

Síntesis

ESTUDIO ECONOMICO DE LA OCDE SOBRE ESPAÑA, 2007

Resumen ejecutivo

Durante más de un decenio la economía española ha mostrado un comportamiento extraordinario en términos de crecimiento, empleo y finanzas públicas. Una combinación de condiciones monetarias expansivas, prudencia fiscal y reformas estructurales beneficiosas, así como los efectos positivos generados en el lado de la oferta por el fuerte aumento de la inmigración han contribuido a estos resultados. Sin embargo, esta favorable evolución está atenuada por el deterioro en varias áreas: el todavía elevado diferencial de inflación ha dañado la competitividad, y los bajos tipos de interés reales resultantes han llevado a una demanda interna excesiva, que ha estado sustentada, además de por el crecimiento del empleo y la inmigración, por el rápido aumento en curso tanto en el endeudamiento de las familias como en los precios de la vivienda. Pese a una cierta mejora, el crecimiento ha seguido siendo desequilibrado, como pone de manifiesto el elevado déficit exterior. De cara al futuro, las ganancias en productividad aún son moderadas, lo que introduce el riesgo de un considerable debilitamiento del crecimiento del producto y de la renta per cápita durante los próximos años.

Aprovechando una coyuntura todavía favorable, las autoridades han optado acertadamente por abordar estos problemas de medio plazo en el contexto de su Programa Nacional de Reformas. De manera razonable este Programa dirige sus esfuerzos a mejorar las infraestructuras, el capital humano y tecnológico, y el funcionamiento de los mercados de productos y de trabajo. Si se aplica en su totalidad, permitirá avanzar mucho en la gestión de tres grandes retos a más largo plazo.

Reducir el diferencial de inflación y reforzar la resistencia de la economía. El mantenimiento de un crecimiento elevado al mismo tiempo que se frena el diferencial de inflación representa un difícil reto. Con la actividad todavía expandiéndose por encima de su tasa potencial de acuerdo con las estimaciones de la OCDE y sin una política monetaria independiente, sería deseable una posición fiscal más restrictiva con el fin de moderar la demanda interna. La eliminación gradual de las diversas modalidades de asistencia para la adquisición de vivienda a fin de equilibrar los incentivos entre el alquiler y la compra, así como el incremento de la seguridad jurídica de las relaciones entre propietarios e inquilinos también contribuirían a estabilizar el mercado de la vivienda y a amortiguar las presiones de la demanda. No obstante, hacen falta mayores esfuerzos para cambiar el modo de funcionamiento la economía: la economía española debe adoptar medidas ejemplares en el lado de la oferta, no sólo para seguir creciendo con más rapidez que sus socios de la zona euro con una inflación más baja, sino también para reforzar su resistencia en el supuesto de un futuro debilitamiento de la demanda, interna y externa, que exija un ajuste de los precios relativos y los costes laborales. Este cambio debería implicar, sobre todo, un mayor fortalecimiento de la competencia en los mercados de productos, especialmente en algunos sectores protegidos como el comercio minorista, a fin de rebajar los márgenes, reducir los costes e impulsar la productividad. La

flexibilidad del mercado de trabajo mejoraría si se relajasen las condiciones para que las empresas puedan elegir no acogerse a los convenios colectivos.

Fortalecer el comportamiento de la productividad. Las autoridades han adoptado medidas para compensar el déficit de España en innovación y uso de nuevas tecnologías, fortalecer el espíritu emprendedor y reforzar el sistema educativo. Es importante aplicar el ambicioso proyecto de reforma de la educación terciaria, basado en una mayor independencia de las universidades, unos procedimientos de evaluación más rigurosos y una amplia difusión de los resultados. Esto debería complementarse con medidas adicionales para reducir la segmentación del mercado de trabajo entre trabajadores temporales e indefinidos, avanzando hacia un contrato único que aporte una protección contra el despido proporcional a la antigüedad, con el fin de promover la aparición de sectores innovadores y la creación de puestos de trabajo de mejor calidad y más productivos.

Prepararse más activamente para las consecuencias fiscales del envejecimiento. Se requieren reformas para mantener unas finanzas públicas saneadas a largo plazo. En este sentido, la solución probablemente esté tanto en una reforma paramétrica del sistema de pensiones, por ejemplo, aumentando el período de aportación para tener derecho a una prestación completa, como en una mayor reducción de la deuda pública antes de que se produzca el cambio demográfico. Se necesita un mayor esfuerzo para aumentar el conocimiento que la opinión pública tiene del reto que representa el proceso de envejecimiento y llegar a un consenso sobre la estrategia más adecuada para abordarlo.

Diagnóstico y recomendaciones

¿Cuáles son los principales desafíos de la economía?

El comportamiento macroeconómico de España ha seguido siendo extraordinario: el país ha experimentado su decimotercer año consecutivo de fuerte crecimiento. Esta vitalidad económica ha tenido el efecto de reducir el diferencial del PIB per cápita con la media de la zona euro durante el último decenio desde un 20% hasta menos del 12% y también ha contribuido a mejorar los resultados fiscales. El dinamismo de la economía ha seguido estando respaldado por una demanda interna boyante y un espectacular crecimiento del empleo, basado en una considerable inmigración, una mayor participación de la mano de obra femenina y un claro descenso del desempleo. Aprovechando la tendencia cíclica aún favorable, las autoridades han optado acertadamente por abordar las principales cuestiones a medio plazo de la economía:

- El persistente diferencial de inflación, que sigue deteriorando la competitividad y contribuyendo a aumentar el déficit comercial, pone de relieve la necesidad de mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo y de productos con el fin de reducir las rigideces nominales de la economía y, con ello, fortalecer su resistencia frente a acontecimientos (*shocks*) negativos.
- El rapidísimo aumento de la deuda de los hogares y de los precios en el mercado inmobiliario, que podrían poner en peligro la estabilidad macroeconómica, subrayan la necesidad de estabilizar el sector vivienda y corregir sus aspectos disfuncionales.
- Desde una perspectiva a largo plazo, aún se necesitan reformas para asegurar que las finanzas públicas se mantengan saneadas, dadas las consecuencias previstas del envejecimiento de la población.
- Mantener el proceso de convergencia de rentas con los países más ricos exigirá un crecimiento más rápido de la productividad; esto implicará mejorar el sistema educativo, aproximarse a los países más adelantados en materia de innovación y uso de nuevas tecnologías, y también eliminar las distorsiones de mercado que obstaculizan el desarrollo de actividades con más valor añadido.

El Programa Nacional de Reformas elaborado por las autoridades en 2005 identifica estos retos y presenta un paquete de medidas para afrontarlos. Sin embargo, en algunos casos el ritmo y la ambición de las medidas introducidas hasta ahora parecen no guardar proporción con los problemas que es necesario superar.

El crecimiento económico ha continuado evolucionando al alza y es previsible que haya alcanzado el 3¾ por ciento en 2006, más de un punto porcentual por encima de la zona euro. Como en años anteriores, la bonanza de la actividad se ha basado en una demanda interna muy fuerte respaldada por unas condiciones monetarias laxas. La notable creación de empleo resultante también ha contado con el soporte de la moderación de los salarios reales. Estas tendencias han contribuido no sólo a absorber las elevadas cifras de trabajadores inmigrantes y mujeres que se han incorporado al mercado de trabajo, sino también a reducir la tasa de desempleo a un 8¼ por ciento (desde el 19% de 1994). No obstante, pese a un cierto progreso, el crecimiento ha seguido siendo desequilibrado. En primer lugar, aunque la reactivación en los países europeos ha estimulado las exportaciones, el paulatino endurecimiento de la política monetaria por parte del Banco Central Europeo (BCE) desde finales de 2005 ha recortado sólo

levemente la demanda interna española. En especial, a pesar de algunos signos de desaceleración del mercado inmobiliario, la inversión residencial ha alcanzado el 9,2% del PIB, los precios inmobiliarios siguen subiendo en torno a un 10% anual y el endeudamiento hipotecario de los hogares está creciendo en exceso. El crecimiento de la productividad sigue siendo moderado, de no más del 0,5% aproximadamente, y el diferencial de inflación con la zona euro ha permanecido entre un 1 y un 1,5 puntos porcentuales, lo que ha continuado debilitando la competitividad. Aunque no haya problema en la financiación del déficit por cuenta corriente, que puede haber alcanzado alrededor de 9,5% del PIB en 2006, su cuantía es indicativa de la dimensión de las tensiones en la economía.

¿Ha sido suficiente la consolidación fiscal?

Durante varios años las autoridades han seguido una política de consolidación fiscal más agresiva que las aplicadas en la mayoría de los países de la UE. Esto ha contrarrestado en parte el efecto expansivo de las relajadas condiciones monetarias vigentes. Los resultados fiscales han mejorado claramente y en 2005, por primera vez en 30 años, las cuentas públicas mostraron un superávit del 1,1% del PIB, muy superior al objetivo fijado. Este comportamiento será sin duda mejorado en 2006, con un superávit previsto del 1,4% del PIB, de nuevo considerablemente superior a las previsiones oficiales, en gran medida por razones cíclicas. El sesgo más restrictivo de la política macroeconómica en 2005-06, sin embargo, apenas ha frenado la demanda interna. Aunque la repercusión de los tipos de interés más altos del BCE podría dejarse sentir más en 2007, esa restricción se compensará en parte con rebajas de impuestos para familias y empresas equivalentes al 0,4% del PIB. En este contexto, el crecimiento de la actividad podría alcanzar el 3% o más, tanto en 2007 como en 2008, tasas todavía superiores a la estimación de la OCDE del crecimiento potencial. Sin capacidad residual excedente desde la anterior desaceleración, es previsible que la persistencia de las presiones de demanda dé lugar a una brecha de producción (*output-gap*) levemente positiva, obstaculizando cualquier reducción del diferencial de inflación. *Por lo tanto, convendría asegurar que la posición fiscal se mantenga tan restrictiva como ha resultado serlo en los últimos años, a fin de aliviar las presiones de la demanda interna y afrontar también cuestiones imperiosas a más largo plazo. En este sentido, convendría definir unos objetivos presupuestarios más ambiciosos.*

¿Cómo estabilizar el mercado inmobiliario?

La estabilización del mercado inmobiliario, cuyos precios se han duplicado en términos reales desde 1998, también reduciría los riesgos macroeconómicos y financieros. El descenso del diferencial de inflación, que permitiría un aumento de los tipos de interés reales, actualmente muy bajos, ayudaría a dicha estabilización. Sin embargo, también es importante la corrección de las distorsiones del mercado inmobiliario que estimulan la demanda y hacen más difícil que las familias menos acomodadas y los más jóvenes accedan al mercado de la vivienda. Muchas viviendas siguen vacías y el sector de alquiler es muy limitado, lo que va también en contra de la movilidad laboral regional, obstaculizando con ello nuevos descensos del desempleo. Estos problemas parecen haber provocado las medidas recientemente adoptadas para desarrollar el mercado de alquiler de viviendas. Sin embargo, mientras no se superen las principales disfunciones del mercado inmobiliario, es previsible que su efecto sólo sea limitado. Desde este punto de vista, *sin duda sería más eficaz y menos costoso prescindir paulatinamente de las diversas formas de asistencia a la adquisición de vivienda que siguen disponibles, a fin de equilibrar los incentivos entre el alquiler y la compra y moderar las presiones de la demanda.* En cuanto a la oferta, *una mayor seguridad jurídica de las relaciones entre propietarios e inquilinos contribuiría a asegurar que se haga un uso más efectivo de las viviendas existentes.*

¿Cómo moderar la inflación?

La reducción del diferencial de inflación de los precios de consumo con la zona euro, que ha acumulado 10 puntos porcentuales desde 1997, es un objetivo prioritario. El deterioro de la competitividad implícito en esta tendencia es preocupante ya que, frente a los países de la Unión Económica y Monetaria (UEM), toda depreciación del tipo de cambio real que pudiera ser necesaria en el futuro para corregir este desequilibrio entraña el riesgo de un período prolongado de lento crecimiento. Si bien una parte del diferencial de inflación puede deberse a un favorable proceso de convergencia de precios, la evidencia indica que esto sólo explicaría una pequeña parte del diferencial total. Indudablemente, una parte importante de la historia es una actividad más boyante respecto al potencial que en la zona euro. Sin embargo, limitarse a operar una economía más débil no es una solución deseable. En lugar de esto, si España ha de lograr una utilización elevada y constante de los recursos con una inflación más baja, debe reforzar la flexibilidad de sus mercados de productos. La interacción entre una competencia insuficiente y la fuerte presión ejercida por la demanda interna ha provocado en los últimos años aumentos excesivos en los beneficios de los segmentos protegidos de la economía. De manera similar, a causa de la mayor intensidad energética de la producción española y la menor carga fiscal soportada por los productos petrolíferos, las recientes subidas de los precios de la energía han tenido una mayor repercusión en la inflación subyacente (y general) que la registrada en la zona euro. *La corrección de las disfunciones todavía existentes en los mercados de producto reduciría los precios a largo plazo, ya que unas mejores condiciones de oferta llevarían a costes y márgenes más bajos y a mayores ganancias en productividad.*

Los incrementos de precios generados a escala sectorial han sido transmitidos y propagados por el sistema de formación salarial, aunque éste último no haya sido la principal fuente de inflación. Los salarios reales han descendido durante los últimos años, en parte como resultado del fuerte aumento de la inmigración, que ha mejorado la flexibilidad del mercado de trabajo. Sin embargo, el crecimiento nominal de los salarios ha sido sistemáticamente más alto que en la zona euro, aunque los salarios se han negociado inicialmente sobre la base del 2%, la tasa de inflación de referencia del Banco Central Europeo. La razón es que un número creciente de convenios colectivos incluyen cláusulas de actualización en función de la inflación. Es más, estos convenios, que se negocian en niveles intermedios (provinciales o sectoriales), contienen unas muy amplias cláusulas administrativas de extensión que las empresas no pueden eludir si no es con gran dificultad. Por una parte, tales prácticas son inadecuadas para la pertenencia a la UEM, pues no garantizan aumentos de los costes laborales unitarios (CLU) similares a los del resto de la zona. Por otra parte, restringen la diferenciación salarial entre empresas con diferentes niveles de productividad y refuerzan la inercia de los salarios nominales. En un contexto de demanda interna y externa eventualmente más débil, dicho proceso de determinación salarial limitaría la resistencia de la economía y su capacidad para ajustarse mejorando la competitividad por medio de una disminución de los CLU relativos. Los interlocutores sociales han acordado hace ya algún tiempo discutir la posible reforma del sistema de negociación colectiva, pero las perspectivas no son buenas. *En el marco actual, el mejor enfoque parece ser un cambio de sistema hacia una mayor descentralización y flexibilidad. En especial, deberían relajarse las condiciones para que las empresas puedan descolgarse de los convenios colectivos.*

¿Cuáles son los principales desafíos de la política fiscal en el medio plazo?

La consolidación fiscal lograda durante el decenio pasado en un contexto de fuerte crecimiento y considerable descentralización ha sido extraordinaria y las autoridades han

indicado claramente su intención de seguir manteniendo una política fiscal prudente a medio plazo. Se han introducido reformas con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión presupuestaria de recursos y gastos. En este sentido, los límites máximos del gasto, que en la práctica han consistido en limitar el crecimiento de los gastos del gobierno central a una tasa inferior al aumento proyectado del PIB nominal, han sido un modo efectivo de seguir una política fiscal contracíclica y usar la abundante recaudación fiscal para reducir la deuda. Sin embargo, a la vista de las presiones que pesarán sobre las cuentas públicas a medio plazo como resultado, por ejemplo, del descenso paulatino de las transferencias de la UE y del ambicioso programa de inversiones públicas, será necesario un mayor esfuerzo.

Las recientes medidas para simplificar y reducir los tipos impositivos a las familias y las empresas y promover los esfuerzos por combatir la evasión fiscal mejorarán la efectividad, la equidad y la neutralidad del sistema impositivo. Además, al aumentar el control de las comunidades autónomas sobre los impuestos gravados en su territorio y limitar su dependencia de las transferencias del gobierno central, la revisión en marcha del federalismo fiscal aproximará las facultades de captación de ingresos de las CC.AA. a sus responsabilidades de gasto, facilitando con ello la exigencia de responsabilidades. *No obstante, salvo que se asignen a las Comunidades Autónomas más responsabilidades de gasto, esta revisión del federalismo fiscal no debe implicar nuevas reducciones de los recursos del gobierno central.* Dado que la descentralización conduce a la fragmentación y pérdida de información, la creación de una agencia de evaluación de la calidad de las políticas públicas es una idea prometedora para comparar los métodos de gestión de las diversas agencias gubernamentales e impulsar la eficiencia. *Sin embargo, para que esta reforma tenga éxito, la agencia en cuestión debe tener suficiente independencia y ser capaz de poner sus evaluaciones a disposición pública con el fin de promover buenas prácticas. En especial, la publicación de los resultados de análisis comparativos no debe verse obstaculizada por oposición de las Comunidades Autónomas, como sucedió con el caso de las listas de espera de hospitales.*

Para asegurar la continuidad de una gestión fiscal saneada en un marco descentralizado, que al mismo tiempo mantenga el papel estabilizador de las finanzas públicas, el gobierno ha reformado la Ley de Estabilidad Presupuestaria de 2003, que obligaba a cada nivel del gobierno a mantener sus cuentas permanentemente equilibradas. La nueva norma conserva la simplicidad de su predecesora y cuenta con un apoyo bastante amplio de las Comunidades Autónomas a causa de su mayor flexibilidad. Aún más importante, la ley ha mejorado la función estabilizadora de la política fiscal al evaluar la posición cíclica de la economía y tener en cuenta la relación entre la tasa de crecimiento prevista y la potencial. *Sin embargo, debe tenerse cuidado al aplicar esta nueva norma para evitar un resultado presupuestario procíclico.* Igualmente, la utilización por parte de las autoridades *de supuestos macroeconómicos prudentes debe continuar e incorporar los riesgos de una desaceleración del crecimiento potencial a medio plazo*, dada la persistente lentitud del crecimiento de la productividad y la incierta tendencia de la inmigración. En este sentido, de acuerdo con las estimaciones de la OCDE, un supuesto de crecimiento potencial superior en promedio al 3% para los próximos años podría resultar optimista. Aunque la Ley tiene en cuenta el ciclo económico, puede excepcionalmente excluir aumentos de la inversión pública (incluyendo en I+D e innovación) hasta el 0,5% del PIB. Dicho esto, *debería evitarse un sesgo injustificado de este techo en favor de inversiones tangibles en relación con otras formas de inversión a causa de la exclusión permitida por la Ley. Dicho esto, cualquier exclusión debe tratarse con mucha cautela, con el fin de no debilitar la propia regla. Por lo tanto, las exclusiones deben ser autorizadas sólo excepcionalmente – como prevé la Ley- y mantenerse estrictamente por debajo del techo fijado, que no debe elevarse en el futuro.*

¿Cómo hacer frente a las implicaciones presupuestarias del envejecimiento?

Ha llegado la hora de desarrollar una estrategia a largo plazo con mayor visión de futuro para abordar la gestión fiscal en el contexto del envejecimiento de la población. Los interlocutores sociales reconocen ampliamente la dimensión de los problemas financieros resultantes del envejecimiento: el gasto público en pensiones requerirá por sí solo una cifra del orden del 7% del PIB para el año 2050, más que en el resto de la mayoría de los países de la UE a causa del mayor, aunque más tardío, cambio demográfico y de la insuficiente equidad actuarial del sistema de pensiones para la jubilación. De hecho, sus parámetros proporcionan pensiones cuyo valor descontado en promedio sobrepasa la suma de las aportaciones correspondientes. Asimismo, según estimaciones de la OCDE, el aumento del gasto sanitario para mediados de siglo podría superar otros cuatro puntos porcentuales del PIB, en tanto que el coste presupuestario anual medio de la infraestructura necesaria para proporcionar asistencia a largo plazo a la tercera edad – que se desarrollará progresivamente entre 2007 y 2015 – puede alcanzar, en última instancia, hasta un 1% del PIB. Será difícil hacer frente a estos incrementos de costes. Aunque el enorme aumento reciente de la inmigración ha mejorado las finanzas de las pensiones a corto plazo, también ha reducido la conciencia pública sobre la urgencia de abordar cuanto antes el problema para minimizar los costes de ajuste. Puesto que el actual nivel medio de las pensiones es bajo y se prevé que su aumento será lento, una reducción de la tasa de reposición puede no ser el enfoque adecuado. La estrategia apropiada podría ser, más bien, ampliar paulatinamente el período de aportación requerido para tener derecho a una pensión completa. Los incentivos para acceder a la jubilación anticipada también deberían eliminarse, y la vida laboral prolongarse. Depender principalmente de un aumento de las aportaciones para hacer frente a un gasto creciente significaría trasladar una parte mayor de la carga del ajuste a las generaciones más jóvenes y tendría efectos negativos en el empleo. Una reducción sustancial de la deuda y un fortalecimiento del fondo de reserva para pensiones antes de que se produzca la crisis demográfica es una parte apropiada de la respuesta de las autoridades españolas a los problemas presupuestarios derivados del envejecimiento; de hecho, la deuda pública se ha reducido en unos 20 puntos porcentuales del PIB desde 2000. No obstante, estas medidas deberían vincularse a la implantación de una reforma ambiciosa de los parámetros del sistema de pensiones. Recientemente se han emprendido algunas pequeñas reformas, pero se requieren mayores avances. De ello se deduce que la descripción de escenarios alternativos basados en modelos, por ejemplo en el marco de la comisión de seguimiento del Pacto de Toledo, tendría un útil papel educativo en la formación de un consenso sobre la estrategia socialmente preferida.

¿Cómo aumentar la capacidad de la economía para innovar?

La persistente debilidad del crecimiento de la productividad durante más de un decenio es, con razón, una de las principales preocupaciones de las autoridades. Ciertamente, ello no ha frenado la bonanza de la economía ni le ha impedido reducir el diferencial con los países más ricos pero, inevitablemente, el aumento de la mano de obra disponible que subyace en estas tendencias va a disminuir en el futuro con el logro del pleno empleo, la desaceleración de la inmigración y el impacto del envejecimiento de la población. Por todo ello, los escenarios a largo plazo de la OCDE señalan una clara disminución del crecimiento potencial durante los próximos años si no se produce una mejora apreciable en las tendencias de la productividad, lo que introduce el riesgo de una interrupción, o incluso una leve inversión, del proceso de convergencia con la media de la zona euro durante el próximo decenio. En respuesta, el

gobierno está intentando asegurar que el país se ponga al día en materia de innovación, especialmente en el sector privado, y refuerce su capacidad para absorber nuevas tecnologías.

A fin de desarrollar la capacidad de investigación e innovación de la economía, las autoridades han diseñado una estrategia de reforma exhaustiva, en tres partes, cuyo objetivo es mejorar la efectividad de la propia política de I+D e innovación, así como de las condiciones del marco en el que se aplica, y elevar la calidad de la educación. Se da la bienvenida a este enfoque multidimensional. El plan Ingenio 2010, que constituye la primera parte de esta estrategia, es especialmente detallado y está generosamente financiado, pues prevé que el presupuesto de investigación civil se duplique durante la presente legislatura. Propone una serie de instrumentos para mejorar la orientación y financiación de la investigación pública, estimular las transferencias de tecnología fomentando las colaboraciones público-privadas y reforzar los incentivos a la investigación del sector privado y la difusión de nuevas tecnologías. A causa de la multiplicidad de obstáculos existentes y la variedad de formas que presenta la actividad de innovación, este enfoque parece apropiado y ya está produciendo resultados preliminares positivos. *No obstante, se requiere una cuidadosa evaluación de la efectividad de los diferentes tipos de incentivos financieros empleados. La promoción de centros tecnológicos, que dependen de la demanda de los usuarios finales, es una forma útil de fomentar una cultura de innovación limitando al mismo tiempo los riesgos de despilfarro. Una mayor transparencia y coordinación de los programas articulados por los gobiernos central y autonómicos evitaría duplicidades, facilitaría el acceso de las PYMES a la información y reduciría el riesgo de que estas medidas se convirtiesen en meras políticas industriales en favor de empresas locales.*

¿Cómo mejorar la calidad del sistema de educación?

Las reformas que se están introduciendo en la educación, que componen el segundo pilar de la estrategia, se refieren a la mejora de la escolaridad desde la infancia hasta el nivel terciario, sin olvidar la formación en los adultos. En general, estas reformas van en la dirección adecuada. La reciente revisión del sistema de escolarización obligatoria aumenta la independencia de las escuelas, de manera que puedan ajustarse más fácilmente a la creciente diversidad de los alumnos, y está respaldada con unos recursos presupuestarios considerablemente mayores. Esto debería conducir a mejores resultados y a tasas más bajas de fracaso escolar. Las autoridades reconocen asimismo la necesidad de seguir desarrollando el sistema de formación continua y las habilidades necesarias para el uso de nuevas tecnologías entre una parte sustancial de la población. Algunos cambios recientes han tratado de fortalecer la gestión de los correspondientes órganos de supervisión y facilitar el acceso de las PYMES a los fondos destinados a esta finalidad. Dicho esto, los programas ofrecidos suelen ser demasiado largos e inadecuados para las necesidades de las empresas. *Sin duda, una financiación conjunta empresas/gobierno de proyectos específicos de formación continua contribuiría a asegurar la eficiencia de dicho gasto. Más en general, se necesita un mayor esfuerzo por mejorar el funcionamiento de los mercados de formación, mejorando el sistema de reconocimiento de cualificaciones y un acceso más sencillo a las excedencias laborales por motivos de formación.*

Recientemente se han impulsado también medidas de reforma de la educación universitaria con el fin de mejorar los resultados relativamente pobres que España obtiene en las comparaciones internacionales o, más indirectamente, en las tasas privadas de retorno de la educación universitaria, que son inferiores a la media. *Hace falta pasar de un sistema basado en la regulación de los recursos (inputs) aportados al sistema educativo, a otro basado en una mejor evaluación de los resultados obtenidos según los distintos mecanismos de financiación aplicados.* La propuesta del gobierno aumenta acertadamente la independencia de las

universidades, especialmente en lo relativo a personal y planificación de currículo, y trata de fortalecer la evaluación del rendimiento. Con este objetivo, se está revisando la información estadística sobre el funcionamiento y el rendimiento de las universidades para facilitar el proceso de evaluación, mientras también está prevista una amplia difusión de esta información. Asimismo, se mejorará el sistema de evaluación de la investigación, con vistas a promover, mediante incentivos financieros, la investigación aplicada y la transferencia de conocimientos y tecnología a las empresas. Estas propuestas, que se encuentran en trámite parlamentario, son encomiables. La evaluación es vital para fomentar la comparación, aumentar la posibilidad de discriminación entre carreras universitarias y estimular la competencia y la movilidad de los alumnos. En este sentido, el aumento previsto de becas y préstamos amortizables en función de los ingresos también es bien recibido, pero *debería complementarse con una subida de las tasas universitarias, que sería una útil adición a los recursos, bastante limitados, del sector de educación terciaria.*

Es probable que esta reforma encuentre alguna oposición, procedente, en primer lugar, de algunos miembros de la propia comunidad académica reacios a la propagación de una cultura de evaluación. *Sin embargo, las universidades deben ir más allá de los intereses particulares de la comunidad académica y su propia esfera, y tratar de satisfacer mejor las necesidades de la sociedad, especialmente de las empresas.* En segundo lugar, debe asegurarse que el marco descentralizado del sistema español, en el que las Comunidades Autónomas controlan y financian las universidades, no obstaculiza el desarrollo de una cultura de evaluación y competencia a escala nacional. *El fomento de una emulación saludable es necesario para obtener mayores rendimientos de la inversión en capital humano y crear centros atractivos – también para los investigadores y alumnos extranjeros – como ha sucedido con las escuelas de negocios.* Por último, el punto de vista, ampliamente difundido, de que la universidad es un servicio público al que todo el mundo tiene derecho también podría ser un obstáculo para la subida de las tasas universitarias. *Sin embargo, el aumento de las tasas puede justificarse tanto sobre la base de la equidad como de la eficiencia.* A pesar del nivel comparativamente bajo en España antes mencionado, la educación terciaria produce notables rentabilidades privadas y sociales y, como en otros países, pocos de los que asisten a la universidad proceden de hogares infraprivilegiados. Además, unas tasas más altas también animarían a los estudiantes a sacar el máximo partido a sus estudios y a terminarlos antes.

¿Cómo incrementar la flexibilidad del mercado laboral?

Recientemente se ha avanzado en hacer las condiciones del marco para la innovación – el tercer pilar de la estrategia– más favorables. Por ejemplo, se han adoptado medidas para estimular la creación de empresas y facilitar la financiación inicial, y se están realizando esfuerzos para reducir las rigideces del mercado laboral que obstaculizan las reorganizaciones de empresas, a menudo necesarias cuando se adoptan nuevas tecnologías. El plan de mayo de 2006 para reducir la segmentación del mercado entre los trabajadores con contrato indefinido – muy protegidos contra el despido– y los trabajadores con contratos temporales lo hacía limitando el recurso a estos últimos y mejorando los incentivos a la contratación indefinida, principalmente mediante un mayor apoyo presupuestario. Además, se facilitó el acceso de un grupo más amplio de trabajadores con contratos temporales a puestos indefinidos. Sin embargo, estas reformas en realidad sólo reducen levemente el diferencial de coste con los contratos temporales y, por lo tanto, pueden no ser suficientes para hacer el mercado mucho más fluido para los trabajadores con contrato indefinido, aunque disminuya la proporción de puestos de trabajo temporales. Aun así, una mayor flexibilidad en los contratos indefinidos es esencial para que estos trabajadores dejen de mostrarse tan reacios a cambiar de empresa, las empresas se abran más al cambio tecnológico, surjan industrias innovadoras y se creen puestos de trabajo de

mejor calidad. *Esta necesaria flexibilidad se lograría con un único contrato de trabajo que implique un aumento paulatino de la indemnización por despido en función de la antigüedad. Además, como se hace en Austria, se podrían proporcionar a los trabajadores cuentas individuales de seguro de despido en las que se acumulen aportaciones a las que el trabajador podría acceder en caso de despido.* Esto eliminaría la actual incertidumbre en torno a la aplicación de la legislación de protección del empleo y aumentaría la movilidad de los trabajadores con contrato indefinido. Los resultados también mejorarían con medidas efectivas de activación para compensar la menor protección de los trabajadores con contrato indefinido. *De algún modo, ha de hallarse un mejor equilibrio entre la necesidad de flexibilidad de los empresarios, el deseo de seguridad de los trabajadores y una protección suficiente frente al desempleo.*

¿Es eficaz la política de competencia?

El fortalecimiento de la competencia en los mercados de producto, que es otra prioridad oficial, es crucial para lograr ganancias en eficiencia, tanto estáticas como dinámicas. Una competencia más vigorosa aumenta la disciplina en la fijación de precios en el mercado de productos, especialmente en el sector no expuesto al comercio exterior, estimula la innovación, la adopción de nuevas tecnologías y, en última instancia, el crecimiento de la productividad. Si bien la regulación se ha vuelto más favorecedora de la competencia desde 1998, según los Indicadores de la OCDE de Regulación de los Mercados de Producto, el progreso logrado no ha sido más rápido que en otros lugares, y de ahí que todavía haya un gran margen para liberar a las fuerzas del mercado. El Parlamento tiene ante sí un loable proyecto de revisión general del marco general de la política de defensa de la competencia. La adopción de un programa de clemencia tendrá un útil efecto disuasorio. La nueva Comisión también será también más independiente de las autoridades políticas, especialmente en lo relativo a fusiones, y más responsable de sus acciones. *Las sinergias entre las fases de instrucción y ejecución deberían también permitir lograr ganancias en eficiencia. Una mayor independencia también sería valiosa para otros órganos sectoriales de regulación.*

Si bien estas medidas generales serán beneficiosas, debería hacerse más por aumentar las presiones competitivas en diversos sectores individuales. Por ejemplo, los grandes supermercados sufren unas injustificadas barreras de entrada, impuestas por las Comunidades Autónomas. *Las autoridades podrían hacer uso de la futura directiva europea sobre servicios para eliminar estos obstáculos. En cualquier caso, pese a las pequeñas iniciativas ya emprendidas en el sector minorista, deberían tomar medidas más firmes para reducir la plétora de reglamentos autonómicos tendentes a fragmentar el mercado español.* El mercado eléctrico también se ve obstaculizado por importantes defectos que el gobierno está tratando de corregir. *Esto significa, entre otras cosas, ajustar las tarifas reguladas de la electricidad con más rapidez y transparencia de acuerdo con las variaciones del coste de los insumos, evitando con ello las distorsiones resultantes de unos precios demasiado bajos, que han aumentado la intensidad energética de la producción con consecuencias perjudiciales para el medio ambiente. Deberían redoblarse los esfuerzos por acordar una interconexión con la red francesa a fin de integrar a España en el mercado eléctrico único europeo y aumentar la competencia internacional en el mercado español, que se ha caracterizado por el considerable poder de mercado ejercido por las empresas locales dominantes. Las recientes mejoras de la reglamentación de las telecomunicaciones deberían fortalecer más la competencia en telefonía móvil y servicios de Internet de banda ancha, que siguen soportando unos precios comparativamente elevados. También se necesitan cambios de la regulación para eliminar obstáculos a la competencia en otros muchos sectores, tales como el transporte pesado por carretera y el cemento. Por último, es preciso que se estudie más detenidamente la legislación y*

la conducta en sectores para los que no hay suficiente información disponible, pero que parecen estar acusando falta de competencia, tales como el mercado de compras públicas y determinados servicios profesionales.

Para mayor información

Para mayor información acerca de esta *Síntesis*, ponerse en contacto con:

Claude Giorno, correo electrónico: claude.giorno@oecd.org;

tel.: +33 (0)1 45 24 91 11,

o: Eduardo Camero, correo electrónico: eduardo.camero@oecd.org;

tel.: +33 (0)1 45 24 14 06,

o visite www.oecd.org/spain