

## Reformar bé: missió impossible?

Per què és tan complicat fer reformes? Per què, si les reformes estructurals tendeixen a millorar les perspectives futures de la majoria de la població, és tan difícil adoptar-les? La dificultat rau, precisament, en dues de les paraules anteriors, futur i majoria. Les reformes prometen beneficis en el futur, però tendeixen a generar costos en el present. Les reformes prometen beneficis per a molts, però no per a tothom. O, en termes més formals, els costos i els beneficis es distribueixen de manera asimètrica entre la població i en el temps. I això és problemàtic, perquè, si alguna cosa beneficia de manera difusa molts però perjudica uns pocs, aquests últims estan molt incentivats per organitzar-se en forma de *lobby*. Com també és problemàtic que els costos de les reformes es concentrin a curt termini i els beneficis, en el futur, perquè això implica que els polítics, que haurien d'impulsar-les, s'enfronten al dilema de patir els costos polítics de la seva adopció sense poder capitalitzar-ne els beneficis en el cicle electoral immediat.

### Reformes a Espanya? Doncs sí

En aquesta tessitura, no és estrany que les reformes siguin l'eterna assignatura pendent a molts països. No obstant això, no cal caure en una mena de pessimisme històric. En particular, cal descartar una visió derrotista sobre la capacitat reformadora del nostre país. En contra del que, a vegades, es pugui creure, Espanya ha estat activa en matèria de reformes estructurals. A vegades, amb resultats irregulars, com en el cas de les reformes laborals, però, altres vegades, amb efectes notables, com en el cas del Pla d'Estabilització del 1959, dels Pactes de la Moncloa del 1977, de l'entrada a la UE el 1986, del Mercat Interior Europeu el 1993 o de la integració a la UEM el 1999.

Què ens diuen aquests intents reeixits sobre les condicions en què és més probable que s'emprenguin reformes? El contextos en què es tiren endavant totes aquestes reformes comparteixen uns trets comuns. En primer lloc, es decideix reformar en temps difícils, o molt difícils, en l'àmbit econòmic. Ja sigui quan l'autarquia franquista està a punt de col·lapsar per falta de divises amb què pagar el petroli, quan la inflació amenaça amb enfonsar la Transició, quan Espanya afronta l'entrada a la UE amb la indústria en plena reconversió i amb l'atur disparat, o quan s'enfronta a la necessitat de sanejar les finances públiques i de privatitzar sectors fonamentals de l'economia en plena recessió postolímpica.

Un segon element compartit d'aquestes reformes és que, si més no en democràcia, el Govern ha gaudit d'una majoria confortable. És el cas dels Pactes de la Moncloa, de l'adhesió a la UE o de l'entrada en l'euro. Per acabar, un tercer element és que hi ha el que podríem anomenar, en termes generals, un referent –o una obligació– exterior. Aquest és el paper de l'FMI en el Pla d'Estabilització de 1959, dels referents italians i alemanys en la política de rendes que va inspirar els Pactes de la Moncloa i del compromís amb la UE en l'adhesió i en l'entrada a la zona de l'euro.

En definitiva, les reformes estructurals reeixides a Espanya s'han adoptat quan hi ha hagut pressió exterior, quan hi ha hagut governs forts i quan s'ha estat en temps difícils. A Espanya, només? No, la veritat és que hi ha abundant literatura empírica que confirma que aquests tres determinants acostumen a coincidir en la posada en marxa de reformes estructurals en moltes altres geografies i èpoques, i també per a diferents variants de reformes.<sup>1</sup> Perquè una qüestió clau és que les reformes esmentades s'anomenen, en literatura econòmica, de canvi de marc, és a dir, que afecten elements definitoris del funcionament econòmic (els típics programes de liberalització, per exemple). Però la veritat és que les reformes que podríem anomenar temàtiques, com la laboral o la del mercat de productes, també es donen amb més probabilitats quan es combinen els tres factors anteriors.

Les reformes s'inicien en temps difícils perquè, en aquest context, la capacitat de negociació dels principals afectats sol ser menor i els costos relatius per al decisor públic solen ser limitats: si la situació contemporània és dolenta, el polític pot percebre que la inacció és més costosa electoralment que la presa de decisions, fins i tot si això li comporta enfrontar-se a grups de pressió organitzats. De la mateixa manera, si hi ha pressió exterior, per exemple, en forma de compromisos internacionals, el polític és capaç de «traslladar» una part del cost de la reforma a aquest àmbit. I, finalment, un Govern fort disposa del que podríem anomenar més «capital polític». És una metàfora conceptual que intenta capturar el fet que els governs disposen d'un cert grau de popularitat i de suport que poden destinar a polítiques molt diferents: només quan aquest capital abunda, és raonable pensar que s'invertirà en quelcom tan costós políticament com les reformes.

1. Vegeu Masuch, K., Anderton, R., Setzer, R. i Benalal, N. (2018), «Structural policies in the euro area», ECB Occasional Paper, (210), i Galasso, V., Dang, T., Hoj, J. i Nicoletti, G. (2006), «The Political Economy Of Structural Reform: Empirical Evidence From OECD Countries», OECD Economics Department Working Papers, núm. 501.

## De l'adopció als efectes de les reformes estructurals

Fins aquí hem establert tres factors que incrementen la probabilitat que s'adoptin reformes estructurals. Passem ara a una segona qüestió fonamental, la dels seus efectes. Hem començat l'article dient que les reformes tendeixen a generar beneficis a llarg termini. Però hi ha un element addicional que és crític en aquest resultat: els beneficis esperables seran diferents en funció de la situació econòmica, si més no en certs tipus de reformes. Així, està força ben establert que les reformes laborals tendeixen a generar més bons resultats quan s'adopten en moments econòmics positius. Aquí, salta a la vista, es genera un problema en aparença irresoluble. Per exemple, és més probable adoptar una reforma que flexibilitzi el mercat laboral enmig d'una crisi, però, si s'adopta, pot provocar més destrucció d'ocupació a curt termini.

És possible reconciliar aquesta tensió i ser capaços no solament de reformar, sinó també de reformar bé, en el sentit que la reforma sigui efectiva? No és fàcil i no sempre és possible, però l'evidència apunta a una solució parcial. Moltes de les reformes actuen pel costat de l'oferta de l'economia per generar beneficis, però els seus costos emanen dels efectes en la demanda a curt termini. La solució, en aquests casos, és actuar combinant les reformes amb una política econòmica expansiva, en general mitjançant un augment de la despesa o de la inversió, que faciliti compensar parcialment aquests impactes negatius a curt termini sobre la demanda. Disminuint en certa manera els costos a curt termini millorem la situació i, en certa manera, facilitem que els efectes s'assemblin més als que obtindríem en el cas d'implementar la reforma en els bons temps.

Altres elements del bon reformar inclouen tres aspectes clau addicionals: la credibilitat, la qualitat institucional i la compensació als perjudicats.<sup>2</sup> En primer lloc, doncs, la credibilitat. En la implementació de les bones reformes, és difícil identificar un element que sigui alhora tan crític com inaprehensible. No en va, la credibilitat augmenta si les reformes són autèntiques reformes. O, dit d'una altra manera, és especialment nociu anunciar una bateria de petits canvis com si fossin accions de gran importància. També s'ha demostrat crític proveir de tota l'evidència tècnica possible, una opció que allunya les reformes de lectures massa polititzades (aquestes últimes s'associen a beneficis per a una part, no per a tothom) i que proporciona la transparència, un altre atribut clau.

Un segon element, hem dit, és la qualitat institucional. Els estats que funcionen bé des del punt de vista institucional implementen millors reformes. En particular, són capaços de «protegir» les reformes dels canvis polítics futurs i de garantir que els beneficis esperats s'acaben produint. En aquest sentit, a vegades, les bones reformes en àmbits determinats impliquen reformes polítiques prèvies, que garanteixin que les primeres puguin fructificar.

El tercer element fa referència a la compensació dels grups que perden pels canvis que introdueixen les reformes. Hi ha moltes maneres de plantejar-ho, des de les compensacions directes fins a vies més estratègiques. La història ha demostrat que una de les opcions més fructíferes és fer reformes simultànies, típicament àmplies, que permetin oferir intercanvis acceptables. Seria el cas, per exemple, dels marcs laborals que actuen alhora sobre els àmbits de la flexibilitat (per exemple, fent més adaptable l'acomiadament) i de la seguretat (oferint polítiques actives, que incrementin l'ocupabilitat, i rendes, que cobreixin les necessitats durant la transició al nou lloc de treball). Així es va fer, per exemple, en dissenyar l'anomenada *flexisecurity* danesa.

Arribem al final, i vostè, lector, es pot plantejar la gran pregunta: llavors, és probable que els països europeus adoptin reformes ambicioses i efectives, aquesta vegada sí, en el context de la «finestra d'oportunitat» de l'NGEU? Una resposta taxativa no és possible, però hi ha motius per tenir una esperança continguda. Les condicions de partida són semblants en dos grans aspectes a la majoria de països: vivim temps econòmics difícils i hi ha un element disciplinador exterior, la condicionalitat associada al desemborsament dels fons de l'NGEU. A més a més, i aquesta és una diferència abismal amb molts altres intents reformadors, vivim un episodi d'estímul econòmic amb pocs precedents, la qual cosa hauria de facilitar que es pugui pal·liar una part dels costos a curt termini pel costat de la demanda. Per acabar, no hi ha res que impedeixi tenir cura de la credibilitat, compensar amb intel·ligència els perdedors de l'*statu quo* i blindar institucionalment les reformes. Així i tot, cal reconèixer que la polarització política podria ser una rêmora per a l'impuls reformador. Però, si es prenen en consideració tots els factors, som optimistes i pensem que, potser, aquesta vegada es podria tornar a assistir a un nou cas d'èxit de reforma a molts països de la UE, i entre ells, per què no, Espanya.

Àlex Ruiz

2. Vegeu Khemani, S. (2017), «Political economy of reform», World Bank Policy Research Working Paper 8224.