

**Resumen**

**Estudios Económicos de la OCDE**

**ESPAÑA 2003**

**Overview**

**OECD Economic Surveys: Spain - Volume 2003 Issue 7**

**Spanish translation**

Los Resúmenes son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE.  
Todos los Resúmenes se pueden obtener de forma gratuita  
en el OCDE Online Bookshop : [www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)  
Este Resumen no es una traducción oficial de la OCDE.



**ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT**  
**ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS**

## DIAGNÓSTICO Y RECOMENDACIONES

***Mantener una economía fuerte a medio plazo requiere continuar con el proceso de reformas***

1. La economía española se ha mantenido notablemente fuerte gracias a las reformas estructurales aplicadas desde mediados de los 90, dentro del marco de una sólida política macroeconómica. El empleo ha aumentado vigorosamente, lo que ha permitido a la economía crecer más rápidamente que la media de la zona del euro, incluso durante la reciente desaceleración. Para mantener estos pujantes resultados a medio plazo es necesario continuar con el proceso de reformas. *En primer lugar*, la persistencia del diferencial de inflación con respecto a la zona del euro es preocupante, ya que supone una erosión progresiva de la competitividad y podría conducir a un período de menor crecimiento. El diferencial de inflación, que se debe en parte a factores excepcionales, pone de manifiesto la necesidad de continuar con las reformas del mercado de trabajo y de fortalecer la competitividad en ciertos sectores. Reformas adicionales en dichas áreas contribuirán asimismo a reducir el paro, que es principalmente estructural y que, pese a haber disminuido considerablemente, sigue siendo uno de los más altos de la OCDE. *En segundo lugar*, los aumentos de la productividad han seguido siendo escasos, en parte como consecuencia de los efectos positivos del fuerte crecimiento del empleo. Para acelerar la convergencia real es necesario eliminar los obstáculos al desarrollo de las actividades de mayor valor añadido, fomentar la mejora del capital humano, reducir la brecha en materia de innovación y acelerar la lenta penetración de las nuevas tecnologías. *En tercer lugar*, una reforma del mercado inmobiliario es deseable, a fin de incrementar la movilidad laboral, mejorar la asignación de recursos y evitar el riesgo de que se genere una burbuja especulativa. *Por último*, se necesitan reformas que permitan afrontar las consecuencias del envejecimiento de la población. Dichas reformas deberían introducirse gradualmente desde ahora para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas, que se verán amenazadas por el acusado aumento del gasto en pensiones y en servicios médicos y sociales a partir de 2020-25.

***La desaceleración fue leve, pero la inflación sigue siendo elevada***

2. España no se libró de la desaceleración económica que sacudió a los países de la OCDE, pero sus resultados fueron mejores que los de la mayor parte de ellos. El crecimiento fue del 2 por ciento en 2002, manteniéndose el diferencial positivo con respecto a la media de la zona del euro en 1¼ puntos porcentuales. La inversión en vivienda ha sido el componente más dinámico de la demanda y su precio ha experimentado un pronunciada subida. La creación de empleo ha continuado su buena marcha, aumentando cerca de un 1½ por ciento, pero los aumentos de la productividad han seguido siendo escasos. No obstante, el paro subió por primera vez desde 1994, alcanzando un 11½ por ciento a finales de 2002. A pesar de la distensión del mercado laboral y de una brecha de producción ligeramente negativa, la inflación no ha disminuido (en parte por motivos excepcionales, como la introducción física del euro), y el diferencial con respecto a la zona del euro no ha disminuido. Este diferencial, que lleva siendo de alrededor de 1¼ puntos porcentuales desde 1999, tiende a debilitar la competitividad internacional.

***La neutralidad del Presupuesto 2003 se ajusta a la situación económica y puede tolerarse alguna desviación si se materializan los riesgos a la baja***

3. Las condiciones de liquidez interna se han suavizado en los últimos años gracias a que el Banco Central Europeo (BCE) ha relajado su política monetaria. Las condiciones monetarias siguen siendo acomodaticias pese a la apreciación del euro desde el último semestre de 2000. Sin embargo, el efecto expansionista se ha visto limitado por el endurecimiento fiscal llevado a cabo desde ese mismo año. La política presupuestaria, acertadamente, ha sido más prudente que en la mayoría del resto de los países europeos. La consolidación presupuestaria que se inició a mediados de los 90 ha conducido a la eliminación del déficit público en 2001, a pesar de la desaceleración económica. Es probable que en el año 2002 las cuentas públicas se cierren con un saldo cercano al equilibrio, aunque la actividad haya resultado más débil de lo previsto. El objetivo del Gobierno para 2003 es de nuevo un presupuesto equilibrado, basándose en la previsión oficial del 3 por ciento, cercano al crecimiento potencial, lo que supone un diseño presupuestario neutral, tras el endurecimiento de los años 2001 y 2002. Según las previsiones de la OCDE, el crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) puede sobrepasar sólo marginalmente el 2 por ciento en 2003 para alcanzar un 3 por ciento en 2004, manteniendo el diferencial de crecimiento positivo con respecto a la zona del euro, mientras que la inflación debería disminuir progresivamente hasta el 2½ por ciento en el 2004. Dichas previsiones suponen la persistencia de una brecha de producción negativa y, dadas las condiciones monetarias relajadas, es adecuado un diseño presupuestario neutral. Este diseño parece asimismo apropiado a la vista de los riesgos fundamentalmente negativos que se ciernen sobre las perspectivas económicas, dependientes en gran medida de la evolución de la situación internacional. No obstante, no puede descartarse un ligero déficit en las cuentas públicas en 2003, pero esto es algo que debería tolerarse, en especial si las perspectivas se deterioran aún más. Aunque el diferencial de inflación puede disminuir, para obtener una mejora permanente de los resultados en materia de inflación es necesario abordar la rigidez que afectan a los salarios nominales y los precios, antes que adoptar una política presupuestaria más estricta.

***A medio plazo será necesario que la política presupuestaria mantenga un rumbo prudente***

4. El último Programa de Estabilidad, más allá del corto plazo, pretende mantener las cuentas públicas en equilibrio o en ligero superávit, lo que supone adoptar un diseño presupuestario fundamentalmente neutral durante todo el período hasta 2006. El Programa da por supuesto que disminuirá el diferencial de inflación con la zona del euro. De no ser así, el efecto sobre las exportaciones causado por la continua pérdida de competitividad de los precios se vería compensado con creces durante un tiempo por el impacto sobre la demanda interna de unos tipos de interés reales inferiores a los del resto de la zona del euro. Una situación de este tipo crearía una combinación desequilibrada de las políticas macroeconómicas. No obstante, si se elimina el diferencial de inflación, los objetivos presupuestarios a medio plazo resultan apropiados, y permitirían una mayor reducción de la deuda o recortes impositivos adicionales. No obstante, la política fiscal debe afrontar dos grandes desafíos a medio plazo.

***En el contexto de la descentralización, la nueva norma de presupuesto equilibrado debería aplicarse con flexibilidad, como la***

5. El primer desafío a medio plazo es mantener la prudencia presupuestaria dentro del nuevo y más descentralizado modelo de organización de las cuentas públicas. Con el traspaso de las competencias en materia sanitaria a todas las Comunidades Autónomas a comienzos de 2002, se ha completado la descentralización de las áreas que ocasionan mayor gasto, lo que convierte a España en uno de los países más descentralizados de la OCDE. Para consolidar el progreso presupuestario logrado, las autoridades han aplicado dos reformas. La

*ley permite*

primera consiste en incrementar la autosuficiencia financiera y la responsabilidad fiscal de las Administraciones Territoriales. La segunda es la adopción de una Ley de Estabilidad Presupuestaria que obliga a todas las Administraciones Públicas a saldar sus cuentas en equilibrio a partir del Presupuesto para 2003. Con respecto a esta última, es importante cerciorarse de que la aplicación de dicha norma presupuestaria, que no tiene explícitamente en cuenta la situación dentro del ciclo económico, no engendre efectos pro-cíclicos sobre la actividad. Para evitar este peligro, debería aprovecharse la flexibilidad intrínseca de la ley. Caso de que surgieran déficit, la ley prevé que éstos habrán de corregirse sólo a medio plazo, asegurando la total compatibilidad entre la disciplina presupuestaria y los estabilizadores automáticos. Además, la ley permite expresamente la posibilidad de déficit nominales en “circunstancias excepcionales”.

*Es necesario hacer mejoras en la calidad de las finanzas públicas*

6. El segundo desafío a medio plazo atañe a la mejora de la calidad tanto de la fiscalidad como del gasto. Teóricamente, la descentralización tiene el potencial de impulsar la eficiencia de la gestión pública. Esto implica, sin embargo, que las autoridades nacionales tendrán que replantearse su modo de actuación en una serie de áreas tales como la sanidad, donde su principal cometido en la actualidad consiste en coordinar los distintos sistemas autonómicos. La coordinación debería estimular los esfuerzos de las Comunidades Autónomas por ser eficientes. La publicación periódica de indicadores para las distintas comunidades facilitaría la evaluación de sus resultados y las alentaría a adoptar las mejores prácticas. En este sentido, es bienvenida la reciente decisión de publicar una información homogénea sobre las listas de espera de los hospitales autonómicos. Asimismo, a fin de garantizar una prestación equitativa de los servicios públicos en todo el país habría que centrarse más en la evaluación de los servicios y los resultados, y no limitarse a imponer unos criterios de gasto mínimo, como está previsto en el caso de la sanidad. Por último, la coordinación entre las Comunidades Autónomas debería tener en cuenta las economías de escala o los efectos indirectos. En cuanto a la fiscalidad, se ha avanzado en la racionalización del sistema. Se reducirán las distorsiones debidas a algunos impuestos locales. Y lo que es más importante, el impuesto sobre la renta de las personas físicas ha vuelto a rebajarse en 2003, se han aumentado los incentivos al trabajo para los trabajadores de edad avanzada y las madres con hijos pequeños, al tiempo que se ofrecen mejores incentivos a los parados para fomentar su movilidad geográfica.

*La reforma de las pensiones es más urgente de lo que generalmente se cree*

7. El desafío más importante a largo plazo es garantizar la sostenibilidad fiscal ante el reto del envejecimiento de la población. La reciente reforma ha mejorado los incentivos para que los trabajadores de edad avanzada permanezcan en activo. Además, la búsqueda de una política presupuestaria prudente ha hecho posible que el Fondo de Reserva de la Seguridad Social haya superado el 1 por ciento del PIB en 2003 (adelantándose un año a las previsiones) y que se haya reducido la deuda pública. Sin embargo, resolver el problema de las pensiones conlleva la adopción de medidas que van mucho más allá de las que ya se han aprobado. La estrategia de las autoridades separa el problema financiero a largo plazo planteado por el envejecimiento del de la gestión presupuestaria a medio plazo, lo que hace esencial una reforma del sistema de pensiones. Sin embargo, los análisis oficiales tienden a hacer hincapié en la sólida situación financiera del sistema de pensiones en la actualidad, que debería continuar hasta el 2015, al tiempo que se resalta la incertidumbre de la situación tras esa fecha. No obstante, aun teniendo en cuenta esa incertidumbre, los estudios disponibles señalan la necesidad de una pronta y ambiciosa reforma. Deberían tomarse medidas

adicionales para fomentar una vida activa más larga y, por encima de todo, es necesaria una revisión de los parámetros del sistema, ya que actualmente los pensionistas reciben en términos actuariales más en concepto de pensiones de lo que cotizan,. Si se quiere mitigar el brusco aumento del gasto en pensiones a partir de 2015-20, no puede posponerse por más tiempo una reforma que establezca un sistema actuarialmente neutro, ya que habrá que introducir gradualmente numerosos cambios. Un primer paso significativo consistiría en calcular las pensiones sobre la base de los ingresos obtenidos a lo largo de toda la vida laboral en vez de los últimos 15 años. La introducción gradual de esta medida, que no afectaría a las pensiones de los trabajadores ya jubilados o próximos a la jubilación, pero rebajaría las futuras pensiones de los trabajadores más jóvenes, debería abordarse en las negociaciones tripartitas, que darán comienzo en breve. Acometer una reforma integral reduciría la necesidad de incrementar los ingresos fiscales en el futuro para afrontar el problema del envejecimiento.

***La reforma del mercado de trabajo ha progresado...***

8. Se necesitan reformas estructurales para incrementar aún más la tasa de ocupación e impulsar el crecimiento de la productividad. Los notables resultados del mercado de trabajo en los últimos años son atribuibles a la reducción de las rigideces del mercado de trabajo, subrayada por la moderación de los salarios reales desde 1995. Aun así, persisten importantes distorsiones en el mercado de trabajo. Éste sigue estando muy segmentado, y los puestos de trabajo temporales exceden el 30 por ciento. La flexibilidad de los contratos temporales contrasta con el alto nivel de protección de que disfrutaban los trabajadores con contratos indefinidos, mientras que el nivel y la dispersión regional del paro siguen siendo muy elevados. En 2002 se adoptó una reforma del seguro de desempleo que permitía a las empresas reducir ligeramente sus costes de despido siempre y cuando accedieran a declararlo “improcedente”. También se reformaba el régimen especial aplicable a los campesinos andaluces y extremeños, en el que se habían registrado abusos, y se aumentaba el incentivo a la búsqueda activa de empleo aclarando el concepto de trabajo apropiado, es decir, aquel trabajo que no puede rechazarse sin incurrir en una penalización. La reforma supone un nuevo paso en el camino adecuado, aunque siga siendo necesaria una reducción más drástica de los costes de despido. El Instituto Nacional de Empleo (INEM) deberá asimismo mejorar sus funciones como organismo de colocación, al tiempo que deberán revisarse las políticas activas de empleo, que no son muy eficaces.

***... pero es necesario llevarla más lejos, principalmente en lo tocante a la negociación salarial***

9. La reforma del sistema de negociación colectiva es de una importancia crucial, aunque difícil de llevar a cabo. La tarea más urgente es la de reducir la fuerte inercia del salario nominal, causada por el uso generalizado de las cláusulas de indexación salarial, que constituye una causa importante del diferencial de inflación con la zona del euro. Estas disposiciones proporcionan al trabajador una garantía frente a las sorpresas de la inflación, pero plantean dos grandes problemas. En primer lugar, eximen a los agentes sociales de toda responsabilidad en cuanto a la evolución de la inflación, cuando la inflación a corto plazo es en gran parte consecuencia de sus actitudes y de su interacción. A los sindicatos, en concreto, no les preocupa el aumento de los salarios nominales mientras que dicho aumento esté garantizado en términos reales. En segundo lugar, la indexación se basa más en la inflación general que en la subyacente, reduciendo así la flexibilidad de la economía para hacer frente a choques exógenos (como los del precio del petróleo, por ejemplo). Esta rigidez, que penaliza a España, es perjudicial en la actual situación económica. Es necesario

remediar estas deficiencias reformando el marco de la negociación colectiva. Teniendo en cuenta la dificultad de la reforma del sistema, un nuevo intento podría tener más éxito (como en 1997) si combinara una serie de medidas que se reforzasen entre sí. Además de abolir las cláusulas de indexación y de reformar el INEM, debería reducirse el nivel de protección de que disfrutaban los trabajadores fijos y aplicarse un control más estricto del abuso de los contratos temporales, a fin de reducir la segmentación del empleo sin menoscabar la flexibilidad general del mercado de trabajo. Es probable que la segmentación fomente el empleo de baja cualificación, estimule la inversión en los sectores menos productivos y suponga una pesada carga para los trabajadores más jóvenes, que cada vez están mejor preparados. Puede que también reduzca los incentivos para fortalecer el capital humano y para incorporar nuevas tecnologías a la producción, que bien podría ser una de las causas del bajo crecimiento de la productividad.

***La reforma educativa es bienvenida***

10. La política educativa es también un área con gran impacto potencial en el futuro crecimiento de la productividad. Las deficiencias del sistema actual se han puesto de relieve por el elevado índice de fracaso escolar en la educación secundaria y, recientemente, por el informe PISA (Programa para la Evaluación Internacional de los Estudiantes) de la OCDE. Se han adoptado varias reformas con el objetivo de mejorar la calidad de la educación. Una nueva ley amplía la gama de servicios educativos infantiles gratuitos, que debería incrementar la tasa de actividad femenina y contribuir a la integración de los hijos de los inmigrantes. La ley también amplía la independencia de los centros escolares en una serie de áreas, algo positivo porque aumenta la experimentación y ayuda a los colegios a adaptarse a su entorno social. Esta independencia podría intensificarse aún más si el sueldo de los profesores y su trayectoria profesional se basaran en sus responsabilidades y resultados. En cuanto a las universidades, los cambios han otorgado mayor independencia a la evaluación de los departamentos de las facultades y a los nombramientos del profesorado. Sin embargo, la reforma no ha afectado al sistema de financiación universitaria, algo que debería reconsiderarse. El sistema es regresivo, con bajas tasas de matrícula para la educación universitaria, de las que se benefician principalmente estudiantes de familias de renta media y alta que más tarde tendrán sueldos elevados y bajo desempleo. Un aumento del importe de la matrícula, que podría compensarse parcialmente con una mayor dotación de becas o con préstamos subvencionados para los estudiantes desfavorecidos, haría que el sistema fuera menos regresivo. También convendría disminuir la duración de los estudios, que es excesiva. Asimismo, el aumento del importe de la matrícula liberaría recursos para mejorar la calidad de las enseñanzas secundaria y superior, así como para la formación profesional, que no está bien desarrollada.

***Se ha reforzado la competencia, pero es necesario aplicarla rigurosamente en ciertos sectores protegidos***

11. En los mercados de productos, la política de defensa de la competencia desempeña un papel fundamental a la hora de fomentar una utilización eficiente de los recursos y de reducir las presiones inflacionistas. Se han realizado progresos notables en esta área. Los recursos de las autoridades de defensa de la competencia se han incrementado considerablemente, y se han establecido nuevos tribunales autonómicos, lo que debería permitir a las autoridades nacionales no tener que investigar casos regionales. Aun así, se necesita una coordinación que garantice que las reglas de la competencia se aplican de forma homogénea en todas las regiones y que evite el desarrollo de una cultura de indulgencia con respecto a las empresas locales. En este sentido, es necesario realizar esfuerzos continuados en el sector de la distribución, propenso a las presiones inflacionistas, en el que la ubicación de los hipermercados está a

menudo sujeta a restricciones regionales. En el ámbito de las industrias de red se ha fortalecido la competencia gracias a un ambicioso programa de privatizaciones y liberalizaciones. El progreso continúa, por ejemplo, en la telefonía fija, gracias especialmente a una activa promoción de la competencia por parte del organismo regulador de este sector. En los sectores del gas y la electricidad la liberalización se completará en breve. No obstante, el carácter altamente concentrado de la producción y la distribución de los productos energéticos ha generado algunos casos de comportamiento anticompetitivo y un aumento significativo de los beneficios en parte del sector energético. Los esfuerzos ya emprendidos para mejorar las conexiones con las redes de otros países están llamados a continuar, al tiempo que habrá que reflexionar sobre la escisión de las grandes compañías con un considerable poder de mercado.

***Hay que reformar el mercado de la vivienda***

12. Las reformas deberían centrarse también en corregir las distorsiones del mercado inmobiliario. Dichas distorsiones han sustentado el agudo encarecimiento del precio de la vivienda y han llevado a una escasez de viviendas de alquiler, al tiempo que la proporción de activos inmobiliarios en el patrimonio de las familias es muy elevada. La política inmobiliaria alienta la compra de viviendas mediante deducciones fiscales, al tiempo que las administraciones autonómicas y locales limitan la oferta de suelo edificable. Las autoridades han introducido nuevos incentivos para estimular la oferta de la vivienda de alquiler, tales como la reducción en la base imponible de un 50 por ciento de los ingresos netos por alquileres, mientras que los ayuntamientos pueden a su vez gravar con impuestos más elevados el gran número de viviendas desocupadas. Esto fomentaría el desarrollo del mercado del alquiler y debería conducir a un mejor uso de las viviendas disponibles. Esta reforma sería aún más eficaz si se acompañara de la desaparición gradual de las deducciones fiscales por la adquisición de vivienda para establecer un abanico equilibrado de incentivos. Aunque la disminución del generoso apoyo fiscal a la adquisición de vivienda resulte políticamente difícil, la experiencia de algunos países de la OCDE demuestra que es factible. La reducción de los incentivos a futuros compradores y la introducción de subvenciones al alquiler para las familias con bajo nivel de renta se justificarían tanto desde el punto de vista de la equidad como por el muy bajo nivel actual de los tipos de interés reales. Dicha reforma atenuaría el riesgo de una burbuja especulativa en el mercado inmobiliario. También parece necesaria una gestión homogénea, transparente y más flexible de la oferta de suelo edificable por parte de las comunidades autónomas y los ayuntamientos para amortiguar el aumento del precio de la vivienda. Una reforma de la gestión del suelo requeriría el acuerdo entre las distintas Administraciones Públicas, algo que la Administración Central ya ha comenzado a promover. Sin duda el acuerdo sería más fácil de obtener si una reforma de las haciendas locales redujera la fuerte dependencia de los ayuntamientos de los recursos derivados de la calificación de los terrenos, que está detrás de sus prácticas restrictivas, y podría compensarse, en caso necesario, mediante un recurso más generalizado a las tasas y los precios por servicios.

***La política medioambiental debería fortalecerse, especialmente en respuesta al cambio climático***

13. En cuanto a la política medioambiental, debería darse preferencia a las medidas coste eficientes, a fin de no frenar el crecimiento. El retraso en la elaboración de una estrategia nacional para el cambio climático, así como el fracaso en la aplicación de estrategias coste efectivas para la reducción de las emisiones, significa que España tendrá que depender de los mecanismos flexibles permitidos por el Protocolo de Kioto para cumplir con el objetivo del Reparto de la Carga de la Unión Europea. Asimismo, deberían emprenderse más

acciones en el ámbito nacional. Las políticas anteriores han tenido un efecto limitado, por lo que es necesario reforzarlas. La estrategia ante el cambio climático debería establecer objetivos más ambiciosos empleando medidas que igualen los costes marginales de reducción de las emisiones. La introducción de permisos de emisión que puedan integrarse en un sistema de alcance europeo debería ser el enfoque para lograr dichos objetivos de reducción de las emisiones. Allí donde se considere necesario fijar objetivos sectoriales específicos, se debe prestar especial atención para evitar que surjan diferenciales indebidos en los costes de reducción de la contaminación. Con esta perspectiva, debería utilizarse un mercado de certificados verdes para conseguir la duplicación prevista de la cuota de energía renovable. Por último, el Gobierno debería seguir adelante con la reestructuración de la industria del carbón y eliminar gradualmente las subvenciones a este sector.

***Una gestión más eficiente del agua requiere mejorar los instrumentos para poner precio al agua***

14. El agua es un recurso sometido a una seria presión, y el sector agrícola es su usuario más importante. Esta presión ha conducido en algunas zonas a la sobreexplotación de los acuíferos subterráneos y al deterioro medioambiental. Las autoridades de las cuencas hidrológicas no deberían permitir que las tasas de extracción de las aguas subterráneas superen la capacidad de reabastecimiento natural. El sistema de asignación del agua, incluido el sector agrícola, debería, pasar progresivamente de ser un sistema administrado a convertirse en otro de coste marginal social en el que los precios de cada cuenca hidrológica estuvieran determinados por la oferta y la demanda, incluyendo un recargo por la externalidad medioambiental que constituye la extracción. Debería introducirse una legislación de apoyo para facilitar el funcionamiento del mercado secundario del agua, recientemente autorizado, y asegurarse de que la disciplina de pago se aplica con firmeza, incentivando así a todos los usuarios a utilizar el agua con moderación. La decisión de invertir en un trasvase hidrológico debería complementarse con la rápida consecución del marco más correcto para la gestión del agua a fin de garantizar el uso eficiente de este recurso.

***El impacto económico positivo de la inmigración no atenúa la necesidad de reformar las pensiones y el mercado de trabajo***

15. Aunque muchos españoles emigraron en el pasado, la inmigración ha experimentado una acusada subida en los últimos años. Pese a ese vigoroso aumento, la población extranjera sigue siendo relativamente reducida, por lo que ha tenido hasta el momento un impacto macroeconómico bastante limitado. Sin embargo, es probable que la inmigración continúe, siendo por tanto importante evaluar sus efectos económicos en una serie de ámbitos. La inmigración, asunto sobre el que versa el capítulo especial de este *Estudio*, ha tenido un efecto positivo sobre el crecimiento, fundamentalmente impulsando el empleo, pero el efecto global sobre la productividad del trabajo está menos claro. Los extranjeros no comunitarios, que conforman el grueso de la población inmigrante, suelen ocupar los puestos de trabajo poco remunerados que rechaza la población autóctona, y han contribuido a sostener o desarrollar la actividad de algunos sectores de bajo valor añadido. Los inmigrantes han elevado la tasa de ocupación tanto de un modo directo, a través de su alta tasa de actividad, como indirecto, facilitando la actividad femenina a través del servicio doméstico, impulsando las rentas de la población autóctona. Pero probablemente la inmigración no ha contribuido a reducir las diferencias regionales en las tasas de paro. Además, la mayoría de los extranjeros no comunitarios trabajan con contratos temporales, lo que contribuye a mantener el gran volumen de dichos contratos y pone de relieve la necesidad de reformas en esta área. Los extranjeros que residen legalmente en España están realizando una aportación positiva a las finanzas públicas a corto plazo. Sin embargo, aunque a largo plazo el aumento de la inmigración podría

mitigar el esperado incremento de la tasa de dependencia, este alivio sería sólo transitorio con la actual normativa de las pensiones, siendo todavía necesarias medidas adicionales, especialmente la reforma del sistema de pensiones.

***La política de migración sigue necesitando lograr un equilibrio adecuado***

16. El cometido de la política de inmigración es difícil, ya que tiene que reconciliar la intensa demanda de trabajadores en los sectores poco remunerados con el objetivo político de evitar la inmigración ilegal. Se ha reformado el marco de la política de migración, pero todavía persisten ciertas contradicciones. Por ejemplo, un amplio número de vacantes del régimen de cuotas queda sin cubrir, mientras que muchos inmigrantes indocumentados tienen un trabajo estable pero no declarado. En la agricultura, la demanda de mano de obra poco cualificada refleja en parte lo intensamente subvencionado que está el sector. La política de migración necesita ser lo bastante flexible como para permitir que los inmigrantes ilegales, cuya presencia se acepta de hecho, puedan obtener permisos de trabajo. Si no se encuentra el equilibrio adecuado entre la entrada legal, los controles fronterizos y las inspecciones de trabajo para reducir el empleo no declarado, la inmigración ilegal continuará socavando los objetivos oficiales de inmigración. En lo tocante a la aplicación, las medidas para reducir el empleo no declarado, recurriendo a intensificar las inspecciones de trabajo si fuera necesario, complementarían de modo rentable los controles fronterizos.

***La integración de los inmigrantes debería mejorarse***

17. La integración de los inmigrantes, importante por razones tanto económicas como sociales, es otro reto para la política de migración. La nueva Ley de Inmigración aclara los derechos de los inmigrantes en lo relativo al acceso a la asistencia sanitaria y a la educación, contribuyendo así positivamente a su integración. Sin embargo, la dificultad para encontrar una vivienda adecuada, debido en buena parte a la muy limitada oferta de viviendas de alquiler, supone un obstáculo para la integración. Las medidas adoptadas recientemente para favorecer el alquiler pueden ser de utilidad en este sentido. La política de integración debería asimismo tener más en cuenta las especificidades de los inmigrantes en función de su lugar de origen. La experiencia de otros países muestra, por ejemplo, que los esfuerzos destinados a mejorar el dominio del idioma local facilitan la integración. Las Comunidades Autónomas y los ayuntamientos tienen un importante papel que desempeñar en estos temas.

***Recapitulando***

18. El crecimiento de la producción ha seguido siendo pujante durante varios años, con una vigorosa creación de empleo, pese a la reciente desaceleración. Pero la inflación ha sido más alta que la de la media de la zona del euro, aumentando la preocupación por la competitividad, al tiempo que (en parte como resultado de la fuerte creación de empleo) la productividad ha sido débil. La prudente política presupuestaria de los últimos años ha desembocado en un equilibrio de las cuentas públicas. Por lo tanto, puede tolerarse algún desfase cíclico si el crecimiento económico de 2003 es más débil de lo esperado, aunque hay que evitar un déficit estructural. La prudencia necesita imponerse también a medio plazo. A este respecto, son importantes las recientes reformas destinadas a mantener la disciplina presupuestaria en el contexto de la descentralización de las cuentas públicas. Pero la Ley de Estabilidad Presupuestaria, que obliga a todas las Administraciones Públicas a equilibrar sus presupuestos, tiene que aplicarse con la flexibilidad que en ella se contempla. En la situación actual, el diferencial de inflación con la zona del euro resulta preocupante. Sin embargo, el problema debería abordarse mediante reformas estructurales más que con una política de fiscal más estricta. Esto implica la

eliminación de la cláusulas de indexación de los salarios y una competencia más intensa en algunos sectores. Además, la reforma del mercado de trabajo, que avanzó en 2002, debería encaminarse a reducir más la segmentación del mercado de trabajo y facilitar un repunte del crecimiento de la productividad. Aunque el crecimiento económico basado en la fuerte creación de empleo puede continuar durante unos cuantos años si se mantiene la moderación salarial, a largo plazo será esencial fortalecer la productividad para garantizar la convergencia real. La reciente reforma de la educación será útil en este sentido, pero debería reforzarse mediante una revisión minuciosa del sistema de financiación universitaria. También se precisan mayores esfuerzos para reducir la brecha en materia de innovación e investigación y desarrollo (I+D) con la media de la OCDE. El cambio en la política inmobiliaria es esencial para un mejor funcionamiento del mercado de trabajo, una asignación más eficiente de los recursos y para reducir el ritmo de incremento del precio de la vivienda. Además de una reforma de la gestión del suelo, la desaparición gradual de los incentivos fiscales a la adquisición de vivienda sería el mejor enfoque. La decisión de las autoridades de conceder nuevas deducciones fiscales para aumentar la oferta de la vivienda en alquiler, constituye, en esta perspectiva, una segunda mejor solución. Muchas reformas estructurales precisan la participación activa de las Comunidades Autónomas, cuyas responsabilidades alcanzan ahora áreas tan cruciales como el uso del suelo y la política de defensa de la competencia. Dichas comunidades también desempeñan una función importante en la política medioambiental, por ejemplo en la gestión del agua, en donde los esfuerzos deberían centrarse en limitar el desperdicio de este recurso introduciendo mecanismos adecuados de fijación de precios. Un acontecimiento notable de los últimos años ha sido el pronunciado aumento de la inmigración, que ha tenido efectos positivos en la economía. No obstante, conjugar la reducción del número de entradas ilegales con la búsqueda de una respuesta a las necesidades del mercado de trabajo representa todo un reto político, al igual que la integración de los extranjeros. El impacto positivo a corto plazo de la inmigración sobre las finanzas públicas será temporal, y no atenúa la necesidad de reformar las pensiones para hacer frente al envejecimiento de la población. Garantizar la viabilidad a largo plazo de las finanzas públicas y continuar con las reformas estructurales es indispensable para mantener el crecimiento de España y sus resultados en materia de empleo entre los mejores del área de la OCDE.

**El presente resumen es la traducción de extractos de una publicación de la OCDE editada originariamente en inglés y francés con los títulos siguientes:**

***OECD Economic Surveys: Spain - Volume 2003 Issue 7***

***Études économiques de l'OCDE: Espagne - Volume 2003-7***

**© 2003, OECD.**

Las publicaciones y los resúmenes de la OECD pueden obtenerse en

[www.oecd.org/bookshop/](http://www.oecd.org/bookshop/)

Introduzca "overview" en la casilla "title search" de la página de bienvenida de la librería en línea o el título inglés del libro (los resúmenes tienen un enlace que remite al original en inglés)



© OECD, 2003

Se autoriza la reproducción del presente resumen, siempre y cuando se mencionen la nota de copyright de la OCDE y el título de la publicación original arriba indicado.