esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Por qué Next Generation EU podría ser un regalo envenenado para las reformas en España (y cómo evitarlo)

EsadeEcPol Brief #12 Junio 2021

"Y a este respecto se debe tener en cuenta hasta qué punto no hay cosa más difícil de tratar, ni más dudosa de conseguir, ni más peligrosa de conducir, que hacerse promotor de la implantación de nuevas instituciones. La causa de tamaña dificultad reside en que el promotor tiene por enemigos a todos aquellos que sacaban provecho del viejo orden y encuentra unos defensores tímidos en todos los que se verían beneficiados por el nuevo."

Nicolás Maquiavelo, 1505

AUTOR

Toni Roldán,
Director de EsadeEcPol

El autor quiere agradecer a Ignacio Jurado, Juan Francisco Jimeno y Federico Steinberg por sus comentarios a versiones previas del documento y a Natalia Collado Van-Baumberghen su excelente ayuda en la investigación.

RESUMEN EJECUTIVO

- España lleva años divergiendo en términos de productividad respecto a las economías avanzadas del centro y norte de Europa. A esa divergencia hay que sumar el impacto asimétrico de la crisis económica provocada por la pandemia, que ha golpeado con mucha más virulencia a los países del sur de Europa.
- Para corregir esas diferencias de competitividad no basta con inversiones: también son necesarias reformas estructurales. Sin embargo, los incentivos presentes para llevar a cabo este tipo de reformas no podrían ser menos favorables.
- Una mirada a la teoría e historia reciente de reformas estructurales en la UE muestra que los países tienden a reformar más cuando sus gobiernos tienen mayorías fuertes o cuando tienen restricciones externas que les obligan (presión de los mercados financieros o programas de rescate, por ejemplo).
- Es muy probable que la política monetaria ultra-laxa del BCE, combinada con una llegada masiva de fondos y una débil gobernanza de Next Generation EU (NGEU) en el ámbito de las reformas resulte en una oportunidad perdida para el impulso de la productividad en el sur de Europa.
- Para evitar ese escenario, NGEU debería abandonar la estrategia de listas interminables de reformas que ha fracasado de forma repetida en el pasado reciente de la UE y centrarse en un enfoque similar al planteado por Ricardo Haussmann y coautores, por el cual se insta a los gobiernos a centrarse en los cuellos de botella, canalizando el capital político limitado en desbloquear las tres o cuatro reformas más vinculantes para el crecimiento económico.
- La falta de ambición en el ámbito de las reformas estructurales en España y el sur de Europa puede resultar no solamente en una enorme oportunidad perdida para España, sino también en un serio riesgo para la UE: en las delicadas condiciones políticas presentes, el fracaso de NGEU podría ser muy dañino para el renovado impulso de integración europea.

esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

SUMARIO

1. Introducción 03

2. Una breve historia de las reformas en la UEM 07

3. El impacto asimétrico de la pandemia 09

4. La condicionalidad en el plan de recuperación 11

5. ¿Cuándo y por qué implementan reformas los países? 12

6. Un mal panorama para las reformas 14

7. Más allá de la condicionalidad: un diálogo para las reformas de nueva generación 17

8. Estudio de caso: un "diagnóstico del crecimiento futuro" para España 19

9. Conclusiones 21

Referencias 22

1. Introducción

"España debería reformar la regulación de su mercado laboral para fomentar la transición hacia el contrato indefinido, simplificando incluso el sistema de incentivos para la contratación…" "Italia debería modernizar su sistema judicial reduciendo la duración de los juicios civiles en todas las instancias…" "Portugal debería mejorar la cualificación de su población para aumentar la productividad…"

Estos son solo algunos ejemplos sacados de las recomendaciones específicas por país (REP) de la Comisión Europea para un año cualquiera. Quien haya leído estos documentos a lo largo de los años (u otra publicación similar de una institución económica seria) debe inevitablemente haberse preguntado con frustración: si está tan claro cuáles son las principales restricciones vinculantes para el crecimiento de la economía, ¿cómo es posible que después de tantos años la Comisión siga recomendando la misma lista interminable de reformas? ¿Qué han hecho estos países durante años? ¿Qué estamos haciendo mal?

Por supuesto, se han producido algunos progresos. De hecho, los datos de la OCDE sobre reformas estructurales[1] señalan cierto progreso estructural en varias áreas en la mayoría de los países, sobre todo bajo la presión del mercado o los programas de rescate de la crisis de la eurozona (Chang, Steinberg y Torres, 2019). Todos sabemos que las reformas no suceden de un día para otro. Los gobiernos, cuando se hallan en el poder y quieren ser reelegidos, tienen que construir coaliciones, reconciliar distintos intereses y enfrentarse a sus propios incentivos contradictorios. Pero esa no es la cuestión.

A lo largo de los años, los gobiernos y las instituciones de la Unión Económica y Monetaria (UEM, a partir de ahora) se han centrado en discutir *qué hay que hacer en la economía, pero se ha prestado muy poca atención a cómo hacer que se produzcan realmente las reformas.* El objetivo de este artículo, que se centra específicamente en el sur de Europa, es explorar lo que sabemos de la economía política de las reformas en la UEM con el fin de aumentar la probabilidad de que Next Generation EU (NGEU, a partir de ahora) se convierta en una verdadera fuerza de transformación.

Los fondos europeos ofrecen una oportunidad única para que se produzcan cambios estructurales en la Unión Europea y, en particular, en las grandes economías del sur de Europa (España, Portugal, Italia y Grecia; S4, a partir de ahora) después de años de productividad estancada. Debido a su tamaño y calendario de compromisos, **NGEU no debería ser considerada una herramienta de gasto contracíclico a corto plazo**, sino un instrumento estructural para "establecer una

1 Base de datos SPIDER: https://www.oecd.org/economy/growth/structural-policy-indicators-database-for-economic-research.html

nueva senda de desarrollo económico" (Pisani-Ferry, 2020). Para eso, son necesarias grandes inversiones, pero si no se llevan a cabo reformas su impacto en el crecimiento será limitado.

En teoría, es precisamente ahora (cuando se dispone de dinero para compensar a los potenciales perdedores de las reformas) cuando a los gobiernos les debería resultar más fácil implementar reformas. Sin embargo, la realidad es que, para los gobiernos de las S4, **los incentivos políticos y económicos para reformar difícilmente podrían ser peores.** En comparación con la última crisis de la UEM, los ciudadanos se han cansado de hacer sacrificios, los gobiernos son más débiles, los parlamentos están más fragmentados y las fuerzas populistas de los extremos hacen más difícil que los gobiernos saquen adelante reformas. En el plano económico, el bajo coste de endeudarse y la ausencia de otras restricciones externas, como los programas de supervisión, harán que sea más fácil, y no más difícil, que los gobiernos pospongan unas reformas por lo demás necesarias.

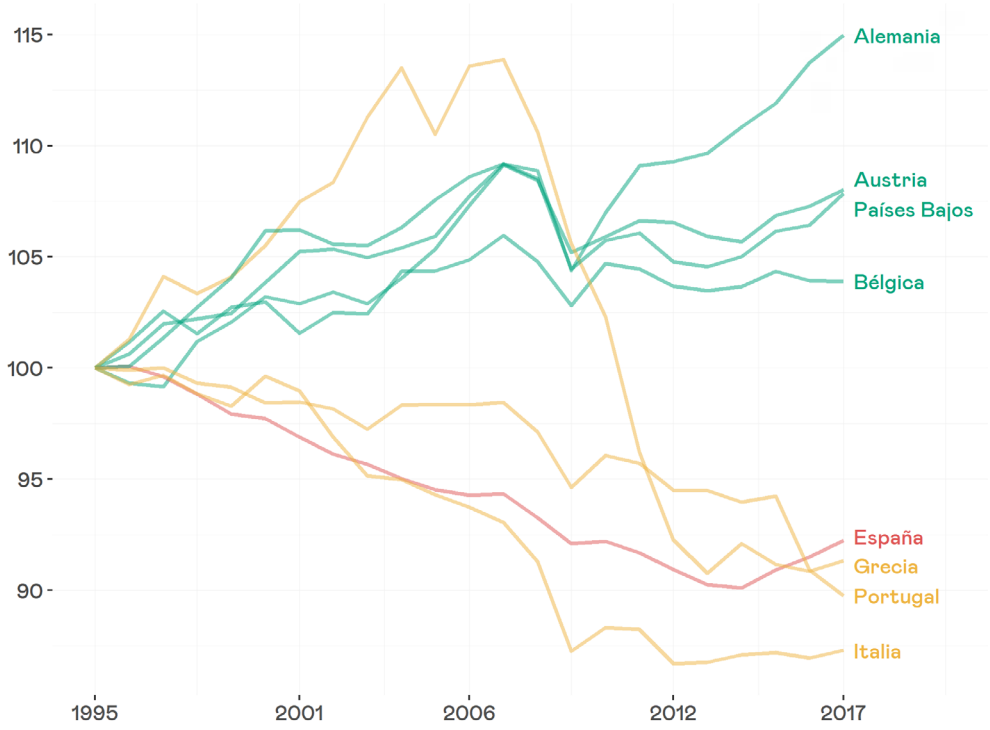
En los próximos semanas y meses, a la Comisión y las capitales europeas no les resultará difícil ponerse de acuerdo en un plan de reforma con cincuenta puntos que coincidan con las prioridades establecidas para el Semestre Europeo y los objetivos de transición verde y digital. El problema empezará precisamente *después* de que se acuerde ese plan. O abordamos ese *después* —en otras palabras, cómo mejorar la gobernanza de NGEU para que conduzca a reformas exitosas— o esos planes de reforma volverán a fracasar, con consecuencias peligrosas para el futuro de la UEM (Wolff, 2020).

Hasta ahora, **el debate sobre la condicionalidad o no condicionalidad de las reformas ha sido equívoco.** Ningún economista razonable defiende volver a la dura austeridad fiscal procíclica de la última crisis. Nadie sostiene que, después de verse golpeada por la crisis causada por una pandemia (un acontecimiento fortuito, que no es culpa de nadie), la gente del sur de Europa deba someterse a más sufrimiento social.

Pero eso no significa que debamos renunciar a las reformas, cerrar los ojos y esperar que los gobiernos utilicen sabiamente una inmensa cantidad de dinero llovido del cielo, cuando en el pasado no ha ocurrido así.

La UEM se concibió, en parte, como un mecanismo para ayudar a reducir las brechas institucionales y de competitividad entre los países europeos (Eichengreen, 1993). Sin embargo, hasta ahora el progreso ha sido demasiado lento. En términos de crecimiento de la productividad, las economías del sur siguen estando muy retrasadas respecto las economías centrales (véase la figura 1). **La crisis de la covid-19 acentuará estas tendencias divergentes** a menos que cambiemos de enfoque.

Figura 1.
Productividad total de los factores (PTF) (índice: 1995=100)
[PTF centro frente a sur; Austria, Bélgica, Alemania, Grecia, Italia, Países Bajos, Portugal, España]



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos de FRED

Mi propuesta es establecer un "diálogo para la reforma Next Generation" con el fin de impulsar el crecimiento a largo plazo en la UEM. Los estados miembros y la Comisión deben entablar una conversación honesta, más allá de las REP del Semestre Europeo, que incorpore consideraciones de economía política y priorice un conjunto mucho más pequeño de reformas estructurales. En lugar de acordar largas listas de reformas que nunca se implementarán, el proceso debería servir para seleccionar dos o tres restricciones que sean realmente vinculantes para el crecimiento en áreas en las que la reforma es políticamente viable. La estructura de referencia que propongo utilizar como guía para esos diálogos es el marco del diagnóstico del crecimiento presentado por Rodrik, Hausmann y Velasco (2008).

Lanzar grandes sumas de dinero a ciertas áreas sin llevar a cabo reformas no funcionará. De hecho, una mayor cantidad de dinero podría reforzar equilibrios negativos. Pensemos en las políticas activas de empleo en España (PAE, a partir de ahora). España gasta más de 6.000 millones de euros anuales en PAEy está entre los países con las tasas más altas de abandono escolar temprano, desempleo, desempleo juvenil y empleo temporal de la UEM. g. Sin embargo, de acuerdo con la última evaluación del gasto público de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), no hay evidencia de que este dinero esté ayudando realmente a mejorar las oportunidades de empleo para los trabajadores (AIReF, 2019).

Como comento en el apartado 8, la razón por la que el sistema no funciona es que no está diseñado para estimular el empleo, sino para sostener un mal equilibrio de la política económica que beneficia a los sindicatos y las comunidades autónomas, pero no a los trabajadores desempleados. Poner más dinero en el sistema no ayudará a ampliar las oportunidades, sino a reforzar al equilibrio negativo existente.

Este es solo un ejemplo, pero hay muchos más. Si se utilizan bien, los fondos podrían contribuir a mejorar los sistemas sanitarios y reducir el sufrimiento social causado por la pandemia, además de para impulsar la productividad y el crecimiento a largo plazo. Si se utilizan mal, sin embargo, podrían representar la pérdida de una inmensa oportunidad (quizá la última) para la convergencia económica e institucional en la UEM.

No es exagerado pensar en un escenario dentro de cinco años en el que el Gobierno de Países Bajos recorta las pensiones a los jubilados mientras los titulares de sus periódicos están llenos de proyectos inviables o escándalos de corrupción relacionados con la utilización de los fondos de la UE en el sur. Dada la naturaleza envenenada de la política en todas partes, los gobiernos del centro de Europa tendrán problemas para justificar ante su electorado nacional un mayor apoyo a la integración. Las fuerzas euroescépticas no tardarán en explotar esto en su favor, planteando un verdadero reto existencial para la UEM.

La estructura de este artículo es la siguiente. En primer lugar, exploro la historia reciente de las reformas en la UEM y analizo el impacto asimétrico de la crisis de la covid-19 en los estados miembros de la UE. En segundo lugar, con objeto de identificar las variables clave para las reformas, repaso la evolución de la condicionalidad en el marco de NGEU y la bibliografía sobre economía política de las reformas en la UEM. Después, presento algunas pruebas sobre los factores políticos y económicos que reducirán la posibilidad de llevar a cabo reformas en los próximos años y perfilo una propuesta de marco para el diálogo sobre la reforma Next Generation cuyo fin es aumentar las oportunidades de que algunas reformas lleguen a buen término. Por último, acabo con un estudio de caso español para ilustrar cómo funcionaría esto en la práctica y con las principales conclusiones.

2. Una breve historia de las reformas en la UEM

Cuando se concibió la unión monetaria, la expectativa era que contribuyera a que los países menos avanzados pudieran alcanzar al centro europeo. Según la teoría, al renunciar a la posibilidad de devaluar la moneda, las economías con instituciones más débiles no tendrían otra opción que implementar reformas estructurales y modernizarse. Esto conduciría naturalmente a una convergencia hacia las mejores prácticas en todas las áreas políticas, de los mercados laborales a los sistemas de pensiones y los impuestos.

Las economías del sur de Europa serían las que más se beneficiarían del corsé monetario impuesto por el irrevocable régimen de tipos de cambio fijos. La mayoría de estas economías apenas estaban saliendo de dictaduras semiautárquicas en las que el clientelismo y la captura de rentas eran una práctica habitual. Durante décadas, estos países habían sufrido desequilibrios fiscales, una persistente inestabilidad financiera, altos niveles de desempleo y una inflación descontrolada. La UEM proporcionaría el ancla indispensable para que abandonaran de una vez por todas esas malas prácticas y políticas.

Cuando el proyecto de unir todas las monedas en el euro se convirtió en realidad, el ritmo de las reformas se aceleró (1993-1999). Nadie quiso quedarse atrás y los países, en particular los del sur, aunque a ritmos distintos, empezaron a adaptar sus economías a los estándares europeos. Las crisis financieras de los años setenta y ochenta y, a partir de los noventa, los criterios de convergencia de la UEM, causaron profundas transformaciones en estas economías: la liberalización de grandes sectores económicos, mejoras en el estado de bienestar y los sistemas fiscales, una reducción de las barreras comerciales y reformas en la mayoría de las áreas. El Tratado de Maastricht, firmado en 1991, estableció unos ambiciosos objetivos de déficit, deuda e inflación, y la necesidad de estabilizar los tipos de cambio nominales dentro del Mecanismo de tipos de cambio dejó poco espacio para que los países evitaran hacer reformas.

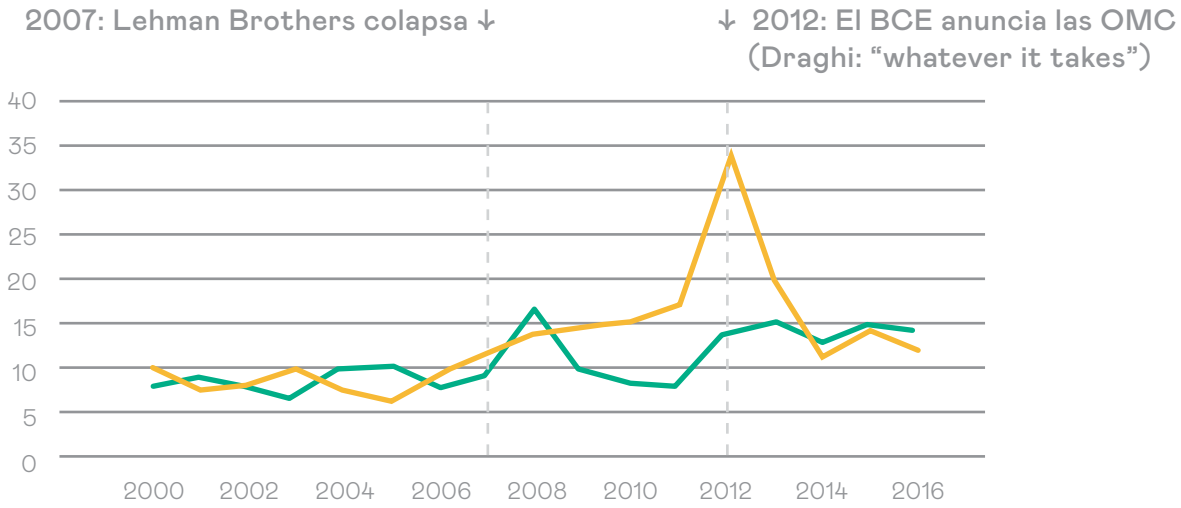
Finalmente, en 1999, once países se convirtieron en miembros plenos de la UEM, perdiendo su autonomía en política monetaria. El euro tuvo como efectos inmediatos la disminución de la percepción de riesgo por parte de los inversores y que los tipos de interés reales cayeran abruptamente en los países periféricos. En 2001, Grecia podía endeudarse con los mismos tipos de interés que Alemania. El gran flujo de crédito que entró en esas economías generó importantes desequilibrios internos y externos. En algunos casos, el crédito se destinó a financiar niveles de deuda pública que crecieron con rapidez (como en Grecia) y en otros a financiar deuda privada y booms inmobiliarios (como en España). En todos los casos, incluida Irlanda, el endeudamiento externo aumentó abruptamente (Sandbu, 2015).

Un segundo efecto de la entrada en el euro fue que el ritmo de las reformas se ralentizó. A diferencia de lo que había predicho la teoría, las economías periféricas, al verse avivadas por un crecimiento económico impulsado por el crédito, tuvieron menos incentivos para implementar las reformas necesarias para mejorar la productividad y corregir los desequilibrios institucionales y económicos. Fernández Villaverde et al. (2013) han llamado a este proceso "ciclo de crédito político" y sostienen que el flujo de crédito posterior a la introducción del euro provocó una relajación de las restricciones que redujo los incentivos para hacer reformas y llevó a un deterioro institucional que precipitó la Gran Recesión.

Los años del *boom* apenas duraron una década. Cuando empezó la crisis, la UEM inició un nuevo periodo de reformas. Si en los años anteriores la actividad reformista había sido lenta, sobre todo en el sur, los primeros años de la crisis derivaron en un aumento de las reformas. La repentina interrupción del crédito, el espectacular aumento del desempleo y las ineludibles restricciones externas —en algunos casos con programas de rescate del FMI y la UE muy estrictos— condujeron a grandes reformas estructurales en varias economías del sur de Europa. España implementó reformas ambiciosas en su sistema bancario y su mercado laboral. Grecia experimentó un traumático proceso de reforma que implicó profundas transformaciones en su estado de bienestar, el sistema de pensiones, el mercado laboral y el de productos. Portugal también implementó ambiciosas reformas y ahorros fiscales estructurales (véase, por ejemplo, Manasse y Katsikas, 2017).

El proceso de reformas, si bien fue intenso, no duró mucho. En cuanto las restricciones de crédito empezaron a remitir, como resultado de la relajación de las condiciones monetarias por parte del Banco Central Europeo (BCE), y el crecimiento regresó a la mayoría de los países, el ritmo de las reformas volvió a ralentizarse significativamente. Una mirada rápida a los datos disponibles sobre la evolución de las reformas del mercado laboral en Europa encaja bastante bien con esta historia (véase la figura 2).

Figura 2.
Número medio de reformas del mercado laboral emprendidas por los países del centro y el sur de Europa



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos de LABREF. Notas: El gráfico muestra el número medio de reformas del mercado laboral abordadas por país y año, para distintos grupos de países. Las cifras se obtienen de la suma del número total de reformas del mercado laboral abordadas en cada país de cada grupo y dividiéndola por el número de países del grupo. Los países del centro incluidos son Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo, Países Bajos. Los del sur, Chipre, Grecia, Italia, Portugal y España.

La figura 2 muestra el número medio de reformas del mercado laboral por país en el sur de Europa (Chipre, Grecia, Italia, Portugal y España) y en lo que llamo los países centrales (Austria, Bélgica, Finlandia, Francia, Alemania, Luxemburgo y Países Bajos) entre los años 2000 y 2016. El ritmo de las reformas es casi plano hasta 2007, el principio de la Gran Recesión, momento en el que la actividad reformista aumenta en todo el espectro, y sobre todo en aquellos países más afectados por las crisis financiera y de deuda soberana (los del sur).

En los países del sur, el número medio de reformas pasa de alrededor de 11 en 2007 a 33 en 2012, mientras que los países centrales introdujeron una media de 9 reformas en 2007 y 14 en 2012. Después del anuncio del BCE de que haría "lo que sea necesario" para estabilizar los mercados financieros, la actividad reformista cae abruptamente en el sur, mientras en los países centrales se mantiene en un nivel más alto que el previo a la crisis. Una posible explicación de esto sería el regreso del crecimiento y, por lo general, unas restricciones externas más bajas, el fin de los programas de rescate y la intervención del BCE como prestamista de último recurso para estas economías, lo que significó una relajación significativa de las condiciones monetarias.

3. El impacto asimétrico de la pandemia

Debido a la forma en que se propaga y afecta a nuestra forma de vida, el virus que ha causado la pandemia de la covid-19 parece diseñado para dañar a las economías del sur de Europa. Las economías S4 (España, Italia, Portugal y Grecia) dependen en mayor medida que sus vecinos del norte de sectores en los que el contacto es intensivo. De acuerdo con Eurostat, si en Grecia alrededor del 26% de la mano de obra trabaja en actividades relacionadas con el turismo, en Alemania esa cifra es inferior al 8%.[2] España, con alrededor de 80 millones de turistas al año,[3] es el segundo país más visitado en el mundo (lo que representa alrededor del 16% de sus exportaciones). La elevada dependencia del sector servicios se traduce en un elevado porcentaje relativo de pequeñas pymes y autónomos, que son económicamente más vulnerables que las empresas grandes.

Las normas culturales y la demografía también son muy distintas, y no solo debido a la vida social más intensa del sur. Según el Population Reference Bureau (PRB), en Italia alrededor del 23% de la población tiene más de 65 años, la mayor proporción en la UE. El porcentaje de jóvenes italianos (entre 18 y 34 años) que vive con sus padres también se encuentra entre los más elevados de la UE: de acuerdo con Eurostat, en 2018 alrededor de dos tercios de los jóvenes italianos vivían con sus padres, frente a una media en la UE del 48%.

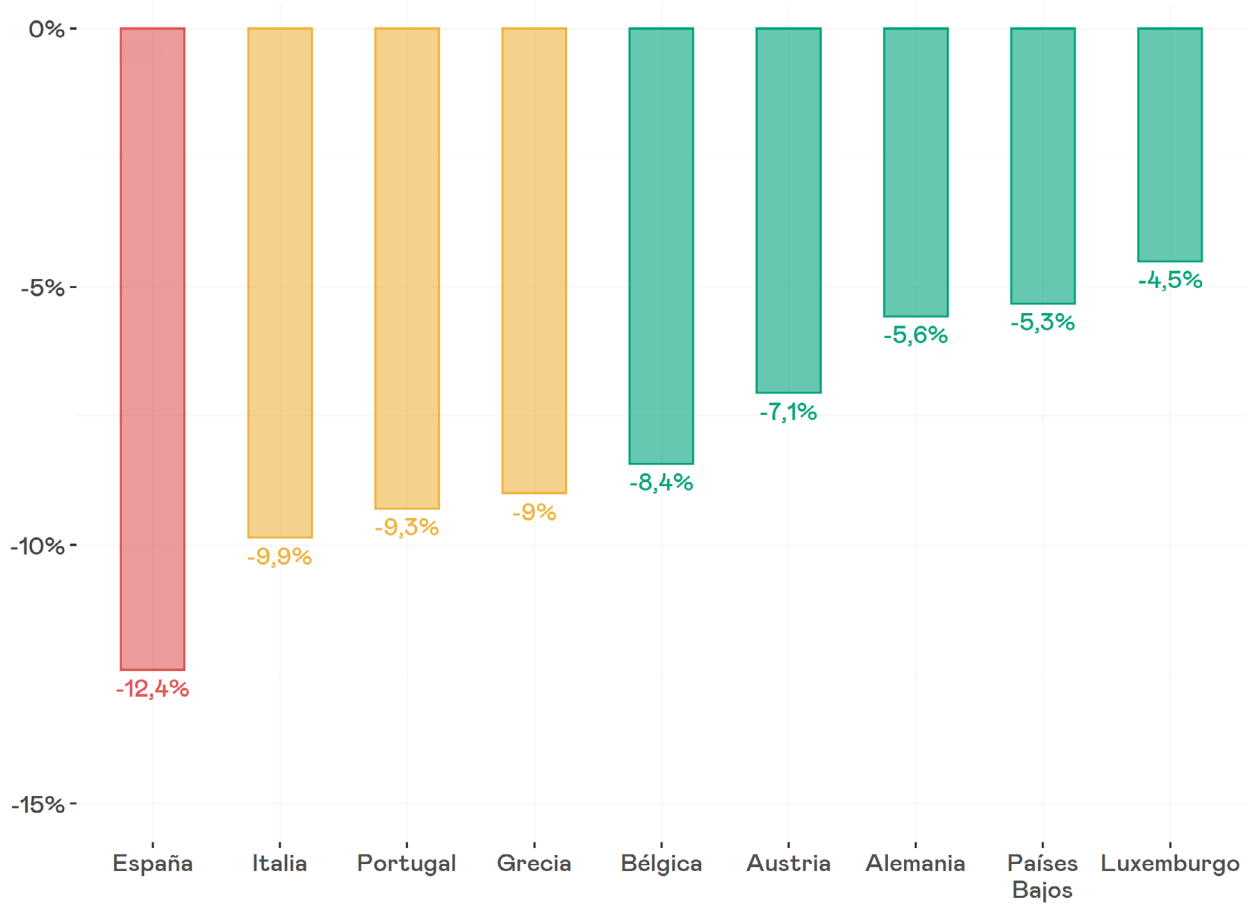
2 Los datos son de 2017 y no incluyen el empleo en el sector financiero en el cómputo de la fuerza laboral total.

3 Datos obtenidos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

Italia y España fueron las dos primeras víctimas europeas de la pandemia. Durante la primera oleada, el número de muertes diarias por millón de personas estuvo por encima de 17 en España y de 14 en Italia, mientras que fue de 9 en Países Bajos y de 3 en Alemania. La segunda oleada de la pandemia empezó en España casi dos meses antes que en el resto de la UE. En septiembre, España tenía el mayor exceso de mortalidad por millón de personas del mundo, por delante de Ecuador y Perú. La elevada incidencia implica menor movilidad y medidas de confinamiento más severas para controlar el virus, lo que se traduce en un impacto económico negativo más severo.

Además de la estructura económica y las explicaciones culturales, parece que la mala gobernanza también ha sido un factor determinante clave. Sapir (2020) ha descubierto que hasta un 45% de la diferencia entre las pérdidas de PIB en el centro y el sur podrían explicarse por la mala calidad del gobierno en el sur durante la primera oleada. Como resultado de lo anterior, en los países S4 la contracción económica esperada en 2020 será mucho peor que en los países del centro, lo que significa que se habrán perdido años de convergencia económica.

Figura 3
Predicción de caída del PIB en 2020



Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos de la predicción de la Comisión Europea de noviembre de 2020

4. La condicionalidad en el plan de recuperación

En julio, la Comisión Europea, el Parlamento Europeo y el Consejo Europeo acordaron un plan de recuperación para contribuir a reparar los daños económicos y sociales causados por la pandemia del coronavirus y para "establecer los fundamentos de una Europa moderna y más sostenible". El plan se articula alrededor de dos instrumentos, el Marco Financiero Plurianual (MFP) 2021-2027 y la iniciativa NGEU. Estos planes cuentan con fondos de 1.074,3 mil millones de euros y 750.000 millones de euros respectivamente, y conforman el mayor paquete de estímulo financiado por el presupuesto de la UE en su historia.

Los recursos asignados al MFP 2021-2027 pretenden reforzar algunos programas existentes, como InvestEU, Erasmus+ o RescEu, o crear otros nuevos, como EU4Health. Los fondos dedicados a NGEU se canalizarán a través de siete programas distintos,[4] en forma de préstamos (360.000 millones) y subvenciones (390.000 millones). El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR) representa el grueso de estos recursos, y supone el 90% de los fondos NGEU, 672.500 millones de euros, de los cuales 360.000 millones son préstamos y 312.500 millones son subvenciones para los cuatro próximos años.

Para ser susceptibles de recibir financiación del MRR, la Comisión, en su propuesta para una regulación del MRR (Comisión Europea, 2020), señaló que los estados miembros tienen que preparar planes de recuperación nacional y resiliencia que establezcan su agenda de reformas e inversiones para los años 2021-2023. En un principio, el Artículo 16 establecía la manera en que la Comisión valoraría esos planes, vinculando la concesión de recursos del MRR a que contribuyera efectivamente al cumplimiento de las REP del Semestre Europeo y, en particular, aquellas relevantes para la transición verde y digital. Del mismo modo, el Artículo 9 vincula los pagos del MRR a una gobernanza económica sólida.

Sin embargo, en septiembre el Parlamento Europeo modificó el Artículo 16 de la propuesta (Parlamento Europeo, 2020) y borró el párrafo (a) que especificaba que los planes de recuperación y resiliencia debían abordar de manera efectiva los retos identificados en las REP, eliminando así la condicionalidad económica. Al mismo tiempo, se cambió el texto para añadir una suspensión de los pagos a los estados miembros que no respeten el Estado de derecho y los derechos básicos de los ciudadanos de la UE.

El 11 de febrero de 2021, el Consejo de la UE adoptó la regulación final del MRR (Consejo de la Unión Europea, 2021) y volvió a establecer cierta condicionalidad económica. En línea con el

4 Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, React-UE, Horizonte Europa, InvestEU, Desarrollo rural, Fondos de Transición Justa, RescEU https://ec.europa.eu/info/strategy/recovery-plan-europe_es

Artículo 16 de la propuesta inicial, el Artículo 19 (3b) establece que la Comisión valorará si los planes de recuperación nacional contribuyen a abordar de manera efectiva los retos identificados en las REP, o en otros documentos relevantes adoptados oficialmente en el contexto del Semestre Europeo. Además, el Artículo 10 introduce la posibilidad de suspender los pagos en caso de que el Estado miembro no haya adoptado acciones efectivas para corregir su déficit excesivo.

En teoría, el marco final da a la Comisión poder efectivo para condicionar reformas. Sin embargo, en la práctica no hay razón para creer que este marco será más eficaz a la hora de conseguir la implementación de reformas que otros marcos similares en el pasado. Puede que la política tampoco ayude: dado el sufrimiento social producido por la pandemia y la presencia de partidos populistas en la mayoría de los parlamentos nacionales, está por ver si la amenaza de la Comisión de suspender pagos será creíble.

5. ¿Cuándo y por qué implementan reformas los países?

Comprender la causa por la que los países tienen tantos problemas para implementar reformas, a pesar de las pruebas abrumadoras de que estas son buenas para el conjunto de la sociedad, ha sido el objeto de una amplia bibliografía sobre economía y politología. En particular, a partir de los años noventa, en las publicaciones sobre la economía política de las reformas surgen dos grandes series de respuestas a esa cuestión.

Las primeras investigaciones se centraron en las relaciones de poder y los conflictos de interés entre diferentes grupos socioeconómicos de la sociedad (véase, por ejemplo, Fernández y Rodrik, 1991). Las reformas (de mercado, laborales, institucionales, etcétera) pueden ser buenas a largo plazo en la medida que impulsan la productividad o el crecimiento en la economía, pero sus efectos positivos tardan en materializarse y, en el proceso, siempre generan ganadores y perdedores.

Dados la incertidumbre acerca de los efectos distributivos de las reformas y el problema del compromiso creíble —por ejemplo, la compensación a los perdedores de estas reformas— los grupos de interés que se benefician del statu quo se opondrán a las reformas para poder seguir extrayendo rentas privadas. En un trabajo clásico, Alesina y Drazen (1991) proponen un modelo en el que la estabilización se pospone, porque es racional que distintos grupos socioeconómicos intenten transferir la carga de la estabilización a otros grupos, en un proceso que imita una guerra de desgaste y lleva a la acumulación de deuda.

Las investigaciones más recientes van más allá del análisis de los "ganadores" y los "perdedores" de las reformas e introducen elementos nuevos como las creencias, las normas y las preferencias para intentar comprender por qué los malos equilibrios persisten durante tanto tiempo. La gente mira

el mundo de una manera que está muy condicionada por la identidad preexistente y las creencias partidistas. Estas creencias, que con frecuencia se resisten a cambiar por medio de evidencias técnicas, condicionan las preferencias por bienes públicos (Khemani, 2017). Cuando los debates se acaban basando más en la identidad o la ideología, alcanzar un acuerdo en cuestiones políticas específicas se vuelve cada vez más difícil (Miller, 2020).

En la literatura empírica, hasta el momento Williamson (1994) y OCDE (2009) son los trabajos más ambiciosos que estudian experiencias específicas de distintos países y reformas. Más recientemente, Campos *et al.* (2018) y Chang *et al.* (2019) también ofrecen relatos interesantes sobre el caso de la crisis de la UEM.

Algunas de las conclusiones en las que coinciden son: (1) es más probable que se produzcan reformas políticas en respuesta a una crisis; (2) los reformistas disfrutan de una "luna de miel" de apoyo antes de que crezca la oposición; (3) la fortaleza y la cohesión del Gobierno son cruciales; (4) es importante un fuerte liderazgo; (5) una comunicación efectiva es de ayuda; y (6) también es útil un claro mandato electoral para la reforma. La secuencia e intensidad de las reformas también son importantes, puesto que es más fácil, por ejemplo, implementar una reforma en el margen o abordar reformas en el mercado laboral después de una reforma de los mercados.

Más allá de los estudios de caso, en el análisis econométrico existe un consenso cada vez mayor (Campos *et al*., 2018; Dias da Silva *et al*., 2018; Duval *et al*., 2016) sobre la existencia de al menos **cuatro factores importantes que impulsan las reformas**: (1) las condiciones macroeconómicas — la profundidad de la recesión y la tasa de desempleo tienen una correlación positiva con la implementación de reformas; (2) un Gobierno fuerte — tener mayoría en la legislatura vigente se asocia con una mayor actividad reformista; (3) las restricciones externas — los países de la UEM tienden a reformar más cuando experimentan una presión política externa (como los países con programas de la UE) y la presión del mercado; y (4) unas condiciones estructurales iniciales débiles — un país muy alejado de las mejores prácticas en un área política concreta también aumenta la probabilidad de reformas.

Las pruebas sobre la importancia que tienen las condiciones de la política monetaria y las presiones de los mercados financieros para impulsar reformas políticas son contradictorias. En teoría, los tipos de interés bajos pueden utilizarse en dos direcciones distintas (y opuestas): los países pueden utilizar una financiación más barata para compensar a los perdedores de la reforma, y por tanto inducir una mayor actividad reformista. O pueden utilizar unos costes de financiación más bajos para posponer reformas que, por lo demás, son necesarias.

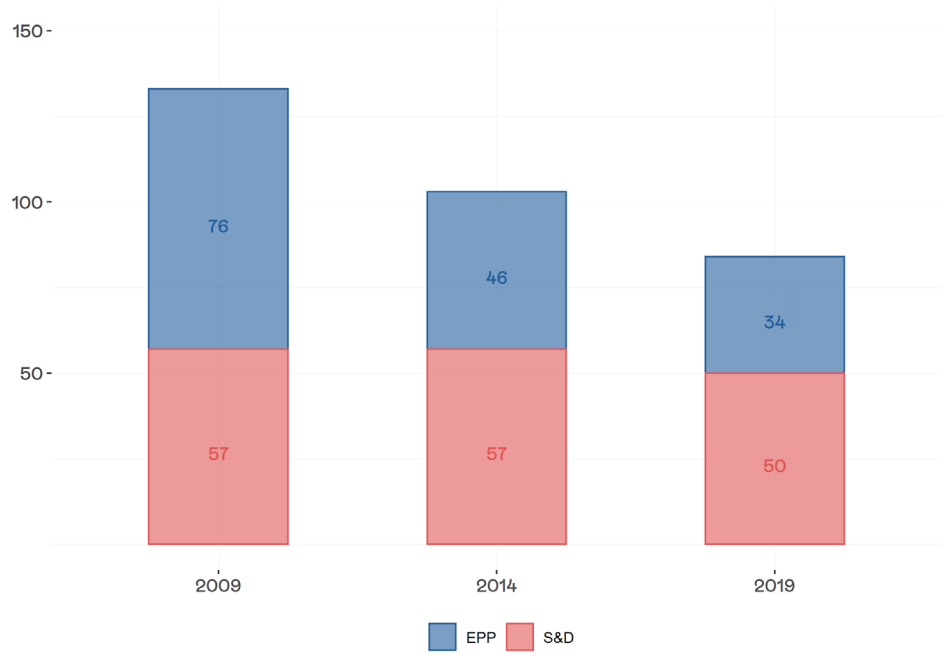
Sin embargo, si se observa la experiencia reformista reciente en la UEM, parece más verosímil lo segundo. Vamvakidis (2007) detecta, basándose en un gran panel de economías en desarrollo y emergentes, que el endeudamiento externo del sector privado lleva a la postergación de las reformas económicas. El autor sostiene que "en ocasiones, la financiación externa actúa como un 'analgésico', posponiendo el tratamiento que tanto necesita una economía enferma a través de reformas".

6. Un mal panorama para las reformas

Hoy en día, la mayoría de las variables relevantes que en el pasado han inducido las reformas parecen señalar en la dirección equivocada. Los parlamentos nacionales están más fragmentados, los gobiernos tienen mayorías más débiles y las fuerzas populistas amenazan desde los extremos. Al mismo tiempo, los gobiernos se enfrentan a restricciones externas más débiles. Las condiciones monetarias se han relajado después de que el BCE haya impulsado (correctamente) una política de política monetaria expansiva sin precedentes. Los tipos de interés están en registros históricamente bajos y en las economías del sur los diferenciales soberanos se han reducido. Esta vez no hay programas de rescate de la UE ni supervisión externa que impulse las reformas. Además, existe una importante crisis de representación política y menos confianza en los partidos políticos, y los electorados son más volátiles que nunca. A continuación, repaso pruebas procedentes de las economías del sur de la UE para examinar cómo las condiciones necesarias para la reforma han empeorado en relación con la última crisis.

1. **Los partidos mayoritarios son débiles y se enfrentan a una competencia mayor. Esto se traducirá en una menor ambición para abordar reformas costosas.** Los partidos mayoritarios tradicionales (identificados aquí con los grupos del Partido Popular Europeo y los Socialistas & Demócratas en el Parlamento Europeo) han perdido terreno desde la crisis financiera de 2008. Una mayor competencia por el electorado en ambos lados del espectro político se traducirá en gobiernos más aversos al riesgo y, por lo tanto, menos dispuestos a asumir reformas costosas.

Figura 4
Escaños del PPE y S&D de Grecia, Italia, Portugal y España en el Parlamento Europeo

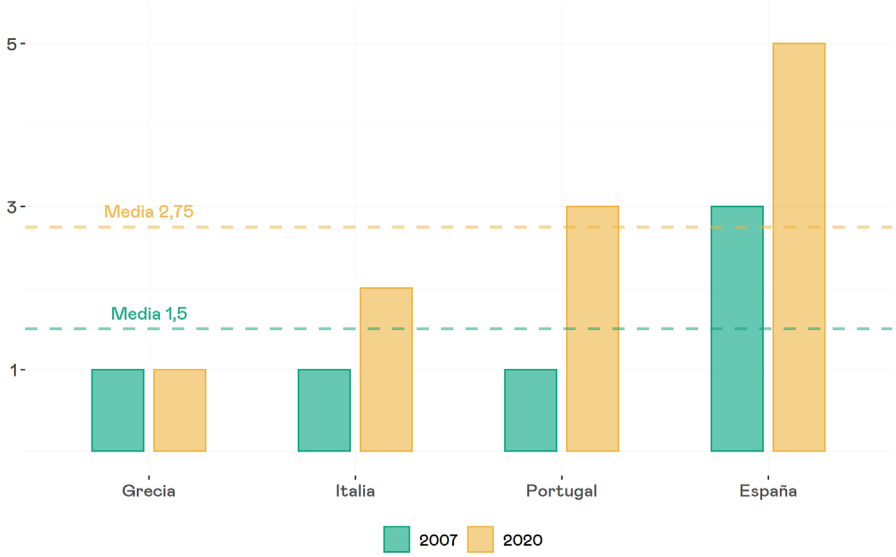


Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos del Parlamento Europeo

2. **Los gobiernos tienen mayorías más débiles. Esto significará que tienen menos capital político para abordar reformas.** Otra cuestión que reducirá la probabilidad de que se lleven a cabo reformas es la ausencia de mayorías absolutas. El siguiente gráfico muestra que durante la pasada década el número mínimo medio de partidos necesarios para obtener una mayoría absoluta ha aumentado. Hoy en día, en los países S4 se necesita una media de casi tres partidos para formar mayoría, mientras que en 2007 habrían bastado con 1,5. Un Gobierno más fragmentado implica que hay más partidos que tienen poder de veto sobre las reformas.

Figura 5
Número mínimo de grupos parlamentarios para formar mayoría absoluta incluido el partido del primer ministro (2007 frente a 2020)

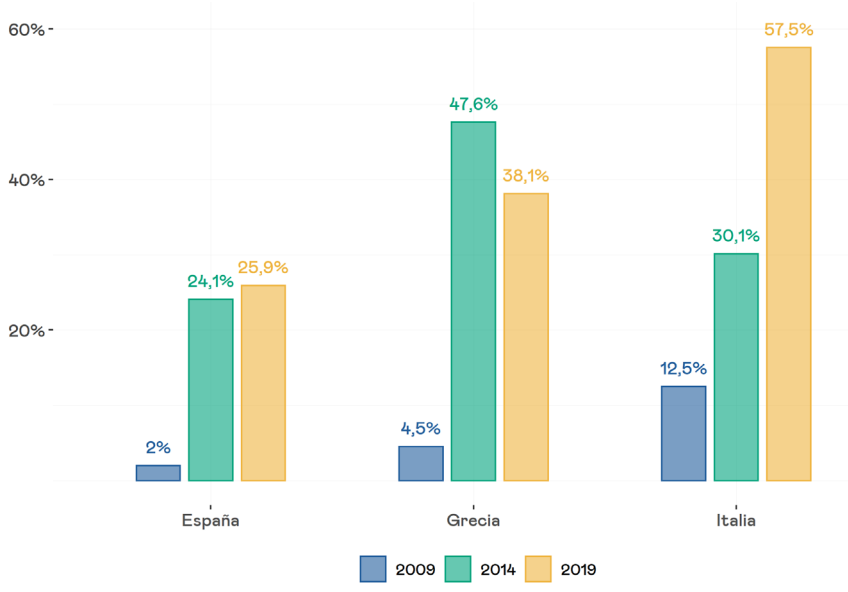
Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos de los Parlamentos nacionales



3. **El auge del populismo. Cuando los partidos mayoritarios pierden votos, estos no van a parar a otros partidos potencialmente reformistas, sino a fuerzas antisistema situadas en los extremos.** Este gráfico muestra cómo el número de escaños ocupados por partidos populistas en el Parlamento Europeo ha aumentado después de la crisis financiera. La competencia con los partidos mayoritarios y la necesidad de diferenciarse suponen un reto para la implementación de reformas que mejoren el crecimiento.[5]

Figura 6
Escaños obtenidos por los partidos populistas en las elecciones europeas (% sobre el total de escaños nacionales)

Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos del Parlamento Europeo

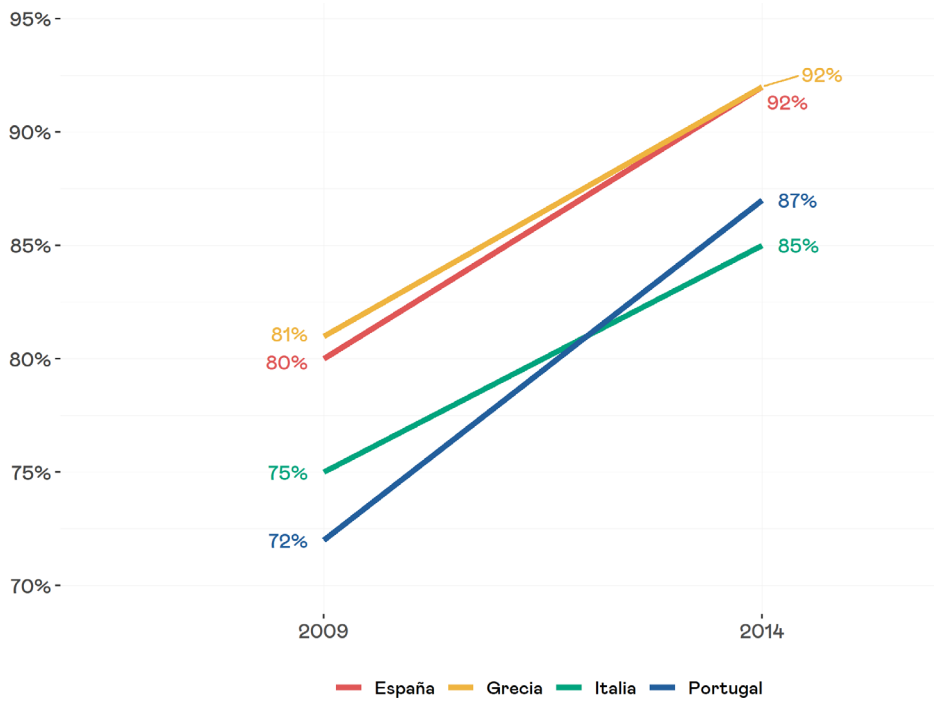


5 Aquí utilizo la definición estándar de populismo de Cas Mudde (véase Mudde, 2004; y Mudde y Kaltwasser, 2017).

4. **Una confianza menor en los partidos políticos.** Los partidos políticos cuentan con menos capital político que en el pasado, porque la confianza de los ciudadanos en ellos se debilitó de manera significativa después de la última crisis de deuda soberana. Esto se traducirá en una disminución de la capacidad de los partidos a la hora de convencer a los votantes de acometer reformas que resulten costosas.

Figura 7
Evolución del porcentaje de la población que no confía en los partidos políticos durante la crisis de deuda europea

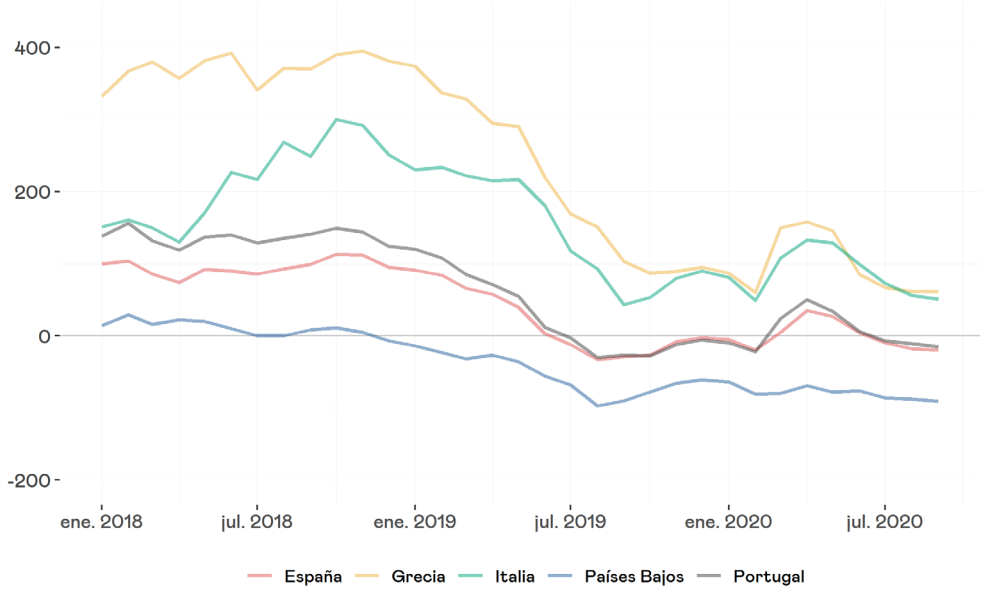
Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos del Eurobarómetro



5. **Un coste menor del endeudamiento. La financiación más barata permitirá a los países posponer reformas que, por lo demás, son necesarias.** Al contrario de lo que sucedió durante la crisis financiera, en el sur la agresiva compra de bonos llevaba a cabo por el BCE mediante el programa de compras de emergencia frente a la pandemia (PEPP) ha contenido el diferencial de los bonos.

Figura 8
Diferencial de los bonos (puntos básicos)

Fuente: elaborado por el autor a partir de datos obtenidos de Eurostat



7. Más allá de la condicionalidad: un diálogo para las reformas de nueva generación

Hace quince años, los profesores de Harvard Ricardo Haussmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco escribieron un artículo, muy citado, titulado "Growth Diagnostics" (Rodrik, Hausmann y Velasco, 2008). Tras experimentar durante años reformas fracasadas que seguían el Consenso de Washington, los autores propusieron una nueva estrategia para encontrar las prioridades políticas de los gobiernos "de una manera que utilice eficientemente el escaso capital político de los reformistas". En lugar de intentar implementar largas listas de reformas que resultan "rara vez útiles", los autores propusieron un marco para identificar las restricciones más vinculantes para el crecimiento económico en un determinado país.

La primera pregunta que los gobiernos deberían hacerse a sí mismos, sostienen los autores, es qué mantiene el crecimiento bajo. ¿Se debe a un bajo rendimiento de la inversión causado por la insuficiente complementariedad de los factores de producción, como el capital humano o las infraestructuras? ¿Se debe a la escasa apropiabilidad de los rendimientos, como consecuencia de unas malas instituciones (sistema judicial, derechos de propiedad deficientes) o de la elevada fiscalidad? Una vez se identifican las restricciones más relevantes para el crecimiento, los países deberían dedicar todo su esfuerzo político a reformar primero estas áreas, para sacar el mayor provecho del dinero de las reformas.

A lo largo de los años, la Comisión Europea se ha centrado en una estrategia de reforma concreta que podría definirse como "Haz todas las reformas que puedas, lo mejor que puedas", utilizando la jerga propuesta por Haussmann et al. En otras palabras: la estrategia de la lista interminable. La idea es intentar cualquier reforma que sea necesaria y pueda aparentemente ser aplicada mediante condicionalidad. El problema de esta estrategia es principalmente político: el enfoque de la "pistola pulverizadora" diluye en demasiados frentes el limitado capital político que tienen los gobiernos. No tiene en cuenta consideraciones de economía política y, lo que es más importante, no proporciona un sentido de las prioridades.

Para reformar las prioridades de la UEM es necesario un enfoque más matizado. Una de las contribuciones recientes más relevantes que intenta mejorar la gobernanza de las reformas tiene el sugerente título de "How to make sense of the structural reform lists for the euro area". Henrik Enderlein y Ana auf den Brinke (2017) recopilan datos sobre todas las recomendaciones de reformas clave propuestas por la Comisión Europea y la OCDE (que en 2017 superaban las doscientas recomendaciones para los diecinueve países de la zona euro) y presentan un marco para que los gobiernos de la UEM puedan priorizar las reformas de acuerdo con sus efectos en el crecimiento, la contribución a la estabilidad de la zona euro y la viabilidad política.

Llegan a la conclusión de que las reformas en el mercado de productos deberían ser la principal prioridad, porque producen "las mayores ganancias a corto plazo, pueden implementarse tanto en los buenos tiempos económicos como en los malos, tienen los mayores efectos en el crecimiento potencial y contribuyen de manera significativa al funcionamiento de la zona euro". Estas reformas incluyen reformas clave en el sector servicios, como la desregulación de las profesiones y la armonización de la regulación.

Por lo que respecta a las reformas del mercado laboral (que suelen ser las más recomendadas por la Comisión Europea y la OCDE), los autores proponen un cambio de planteamiento: tener en cuenta la posible resistencia política, los costes de transición a corto plazo y el momento adecuado para la reforma. Una manera de sortear esas limitaciones sería centrarse en los que los autores llaman reformas de nueva generación, que incluyen, entre otras, la armonización de la legislación de protección para *insiders* y *outsiders* y presionar en favor de un fuerte componente en el lado de la demanda para estabilizar la economía (por ejemplo, inversiones en REP o educación). La idea es sencilla: desde el principio, los gobiernos deberían incorporar a la ecuación los costes sociales de las reformas y priorizar aquellas que proporcionen las mayores ganancias para el crecimiento.

En el contexto de Next Generation EU, economistas y legisladores han expresado su preocupación por la falta de un mecanismo de gobernanza adecuado para garantizar el uso productivo de los fondos de recuperación (Wolff, 2020). Jean-Pisani Ferry ha sostenido que los fondos de la UE deberían ir más allá de sus efectos contracíclicos keynesianos a corto plazo. Y esa ruta requiere inevitablemente una reforma. La cuestión es cómo lograrla.

Mi propuesta es abrir un diálogo sobre las reformas Next Generation entre la Comisión Europea y cada Estado miembro. En el caso de cada país, y más allá de las REP, la Comisión Europea debería participar en un diálogo honesto con los estados miembros para establecer una serie reducida de dos o tres reformas prioritarias. El resultado de esa conversación debería ser un documento sobre "diagnóstico del crecimiento futuro", basado en la metodología de Hausmann *et al.* (2008). Las prioridades deberían determinarse en base a dos criterios: 1) las principales restricciones vinculantes para el crecimiento, así como 2) la viabilidad social y política de esas reformas. Todas las reformas deberían centrarse en abordar los desequilibrios económicos de larga duración con especial atención a las reformas de próxima generación, como sugieren Enderlein y Auf dem Brinke (2017), y deberían estar acompañadas de un generoso componente del lado de la demanda financiado a través del fondo de recuperación. Idealmente, el diálogo no solo debería implicar a los gobiernos nacionales y la Comisión, sino a un grupo de académicos expertos, profesionales y representantes relevantes de la sociedad civil. El objetivo del diálogo sería responder a la siguiente pregunta: si solo hubiera tres reformas específicas que pudieras hacer para mejorar las oportunidades de la siguiente generación en un país X, ¿cuáles elegirías? Una vez establecidas las dos o tres prioridades de la reforma, la Comisión designaría un mecanismo de pago condicional para asegurar que esas reformas no solo se prometen sino que se implementan.

Por supuesto, identificar las restricciones vinculantes más importantes para el crecimiento no es una tarea sencilla. Pero tampoco imposible. En el siguiente apartado, esbozo un ejercicio simplificado para España.

8. Estudio de caso: un "diagnóstico del crecimiento futuro" para España

Comparativamente, España no tiene unas infraestructuras deficientes. Tampoco unos impuestos particularmente altos. En este momento, el acceso a la financiación no es una restricción para el crecimiento. Hay mucho que hacer para mejorar la armonización regulatoria y la unidad del mercado, y algunas profesiones concretas siguen protegidas de la competencia. España también se ve afectada por algunas deficiencias institucionales como un sistema de justicia lento. Sin duda, la reforma en estos ámbitos desencadenaría el potencial de crecimiento. Pero la mayoría de los economistas estaría de acuerdo en que en España la restricción vinculante clave está relacionada con el mercado laboral y los bajos niveles de capital humano.

Durante décadas, el país se ha visto afectado por desequilibrios profundos en el mercado laboral que dificultan su crecimiento y productividad. España tiene al mismo tiempo la mayor tasa de desempleo estructural y la mayor tasa de temporalidad de la UE. El empleo temporal (desempeñado sobre todo por jóvenes, mujeres e inmigrantes) se utiliza para proporcionar un colchón para el ajuste económico a lo largo del ciclo: cuando llega una crisis, millones de trabajadores temporales son enviados casa, y cuando la economía se recupera esos mismos trabajadores vuelven a ser contratados con un contrato temporal. Los trabajadores con contratos indefinidos y bien protegidos se encuentran a salvo de las turbulencias económicas (Dolado, Felgueroso y Jansen, 2010).

La dualidad en el sistema del mercado laboral español es un elemento fundamental en muchos de sus problemas sociales y económicos: miles de trabajadores jóvenes y brillantes nunca tienen la oportunidad de acceder a un trabajo estable; las empresas no invierten lo suficiente en formar capital humano (Cabrales, Dolado y Mora, 2014); la gente joven no tiene medios suficientes o estabilidad laboral para tener hijos (lo que lleva a la tasa de natalidad más baja de Europa); y la precariedad y la pobreza infantil son habituales en grandes sectores de la población.

Todo lo que contribuya a mejorar el acceso de los *outsiders* a un puesto de trabajo ayudará a aumentar la participación en el mercado laboral, sobre todo de las mujeres, los mayores, los migrantes y los trabajadores cuyas capacidades se han vuelto innecesarias debido a las transformaciones estructurales.

El primer desafío se presenta a una edad precoz. España tienen la tasa más alta de abandono escolar temprano. Existe una fuerte correlación entre dejar pronto el colegio y caer en el desempleo de larga duración o la trampa del empleo temporal. Corregir esto debería estar, definitivamente, entre las principales prioridades de reforma de España. Antonio Cabrales y yo proponemos dos

cambios políticamente viables que pueden lograr ese objetivo: la mejora de los incentivos para los profesores a lo largo su carrera y una importante inversión en apoyo educativo en el aula con programas como el exitoso Plan PROA (Plan de Refuerzo, Orientación y Apoyo) (Cabrales y Roldán, 2020).

Un segundo problema es la actual legislación de protección del empleo (EPL), que promueve la dualidad. Reducir la brecha entre la protección de los trabajadores temporales y la de los permanentes debería ser otra prioridad. Por supuesto, esto es más fácil de decir que de hacer. En España, a pesar de las terribles cifras de desempleo, el sistema apenas ha sufrido cambios con el paso de los años porque a las organizaciones que representan o apoyan a los empresarios y los sindicatos les sirve tal como está. Los primeros se benefician de la extrema flexibilidad que proporcionan los trabajadores temporales desprotegidos. Los segundos también se benefician, porque su trabajo (legítimo) es defender los intereses de los *insiders,* los trabajadores con empleos indefinidos que constituyen su membresía y que los reelegirán como líderes sindicales (Dolado, Felgueroso y Jansen, 2010). Sin embargo, podría existir un equilibrio político en el que ambos, sindicatos y organizaciones empresariales, se pusieran de acuerdo y que además supusiera mejorar la protección de los trabajadores temporales y una reducción de ciertos privilegios de los trabajadores *insiders.*

El tercer desafío clave sería reformar el sistema de PAE que en parte no funciona, como consecuencia también de la profunda división entre *insiders* y *outsiders*. Cada año, entre los gobiernos central y regionales, en España se gastan alrededor de 6.000 millones de euros en PAE. Pero en lugar de suponer una oportunidad real para los desempleados, los resultados de los programas existentes han demostrado ser desastrosos, y aun así rara vez se reforman o evalúan. En particular, la AIReF llegó a la conclusión de que algunos programas desincentivan la participación en el mercado laboral y que el diseño de la política, basada en un marco anual, dificulta su implementación y gestión. Para empeorar más las cosas, el sistema no solo ha demostrado ser ineficiente, sino que ha estado en el centro de algunos de los escándalos de corrupción más salvajes que se han dado en España en décadas (Martín-Arroyo, 2020).

El problema es que, en realidad, el sistema no fue concebido para ayudar al trabajador desempleado o temporal a conseguir un empleo demandado por el mercado. Durante años, los sindicatos se han convertido en los principales proveedores de formación, porque esta ha sido la manera tácita de complementar su insuficiente financiación oficial. Los sindicatos son necesarios para muchas cosas, pero han demostrado no ser aptos para ofrecer una formación adecuada. Una reforma que, al mismo tiempo, ofreciera una financiación suficiente a los sindicatos y permitiera una oferta de cursos mucho más competitiva ya supondría una gran mejora. Si esa reforma estuviera acompañada de la implementación de un sistema de perfiles de los trabajadores (para mejorar la eficiencia del gasto en PAE), la personalización del asesoramiento profesional y una evaluación sistemática de los resultados, la mejora sería enorme. Por supuesto, estas reformas serían políticamente viables si estuvieran acompañadas de un importante aumento de la financiación (en España, la financiación de PAE por trabajador desempleado sigue siendo comparativamente baja).

Existen otras muchas reformas que España debería abordar. Este es solo un ejercicio (incompleto) para ayudar a establecer un sentido de las prioridades. En el contexto actual, carecer de uno puede significar que en los próximos años no se implemente ninguna reforma y que el sur de Europa pierda una gran oportunidad para lograr la convergencia.

9. Conclusiones

Cuando hace cinco años me convertí en político a tiempo completo para Ciudadanos, un partido centrista de reciente creación, como diputado nacional, era joven e inexperto. Sabía que muchas veces los gobiernos dudan sobre si implementar reformas para evitar los costes políticos. Pero pensaba que, con un poco de trabajo, capacidad política y voluntad, la reformas eran realmente posibles. Cuando abandoné la política, hace más o menos dos años, mi punto de vista era mucho más pesimista. Me di cuenta de que transformar las cosas, incluso cuando es evidente que están mal, es mucho más difícil de lo que había pensado.

Al observar el mercado laboral español esto resulta tristemente obvio: ¿cómo es posible que un país que ha superado el 20% de desempleo tres veces en los últimos treinta años sea incapaz de implementar una reforma ambiciosa del mercado laboral? Me encontré con que las razones eran muchas: unos líderes y unas mayorías débiles, sesgos ideológicos, un electorado polarizado y grupos de interés establecidos que se benefician del statu quo. Llegué a la conclusión de que, si España quiere ponerse a la altura de Europa, tenemos que trabajar mucho más para entender la manera en que las reformas tienen éxito y se aprueban.

En este artículo, he analizado la bibliografía y las pruebas de la economía política sobre las reformas en Europa. Un primera conclusión que surge de esta revisión es que el contexto actual no podría ser menos favorable para las reformas. Con gobiernos débiles, una política envenenada y restricciones externas débiles, es poco probable que Next Generation EU dé lugar a las reformas necesarias para mejorar la productividad y el bienestar en el sur de Europa. Después de la crisis inducida por la pandemia, que ha afectado de manera desproporcionada a los países del sur, el sueño de la convergencia económica parece más lejano que nunca. Sin un compromiso serio de reforma, los generosos fondos comprometidos por la UE podrían servir de poco para corregir los desequilibrios existentes. Por último, si la generosidad del núcleo europeo no se ve correspondida en el sur por una actitud responsable, y los fondos no se utilizan para corregir estos desequilibrios, podría estar en juego el propio proyecto de la unión monetaria, dada la naturaleza venenosa de la política en todas partes.

Los líderes europeos deben repensar la gobernanza de Next Generation EU si quieren que el fondo funcione. Yo propongo pasar de la fallida estrategia basada en una lista interminable de reformas a una conversación más honesta, que implique a gobiernos e instituciones, para discutir no solo los objetivos sino la viabilidad política de alcanzarlos. En ese debate, la UE debería abandonar el enfoque de reformas "pistola pulverizadora" y centrar todos sus esfuerzos en implementar, al menos, dos o tres medidas clave que aborden las restricciones vinculantes más apremiantes para el crecimiento inclusivo en cada país.

REFERENCIAS

Alesina, A. y Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed? *American Economic Review,* 81(11), 70-88.

Autoridad Independiente de responsabilidad Fiscal (AIReF). (2019). *Estudio Programa Políticas Activas de Empleo.* Evaluación del gasto público 2018. Programa 3 PAE. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://www.airef.es/wp-content/uploads/2019/06/Estudio3-PAE/protegido_Proyecto_03.pdf

Bentolila, S., Dolado, J. J. y Jimeno, J. F. (2012). Reforming an insider-outsider labor market: the Spanish experience. *IZA Journal of European Labor Studies,* 1(1), 4.

Bouis, R., Duval, R. y Eugster, J. (2016). *Product Market Deregulation and Growth: New Country-Industry-Level Evidence.* IMF Working Paper, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Cabrales, A. y Roldán, A. (2020). *Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal.* Policy Brief #1, Center for Economic Policy & Political Economy — EsadeEcPol.

Cabrales, A., Dolado, J. J. y Mora, R. (2014). *Dual labour markets and (lack of) on-the-job training: PIAAC evidence from Spain and other EU countries.* IZA Discussion Papers n.º 8649. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://www.econstor.eu/bitstream/10419/106585/1/dp8649.pdf

Campos, N., De Grauwe, P. y Ji, Y. (2018). Structural reforms, growth, and inequality: An overview of theory, measurement, and evidence. En *The Political Economy of Structural Reforms in Europe* (pp. 1-44).

Chang, M., Steinberg, F. y Torres, F. (2019). *The Political Economy of Adjustment Throughout and Beyond the Eurozone Crisis: What Have We Learned?* Routledge.

Comisión Europea. (28 de mayo de 2020). *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience facility.*

Consejo de la Unión Europea. (10 de febrero de 2021). *Regulation establishing the Recovery and Resilience Facility.*

Dias Da Silva, A., Givone, A. y Sondermann, D. (2018). When do countries implement structural reforms? En *The Political Economy of Structural Reforms in Europe* (pp. 45-74).

Dolado, J. J., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2010). ¿Qué explica la resistencia a las reformas laborales en España? En *Propuesta para la reactivación laboral en España* (pp. 58-59). FEDEA. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de http://crisis09.fedea.net/PDF/Propuesta_reactivacion_laboral.pdf

Dolado, J. J., Felgueroso, F. y Jansen, M. (2010). ¿Quiénes son los insiders en España? En *Propuesta para la reactivación laboral en España* (pp. 68-74). FEDEA. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de http://crisis09.fedea.net/PDF/Propuesta_reactivacion_laboral.pdf

Eichengreen, B. (1993). European monetary unification. *Journal of Economic Literature,* 31(3), 1321-1357.

Enderlein, H. y Auf dem Brinke, A. (2017). *How to make sense of the structural reform lists for the euro area.* Policy Paper 184, Institut Jacques Delors. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2020/08/structuralreforms-aufdembrinkeenderlein-ijd-jan17.pdf

Fernandez, R. y Rodrik, D. (1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. *American Economic Review,* 81(5), 1146-1155.

Fernández-Villaverde, J., Garicano, L. y Santos, T. (2013). Political credit cycles: the case of the Eurozone. *Journal of Economic perspectives*, 27(3), 145-166.

Hancké, B. y Rhodes, M. (2005). EMU and labor market institutions in Europe: The rise and fall of natioanl social pacts. *Work and occupations*, 32(2), 196-228.

Khemani, S. (2017). Political Economy of Reform. Policy Research Working Paper n.º 8224, Banco Mundial. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://ssrn.com/abstract=3057776

Manasse, P. y Katsikas, D. (2017). *Economic Crisis and Structural Reforms in Southern Europe: Policy Lessons.* Routledge.

Martín-Arroyo, J. (29 de abril de 2020). La excúpula de UGT en Andalucía, al banquillo por un supuesto fraude de 40 millones. *El País.*

Miller, L. (2020). *Polarización en España: más divididos por ideología e identidad que por políticas públicas.* Policy Insight #18, Center for Economic Policy & Political Economy —EsadeEcPol.

Mudde, C. (2004). The Populist Zeitgeist. *Government and Opposition*, 39(4), 541-563.

Mudde, C. y Kaltwasser, C. R. (2017). *Populism: A Very Short Introduction.* Oxford University Press.

OCDE. (2009). *Economic Policy Reforms: Going for Growth 2009.* Structural Policy Indicators, Priorities and Analysis.

Parlamento Europeo. (1 de septiembre de 2020). *Draft Report on the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a Recovery and Resilience facility.*

Pisani-Ferry, J. (25 de septiembre de 2020). Europe's Recovery Gamble. *Project Syndicate.* Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://www.project-syndicate.org/commentary/european-union-pandemic-recovery-program-gamble-by-jean-pisani-ferry-2020-09?barrier=accesspaylog

Rodrik, D., Hausmann, R. y Velasco, A. (2008). Growth diagnostics. En *The Washington Consensus Reconsidered: Towards a New Global Governance* (pp. 324-355).

Sandbu, M. (2015). *Europe's Orphan: The Future of the Euro and the Politics of Debt.* Princeton University Press.

Sapir, A. (2020). *Why has COVID-19 hit different European Union economies so differently?* Policy Contribution, Bruegel. Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2020/09/PC-18-2020-22092020-final.pdf

Vamvakidis, A. (2007). *External Debt and Economic Reform: Does a Pain Reliever Delay the Necessary Treatment?* IMF Working Papers, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Williamson, J. (1994). *The political economy of policy reform.* Peterson Institute.

Wolff, G. (15 de septiembre de 2020). Without good governance, the EU borrowing mechanism to boost the recovery could fail. *Bruegel.* Recuperado el 24 de noviembre de 2020 de https://www.bruegel.org/2020/09/without-good-governance-the-eu-borrowing-mechanism-to-boost-the-recovery-could-fail