

Reformas estructurales en la UE: promesas de prosperidad futura

La puesta en marcha del programa Next Generation EU (NGEU)¹ abre la «ventana de oportunidad» reformadora más clara en años, si no en décadas, en España y otros países de la UE. Parte de esta esperanza viene de las inversiones estructurales que se financian, pero también son fundamentales las reformas económicas asociadas al programa. Pero las reformas promovidas «desde Bruselas» no agotan la agenda reformista de los países europeos. En este artículo exploraremos el contenido de las agendas de reformas estructurales que manejan los países de la UE, ya vengan de la propia Unión o del ámbito nacional, y la razón por la que se configura de una determinada manera. Va a ser un ejercicio muy ilustrativo para perfilar qué tipo de futuro se persigue en Europa.

Reformas estructurales: una definición

Empecemos con una pregunta sencilla: ¿en qué consisten las reformas estructurales? Si esta cuestión se hubiese hecho a principios de los años noventa del siglo pasado al conjunto de los economistas, la respuesta más probable hubiese sido alguna variante de «cualquier intervención en la economía que genere un incremento del crecimiento a largo plazo». Si repitiésemos el cuestionario dos décadas después, hacia 2010, este consenso posiblemente habría incluido, además del objetivo de eficiencia anterior, que esas acciones también tuviesen efectos equitativos. Hoy en día, lo más probable es que se sumase un tercer elemento a la respuesta y que apareciese la coletilla de que dicho crecimiento fuese, además, sostenible desde un punto de vista medioambiental. Así, pues, la visión actual es que las reformas estructurales son actuaciones que permiten mejorar la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad de la economía y, de esa manera, generar más bienestar futuro, para más personas.

Este cuestionario hipotético pretende hacer patente un elemento clave, que no siempre se pone de manifiesto: la agenda de reformas estructurales no está esculpida en piedra, sino que depende del momento histórico. Y esta dependencia se debe a dos elementos. El primero, que las tendencias claves para la economía varían, en especial la demografía y la tecnología. El segundo, que los condicionantes políticos y sociales también evolucionan. No es lo mismo reformar un país en pleno *boom* demográfico, en plena transición hacia la industrialización y con un régimen no democrático (léase el desarrollismo español de la década de 1960), que hacerlo en un país inmerso en una revolución digital, abierta internacionalmente, con una democracia plena y en rápido envejecimiento, como la España actual.

Los condicionantes de la agenda de reformas

Pues bien, ¿cuál es la agenda actual que necesitan España y Portugal? Aunque a veces tendemos a pensar en términos muy idiosincráticos, y en algunos aspectos está justificado, lo cierto es que la mayoría de los países de la UE comparten un núcleo duro de reformas estructurales necesarias. Es lógico, ya que hemos dicho que las tendencias económicas y los condicionantes políticos y sociales son semejantes, si no comunes, en la mayoría de los países europeos. Así pues, ¿a qué condiciones debería ser capaz de responder una agenda de reformas europea?

En primer lugar, debería facilitar no solo la adaptación sino también el aprovechamiento de las posibilidades del acelerado cambio tecnológico y dar respuesta a las exigencias de la transición demográfica, en particular las implicaciones del envejecimiento de la población y del alargamiento de la esperanza de vida. En segundo lugar, dicha agenda debería estar adaptada a un contexto internacional muy específico, el que deriva de formar parte de la UE. Por último, las reformas deberán ser adoptadas e implementadas en unos países que comparten el hecho de ser democracias plenas, aunque crecientemente polarizadas, y con tendencia a la desconfianza de cara al futuro, que se traslada a una cierta visión defensiva del *statu quo* europeo en sentido amplio.

Dejemos de lado, por el momento, este último elemento, que tiene mucho que ver con cómo hacer buenas reformas, tema del siguiente artículo del Dossier,² y centrémonos en las dos primeras cuestiones, que están relacionadas. El hecho de ser miembro de la UE implica que se participa de una determinada concepción compartida del tipo de sociedad y economía a la que se quiere llegar. ¿Cuál? Los propios contenidos del NGEU generan una serie de adjetivos que describen bien esa visión: la UE del futuro quiere ser verde, digital, inclusiva, cohesionada (territorial y socialmente), sostenible, resiliente y orientada al futuro.

Pero ser parte de la UE también comporta una exigencia en las reformas que de forma general no se menciona: tienen que servir para reforzar la integración europea y, en particular, su dimensión económica. De entrada, la existencia misma del instrumento del NGEU, por lo que comporta de salto en la capacidad de gasto y de nuevas opciones de financiación, es un elemento federalizante de primer orden. Recordemos que, a fin de financiar el programa, se va a producir un aumento significativo del techo de recursos propios del presupuesto de la UE y se va a emitir deuda europea. Además, y como ha sucedido en el pasado con otros instrumentos, el hecho de que el NGEU tenga un calendario definido no implica que no se pueda reactivar en el futuro ante *shocks* económicos adversos. En definitiva, el NGEU generará una herencia en forma de mayores ingresos y, potencialmente, capacidad de gasto e inversión futuros si fuese necesario.

1. Para más detalles sobre el NGEU, véase el artículo «Capacidad de transformación e impacto macroeconómico del NGEU» en este mismo Dossier.

2. Véase el artículo «Reformar bien: misión ¿imposible?» en este mismo Dossier.

Un segundo aspecto que tampoco se acostumbra a mencionar es que, cuando las reformas vinculadas al NGEU se desarrollen, la eurozona podrá funcionar mejor como área monetaria. Por ejemplo, la reducción de rigideces laborales ayudará a que la respuesta ante *shocks* futuros sea en mayor medida en ajustes de salarios y no de empleo, que es lo que sucede en la actualidad.³

Así pues, el NGEU comporta un doble objetivo: la aceleración hacia una UE del futuro más eficiente, equitativa y sostenible y un salto cualitativo en materia de integración europea. Esta doble esperanza, lo hemos dicho antes, pivota en dos ejes diferentes, una serie de inversiones con finalidad estructural y una serie de reformas estructurales. Estas últimas son distintas en función del país, pero, de hecho, comparten una concepción común (ya saben, reflejo de unos condicionantes económicos, políticos y sociales semejantes, los antes mencionados). Pero es que, además, las reformas estructurales que se encuentran encima de la mesa no son solo las que propone Bruselas, también los estados tienen sus propias estrategias.

Inferir una agenda reformista nacional tipo: de lo particular a lo común

Es relevante, por tanto, identificar una agenda nacional tipo. Este no es un ejercicio sencillo y lo ideal sería inferir directamente una serie de elementos compartidos a partir de lo que proponen hacer los países avanzados en materia de reformas. Este enfoque de «abajo a arriba» nos proporcionaría la tranquilidad de ir filtrando diferencias políticas, sectoriales, sociales, culturales y nacionales y llegar a una visión de conjunto.

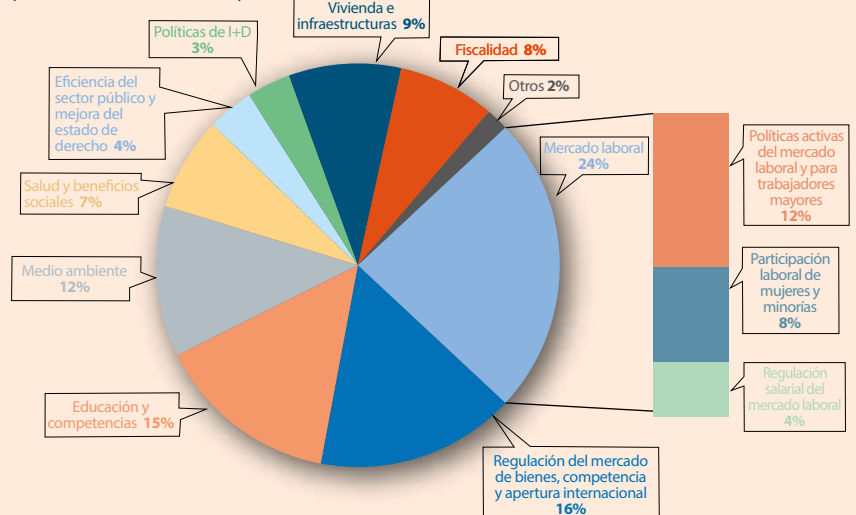
Esta es precisamente la metodología que propone la OCDE en un estudio reciente y que tiene la virtud de clarificar qué está en la mesa actualmente de las sociedades avanzadas en materia de reformas.⁴ El gráfico adjunto, que se elabora en función de datos de la OCDE pero que reagrupa las categorías a fin de delimitar mejor las palancas estructurales que se intentan activar, es muy ilustrativo. Casi tres cuartas partes de las reformas estructurales de los países avanzados se centran en cuatro ámbitos. El primero, fundamental en cualquier sociedad moderna, es el del mercado laboral. Solo un mercado laboral eficiente podrá generar las condiciones de base para atajar, en uno de sus puntos clave, la desigualdad. Aquí los países proponen una triple estrategia: la mejora de las políticas activas, con especial énfasis en la reconversión de los trabajadores de mayor edad; el aumento de la participación de las mujeres y también colectivos minoritarios, y, finalmente, cambios en el salario mínimo.

El segundo ámbito es el núcleo duro de cualquier economía competitiva: asegurar una competencia justa, tanto interna (mercados de productos, política de competencia) como externa (apertura exterior). La tercera área es la educación, en sentido amplio. Aquí se busca actuar sobre la acumulación de capital humano, factor fundamental del crecimiento a largo plazo, con incidencia tanto sobre la educación, en sentido más formal, como sobre la disponibilidad de competencias clave. Para terminar, la cuarta área temática priorizada es la medioambiental, en la que se incluyen aspectos como reducir la contaminación, incorporar las externalidades ambientales a los precios de los bienes y activos o acelerar el ritmo inversor en infraestructuras verdes. El tercio restante de acciones estructurales se ubica en áreas como la salud y los beneficios sociales (reflejo de los tiempos de pandemia que estamos viviendo), la eficiencia del sector público, la mejora de las reglas del juego institucionales (esto es, del estado de derecho) y el estímulo de la política de investigación y de innovación.

Este es un menú razonable, reflejo de los tiempos, y que combina la atención a los objetivos de las reformas estructurales que se han ido añadiendo en cada época: la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad. La cuestión ahora es pasar de esta agenda prototípica a la realidad, es decir, toca aterrizar en lo difícil: cómo reformar. O, en otras palabras, toca centrarse en la ciencia y el arte del buen reformar. Un tema fundamental al que dedicaremos nuestro artículo siguiente.

Países desarrollados: agenda de reformas estructurales

(% del total de reformas)



Fuente: CaixaBank Research, a partir de datos de la OCDE.

Àlex Ruiz

3. Es decir, en términos académicos, la eurozona estará algo más cerca de ser lo que se denomina Área Monetaria Óptima.

4. OCDE (2021). «Going for growth 2021: Shaping a Vibrant Recovery».