritario. El sistema actual opera a múltiples niveles, introduciendo así un sesgo inflacionista a través de los sucesivos añadidos, mientras que los acuerdos que afectan al sector industrial en general no tienen suficientemente en cuenta los resultados en materia de productividad en el ámbito de la empresa. Sería deseable dar un giro hacia una negociación más descentralizada que concediese una mayor flexibilidad a las compañías. Además, un número creciente de acuerdos incluyen cláusulas de salvaguarda respecto a la inflación que deberían ir desapareciendo paulatinamente. Otras reformas tendrían que centrarse en la mejora del servicio público de empleo, que actúa como intermediario solamente en una pequeña proporción de los nuevos contratos de trabajo y cuya reciente transferencia a las Comunidades Autónomas ha generado dificultades de coordinación. Asimismo, debería dedicarse un mayor esfuerzo a la evaluación de los programas de políticas activas de empleo; la experiencia de varios países de la OCDE demuestra que si dichos programas están bien diseñados, escogiendo minuciosamente a los colectivos de destino, mejoran en cierta medida la capacidad de inserción social de los trabajadores en situación más precaria. Sería útil disponer de una evaluación independiente de su eficacia. Por último, es importante reducir la tasa de siniestralidad laboral en la industria, que es elevada

a escala internacional.

La reforma de la regulación ha progresado, pero la concentración sigue inhibiendo las fuerzas del mercado

18. El *Examen de la Reforma de la Regulación* realizado en 2000 por la OCDE ha indicado numerosas vías que conducirían a un mejor marco reglamentario y a mayores presiones competitivas. La reforma de la regulación es un elemento fundamental de la estrategia económica del Gobierno y ha continuado progresando verdaderamente con rapidez, a resultas de lo cual se ha producido un descenso de los precios de la energía y de las comunicaciones. En junio de 2000 se adoptó un amplio paquete de nuevas medidas regulatorias para mejorar la organización de ciertos mercados, que contemplan, entre otras cuestiones, una mayor transparencia y la reducción de la integración vertical en el sector de la energía. En los sectores de la electricidad y de los hidrocarburos se impusieron restricciones a la expansión de los grupos dominantes durante los próximos años y la completa desregulación del sector eléctrico se adelantó a 2003. En el sector del gas, donde el monopolio previo se encuentra actualmente expuesto a la competencia en ciertos segmentos del mercado, la plena liberalización ahora tendrá lugar antes de 2004. También se adoptaron medidas para estimular la competencia en la distribución de hidrocarburos. Pese a estas medidas, el sector energético sigue estando marcado por la concentración y por la falta de interconexión con las redes europeas, obstáculo que el Gobierno querría que desapareciese. Esto ocurre especialmente en el caso de la electricidad, sector en el que los precios, pese a haber sufrido una acusada caída, siguen siendo altos. Debería plantearse la escisión en las dos compañías líderes del sector, así como la separación entre las actividades de generación y las de distribución. La reforma de la regulación ha progresado de manera significativa en el sector de las telecomunicaciones, sobre todo con la apertura del bucle local. Esto debería fomentar las conexiones a Internet, que por el momento aún se utiliza poco en España, aunque el número de usuarios habituales se ha duplicado en los últimos doce meses, espoleado por las medidas adoptadas. En este sector, caracterizado por el cambio tecnológico y por la rápida evolución de la organización del mercado, las autoridades tendrían que tratar de desarrollar un marco incentivador de la inversión.

Deberían incrementarse los recursos y competencias de las autoridades reguladoras

19. En los últimos años el Gobierno ha creado un entorno más propicio para la competencia. Se ha llevado a cabo un ambicioso programa de privatizaciones y en varias ocasiones el Gobierno ha limitado las concentraciones. Se ha previsto ahora un calendario para la desaparición gradual de los últimos monopolios públicos restantes, como los ferrocarriles a partir de 2002. Para consolidar esos favorables progresos, se deberían otorgar más poderes y recursos a los organismos reguladores responsables de evaluar la competencia y velar por la aplicación de una conducta apropiada caso de producirse fallos de mercado. Las autoridades de defensa de la competencia, que han desempeñado un papel activo y destacado en los años más recientes, disponen de recursos insuficientes. También deberían

ampliarse las competencias de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, sobre todo en el sector de la telefonía móvil. Por otra parte, el potencial de distorsión de la competencia generado por las subvenciones a la industria podría reducirse más si dicha ayuda se reorientase a objetivos horizontales tales como el apoyo a la investigación y desarrollo. En el ámbito agrario, las subvenciones concedidas por el gobierno (a través de transferencias al régimen de pensiones, un IVA reducido sobre el fuel-oil, y un precio del agua que a menudo es muy bajo) parecen excesivas. Si el agua tuviese un precio más acorde con su coste se limitarían las subvenciones al sector agrario y se dispondría de una señal mejor acerca de las futuras necesidades de infraestructuras, que se han expuesto recientemente en el Plan Hidrológico Nacional.

La supervisión prudencial de los bancos debe seguir vigilante

20. La consolidación bancaria progresó a lo largo de los años 90, especialmente en el caso de los bancos comerciales, cuya estructura de balance se ha aproximado a la de los bancos de otros países con menores costes de explotación y márgenes de intermediación inferiores. El proceso de fusiones en la banca comercial que se inició a principios de los 90 puede haberse completado ya con la aparición de dos entidades prominentes, pero los bancos han continuado su expansión a través de adquisiciones en el extranjero, sobre todo en Latinoamérica. Debería continuar el proceso de consolidación entre las numerosas cajas de ahorro de pequeño tamaño controladas regionalmente. La supervisión bancaria ha seguido vigilante y se han dado pasos adicionales para mejorar la evaluación del riesgo de crédito. Las autoridades deberían continuar prestando particular atención a los riesgos asociados al desarrollo de las inversiones bancarias en Latinoamérica, dadas las incertidumbres relativas a la evolución de los acontecimientos económicos en la región. La normativa sobre el mercado de capitales y los fondos de inversión debería seguir tratando de alcanzar un grado más elevado de armonización con los demás países europeos a fin de extraer mayores beneficios del proceso de integración en curso. Por último, es necesario dilucidar si los efectos de la reciente reforma de la normativa sobre el capital riesgo bastan para que España pueda converger en esta área, ya que el capital riesgo es una de las claves para una productividad más alta.

Recapitulando

21. Los favorables resultados de crecimiento de España se han visto acompañados por la aparición de presiones inflacionistas. Las condiciones monetarias relajadas desde que España entró en la unión monetaria han elevado la demanda por encima de la capacidad de producción en 2000, a pesar del ajuste de la política fiscal, y la inflación subyacente ha repuntado. La moderación de precios y salarios es esencial si se quiere mantener la competitividad y si se pretende que la actividad y el empleo aumenten de forma sostenible, sobre todo dado que las ganancias de productividad siguen siendo pequeñas. Dadas estas tensiones inflacionistas subyacentes, la ralentización de la actividad que probablemente ocurra en 2001 parece necesaria. La mejora en las cuentas de las Administraciones

Públicas tendrá un leve efecto amortiguador sobre la demanda y por sí sola probablemente no bastará para ralentizar la inflación subyacente de manera significativa. En coherencia también con las necesidades de largo plazo puede ser necesario un cierto ajuste adicional de la política fiscal. Sin embargo, los riesgos a la baja para la actividad desaconsejan un ajuste fiscal inmediato. En esta fase del ciclo, es importante no sobreestimar el crecimiento potencial de la economía. Los efectos positivos de las reformas emprendidas resultan claramente patentes en términos de creación de empleo, pero no han impulsado la productividad hasta el momento. Las reformas recientes en los mercados de productos, de capitales y de trabajo, así como en el proceso presupuestario, han ido por buen camino, pero en algunos casos los avances han sido limitados. Deberían mantenerse los esfuerzos para incrementar la competencia y reducir la rigidez del mercado de trabajo, en particular mediante una reforma de los mecanismos de negociación colectiva y una ulterior suavización de la legislación de protección del empleo. Se necesitan asimismo nuevas reformas para preparar a España frente a las consecuencias del envejecimiento de la población, un área en la que los interlocutores sociales todavía no perciben plenamente la insostenibilidad cuasi absoluta a largo plazo de las disposiciones actuales. En términos generales, no es probable que la reforma más reciente mejore la viabilidad financiera del sistema público de pensiones. Será necesaria la introducción de todo un abanico de medidas complementarias para asegurar una renta adecuada para las personas mayores, respetando al mismo tiempo las limitaciones financieras impuestas por la capacidad de producción a largo plazo. Además, será necesario aumentar la oferta de servicios sociales para los mayores. Hace falta comenzar rápida y decididamente una serie de reformas que incluyan la reducción de la generosidad del sistema de pensiones y eliminen los desincentivos a la prolongación de la vida laboral con vistas a afianzar la sostenibilidad de las finanzas públicas a largo plazo. Es importante aprovechar la situación económica aún favorable para emprender dichas reformas así como para adelantar la agenda de la reforma estructural. Es necesario asegurar la estabilidad macroeconómica y proseguir las reformas estructurales para aumentar el potencial de crecimiento y acelerar la convergencia con los países de renta elevada.