

REFLEXIONES SOBRE LA POLÍTICA ECONÓMICA DE FOMENTO DEL CRECIMIENTO POTENCIAL

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez *

I. INTRODUCCIÓN

Tras la superación de la crisis de comienzo de la década que comienza en 1990, la economía española inició un periodo de fuerte expansión, el más largo desde que existen registros oficiales de Contabilidad Nacional. La etapa más expansiva, iniciada en 1997, experimentó una desaceleración en 2001-2002 como reflejo de la crisis internacional, volviendo a pulsar con fuerza desde 2003 hasta la actualidad. Y todas las previsiones de consenso y de los organismos internacionales coinciden en adelantar que el ritmo de crecimiento económico español seguirá pulsando con fuerza en 2007 aunque un par de décimas menos que en el presente ejercicio.

Este crecimiento ha permitido converger con fuerza hacia los valores medios de renta por habitante de la Unión Europea (UE), ha venido acompañado de un fuerte proceso de creación de empleo que, en la última década, ha aumentado en un tercio la fuerza de trabajo utilizada y ha logrado recortar en más de un 50% la tasa de paro, pese al considerable avance de la población activa y el aumento de la tasa de participación, especialmente femenina.

Como es bien sabido –y tuve ocasión de exponer el curso pasado en esta Academia– los factores diferenciales que se encuentran tras estos excelentes resultados pueden sintetizarse en dos. El primero, la reducción de los tipos de interés

* Sesión del día 10 de octubre de 2006.

que abarató hasta mínimos históricos el coste de financiación externa de las empresas españolas, facilitando un fuerte proceso de inversión en bienes de equipo que se incrementa en la década comentada en un 70%. El segundo factor explicativo de la expansión es la radical mejora en las condiciones de estabilidad macroeconómicas: un proceso de consolidación presupuestaria que limita el déficit al 3% del PIB en 1998 –en línea con las exigencias de convergencia nominal del Tratado de Maastricht– y termina conduciendo al superávit de las cuentas públicas en 2005, el primero de la democracia española, acompañado de una fuerte reducción de la tasa de inflación, que en 1998 permitió culminar con éxito la incorporación de la economía española a la eurozona, aunque con posterioridad haya rebrotado con cierta intensidad.

Todo esto es una historia bien conocida, pero lo que resulta relevante de la misma desde el punto de vista de esta intervención es el hecho de que los dos factores expansivos apuntados han agotado ya sus efectos expansivos sobre la economía española en un doble sentido. En primer lugar, porque el acercamiento a las condiciones de estabilidad macroeconómica de los países centrales de la UEM ya se ha producido y, por tanto, *no puede proporcionar ventajas diferenciales respecto a esas economías*. En segundo lugar, porque las tendencias dominantes en estos dos factores son hacia un mantenimiento o empeoramiento de los mismos: los tipos de interés han comenzado ya un proceso de elevaciones que las previsiones estiman sostenido en el tiempo, las posibilidades de mejora substantiva adicional en las cuentas públicas son escasas y, por último, la estabilidad de precios ha ido erosionándose de forma progresiva desde 1999, presentado diferenciales acumulados de inflación con la UE (12) no inferiores a 1 punto porcentual anual.

El objetivo de esta intervención es discutir el tipo de políticas que, en mi opinión, harían más posible, o al menos favorecerían, la continuidad de este proceso de crecimiento, lo que requiere un diagnóstico de las debilidades de dicho proceso o, expresado en otros términos, de los riesgos para su mantenimiento. En mi última intervención discutí con cierta extensión las debilidades internas que, por tanto, tomaré como dato para el análisis, pero no comenté los riesgos externos. Por ello, en el siguiente epígrafe comentaré estos riesgos para centrarme, en el siguiente, en el tipo de políticas.

II. UN COMENTARIO SOBRE LOS RIESGOS EXTERNOS

La economía mundial ha crecido en media con fuerza en los últimos años, por encima del 4% anual, aunque con una muy desigual distribución. Dos áreas de crecimiento bajo –la UE y Japón–, los EEUU cerca de su tasa potencial, Latinoamérica en un proceso de recuperación y las restantes economías asiáticas, muy en particular China y la India, creciendo con tasas anuales próximas a los dos dígitos. La

continuidad del crecimiento mundial, que constituye un factor indirecto esencial para la expansión de la economía española, presenta sin embargo ciertas sombras a medio plazo.

Dejando aparte factores de carácter estrictamente geopolítico, sustantivos y con claros efectos económicos, pero que resultan de difícil previsión y aún más arbitraria cuantificación, los riesgos más importantes para la continuidad del proceso de crecimiento económico mundial son los derivados de la acumulación de los cuantiosos déficit externo y público de la economía estadounidense y del nivel que ha alcanzado el precio del crudo.

La *financiación de los déficit gemelos estadounidenses* –exterior y público– no es sostenible indefinidamente, dada su cuantía y, antes o después, la corrección del déficit público implicará un aumento del coste de financiación en los EEUU, que ya ha comenzado a producirse, y la del déficit externo una depreciación del dólar. Lo relevante es el ritmo y la intensidad con que se produzcan ambos fenómenos: un ritmo lento de subidas de tipos de interés y caída del dólar pueden ser absorbidos por la economía mundial; un desplome traería consigo una crisis importante.

Los riesgos de subidas intensas y rápidas de los tipos de interés son bien conocidos, por lo que aquí solo haré algunos comentarios sobre los posibles efectos de un ajuste brusco del tipo de cambio del dólar.

El abultado déficit exterior estadounidense, que ha llegado a situarse por encima del 5% del PIB, se ha venido financiando hasta ahora sin reflejarse en modificaciones desestabilizadoras del tipo de cambio gracias a la abultada adquisición de dólares por parte de algunos bancos centrales asiáticos y, en particular, del chino y japonés. Ambos países verían con preocupación una depreciación intensa del dólar en la medida que su crecimiento depende crucialmente del superávit exterior y, por tanto, obtienen beneficios de la estabilidad de la moneda estadounidense. Una brusca corrección del dólar implicaría, por tanto, para los dos gigantes asiáticos una caída en su ritmo de crecimiento y, además, unas cuantiosas pérdidas en el valor de sus reservas. Respecto a Latinoamérica, la caída del dólar muy posiblemente desviaría flujos internacionales de inversión que en estos momentos reciben y también afectaría a sus posiciones comerciales externas.

Un segundo tipo de efectos se relaciona con la asimetría de los resultados de una corrección del dólar. La composición del comercio mundial –un juego de déficit-superávit de suma nula– indica que la UEM presenta conjuntamente unas cuentas externas con modesto superávit, mientras que los desequilibrios se acumulan en los EEUU (déficit) y las economías asiáticas (superávit). Una corrección significativa del dólar sería acompañada por los países que, de forma más o menos

imperfecta, tienen un régimen cambiario en que sus monedas siguen las variaciones de la cotización del dólar con objeto de que su competitividad-precio no se vea afectada, de forma tal que el resultado final podría ser el de ajustes comerciales que afectarían principalmente a la zona de mayor equilibrio externo y escaso crecimiento, limitando sus posibilidades de recuperación.

Un último riesgo derivado del déficit público estadounidense y de otras economías, como las más importantes de la UE y Japón, es que los mismos, unidos a una situación aún muy holgada de liquidez pese a las últimas elevaciones de tipos de interés, deja sin instrumentos de política de demanda a estos países ante una eventual perturbación externa negativa.

Respecto al *precio del petróleo*, su continuada elevación es bien conocida y los mercados de futuros indican que no se trata, como se confiaba hace dos años, de una tendencia coyuntural, porque los contratos a 7 años superan desde hace varios meses la barrera de los 50\$/barril. ¿Qué causas han provocado este comportamiento alcista?

Un primer factor de importancia es, sin duda, la inestabilidad geopolítica de Oriente Medio derivada de la invasión de Irak cuya influencia sobre el precio algunos analistas han llegado a estimar en torno a 7-8\$/barril. El segundo factor explicativo es el fuerte aumento de la demanda por parte principalmente de China y los EEUU, economías que explican por sí solas dos tercios del aumento de la demanda mundial de crudo. También ha influido, además, la política de reservas por parte de algunos países. Y, por último, existe un componente especulativo indudable.

Lo primero que sorprende de esta evolución del precio del crudo son los escasos efectos que ha tenido hasta el momento sobre el crecimiento mundial. Los modelos al uso estiman que una subida del 10% del precio del crudo puede disminuir entre 2 y 3 décimas la tasa de crecimiento del PIB mundial y, aunque parece una estimación conservadora por no incluir los posibles efectos de segunda vuelta a través de los procesos de determinación interna de las rentas nominales y se trata de proyecciones estáticas, lo cierto es que hasta ahora las predicciones parecen acertadas.

¿Por qué estos moderados efectos sobre la actividad en relación a la crisis de 1973? Existen varias razones. La primera, es la distinta intensidad relativa de las subidas: aunque en la actualidad el nivel de precios del crudo se ha algo más que duplicado respecto al considerado de equilibrio hace dos años, en la crisis iniciada en 1973 los precios se sextuplicaron en pocas semanas. Un segundo motivo es que, pese a los desequilibrios exterior y público señalados, los fundamentos macroeconómicos de la economía mundial son ahora mucho más sólidos que entonces. Una

tercera razón es que, con éxito desigual, se han implementado procesos de ahorro energético en todas las actividades productivas. También, en economías que han experimentado apreciaciones de su divisa respecto al dólar, los efectos han sido inferiores. Por último, mercados más flexibles son capaces de absorber variaciones más intensas de precios relativos y una perturbación que tiene su origen en la demanda es más fácil de ser acomodada que una crisis de oferta. Pese a todo, tanto los precios actuales como las previsiones sobre su evolución a medio plazo implican peligros potenciales importantes de debilitamiento del ritmo de crecimiento económico.

Aunque sea difícil hacer predicciones sobre precios de equilibrio, los distintos estudios disponibles, parecen apuntar a que el coste marginal de explotación a corto plazo se encuentra en la zona de 22\$/barril y los de largo plazo—incluidas prospección y perforación— en la de los 28\$. Si esto es así, y aún descontando elementos oligopolísticos en los mercados internacionales y el crecimiento de la demanda, cabría esperar que los precios se situaran a medio plazo en torno a los 25-30\$/barril lo que significaría una reducción algo superior al 50% respecto a los niveles actuales.

La situación descrita hace de este un buen momento para reabrir el debate sobre el “modelo energético” español, sin prejuzgar por ello que el resultado deba o no ser radicalmente distinto a la situación actual. Desde el punto de vista económico, siendo consciente de que el tema tiene también otros componentes, las variables relevantes son distintas según de qué fuente de generación se trate:

- los tipos de interés (dados los costes irrecuperables de las centrales), la duración legal y la amplitud del programa para el caso de centrales nucleares,
- los costes de los derechos de emisión de CO₂ para las centrales de carbón y
- el precio del crudo para el ciclo combinado.

Y, en los momentos actuales, dados los valores y la evolución futura previsible de estas variables, desde el punto de vista estricto de los costes, la opción más rentable es la prolongación de la vida útil de las nucleares ya instaladas, seguida de la opción nuclear (máxime si es generalizada) y de las centrales de carbón, aunque esto último dependerá de la evolución relativa del precio de los derechos de contaminación respecto al crudo.

Por lo tanto, desde este punto de vista, la negativa a prolongar la vida útil de las centrales nucleares en funcionamiento, unida a la moratoria nuclear, implica que la economía española se enfrenta a un dilatado horizonte de energía relativamente cara.

III. LA CAPACIDAD DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Existe una infrecuente unanimidad entre los economistas sobre el hecho de que el problema más importante de la economía española en la actualidad es su abultado déficit exterior que requiere unas necesidades de financiación por encima del 6% del PIB, provenientes en su mayoría de un saldo entre exportaciones e importaciones negativo y cercano al 8% del PIB, que se refleja en una detracción de más de 1,5 puntos porcentuales al crecimiento de la economía española.

Una primera matización, optimista, podría ser que estos datos incorporan un fuerte componente cíclico que se reabsorberá a medio plazo: los elevados precios del petróleo, la fuerte tasa de crecimiento español que genera cuantiosas importaciones y la debilidad de las economías centrales de la eurozona a las que se dirigen dos terceras partes de nuestras exportaciones. Pero no hay muchas bases para el optimismo respecto al componente cíclico del déficit exterior español.

Cálculos razonables indican que si se supone que tanto España como los países competidores en los mercados internacionales alcanzaran su tasa de crecimiento potencial, lo que implicaría una sincronía cíclica al alza, la mejora en el saldo de bienes y servicios en 2004 habría sido del 0,4% del PIB, es decir, explicaría el 13% del déficit. En el supuesto de sincronización cíclica a la baja, la mejora se ampliaría hasta el 0,6%, es decir, el 20% del déficit de bienes y servicios. Si se añade a esto que el comercio de productos energéticos representa un tercio del déficit total de la balanza comercial y su aportación al crecimiento del mismo no supera el 15%, se concluye que la parte más volátil o no estructural del déficit comercial español no supera un tercio de su crecimiento. Al menos dos terceras partes responden a otros factores.

Factores que reflejan una pérdida de competitividad confirmada tanto por los indicadores en términos de precios de consumo como por los costes laborales unitarios y los precios de exportación: desde la puesta en circulación del euro, la economía española ha reflejado un diferencial de precios de consumo del 1,2% acumulativo anual con la eurozona, del 1,4% anual respecto al conjunto de países desarrollados y del 3% respecto a los nuevos países industrializados. Comportamiento confirmado por el de los costes laborales unitarios (CLU) cuya pérdida acumulativa anual ha sido 1,6% tanto respecto a la eurozona como al conjunto de países industrializados. Diagnóstico que refuerza la evolución de las cuotas de exportación por áreas, la creciente penetración de las importaciones y la reducción tendencial de la tasa de cobertura de las importaciones por las exportaciones, que ha retrocedido 16 puntos porcentuales en el último quinquenio hasta alcanzar valores del orden del 60%.

¿A qué se debe esta pérdida de competitividad? Las empresas logran colocar sus productos en los mercados internacionales bien porque ofrecen productos

semejantes a los de otras empresas a precios inferiores –la llamada *competitividad vía precios*–, lo cual puede deberse a que sus costes de producción son inferiores –la denominada *competitividad vía costes*–. Y, también, porque ofrecen bienes de mayor calidad que sus competidores o productos que satisfacen mejor las necesidades o preferencias de un tipo específico de compradores o porque logran productos nuevos para los que existe mercado potencial, lo que se engloba bajo la denominación de *competitividad vía diferenciación, vía activos intangibles y vía innovación*.

Suele aducirse con frecuencia que una economía con el grado de desarrollo de la española no debe basar su competitividad principalmente en las ventajas de costes y precios. Teniendo parte de razón, esta afirmación debe matizarse con cuidado. Es cierto que la economía española no puede competir con los países en vías de desarrollo en términos de costes laborales de la mano de obra poco cualificada y que el mayor valor añadido se genera en actividades cuyo contenido de trabajo no cualificado es mínimo. Pero, por una parte, en la estructura productiva española siguen teniendo un peso relativo mayor que en otras economías de similar grado de desarrollo actividades que requieren poca cualificación –piénsese, por ejemplo, que la industria de la construcción representa en España 7 puntos porcentuales más en el PIB que en la media de la UEM–. Y, por otra parte, es difícil pensar que se pueda tener una mano de obra no cualificada comparativamente cara y una mano de obra cualificada comparativamente barata.

La dinámica de costes fundamental es la laboral, habida cuenta de los bajos tipos de interés que sitúan, como se ha señalado, el coste real de la financiación externa de las empresas por debajo del 5% y de la evolución diferencial ya analizada de los CLU. Es cierto que el comportamiento de los salarios nominales pactados en los convenios colectivos en los últimos años ha sido moderado, pero la cláusula generalizada de indexación automática con el índice de precios al consumo experimentado hace que se trasladen a salarios todos los aumentos de precios derivados de perturbaciones de oferta, como es el caso del crudo.

En la medida en que el mal comportamiento comparativo de los CLU españoles se deba a un problema de ritmo de crecimiento de los salarios nominales, el origen del problema se encontrará en el mercado de trabajo, pero en la medida que se encuentre en el comportamiento de la productividad, el problema se sitúa más en el área de la calidad de los factores y del nivel de desarrollo tecnológico.

El otro elemento determinante de los CLU es la productividad del trabajo, cuyo crecimiento a lo largo de la década comentada ha sido muy débil. En períodos de fuerte generación de empleo, es natural que la productividad del trabajo tenga un dinamismo moderado y en los años 2001-2005 el crecimiento del

empleo ha superado al del PIB, lo que indica –por pura aritmética¹– que los empleos se generan prioritariamente en actividades de bajo valor añadido por trabajador. Esto, teniendo en cuenta que el desempleo español es muy elevado entre los jóvenes no cualificados que buscan su primer empleo² constituye un resultado esperable y coherente con la especialización productiva comentada hace unos minutos, pero es una tendencia que no puede mantenerse por largos períodos sin terminar afectando negativamente a la capacidad de generación de valor añadido apropiable internamente.

Por lo que respecta a los precios, como es bien sabido, su mal comportamiento comparativo se debe a la existencia de actividades protegidas de la competencia localizadas principalmente en ciertos servicios, como lo demuestra el hecho de que los índices de competitividad españoles expresados en términos de precios de exportación no evidencian pérdida alguna de competitividad. Este problema llama la atención sobre la falta de competencia efectiva y, por tanto, sobre la política de defensa de la competencia y, en algunos casos, sobre la existencia de regulaciones protectoras.

El otro factor responsable, y según todos los estudios disponibles el fundamental, de la pérdida de competitividad de la economía española, es el débil comportamiento de la productividad total de los factores (PTF) sobre la que ya me extendí en la intervención del curso pasado.

Dado el esfuerzo relativo de capitalización de la economía española en los últimos 15 años y la intensa generación de empleo de la última década, el hecho de que ello se haya reflejado con menor intensidad en la generación de valor añadido solo es achacable al práctico estancamiento de la PTF.

La importancia del estancamiento de la PTF española es difícil de exagerar si se tiene en cuenta que, a largo plazo, la tasa de crecimiento potencial de una economía viene determinada por la de su PTF. En efecto, si las fuentes del crecimiento son las cantidades utilizadas de capital y trabajo y el crecimiento de la PTF, las primeras tienen, antes o después, un límite físico y, antes o después, se presentarán rendimientos decrecientes de escala. Se puede pensar, con gran optimismo, que la economía española pueda sostener 20 millones de empleos, pero no 30; se puede pensar en profundizar el esfuerzo de acumulación, pero no en que la relación capital/producto crezca indefinidamente.

¹ Recordar que la productividad aparente del trabajo es simplemente el cociente entre el valor añadido y el empleo.

² Los otros dos colectivos en que se concentra el desempleo son mujeres y mayores de 45 años.

En consecuencia, cualquier política encaminada a mantener la expansión pasa por el aumento de la capacidad de crecimiento potencial de la economía española y, por tanto, por la mejora de la PTF.

Existe amplia evidencia, corroborada en todas las investigaciones que se han ocupado del tema, de que las causas de esta debilidad de la PTF son:

1. El escaso desarrollo tecnológico.
2. La insuficiente cualificación de los trabajadores.
3. El deficiente funcionamiento de algunos mercados.
4. Las insuficiencias de dotación de capital público productivo.
5. Deficiencias en los factores institucionales y regulatorios.

IV. POLÍTICAS DE MEJORA DE LA CAPACIDAD DE CRECIMIENTO POTENCIAL

En primer lugar querría insistir en la idea de que *la estabilidad macroeconómica* constituye una condición necesaria, aunque no suficiente, de crecimiento de la productividad y mejora de la competitividad. En una economía abierta a la competencia internacional y en el marco de mercados mundiales de todos los productos comercializables y de capitales, cualquier desvío del equilibrio presupuestario a lo largo del ciclo, más allá de lo habilitado por el funcionamiento de los estabilizadores automáticos en condiciones no críticas, y toda diferencial significativa y estable de costes y precios termina, antes o después, reduciendo las posibilidades de crecimiento potencial.

Dicho esto, a modo de declaración de principios, y sin entrar en una discusión detallada de todas las posibles políticas encaminadas a la mejora de la situación, que excedería con mucho la extensión razonable de esta intervención y la capacidad de su autor, cabe apuntar algunas líneas de acción en los campos ya señalados como causantes del mal comportamiento de la PTF española en la última década.

1. Políticas tecnológicas

En cuanto a la tecnología, la evidencia del atraso relativo español respecto a las economías de similar grado de desarrollo es palmaria. Por una parte, el menor gasto destinado a actividades de I+D+i –que en España se sitúa en el 1%

del PIB frente al 2% de la eurozona o el 3% de los EEUU—. Por otra, la propia estructura de la actividad productiva en la que España no sólo es una usuaria modesta de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) dada su especialización relativa en actividades de moderadas expectativas de crecimiento futuro de la demanda y contenido tecnológico medio, sino que tampoco ha desarrollado un sector tecnológico propio, siendo las inversiones en TICs muy inferiores a la media de la UE. Sin embargo es evidente que, pese a la escasez de su desarrollo, estos sectores son fundamentales para explicar la parte positiva de la evolución de la PTF en la economía española.

En efecto, considerando el período 1996-2005 las ramas TIC explican más del 10% de la variación de valor añadido de la economía española, doblando su peso en dicho valor añadido que, en el período de referencia, se encontraba en el 5,4%. Y, lo que es más importante, explican, no obstante su modesta participación en el valor añadido, más del 30% del aumento de la productividad del trabajo y el 85% del de la PTF en el período.

Constatada la importancia de los efectos de la tecnología –y la modestia de su desarrollo en la economía española– el énfasis, antes que recomendar un aumento del gasto público dedicado a I+D+i –sin dudar de su necesidad– debería dirigirse hacia la eficacia con que se realiza este gasto. ¿Por qué en España el gasto de 1€ público en I+D+i arrastra otro euro privado y en Francia 2? Aparte de la ya mencionada especialización relativa de la economía española y el peso de las pyme en el tejido productivo español, este dato apunta a cuatro tipos de problemas:

1. Problemas de incentivos que incorporan las ayudas públicas (fiscales y subvenciones). La evidencia indica que las subvenciones a corto plazo pueden ser substitutivas del gasto privado que, también en su ausencia, se realizaría, pero a largo plazo se detectan relaciones positivas de complementariedad entre gasto público y privado, lo que llama a una política estable, sostenida en el tiempo y no exageradamente generosa de subvenciones. Los beneficios fiscales apuntan a problemas relacionados con una adecuada definición de las partidas contables que implican realmente gasto tecnológico y a una eficaz supervisión de la efectiva realización de dichos gastos. El ejemplo de la industria farmacéutica, donde la investigación es esencial, pero parte de los gastos clasificados en esta rúbrica se destinan a promoción, constituye un ejemplo a analizar críticamente.

2. Problemas de información. Según los últimos datos de la *Encuesta sobre Estrategias Empresariales*, sólo un tercio de las pyme –empresas con menos de 100 empleados– dice conocer los programas de ayuda a la I+D+i, frente al 90% de las grandes empresas –más de 500 trabajadores–, y sólo el 20% del tercio que dice conocerlas las utiliza, frente a los dos tercios en el caso de grandes empresas. Esto implica que poco más del 5% de las pyme participan en programas de I+D+i

cofinanciados, frente a casi el 60% de las grandes. Aparte la complejidad técnica del sistema de ayudas y la superposición de distintos niveles de incentivos (europeo, español, autonómico), es posible que iniciativas que condicionaran la concesión de ayudas a consorcios de empresas con una participación mínima determinada de pyme, pudiera ayudar a paliar este problema.

3. *Problemas de coordinación entre y diseño de programas de las distintas administraciones territoriales y entre centros públicos y privados de investigación.* El tema de la pluralidad no coordinada de programas plantea dos tipos de problemas: el primero, que la obtención de información es más compleja —con los problemas que esto conlleva y que acabo de comentar— el segundo, que el resultado es una excesiva diseminación de los recursos públicos que los hace insuficientes en muchos casos en una actividad en que los costes fijos son importantes. El tema del diseño institucional es cada día mas importante, como señala toda la literatura especializada desde comienzos de la década de 1990. En España, en el área de infraestructuras, los resultados obtenidos por los parques tecnológicos son magros por serlo su capacidad de atracción de empresas. Ello se debe a que el diseño de los mismos se ha basado en la idea de que la simple disponibilidad de infraestructuras físicas genéricas incentivaría a las empresas a beneficiarse de los posibles efectos externos de la concentración de actividades tecnológicas. Idea errónea, porque ni los efectos externos son significativos, ni el principal obstáculo a la realización de actividades de I+D+i se encuentra en la disponibilidad de suelo o comunicaciones. Más sensato parece que los centros tecnológicos realicen investigación encargada por las empresas, ofrezcan servicios de consultoría y asesoría tecnológica —incluso contables para las pyme— y faciliten las relaciones entre los centros públicos de investigación y las empresas. Esto tendría un triple efecto positivo: reduciría los elevados costes fijos de inicio de la actividad al repartirlos entre varios usuarios, facilitaría el acceso a las ayudas públicas y, también, ayudaría a la implantación de sistemas contables y de control interno de procesos complejos y costosos que, de nuevo las pyme, con frecuencia no tienen capacidad para desarrollar internamente. Otro ejemplo de mejora en el diseño institucional sería el de las Oficinas de Transferencia Tecnológica, que en la práctica se han dedicado a la gestión burocrática de las demandas recibidas, pero no a la transferencia y comercialización de la tecnología.

4. *Problemas relacionados con los instrumentos financieros adecuados para fomentar las actividades tecnológicas.* Solo dos breves apuntes. Es posible que la regulación del capital riesgo no sea la adecuada habida cuenta de la evidencia de que éste se está utilizando fundamentalmente no tanto para financiar capital semilla cuanto para adquirir empresas ya consolidadas de sectores no siempre tecnológicos —piénsese que la cartera de empresas en el punto de mira del capital riesgo en estos momentos pertenecen a sectores como la fabricación de calzado, droguería y perfumería, ITV, distribución de electrodomésticos o restauración— y, en su caso, excluirlas de la negociación en bolsa. Es también posible que

una regulación que admitiera que los fondos de pensiones pudieran dedicar, por ejemplo, el 1% de sus recursos a invertir en capital riesgo, aumentaría enormemente los recursos financieros disponibles para ese fin.

2. Políticas de formación

Tras estos breves apuntes sobre política tecnológica, haré otros sobre las políticas de formación.

En cuanto a la *cualificación del trabajo*, es evidente que si este se mide por el nivel de estudios de los trabajadores, la mejora en los últimos 25 años, derivada de la obligatoriedad y gratuidad de la enseñanza, es espectacular: desaparición del analfabetismo, duplicación del porcentaje de trabajadores con estudios superiores, etc. Sin embargo, cuando se compara la estructura del empleo por niveles de estudios en España y, por ejemplo, la UEM, se observa que la mitad de la mano de obra europea tiene estudios secundarios frente al 20% español, siendo esta cualificación la requerida por una parte relevante de las actividades industriales.

Es difícil encontrar indicadores de calidad que permitan comparaciones internacionales, pero suponiendo que existe una correlación significativa entre el gasto medio por estudiante y la calidad de la educación, el sistema español presenta deficiencias importantes en sus dos extremos: mientras que el gasto por estudiante en primaria y secundaria es similar al de la media de la OCDE, en educación infantil sólo alcanza el 80% de la media y en los estudios superiores poco más del 60%. Por último, indicadores de calidad basados en niveles de conocimientos adquiridos por los estudiantes apuntan deficiencias relativas importantes precisamente en primaria y secundaria en que el gasto medio es semejante al de los países avanzados. Este conjunto de evidencia apunta a problemas en distintas áreas:

1. Los escasos incentivos a realizar estudios secundarios que no conduzcan a la obtención de una titulación superior, que apuntan a insuficiencias de la *formación profesional* y en el puesto de trabajo. Iniciativas razonables en este campo podrían ser la flexibilización de los sistemas reglados de FP y el mejor diseño de los contratos laborales con contenido formativo.

2. La deficiente *formación continua* y de los parados, particularmente de los mayores de 45 años de larga duración. Parece razonable preguntarse si la administración de los fondos públicos destinados a este fin debe o no estar en manos de los agentes sociales y si los programas de formación de parados no deberían diseñarse para colectivos mucho más específicos en función tanto de las causas del desempleo como de las necesidades de formación de las empresas del entorno geográfico de los parados.

3. Los frecuentes cambios de asignaturas y contenidos básicos en la educación primaria y secundaria, que ha conducido a que los alumnos cursen un número excesivo de asignaturas sin que exista diferenciación en su importancia relativa y a que el profesorado, al no haber sido formado para hacer frente a estos cambios, haya perdido motivación y su calidad se haya visto deteriorada. Parece razonable pensar que debería haber un acuerdo duradero respecto al carácter fundamental de las materias que más ayudan a la capacidad de razonamiento y comprensión, lo que apunta a la concentración de esfuerzos en lengua y matemáticas y, también, revisar el grado de diferenciación de los itinerarios.

Me permitirán que no mencione la enseñanza superior porque, dada la densidad de catedráticos de Universidad presentes, no podría aspirar a consenso alguno.

3. Mercados

Por su importancia relativa centraré mis comentarios principales en el mercado de trabajo. Pese a la creciente liberalización del mismo que han supuesto las sucesivas reformas desde la que instauró el contrato temporal de fomento del empleo en 1984 y al proceso de creación de empleo descrito, subsisten aspectos negativos del funcionamiento del mercado de trabajo español pueden sintetizarse en dos: una tasa de paro aún elevada y muy concentrada en tres colectivos –jóvenes no cualificados en busca de primer empleo, mujeres y parados de larga duración mayores de 45 años– y una tasa de temporalidad que triplica le media de la UEM y se sitúa desde hace más de dos décadas en torno al 33%, alcanzando un máximo histórico del 35% en 1995.

Desde el punto de vista de los problemas abordables con reformas del marco regulador cabría apuntar las siguientes posibilidades:

1. La elevada tasa de temporalidad se debe en una pequeña parte a la discriminación salarial y, en gran medida al mayor coste de los contratos indefinidos que incluye tanto los mayores costes de despido como la alta probabilidad de que éste sea declarado improcedente. Dada la experiencia fallida en este tema de las últimas reformas, una posible solución sería que tanto la calificación del despido como la cuantía de la indemnización tuvieran dos niveles. El primero, con rango de ley, que fijara una indemnización mínima modesta en términos de días por año trabajado y que definiera como improcedente sólo el despido discriminatorio. El segundo, determinado en la propia negociación colectiva, que determinara, en su caso, indemnizaciones mayores y causas de despido improcedente más allá del discriminatorio.

2. El problema del desincentivo a la búsqueda de un nuevo empleo derivado de ciertos regímenes de protección del desempleo unido a elevadas indemni-

zaciones por despido llama a una modificación conjunta de ambos aspectos en la línea de ser incluso más generoso, pero durante un plazo más breve. Existe abundante evidencia de que la existencia per se de costes de despido y protección a los parados no se puede asociar a elevados niveles de paro, salvo que la protección sea muy dilatada en el tiempo y no vaya acompañada de un proceso de formación de los desempleados. Por lo tanto, las mejoras en la formación y disponibilidad de los parados protegidos aumentarían la probabilidad de abandonar la situación de desempleo.

3. En el tema de la negociación colectiva, ausente en todas las reformas que han buscado un consenso entre las cúpulas de sindicatos y patronales, se plantean dos problemas: la estructura en cascada y la ultraactividad. La línea de reforma más sensata apunta a la convivencia de dos niveles de negociación: un convenio general (nacional o sector) y convenios de empresa, cuyos contenidos serían distintos. Los primeros regularían temas relativos a condiciones generales de trabajo, higiene y seguridad, jornada, etc. dejando tanto los salarios como los temas relativos a despido e indemnizaciones para el convenio de empresa.

No hablaré en detalle de otros mercados, pero haré ciertos comentarios menores sobre algunos:

— Mercado de directivos: tema relacionado con las normas de gobierno corporativo. Convendría reflexionar sobre la evolución del tema desde los escándalos financiero-contables de 2000, la hipotética mejora de la calidad de gestión derivada de las distintas regulaciones introducidas, la regulación de las opas y la conveniencia o no del principio generalizado de “cumplir o explicar” que, por ejemplo, sigue la regulación española en esta materia y ha sido seguido en el reciente Código Unificado de Buen Gobierno.

— Mercados financieros en relación a los recientes movimientos corporativos. Pueden encontrarse bastantes similitudes entre las condiciones previas al estallido de la burbuja tecnológica estadounidense (exceso de liquidez, sobrevaloración de activos financieros, crecimiento fuerte) y los intensos movimientos corporativos que estamos viviendo. Movimientos que afectan principalmente a un sector regulado en sus precios, como el eléctrico, y a otro inmerso en un *boom* duradero que presenta síntomas de agotamiento, como el de la construcción. Los temas relativos a la anticipación y prevención de posibles crisis financieras se encuentran en un lugar prioritario de las agendas de todos los organismos internacionales y el reciente Comité de Estabilidad Financiera español, formado por el Ministerio de Economía, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores y la DG de Seguros, tiene por delante un importante trabajo que realizar.

— Mercado de la vivienda dónde parece que la disponibilidad de suelo edificable no es un obstáculo a su desarrollo, aunque su repercusión en el precio

final es excesiva. El desarrollo de un mercado de alquileres es fundamental y ello se vería favorecido por una modificación legislativa que repartiera los riesgos de forma más equilibrada entre arrendador y arrendatario y/o por el desarrollo de instituciones intermediadoras que facilitaran la información y asumieran una parte de los costes de transacción del mercado. En esta dirección, aunque con resultados todavía modestos, la Agencia Pública de Alquileres podría ayudar a dinamizar este mercado.

— Algunos mercados menores fuertemente protegidos de la competencia, como pueden ser, entre otros, el de oficinas de farmacia, colegios profesionales o fedatarios públicos, en los que las iniciativas que comenzaron a tomarse hace ya dos décadas se han visto frenadas, sin lugar a dudas por la gran influencia de las organizaciones corporativas de estos sectores.

4. Algunos aspectos institucionales

Por último, en cuanto a los numerosos factores institucionales, señalaré sólo tres puntos de atención que, inevitablemente, indican el sesgo de quien les habla hacia los problemas que menos desconoce:

1. La mejora del *marco regulador*. En la medida que existen fallos de mercado y riesgos sistémicos que el mercado no puede solucionar, la regulación de ciertas actividades en una realidad necesaria en todas las economías. Esto es particularmente relevante en el mundo financiero, donde la existencia de información asimétrica entre los agentes es significativa. En esta área, el modelo actual español mejoraría en mi opinión si se dieran los pasos necesarios para implantar un modelo pleno de *twin peaks*: dos únicas instituciones supervisoras, una para la solvencia (Banco de España) y otra para las conductas (Comisión Nacional del Mercado de Valores) que absorberían las funciones actuales de la Dirección General de Seguros. Y quizá una habilitación más flexible del Gobierno a ambas instituciones para desarrollar preceptos de rango inferior como los Reglamentos y las Circulares. Y, en todas las áreas, existen posibilidades de mejora en los aspectos relativos al régimen sancionador, a la neutralidad de las intervenciones (equidad horizontal), a la proporcionalidad de las mismas (equidad vertical) y a la transparencia en el funcionamiento de las instituciones, teniendo no obstante presente el principio de que demasiada información es una sutil forma de mantener desinformados a los agentes no expertos.

2. La *evaluación de políticas públicas*. El aumento en la cuantía, complejidad y el proceso de descentralización de los programas de gasto público, hace imprescindible contar con instrumentos adecuados de evaluación de la eficacia del gasto, lo que exige, como mínimo, la fijación de objetivos cuantitativos precisos y vin-

culantes. Esto impondría mayor disciplina a las Administraciones Públicas, pero su efecto más positivo sería poder mejorar el diseño (instrumentos e incentivos) de cada programa individual de gasto. En una economía como la española en la que, como se ha señalado, existen carencias importantes en tecnología, educación e infraestructuras productivas, el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria y la racionalidad en el uso de recursos públicos exige no fijar como objetivo dedicar a cada área el porcentaje del PIB que destina el país de la UE que más gasta en esa finalidad, sino diseñar políticas que aumenten la eficacia del gasto. Por ello, la ampliación de cualquier programa debería ir precedida de un análisis de idoneidad de los instrumentos utilizados y de las mejoras de eficacia posibles que justificasen el aumento del gasto. Esperemos que la recién creada Agencia Estatal de Evaluación de Servicios y Políticas Públicas pueda ayudar a crear esta cultura en la Administración española.

3. Una evaluación más precisa de los efectos a medio y largo plazo de los *cambios demográficos*, en particular del envejecimiento y el aumento de la inmigración. Para calibrar la magnitud del problema bastará con señalar que en el último cuarto de siglo la población española creció un 24%, frente a la media de la UEM que fue del 13,5%. Las últimas proyecciones disponibles de Eurostat para 2050 predicen un aumento de la tasa de dependencia (número de personas de 65 o más años por cada 100 en edad de trabajar) desde el 36% actual al 50% y, en el caso español, estas cifras se ven incrementadas en 12 puntos porcentuales. La importancia de la inmigración es patente si se tiene en cuenta que, desde 1996, la dinámica de la población española viene explicada en un 90% por el aumento de residentes extranjeros y sólo en un 10% por el movimiento natural de la población. Un tema que afecta, al menos a:

- El sistema público de pensiones que, siendo de reparto puro, con las tasas de dependencia mencionadas exigiría un tipo de rendimiento interno imposible de alcanzar.
- El Sistema Nacional de Salud, teniendo en cuenta que los mayores de 64 años gastan, por media, 4 veces más en servicios de salud que el resto de la población y que el envejecimiento implica un aumento de enfermedades crónicas y degenerativas.
- Los programas de tercera edad y de dependientes al aumentar el peso relativo de la población de dependientes con ingresos bajos.
- La escuela pública y concertada al requerir la inserción social de una voluminosa inmigración.

Como podrán observar, una larga y densa agenda de posibles reformas. Nada más y muchas gracias por su atención.