



25
2014

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

COLECCIÓN ESTUDIOS SOCIOECONÓMICOS

UN NUEVO MODELO ECONÓMICO PARA ESPAÑA

Coordinador: Rafael Myro





**MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO**

25

**UN NUEVO MODELO ECONÓMICO
PARA ESPAÑA
REFORMAS ESTRUCTURALES
PARA LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO**

Coordinador
Rafael Myro

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO

CONSEJO ASESOR

*Juan del Águila Molina
Joaquín Auriolas Martín
Horacio Capel Sáez
Francisco Ferraro García
José María García Álvarez-Coque
Jordi Nadal i Oller
Antonio Pérez Lao
Manuel Pimentel Siles*

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

Manuel Gutiérrez Navas

COORDINADOR [NÚM. 25]

Rafael Myro Sánchez

MEDITERRÁNEO ECONÓMICO [NÚM. 25]

UN NUEVO MODELO ECONÓMICO PARA ESPAÑA

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA LA RECUPERACIÓN Y EL CRECIMIENTO

© 2014 de la edición: Cajamar Caja Rural

© 2014 del texto: los autores

Edita: Cajamar Caja Rural

www.mediterraneoconomico.com

publicaciones@cajamar.com

Diseño de la Colección: Francisco J. Fernández Aguilera

Maquetación: Beatriz Martínez Belmonte

Imagen de cubierta: detalle de la obra *Construcciones V*, de Carlos Rivera Lauria (2013; técnica mixta, 40 x 33 cm)

Imprime: Escobar Impresores

ISSN: 1698-3726

ISBN-13: 978-84-95531-62-9

Depósito legal: AL-728-2008

Fecha de publicación: mayo de 2014

Impreso en España / Printed in Spain

Cajamar Caja Rural no se responsabiliza de la información y opiniones contenidas en esta publicación, siendo responsabilidad exclusiva de sus autores.

© Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción total o parcial de esta publicación, así como la edición de su contenido por medio de cualquier proceso reprográfico o fónico, electrónico o mecánico, especialmente imprenta, fotocopia, microfilm, offset o mimeógrafo, sin la previa autorización escrita del editor.

PRESENTACIÓN.....	7
<i>Manuel Gutiérrez Navas</i>	

INTRODUCCIÓN. REFORMAS ESTRUCTURALES PARA UNA NUEVA ETAPA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO.....	11
<i>Rafael Myro</i>	

HACIA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO. ARGUMENTOS A FAVOR DE UNA POLÍTICA RACIONAL PARA COMBATIR LA RECESIÓN	23
<i>William J. Baumol</i>	

I. FLEXIBILIZACIÓN DE MERCADOS

LA REFORMA LABORAL DE 2012. AVANCES, DEFICIENCIA Y ASUNTOS PENDIENTES...	37
<i>Sara de la Rica</i>	

¿ENERGÍA MÁS BARATA? EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL: DE DÓNDE VENIMOS Y A DÓNDE VAMOS	51
<i>Juan Carlos Jiménez</i>	

EL COMERCIO MINORISTA, LIBERALIZACIÓN Y PRECIOS	75
<i>Ignacio Cruz Roche y María Jesús Yagüe</i>	

II. FISCALIDAD Y REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN

INFORME DE 2013 DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	97
<i>Alejandro Nieto García</i>	

EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL. LAS REFORMAS NECESARIAS.....	117
<i>Ignacio Zubiri</i>	

EL FUTURO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA. LA REFORMA DE LA NIVELACIÓN	147
<i>Julio López Laborda</i>	

III. CAPACIDAD EMPRESARIAL, FINANCIACIÓN E INTERNACIONALIZACIÓN

TAMAÑO DE LAS EMPRESAS Y PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA. UN ANÁLISIS EXPLORATORIO.....	167
<i>Emilio Huerta Arribas y Vicente Salas Fumás</i>	

FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA. BANCARIZACIÓN FRENTE A MERCADOS.....	195
<i>Ángel Berges y Emilio Ontiveros</i>	

LA FINANCIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS Y EL APOYO OFICIAL A LA INTERNACIONALIZACIÓN.....	213
<i>Susana Menéndez del Valle</i>	

NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE UNA POLÍTICA DE INVERSIÓN EXTRANJERA PARA ESPAÑA.....	233
<i>Marian Scheifler Alácano</i>	

IV. INNOVACIÓN Y POLÍTICA INDUSTRIAL

LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN.....	251
<i>Agustí Segarra Blasco</i>	

CONTRUYENDO UNA ECONOMÍA Y SOCIEDAD MÁS INNOVADORAS.....	265
<i>Albert Bravo-Biosca</i>	

TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO. DEL MODELO TRANSACCIONAL AL RELACIONAL.....	279
<i>Pablo d'Este, José García Quevedo y Francisco Mas-Verdú</i>	

UNA NUEVA POLÍTICA PARA LA INDUSTRIA.....	297
<i>Rafael Myro</i>	

V. CAPITAL HUMANO

LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL HUMANO.....	317
<i>Sergio Puente</i>	

EL MODELO SANITARIO EN PELIGRO	331
<i>Rosa Urbanos Garrido y Beatriz González López-Varcárcel</i>	

LAS PENSIONES. UNA REFORMA ESTRUCTURAL INELUDIBLE Y PERMANENTE.....	347
<i>José Antonio Herce</i>	

EPÍLOGO

CRISIS INSTITUCIONAL Y REFORMAS.....	363
<i>Francisco J. Ferraro</i>	



PRESENTACIÓN

Manuel Gutiérrez Navas
Director de *Mediterráneo Económico*

Después de tantos años de centrar nuestra atención en los datos económicos, tendemos a pensar que casi todas nuestras preocupaciones en ese sentido pueden medirse, que para hacer algo inteligible antes debe ser mensurable, y que hay que partir de una cuantificación fiable antes de hacer proyecciones a futuro. En este mismo saco hemos metido la evolución del desempleo, la productividad de nuestras empresas, la sostenibilidad de nuestro sistema de seguridad social o los malos resultados educativos, por mencionar solo algunos de nuestros problemas más perentorios.

Antes de que se notasen sus repercusiones en la vida cotidiana, esta crisis comenzó siendo cosa de números, de porcentajes, de tasas y de ratings. De ahí que nos hayamos malacostumbrado a que las cifras y la jerga economicista dominen el debate intelectual, los medios de comunicación y las conversaciones de la mayoría de nosotros. Probablemente se trate de una inercia estadística inevitable, pero no por ello menos peligrosa: en lugar de plantearnos cuáles son los problemas de fondo hemos dedicado quizá demasiado tiempo a comentar sus indicadores, las magnitudes que los representan. Confundimos así el fin con los medios, en un diálogo que olvida los objetivos extraviándose en los resultados observables.

La cuantificación de la realidad económica es un paso previo imprescindible para cualquier análisis. Pero sucede que hay otras cuestiones que no se pueden resumir con guarismos porque poseen un valor esencialmente cualitativo. Como decía Antonio Machado, solo el necio confunde valor con precio. Estos elementos intangibles, que difícilmente tendrán sitio en un gráfico si no es mediante aproximaciones numéricas, inciden decisivamente en las posibilidades de desarrollo de cualquier sociedad, están en la base de cualquier modelo económico sólido y sostenible y, en lo que nos afecta para el momento actual, en las posibilidades de superación de cualquier crisis.

Este volumen 25 de Mediterráneo Económico que ahora abre el lector propone una reflexión para el caso español acerca de tres de esos factores clave, los más decisivos, con vistas no a solo a la recuperación definitiva de nuestra economía, sino al fortalecimiento de nuestra capacidad de producir riqueza y bienestar a medio y largo plazo. Se trata del entramado institucional de nuestro sistema productivo, el capital humano disponible y la capacidad de innovación.

Cuando los economistas hablan de instituciones no se refieren a organizaciones sociales, organismos públicos o corporaciones privadas, como intuitivamente se podría pensar. Las instituciones son, para la teoría económica, las reglas del juego, formales o informales, codificadas o no, que rigen el funcionamiento de un sistema social de producción, intercambio y consumo, que marcan los límites por arriba y por abajo del comportamiento de los agentes económicos. De cómo funcionen esas instituciones, de cómo se hayan construido y cuáles sean sus fundamentos éticos y jurídicos depende en definitiva la buena salud de una economía, la eficiencia y la productividad en el aprovechamiento de los recursos y la equidad en la generación y distribución de las rentas. A fin de cuentas, es el entramado institucional el que históricamente ha marcado la diferencia entre los países a la vanguardia del desarrollo económico y los que parecen vivir en una crisis socioeconómica permanente, al margen de su dotación de los factores productivos clásicos.

Por su parte, el impacto del capital humano en la actividad económica no está determinado solo por la población activa disponible, sino, y fundamentalmente, por su cualificación y la experiencia acumulada en su desarrollo profesional. Más allá de la escolarización básica, la fortaleza del capital humano de un país depende de la inversión constante en la formación continua y el reciclaje permanente a lo de toda la vida activa del trabajador, de su actitud ante el cambio, su movilidad tanto espacial como funcional y, en última instancia, su carácter emprendedor y su potencial vocación empresarial.

La calidad de las instituciones, en combinación con un capital humano convenientemente formado y capaz, genera a su vez la atmósfera propicia para la innovación, el tercero de los intangibles básicos del desarrollo, que, más allá de la tecnología, no es otra cosa que cualquier cambio que genera valor, que suma riqueza a un país.

En el momento de escribir estas líneas se prevé que la evolución del PIB a corto plazo sea positiva y que la economía española se vaya reintegrando progresivamente en la senda del crecimiento. Todos esperamos que así sea, aunque la experiencia reciente nos empuja todavía a una prudencia contenida. En todo caso, y al margen de que los gráficos se tiñan poco a poco de verde, nuestra responsabilidad es estar preparados y en las mejores condiciones posibles para acelerar el incipiente cambio de ciclo y aprovecharlo al máximo cuando se concrete.

El contenido de este número de Mediterráneo Económico va en esa línea. Para asegurar que en el futuro el desarrollo económico español se asiente sobre unas bases sólidas, debemos converger con los países más desarrollados de nuestro entorno no solo en magnitudes macroeconómicas, sino, y sobre todo, en la naturaleza cualitativa de nuestro sistema productivo, imitando sus fortalezas y aprendiendo de sus debilidades.

La convergencia con Europa está en el centro de toda interpretación de nuestra historia económica reciente. La evolución de nuestra economía siempre se ha medido en función de cómo y cuánto nos íbamos acercando o alejando de nuestros vecinos. Sin embargo, a pesar de los avances conseguidos seguimos siendo en cierto sentido una economía singular, lo que condiciona, más allá de la situación geográfica, nuestro carácter periférico en Europa. Presentamos unos niveles de desempleo estructural desconocidos más al norte, lo que dice mucho de la precariedad de nuestro mercado de trabajo y



apunta a otro de los elementos negativos que definen a nuestra economía: el escaso tamaño de nuestro músculo industrial. Hasta hace relativamente poco España fue un país eminentemente agrario. Más recientemente, y casi sin solución de continuidad, nos hemos convertido en una economía terciaria, de servicios, absolutamente dependiente de la fortaleza del consumo y, en consecuencia, demasiado vulnerable ante cualquier contingencia económica proveniente del exterior.

Los autores que participan en este volumen de Mediterráneo Económico proponen una serie de pautas y reformas estructurales, de largo alcance, con las que poder aminorar esa excesiva sensibilidad a los estímulos externos negativos, fortalecer el entramado institucional y fomentar el desarrollo del capital humano y de la innovación en nuestro país. Plantean, en definitiva, desde un análisis exhaustivo de todos los sectores y todos los condicionantes de nuestra realidad económica, la necesidad de un nuevo modelo económico para España.

Para coordinar este monográfico, Cajamar Caja Rural ha tenido la suerte de contar con Rafael Myro Sánchez, catedrático de Economía Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid. El profesor Myro ya había participado como autor de referencia en el campo de la economía industrial y de la empresa en los números 11 (“Nuevos enfoques del marketing y la creación de valor”; abril de 2007) y 21 (“Empresas y empresarios en la economía global”; mayo de 2012). Ahora, al asumir la coordinación de este número abre su introducción con una declaración de intenciones muy clara: en nuestro país “no hay espacio de las instituciones económicas que no requiera arreglo”. La crisis ha sido especialmente intensa y ha trastocado prácticamente todos los órdenes de la vida económica, por lo que se precisa de un gran número de reformas en los más diversos ámbitos. Gracias al trabajo de Rafael Myro y de todos los autores participantes contamos ahora con un excelente análisis actualizado no de cuál es la situación, que ya sabemos todos, sino de por dónde deberían ir los remedios definitivos.



INTRODUCCIÓN

REFORMAS ESTRUCTURALES PARA UNA NUEVA ETAPA DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Rafael Myro

Universidad Complutense de Madrid

La economía española se encuentra hoy a las puertas de una frágil recuperación de la profunda crisis económica que ha atravesado durante los últimos seis años. El ritmo que alcance esta recuperación depende crucialmente de la expansión de la demanda efectiva en España y en el resto del mundo, hacia el que se dirigen, en elevada y creciente proporción, los productos españoles. No depende fundamentalmente de las reformas estructurales que se realicen. Como acertadamente recuerda Paul de Grauwe, uno de los analistas europeos más distinguidos, estamos ante una crisis de demanda, no de oferta, y los instrumentos fundamentales para atajarla son las políticas macroeconómicas expansivas. Cuando los economistas de hoy buscan resolver problemas de demanda con herramientas propias de la oferta se equivocan, como lo hicieron también en los años setenta del pasado siglo al intentar hacer lo contrario, resolver problemas de oferta, los derivados del alza del precio del petróleo y otras materias primas, así como de los salarios, con herramientas de demanda, que solo provocaron más inflación y desempleo.

¿Quiere esto decir que las reformas que se discuten y anuncian no son necesarias? Nada de eso, son fundamentales desde tres perspectivas. La primera de ellas, conseguir acciones más decididas y ambiciosas de Alemania, Francia y otros países europeos para expandir la economía europea, enterrando la equivocada política de austeridad seguida hasta ahora. Este es el efecto más importante de las reformas realizadas hasta ahora. La segunda perspectiva, maximizar la respuesta de la producción y el empleo españoles ante la esperada recuperación de la economía europea; y la tercera, sin duda la más importante, asegurar el crecimiento económico futuro de España sobre bases más firmes y sostenidas, esto es, con menor propensión a los desequilibrios macroeconómicos, y siguiendo sendas más apacibles, más semejantes a las de nuestros socios comunitarios.

No cabe duda de que las reformas realizadas hasta ahora, principalmente la del mercado de trabajo y la del sistema bancario, han conseguido el beneplácito de las autoridades comunitarias, la Comisión Europea y el Banco Central Europeo, así como del Fondo Monetario Internacional, organismos que siguen pidiendo nuevas reformas, y la profundización en las ya realizadas, aunque no siempre con mucho fundamento ni convicción, a menudo solo como un eco de los grupos aferrados a la equivocada idea a la que hemos aludido al comienzo de este texto: que las políticas de oferta son la clave en la resolución de la actual crisis de demanda. Tampoco caben muchas dudas de que el beneplácito conseguido de las instituciones señaladas ha restaurado en una medida apreciable la confianza de los inversores internacionales en la economía española, favoreciendo nuevas entradas de capital extranjero, y ello a pesar del evidente deterioro institucional que vive España, que amenaza su estabilidad social y política.

En todo caso, el elenco de reformas a realizar es muy amplio, tanto como la magnitud de la crisis vivida. No hay espacio de las instituciones económicas que no requiera arreglo, y en muchos casos, la eficacia de las nuevas reglas y ordenamientos va a depender de cambios en las instituciones políticas. Por otra parte, aunque en la tipología de países que ofrece el World Economic Forum, España se sitúa entre los más avanzados, es decir, entre aquellos en los que la clave para el crecimiento de la productividad del trabajo se encuentra en la innovación y singularización de los productos, las reformas no pueden limitarse a fortalecer este aspecto clave, sino que deben cubrir aún un amplio espacio para la mejora de la eficiencia económica, a través de una regulación más eficaz de los mercados de factores, bienes y servicios, así como de las actividades e ingresos de la Administración pública. En lugar de avanzar en este terreno, la década de 2000 supuso un retroceso, como muestra el estancamiento en la Productividad Total de los Factores (PTF), el indicador preferente de eficiencia y progreso técnico. Por otra parte, la innovación exige un mayor esfuerzo en I+D pero trasciende con mucho este requisito básico. Requiere también de un sistema tecnológico mejor diseñado (más eficiente en protección de la innovación, y en transferencia y difusión del avance tecnológico), de la mejora de la financiación de las empresas, hoy sensiblemente restringida por la crisis bancaria, y de avances muy sustanciales en el capital humano, de la apuesta por los mercados exteriores, más exigentes y fuente de nuevos productos, así como de unidades productivas de mayor tamaño. Las relaciones estrechas entre tamaño empresarial, innovación e internacionalización, que se alimentan mutuamente, constituyen un centro clave de reforma en una economía madura como la española. Pero como se desprende de los trabajos que se incluyen en este número, descansan de manera crucial en el capital humano, un activo algo abandonado durante los años de crisis, y que, en todo caso, no ha adquirido la dimensión y el respeto que merece en nuestra sociedad.

*Pues bien, siguiendo estas pautas, este nuevo número de la colección **Mediterráneo Económico** que se introduce aquí, el **25**, reúne diecinueve contribuciones de especialistas y profesionales destacados en diversos ámbitos económicos, y se ordena en cinco apartados, que son los siguientes: 1) flexibilización de los mercados; 2) fiscalidad y reforma de la Administración pública; 3) capacidad empresarial, financiación e internacionalización; 4) innovación y política industrial; y 5) capital humano. Esta ordenación destaca en los dos primeros lugares aquellas reformas que reclaman una mayor urgencia, y de hecho están siendo abordadas o lo serán en un breve plazo. No son sin embargo las únicas iniciadas ya; otras, como la sanidad, las pensiones y la educación también lo han sido aunque con diverso grado de acierto. Así mismo, difieren en el grado de urgencia que poseen y en el horizonte en el que pueden conseguirse, como se puede deducir de los artículos incluidos en este número monográfico. En particular, en los dos últimos lugares figuran las más importantes, difíciles de realizar y con un horizonte temporal de implementación más largo: innovación y capital humano, aquellas en las que España tiene el reto más formidable, y que de ser adecuadamente abordadas la situarán de nuevo en el camino de una rápida convergencia con los países líderes de Europa.*

*El volumen que el lector tiene en sus manos se abre con una introducción, una contribución especial de **William Baumol**, que ofrece una mirada desde el otro lado del Atlántico a la crisis europea y española, y se cierra con otra de **Francisco Ferraro**, que une las vertientes económica e institucional de la actual crisis española y propone un abanico de reformas de las instituciones que también forman parte de una discusión que se ha hecho ya habitual.*



A continuación, comentamos brevemente cada una de las secciones del número, además de la introducción y el epílogo, así como los trabajos que en ellas se incluyen, buscando incentivar al lector a su lectura, convencidos de que, de realizarla, conocerá bastante mejor la amplitud y naturaleza de los problemas que tiene la economía española, y muchas de sus posibles soluciones.

*Como se ha señalado ya, el número se abre con una introducción de **William Baumol**, profesor de la Universidad de Nueva York, que lleva por título «Hacia el crecimiento sostenido. Argumentos a favor de una política regional para combatir la recesión». En ella, este veterano y respetado profesor, autor de un gran número de ensayos imprescindibles, reclama las soluciones keynesianas para los problemas de demanda actuales, situándose frente a toda política de austeridad. No obstante, ante la contundencia con la que se está predicando y aplicando esta, que solo ahora parece menguar, anima a favorecer las iniciativas empresariales, con el fin de aprovechar las múltiples oportunidades que las crisis crean.*

*Entrando ya en el primero de los apartados, titulado «**Flexibilización de los mercados**», en el que se inscriben las reformas más urgentes, esto es, las dirigidas a incrementar la eficiencia con la que se asignan los recursos económicos y reducir los costes de producción de las empresas, favoreciendo su competitividad exterior, se recogen tres artículos referidos respectivamente al mercado de trabajo, al energético y al comercio minorista. En este sentido, **Sara de la Rica** reflexiona sobre aquellas medidas y actuaciones que podrían completar la reforma laboral realizada en 2012, no sin antes explicar con detalle los cambios que ha introducido esta, que considera de relieve, resaltando la mejora lograda en la flexibilidad interna, aunque sin suficiente prevención de posibles abusos en los ajustes salariales, y en la flexibilidad externa, mediante la reducción de los costes de despido, a pesar de lo poco afortunado del momento elegido para hacerlo, de profunda crisis y elevada destrucción de empleo. Los dos aspectos apenas tocados por la reforma son la dualidad contractual y el desarrollo de políticas activas, de Información, Formación y Recolocación de los trabajadores. Sara de la Rica aborda estos dos aspectos, prestando especial atención al de las políticas activas, con apenas relieve en España, lo que resulta toda una paradoja, dado el elevado desempleo existente, que no es algo reciente, lo que significa dejar de resaltar gravedad de la actual situación. Tales políticas deberían ser adecuadamente combinadas con las pasivas, para facilitar una rápida transición del desempleo al empleo. En el ámbito de la segmentación del mercado defiende el contrato único, con indemnizaciones crecientes con los años de trabajo, una propuesta ya apoyada por un elevado número de economistas al comienzo de la actual crisis, que suscita un rechazo de la patronal, los sindicatos y los partidos políticos sin que sea fácil saber por qué. La tarifa plana a la Seguridad Social recientemente aprobada por el Gobierno, solo para las empresas que creen empleo fijo y lo mantengan al menos dos años, es quizá la medida más clara dirigida a reducir la segmentación del mercado, aun cuando busca sobre todo lograr una mayor devaluación interna, y favorecer el empleo.*

La sección continúa con la preocupación creciente que suscita el funcionamiento del mercado energético, y en particular, el eléctrico. El hecho de que España se sitúe en tercer lugar en el ranking de los países de la UE por los altos precios de la energía eléctrica no puede dejar de llamar la atención, aun cuando pueda ser este un resultado viciado por el sostenimiento de precios artificialmente bajos en algunos países, habida cuenta de que nos enfrentamos a un probable escenario de costes

*marginales crecientes, de mayor o menor relieve, dependiendo del avance de las nuevas tecnologías de exploración y producción de hidrocarburos. La reciente reforma del sector eléctrico y la acertada desaparición del mecanismo de subasta no han resuelto los problemas de tarificación de este consumo básico. Antes al contrario, parecen haber abierto una crisis de mayor envergadura, que ha llevado a las empresas a reclamar la liberalización total del sector, que hasta recientemente no parecía fácil de compaginar con la garantía de amortización y rentabilidad de las costosas instalaciones creadas. La recién creada Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) se ha mostrado crítica con las nuevas propuestas, abogando también por avances en la liberalización del sector. **Juan Carlos Jiménez** aborda este tema con amplitud, refiriéndose a los diversos mercados energéticos, proponiendo nuevas reformas, al tiempo que muestra la dificultad de encontrar soluciones adecuadas.*

*Cierra este apartado un artículo de **Ignacio Cruz Roche** y **María Jesús Yagüe** dedicado a la liberalización del comercio minorista, a la que se supone impactos positivos diversos, en particular sobre los precios de los productos, la eficiencia y dimensión de las empresas, y quizá el empleo, aunque de forma menos clara en el caso de esta variable, pues se mezclan factores que tienden a impulsar la contratación con otros de signo contrario. Los autores elaboran un interesante Indicador Sintético de Regulación Comercial (ISRC), en el que influyen sobre todo las posibilidades de apertura de domingos y festivos y la normativa respecto a los establecimientos de mayor dimensión. Este indicador permite ver cómo la regulación ha tendido a crecer desde finales del decenio de 1990 hasta la actual crisis, en la que se ha producido una significativa relajación. Por otra parte, su aplicación a las Comunidades Autónomas españolas pone de manifiesto la diversidad de regulaciones existentes. Los autores analizan más adelante el impacto de ellas sobre las variables ya mencionadas, a las que se supone debe afectar. Pero en contra de lo esperado, concluyen que tanto los estudios previos por ellos realizados, como el análisis del nuevo marco del comercio madrileño, no muestran un impacto claramente positivo de la liberalización comercial sobre la producción, los precios, la dimensión empresarial, los costes y el empleo del comercio minorista, sobre todo en fases recesivas del ciclo económico como la actual, con una demanda interna muy contraída. Los efectos de la liberalización del mercado se producen de forma más clara sobre la estructura del comercio, aumentando los puntos de venta y diversificando los formatos comerciales.*

Esta primera parte debería haber incluido un amplio estudio sobre la desregulación de las restantes actividades de servicios. Pero tal tarea es inabordable para un solo autor, dada la diversidad de las normas nacionales para cada actividad, junto a la que se alza otro amplio abanico de normas autonómicas y locales, creadas a lo largo de los últimos veinte años, sin que los gobiernos centrales hayan sabido oponerse a esta desintegración del mercado nacional, usando los instrumentos legales de que disponían, comenzando por la Constitución. El estudio ya mencionado del comercio minorista es un buen ejemplo de lo que se señala. La alternativa de analizar de forma individualizada las actividades de servicios más importantes habría ampliado sensiblemente la dimensión de este volumen monográfico, y desequilibrado su estructura, haciendo esta parte muy extensa. Se trata de un tema amplio que debe ser el objeto por sí solo de una nueva monografía.

*La segunda parte de este monográfico se dedica a «**Fiscalidad y reforma de la Administración**», dos aspectos de gran trascendencia, que al igual que los incluidos en la primera parte, se*



refieren también a la mejora de la asignación de los recursos, y al necesario aumento de los niveles de eficiencia y productividad de la economía española. Se reconoce la existencia de ineficiencia en la Administración pública, que inhibe una mayor y mejor provisión de servicios públicos, que también se encuentra limitada por la obsolescencia del sistema fiscal, que contando con tipos impositivos superiores a la media de los países de la zona euro, recauda hoy un 7 % menos de ingresos sobre el PIB. Son estos aspectos de tanta actualidad, y que reclaman tan urgente solución, que el Gobierno creó durante 2013 sendas comisiones de expertos que ya han ofrecido sus dictámenes, y sus propuestas de reforma.

Esta nueva sección se inicia con el trabajo de **Alejandro Nieto García** sobre reforma de la Administración pública, dedicado a la evaluación del informe realizado por la comisión creada al efecto, integrada fundamentalmente por directores generales, que parece seguir los pasos del Plan de Modernización de 1992. El profesor Nieto comienza resaltando que la reforma administrativa moderna se acomete en España en la década de 1950, para a continuación lamentar que bajo el nuevo lema de modernización, en lugar de reforma, no se hayan logrado grandes avances desde entonces, limitándose a imitar sin mucho cuidado ni criterio lo que hacían otros países avanzados, en particular EEUU y Gran Bretaña. En su análisis, profundamente crítico de la reforma que se quiere realizar ahora, este profesor concluye con poca esperanza que si la Administración pública de los años 80 no supo adaptarse a las condiciones de la democracia, la del siglo XXI no sabe adaptarse a las exigencias de la economía actual. En sus propias palabras: «Las reformas españolas, por otra parte, tienen un carácter tendencialmente negativo en el sentido de que fundamentalmente se proponen corregir, rectificar carencias y disfunciones. Falta por completo la inspiración positiva, o sea, la creación de nuevos instrumentos enderezados a un objetivo específico, como puede ser cabalmente la gestión de una economía en tiempo de crisis».

A continuación, se aborda la reforma fiscal, para la que existe también, como ya se ha adelantado, un dictamen de expertos. Escribe sobre este asunto **Ignacio Zubiri**, quien realiza un pormenorizado análisis del sistema fiscal español, destacando el elevado volumen de gasto fiscal, que por sí solo explica una buena parte de la distancia en ingresos públicos sobre el PIB que posee España con la media de los países comunitarios. Más adelante, ofrece una propuesta de completa revisión de tipos y exenciones, defendiendo opciones más progresistas que las del dictamen de expertos, como la eliminación de la dualidad de imposición sobre las rentas del trabajo y del capital, o la revalorización y transformación del impuesto sobre el patrimonio en un impuesto verdadero sobre la riqueza. Así mismo, profundiza sobre la necesidad de reducir el ámbito de los tipos reducidos de IVA. Menos gasto fiscal y menos tipos reducidos de IVA serían la vía del acercamiento de ingresos impositivos sobre el PIB a los restantes países europeos. La eliminación de la dualidad impositiva en el IRPF y la revitalización de impuesto sobre el patrimonio, la vía para reducir los tipos sobre IRPF.

Cierra este apartado **Julio López Laborda**, escribiendo acerca del controvertido tema de la reforma de la financiación autonómica, para la que probablemente el Gobierno tratará de ofrecer un borrador a lo largo de 2014. Se trata de un tema objeto de continua y creciente discusión en los últimos dos años. En su amplio trabajo, el profesor López Laborda se centra en el objetivo de nivelación regional del gasto público per cápita, así como en el modo en que este objetivo se ha

concretado hasta ahora, que considera suficientemente satisfactorio, pero que hoy requiere de una mayor clarificación, entre el límite inferior, que implica una nivelación del gasto per cápita en servicios esenciales, y el superior, la nivelación plena del gasto por habitante, al tiempo que de una mejor concreción de los plazos para conseguir el objetivo fijado, proponiendo en todo caso su aplicación a todas las comunidades autónomas, de régimen común y foral; así mismo, señala la necesidad de dotar de la máxima transparencia y sencillez a los tres pilares del sistema: la estimación de las necesidades de gasto, la determinación de la capacidad tributaria y la aplicación de las transferencias de nivelación.

*El tercero de los apartados o secciones de este número monográfico se refiere a la eficiencia de las empresas, y lleva por título «**Capacidad empresarial, financiación e internacionalización**». Aborda tres aspectos cruciales para la competitividad internacional de la economía española, el primero la dimensión de las empresas, que es un activo asociado positivamente con mayores niveles de productividad, de innovación y de internacionalización. El segundo, las opciones para el desarrollo de financiación no bancaria, que hoy se presentan como fundamentales, ante la situación aún débil de los bancos y las mayores exigencias de capital que sus actividades van a tener el futuro. Finalmente, las políticas dirigidas a facilitar la financiación a la exportación y la inversión en el exterior y a atraer capital extranjero. Habría sido conveniente incluir en esta sección también las políticas de promoción de exportaciones e inversiones en el exterior, pero son temas de difícil tratamiento si se pretende que se aborden de forma muy práctica, pues desde una perspectiva más analítica, ya existen muchos trabajos que estiman el impacto positivo de estas políticas, y de cada una de las medidas que las integran sobre la actividad exterior de las empresas.*

*La sección se abre con el artículo de los profesores **Vicente Salas** y **Emilio Huerta** sobre la dimensión empresarial. Estos autores discuten la relación causal entre tamaño empresarial y productividad, señalando que estas dos variables son dependientes de otras que actúan sobre ellas en la misma dirección, como el capital humano, la tecnología de producción dominante, o la organización interna de las empresas. Más concretamente, su análisis muestra que la calidad en la gestión interna de las empresas es la clave en las diferencia de tamaño empresarial medio por países, porque con ella se asocian positivamente las variables de capital humano, formación y profesionalización, modelo organizativo, delegación y cooperación. Otros aspectos del marco institucional, como la disponibilidad de servicios financieros y los derechos de propiedad contribuyen así mismo a la acumulación de capital humano y a la calidad de la gestión. Por esta razón, estos profesores desconfían de políticas dirigidas directamente a aumentar el tamaño empresarial, confiando en cambio en las actuaciones sobre la dotación de capital humano, la profesionalización de la gestión empresarial y la implantación de buenas prácticas de gestión, que impulsen un funcionamiento más descentralizado de las empresas, aspectos todos en los que España presenta un déficit apreciable.*

*Sigue a este trabajo el de **Ángel Berges** y **Emilio Ontiveros**, acerca de la importancia de los mercados financieros alternativos a la banca. De su trabajo se depende el excesivo peso de la financiación bancaria en España, cuando se compara, no solo con los EEUU o con Gran Bretaña, sino también con Francia o Alemania. Detrás de ello, se encuentra como uno de los factores causales el reducido tamaño medio de las empresas españolas. Dado que España destaca también, junto a*



Italia, Portugal y Grecia, dentro de la eurozona, por la restricción crediticia a la que se ve sometida, que se prolongará algunos años, es urgente el desarrollo de mercados de financiación alternativos al bancario para las pymes, imitando los modelos alemán y francés, y revitalizando las Sociedades de Garantía Recíproca, entre otras actuaciones.

*Con la preocupación en el efecto de la restricción financiera sobre las exportaciones, única rúbrica de la demanda española que muestra un comportamiento positivo, habiendo evitado hasta ahora una mayor reducción del PIB, el tercer artículo incluido en esta parte, de **Susana Menéndez del Valle**, se dedica a la financiación de la exportación. La autora, con una larga experiencia profesional en esta actividad, en ámbitos públicos y privados, llama la atención sobre la necesidad de impulsar el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), creado en 2010 y bien definido, que a pesar de su juventud ha contribuido de forma importante a la financiación de las exportaciones en los dos últimos años y debe desempeñar un papel clave en los próximos, extendiendo sus actividades a la financiación de las inversiones exteriores, un aspecto crucial que también forma parte de sus objetivos de actuación.*

*Cierra esta parte **Marian Scheifler** que escribe acerca de la política de atracción de inversiones exteriores, recogiendo su amplia experiencia dentro de las empresas Invest in Spain e Invest in Madrid. La inversión exterior es una fuente clave de dimensión, productividad, calidad de gestión y exportación de las empresas, de forma que España sigue necesitando atraer multinacionales extranjeras. Sin embargo, como señala la autora de este artículo, en los últimos años no se han producido avances en la definición y alcance de la política de atracción de IDE, como en los casos de Alemania e Irlanda o de otros países europeos a los que se presta atención en el texto. Por el contrario, el borrador del Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española que se anuncia en la Ley de emprendedores recientemente aprobada parece limitarse a eliminar trabas para el capital extranjero y mejorar el entorno de los negocios. La incorporación de la bien valorada internacionalmente agencia Invest in Spain al ICEX parece relegar a un segundo plano las políticas proactivas de fomento y promoción de la IED, en un momento como el actual en el que son más necesarias y en el que existen grandes oportunidades derivadas de la crisis.*

*La cuarta parte de este monográfico dedicado a reformas estructurales para un nuevo modelo económico en España se dedica a los aspectos clave de «**Innovación y política industrial**». Ambos van unidos por ser el sector industrial un referente claro de innovación y ser esta la pieza fundamental de una política industrial. Ya se ha señalado con anterioridad que, junto con la educación, el reto más importante que ha de afrontar España es la de crear un verdadero sistema nacional de innovación, potente y eficaz. La innovación es lo que debe guiar una economía madura como la española, y no hay innovación sin una dotación amplia y rápidamente creciente de capital humano.*

*Esta parte se inicia con un trabajo de **Agustí Segarra**, quien comienza señalando que la política de innovación trasciende ampliamente una política de I+D, para después resaltar la deficiente posición española dentro de la UE en el ámbito de la innovación. La crisis ha ahondado las diferencias con otros países, dado el retraimiento de la innovación pública y privada. De forma que es urgente una honda reestructuración del sistema de apoyo público, que se ha mostrado rentable, coordinando mejor los diferentes instrumentos y los niveles de intervención centrales y autonómi-*

cos. Como en trabajos anteriores, se destaca la acumulación de capital humano como una palanca central para la innovación.

Recogiendo su experiencia de trabajo en el Reino Unido, en agencias y programas de innovación, **Albert Bravo-Biosca** comienza precisamente por resaltar la importancia del capital humano para la innovación, y de las habilidades informáticas como parte sustancial de su formación, así como la urgente necesidad de políticas dirigidas a la capacitación y cualificación del amplio número de parados que posee España, si aspiramos a que formen parte del empleo en los próximos años: la importancia de las políticas laborales activas de las que se hablaba en la primera sección. Por otra parte, con nuevos datos, este autor identifica la baja calidad de la gestión en las empresas como una variable que explica los deficientes resultados en la innovación privada, coincidiendo con lo expuesto por Vicente Salas y Emilio Huerta. Destaca así mismo que la inversión en innovación trasciende la de I+D y engloba la realizada en activos intangibles, de mucha más magnitud y en la que España presenta también pobres resultados. En el plano de actuaciones directas para el fomento de la innovación, este autor opina que es necesario cambiar el marco regulatorio, en favor del emprendimiento, y fomentar una cultura de la experimentación en la empresa, la escuela y el sector público. Resalta en particular la coordinación entre actores públicos y privados para potenciar la innovación en sistemas, así como la difusión de tecnología, mediante la creación de instrumentos y centros que conecten directamente las pymes con la universidad y con asesores externos.

Precisamente sobre este último punto de la difusión de la tecnología escriben **Pablo d'Este, José García Quevedo** y **Francisco Más Verdú**, que se centran en la transferencia del conocimiento, habitualmente entendida como flujo de know-how desde las universidades hacia las empresas, sean estas ajenas a las universidades o fruto expreso de la creación de nuevas ideas en ellas (spin off de las universidades). Tras una revisión de este modelo transaccional, que sobre todo describe lo ocurrido en el ámbito biomédico, y la apuesta por un modelo de análisis más amplio, el relacional, los autores de este trabajo realizan una primera evaluación de la transferencia tecnológica en España, centrándose en las actividades de las OTRI, entre las que destacan los contratos y colaboraciones con el sector privado, frente a las patentes, propias del modelo transaccional, y las de los centros tecnológicos, respecto de los cuales apuntan el elevado grado de satisfacción de las empresas usuarias, tanto más alto cuanto más capacidad de absorción tienen estas y cuanto más estables son las relaciones con los centros. El impulso de las actividades de transferencia es una conclusión natural del trabajo, si bien con las restricciones que aseguren la continuidad y calidad de la investigación científica, que son diferentes según los campos de especialización.

Esta sección se cierra con un artículo de **Rafael Myro** acerca de una nueva política industrial. La recuperación del tejido industrial es un objetivo común a todos los países desarrollados y también al conjunto de la UE, que aspirar a revertir la reducción del peso de la industria en el PIB que ha tenido lugar desde el inicio del nuevo siglo, estableciendo un ambicioso objetivo para este peso en 2020: el 20 %. La industria es clave para el desarrollo del capital humano y de la innovación, así como para la exportación y el equilibrio exterior. Por ello, cada país debiera contar con una estrategia industrial y definir el papel que cabe en ella al sector público y a la política industrial.



En este trabajo se trata de hacer esto para España, partiendo de una valoración de la importante destrucción de tejido industrial que se ha producido durante la crisis. Se destaca la necesidad de un papel más activo de la política industrial, que debe centrarse sobre todo en la innovación y difusión de la tecnología, pero sin olvidar el tamaño empresarial, ni la promoción de la exportación y la inversión en el exterior.

*La quinta parte de este monográfico se dedica al «**Capital humano**», entendido no solo en su vertiente de acumulación de conocimientos, sino también de salud y seguridad laboral de la población, razón por la cual se incluyen los aspectos de gasto sanitario y de pensiones dentro de este apartado. Con ello, esta sección aborda indirectamente el análisis de la reforma de las rúbricas fundamentales de gasto público, complementando los análisis incluidos en la sección segunda, dedicada a la fiscalidad y reforma de la Administración pública. Como ya se ha reiterado, muchos de los logros económicos de una sociedad descansan en su capital humano, que se muestra como una pieza clave del crecimiento, no solo en su vertiente de factor de producción adicional, dotado de habilidades productivas que complementan al capital físico, sino también centro de las ganancias de eficiencia (a través de mejores empresas, de mayor dimensión y productividad) y del progreso tecnológico (pieza clave de su generación en la empresa y de su difusión y transferencia al resto del tejido productivo).*

*Abre esta sección **Sergio Puente**, que escribe sobre el apartado de formación. Tras descartar problemas en la enseñanza preescolar, centra su atención en las deficiencias de calidad en la enseñanza preuniversitaria y universitaria, que no guardan relación con la cantidad de recursos monetarios aplicados, sino con el propio funcionamiento del sistema. La formación profesional presenta buenos resultados pero debería combinarse en mayor medida con el trabajo en empresas, en un sistema mixto similar al alemán. A continuación, este autor dedica su atención a la reciente Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE), valorando positivamente la exigencia de pruebas externas a los centros y el que sus evaluaciones sean públicas, hechos que introducirán competencia entre centros, ofreciendo incentivos positivos al esfuerzo de profesores y alumnos. Lamenta Sergio Puente que la universidad, que adolece de deficiencias de calidad importantes, pero cuyo principal problema estriba en un exceso de tamaño, sea la gran ausente de la LOMCE. Su inercia y la falta de una profunda reforma es un clavo en la rueda de avance del capital humano. Para finalizar, este autor advierte de que, además de los problemas señalados, España puede tener otro de baja recompensa a los altos niveles de cualificación, derivado de un estrechamiento en el abanico salarial.*

*El siguiente artículo incluido en esta sección es de **Rosa Urbanos y Beatriz González López-Valcárcel** y evalúa muy críticamente los cambios que se han producido en los dos últimos años en el modelo sanitario español, para proponer líneas diferentes de reforma. Las políticas de recortes y los planes de privatización poco meditados han desprotegido a la población y aumentado el riesgo de enfermedad. En efecto, el cambio en el aseguramiento, excluyendo a inmigrantes y a grupos de alta renta, la aplicación de copagos farmacéuticos y hospitalarios con independencia del nivel de renta de la población y algunas experiencias de privatización han quebrado la marcha de un sistema de salud bastante eficiente en términos comparados, sobre todo si se tiene en cuenta que el gasto sanitario per cápita es inferior al de otros países europeos, y que la sanidad asume cada vez más*

funciones redistributivas que derivan de la escasez de gasto social en vivienda, familia, pobreza e incapacidad. Las autoras abogan por algunas reformas de calado, asentadas sobre diversos principios y objetivos, de una parte, el de coste-eficiencia en la aceptación de medicamentos y tratamientos, cuya gradual extensión saludan, de otra, la integración sanitaria a partir de la atención primaria, una garantía de mayores niveles de eficiencia; a continuación, el buen gobierno, que implica mayor transparencia, mayor profesionalización en la gestión, menor corrupción y el control y la regulación de los abundantes conflictos de intereses; adicionalmente, la extensión de la prevención, la base de la salud, que en gran medida queda fuera del sistema público, y finalmente, la flexibilización de los regímenes laborales y de la oferta del personal sanitario.

*Esta sección se cierra con un trabajo de **José Antonio Herce** acerca de las pensiones. Este tema afecta al capital humano en cuanto condiciona a la planificación del ciclo vital del trabajador, el tiempo de trabajo y los ingresos a lo largo de este. Las recientes modificaciones en las edades de jubilación, en las condiciones de acceso a una pensión, y en la cuantía de esta requieren de una valoración y de complementos que se encuentran en permanente discusión, pudiendo verse afectadas también por otras medidas que traten de incentivar el empleo, como la reciente reducción de las cotizaciones de la Seguridad Social. En este trabajo, el profesor Herce apoya la orientación hasta aquí seguida, valorando las diversas medidas, y enuncia algunas reformas adicionales, necesarias para asegurar la sostenibilidad del sistema en los próximos años.*

*Este número **25 de Mediterráneo Económico** se cierra con un epílogo, escrito por **Francisco Ferraro**, dedicado a la crisis económica e institucional que vive España. Si la crisis económica es profunda, no lo es menos la institucional, de ahí la necesidad de un epílogo como este. Los años de crisis han puesto de relieve que acaso son más hondas nuestras lagunas institucionales que las económicas. La economía paga los excesos de un crecimiento desmesurado con atracción excesiva de inmigrantes y creación artificial de empleo. Pero las empresas españolas han logrado notables avances en eficiencia, como consecuencia de la fuerte competencia internacional a la que se han visto sometidas desde la entrada de España en la Comunidad Económica Europea, y del notorio avance de la globalización. Las instituciones no han tenido una base de competencia firme sobre la que definirse, afirmarse y consolidarse y han sido parcialmente causa, y desde luego presa de todos los excesos de un crecimiento desaforado y de un marco político endeble, por otra parte propio de una joven democracia, que debería haber aconsejado a los líderes políticos más cautela en sus actuaciones y decisiones y la búsqueda de amplios consensos.*

En este trabajo final, Francisco Ferraro repasa con amplitud las deficiencias del marco institucional español, señala sus efectos sobre la actual crisis y propone un amplio conjunto de reformas. Considera el profesor Ferraro que la debilidad del marco institucional contribuye de forma significativa a explicar los desequilibrios acumulados por la economía española durante la reciente etapa expansiva, así como las deficiencias en la gestión macroeconómica durante los años transcurridos de crisis. Cree así mismo que no habrá un nuevo modelo económico sin un cambio institucional de relieve que sea susceptible de extender nuevos valores entre la población. Y probablemente el que esto



ocurrirá demandará un tiempo del que apenas se dispone. De ahí la importancia de la coyuntura actual, de la necesidad de dotar de radicalidad a las actuaciones que ahora se emprendan, y de ahí también que se requiera una amplia base de consenso para cada acción.

Efectuado este repaso acerca del contenido del número que aquí se introduce, solo cabe añadir que, como se ha podido comprobar, son muchos los aspectos que reclaman reforma para situar a España en disposición de crecer de nuevo, para hacerlo de forma sostenida y sin desequilibrios diferenciales con sus socios comunitarios. Tales reformas son también la clave para que España mejore su posición en los rankings diferentes de competitividad que manejan políticos e inversores desde el Easy Doing Business del Banco Mundial hasta el «Indicador de Competitividad Global» que elabora el World Economic Forum.

También se ha señalado que no todas las reformas tienen la misma importancia ni los mismos grados de libertad. Algunas son la base de otras y adquieren por ello un lugar de privilegio. Como ya se ha insistido, probablemente la reforma en las instituciones políticas con la que se cierra el número en el epílogo, es prioritaria. De ahí que sean muchos los que predicán la búsqueda de nuevos consensos entre los partidos políticos y otras organizaciones, como los que en su día inspiraron la transición y la Constitución. Así habrá de ser si creemos que las instituciones políticas son las que configuran instituciones económicas creadoras de verdaderos incentivos al crecimiento.



HACIA EL CRECIMIENTO SOSTENIDO ARGUMENTOS A FAVOR DE UNA POLÍTICA RACIONAL PARA COMBATIR LA RECESIÓN

*William J. Baumol*¹
Universidad de Nueva York

Permítanme, ante todo, decir que este trabajo no pretende en absoluto ofrecer consejos desde la óptica de una nación a la que se supone una capacidad superior para comprender las dificultades económicas que sufren otras. En realidad, todos los países atrapados en las dificultades en las que el mundo está inmerso a raíz de la crisis financiera de 2008-2009 parecen obcecarse en rechazar las visiones sobre sus problemas ofrecidas a lo largo de los últimos setenta y cinco años. En concreto, me refiero a las conocidas aportaciones de John Maynard Keynes, hasta hace poco bien consideradas y ampliamente aceptadas, pero que sin embargo ahora están siendo descartadas por muchos gobiernos, incluido el de Gran Bretaña, su país de origen. En mi propio país, esas ideas se defienden actualmente con tibieza, aunque muchas universidades americanas siguen impartiendo con entusiasmo cursos que giran en torno a las ideas de Keynes y sus sucesores. Pero, en honor a la verdad, hay que admitir que aquella ocasión en la que el presidente Nixon afirmó que «ahora todos somos todos keynesianos», no parece hoy ya más que una curiosidad histórica. Ninguna nación está en condiciones de dar lecciones a ninguna otra. A mi juicio, es por lo tanto ya hora de que recordemos esas y otras visiones de la economía con el fin de ofrecer una guía de posibles remedios.

Vivimos hoy en un mundo en el que, además de acuciantes problemas de pobreza y desempleo, gran parte de los logros en los campos de la sanidad, de la educación y de las infraestructuras, que creíamos bien asentados, se están viendo amenazados en muchos países. Se podría argumentar que muchos de los pasos mal dados que han llevado a esta situación difieren de un país a otro; que los problemas que tienen que afrontar Alemania y España, por ejemplo, distan de ser los mismos. Pero yo no dudaría en afirmar que están íntimamente vinculados y, por lo tanto, que si entendemos las dificultades que padece España podríamos tomar medidas para afrontarlas que beneficiarían a Alemania, aunque de manera completamente distinta.

Para finalizar esta introducción, quisiera subrayar que este trabajo no es una simple recapitulación de las ideas keynesianas. También incorpora cuestiones que surgieron muchas décadas después de la muerte de Keynes y que son de gran relevancia. Los temas que vamos a abordar son de gran importancia y el intento de ignorar las reflexiones y aportaciones de Keynes es simplemente uno más de los aspectos que vamos a tratar.

¹ Profesor 'Harold Price' de Iniciativa Empresarial y director académico del Centro Berkley de Iniciativa Empresarial e Innovación de la Escuela de Negocios Stern, de la Universidad de Nueva York. También es economista senior y profesor emérito de la Universidad de Princeton.

Origen de la crisis financiera europea: los peligros de una moneda universal

La puesta en marcha de la eurozona en 2002 fue algo muy celebrado en su día. Ya no habría más manipulaciones por parte de ningún miembro para lograr beneficios económicos a costa de otro, se decía. Ya no existiría semejante tentación. Al contrario, lo que iba a producirse, al menos así se esperaba, era que las medidas monetarias sirviesen al interés europeo común, al igual que sucede con el dólar que, como moneda única, sirve a todos los estados de EEUU y ayuda a preservar la posición económica de todo el país².

Algunos analistas, sin embargo, percibieron las cosas de otra manera. Más aún, algunos países optaron por no ser miembros del consorcio, entre ellos Gran Bretaña y Suecia. De hecho, en una conversación privada que tuve a la sazón con un eminente economista sueco, este me dijo que le preocupaba enormemente la posibilidad de que su país pudiera decidir convertirse en miembro del grupo. Señalaba que las medidas monetarias que mejor servirían los muy variados intereses de los distintos países no eran en modo alguno idénticas. En algunos países –Alemania, por ejemplo, para cuyos productos existía una fuerte demanda interna y externa– los precios ya eran altos y por lo tanto susceptibles de elevarse aún más debido a una mayor demanda. Alemania y otros países en esa tesitura temieron (lógicamente) la inflación. Sin embargo, en otras naciones –España y Grecia por ejemplo– los temores económicos eran los opuestos: necesitaban que los precios de sus exportaciones fuesen bajos para así atraer a los consumidores de otros países.

Las implicaciones de esas inquietudes tan proféticas en lo que a una moneda común se refiere deben ser muy claras. El primer grupo de naciones, con sus preocupaciones en cuanto a la inflación, prefiere una moneda que mantenga el crecimiento de la demanda de sus productos en niveles viables y que, por consiguiente, preserve su poder adquisitivo sin llevar a la inflación. El segundo grupo de naciones, que tienen una productividad más baja y pocos productos susceptibles de alcanzar altos precios de exportación, temen la recesión, el desempleo y una fuerte carga de deuda con otros países.

Aunque en aquel momento se prestó muy poca atención a estas preocupaciones, las palabras proféticas de aquel economista sueco se han cumplido. Todo lo que dijo en su día se ha hecho realidad. España se encuentra entre los países del segundo grupo. El problema, evidentemente, no es sencillo y las medidas difícilmente podrán aplicarse sin dolor.

² ¿Es esta una perspectiva sobre la cuestión demasiado simple? ¿No es cierto que la moneda única de EEUU proporciona seguridad a todos sus constituyentes geográficos y que durante períodos de recesión arrastra simultáneamente a todos sus estados, obligándoles a adoptar las mismas medidas? Desgraciadamente, esto no es así. La realidad es que hay estados americanos que llevan tiempo sufriendo la lacra de una pobreza lacerante –Mississippi, por ejemplo–, tierra natal de grandes autores, compositores y coreógrafos, pero al mismo tiempo un estado de poca prosperidad económica. Se podría argumentar que esa moneda uniforme de EEUU contribuye de manera significativa a este problema, por razones que son muy parecidas a las que atribulan a muchas naciones europeas.



El remedio keynesiano: fomento de la demanda por parte del gobierno y creación de empleo

La *Teoría general* de Keynes (1935) es lo suficientemente conocida como para repetir aquí sus argumentos. Sin embargo, en EEUU ha sido objeto en las últimas décadas de una férrea oposición y crítica, sobre todo por parte de sectores políticos conservadores, que han adoptado una postura firme en contra del gasto público, más concretamente, en contra de obtener prestamos para ofrecer servicios públicos en momentos en los que los ingresos fiscales no son suficientes. Su argumento en contra de lo que tachan de «gasto deficitario» es muy sencillo y descansa en legítimas preocupaciones que tiene la población en momentos de recesión, cuando los trabajadores tienen buenos motivos para temer por sus empleos y cuando muchos inversores ven recortado el valor de sus inversiones. Está claro –argumentan– que en momentos de recesión lo prudente es ahorrar más y no dejarse embaucar con aventuras, con apuestas que pueden parecer atractivas, o en compras extravagantes. Si eso vale para los individuos en períodos de recesión, seguramente también es válido para el gobierno, ¿no?

En contraste, los economistas keynesianos sostienen que lo que se necesita en períodos de decrecimiento económico es mayor demanda. Fomentando la demanda por los productos, aumentarán los salarios de los que trabajan en las industrias que fabrican y venden esos productos. Eso, a su vez, permitirá a aquellos trabajadores comprar otros productos.

Una demanda tan sostenida puede servir para reducir el desempleo en todos los ámbitos de la economía. La conveniencia de la creación de nuevos puestos de trabajo en períodos de desempleo, el fomento de la demanda propiciada por nuevos ingresos, y el consecuente avance de la economía hacia una mayor prosperidad, son objetivos que deberían ser evidentes. Sin embargo, como se ha comentado, no faltan políticos, economistas y otros muchos entendidos que se posicionan en contra de las políticas keynesianas, con argumentos que señalan los peligros asociados a una mayor intervención pública en el mercado, así como la ineficiencia de proyectos emprendidos por el gobierno.

Indudablemente, se trata de inquietudes que no pueden rechazarse sin más. Sin embargo, aunque sea verdad que el grado de eficiencia de las empresas gubernamentales a menudo deja bastante que desear, también lo es que en el sector privado hay despilfarro y mala gestión. Pero no debemos, por eso, desviarnos de la cuestión fundamental: la urgente necesidad de puestos de trabajo durante una recesión seria y la clara conveniencia de la implementación de medidas que sirvan para aumentar el nivel de *output* y de empleo de la economía.

En este sentido, permítanme indagar en el ejemplo a menudo citado de las políticas keynesianas aplicadas en EEUU durante la Gran Depresión de los años 30 del siglo pasado. Conviene considerar la carga financiera dejada por esos programas a posteriores generaciones de estadounidenses, y reflexionar sobre los beneficios, para determinar si a la larga ha valido la pena.

Consecuencias a largo plazo del gasto deficitario y otras lecciones de los programas gubernamentales implementados durante la Gran Depresión americana

Muchos de los programas llevados a cabo por el presidente Franklin Roosevelt y el Congreso americano durante la Gran Depresión no tenían precedentes. No es necesario realizar una profunda investigación sobre ellos. Nos centraremos en una cuestión: el gasto deficitario y sus consecuencias. E incluso en un aspecto más concreto, valoraremos si los programas puestos en marcha durante la era de la Depresión, y que proporcionaron empleo a una generación de americanos durante un período de recesión, terminaron dejando a sus hijos y nietos una carga de deuda demasiado elevada. ¿Tuvieron esos programas un efecto adverso sobre generaciones posteriores de adultos americanos?

Abordaré dos aspectos de esta cuestión. En primer lugar, las consecuencias financieras para un país que recurrió a una política de empleo a través del déficit público y de otros programas creados durante la Gran Depresión. En segundo lugar, las consecuencias –el «verdadero» coste a largo plazo– de estos programas. Yo sostengo que la primera de estas consecuencias –la acumulación de deuda por parte del gobierno– puede suponer costes reales para futuras generaciones. También indagaré en las consecuencias no-monetarias de programas que se implementan en épocas de depresión, para así subrayar los beneficios que han aportado a la nación americana mucho tiempo más tarde.

Como estamos hablando de fondos prestados, no hace falta subrayar que los prestamistas esperan obtener en el futuro beneficios sobre sus inversiones. Eso significa reembolsos monetarios –e inevitables sacrificios– para el país prestatario. Sin embargo, como notara Adam Smith hace muchos años (1776), la devolución de deuda no tiene por qué resultar tan dolorosa como a *priori* pudiera parecer. Supongamos, por ejemplo, que el instrumento de repago de la deuda fuese la emisión de bonos a 20 años, con el requisito de que todos los individuos comprasen un monto de bonos proporcional a sus ingresos. Y supongamos también que 20 años más tarde, en la fecha de amortización del principal y de los intereses de la deuda, se estableciese un impuesto de reembolso (también en la misma proporción con respecto a sus niveles de ingresos), así como que los ingresos fiscales así obtenidos se adjudicasen exclusivamente a reembolsar a los tenedores de bonos. Está claro que bajo este acuerdo, cada tenedor de bonos recibiría como reembolso por los bonos comprados en su día precisamente la misma cantidad que ha pagado por el nuevo impuesto más algunos intereses. Como hace más de dos siglos señalasen ya algunos de los coetáneos de Smith con razón, se trata de una simple transferencia de fondos del bolsillo derecho al izquierdo.

Pero la realidad no es tan sencilla, como también señalara Smith. En el mundo real, las cantidades que la gente presta al gobierno, tal vez mediante la compra de bonos, difieren mucho de una persona a otra, según los niveles de riqueza e ingresos. Más aún: aunque esto pueda variar según las normas fiscales de cada país, las cuantías de los préstamos y el reembolso de



los mismos no tienen porqué seguir las mismas pautas. El proceso suele favorecer a los que ya son ricos, porque estos ya poseen una parte desproporcionada de los valores. Cuando los préstamos gubernamentales implican fondos obtenidos de otros países, todo se vuelve incluso más complicado. Por ejemplo, los fondos que han de extraerse de los bolsillos españoles, como reembolso de las deudas del país, podrían terminar en los bolsillos de inversores alemanes.

Adam Smith (1776) reconoció la debilidad de la estrategia según la cual el reembolso no es más que un desplazamiento de fondos de un bolsillo a otro y señaló sus deficiencias en su gran obra (véase el «Libro 5» de Adam Smith, Capítulo 3). Pedir prestado así puede beneficiar a una de las dos naciones implicadas, a costa de la otra. Sin embargo, el hecho es que España, o cualquier otra nación, podría afrontar sus problemas fiscales pidiendo prestado, en parte a otras naciones. E incluso puede que la carga legada a futuras generaciones como consecuencia de los fondos obtenidos de fuentes domésticas sea ligera. Pero eso es algo que no se puede garantizar. Cuando los gobiernos reembolsan a aquellos individuos que han comprado bonos públicos, eso sirve no solo para aumentar el poder adquisitivo de aquellos ciudadanos. También puede llevar a algunos a reinvertir sus ganancias y contribuir así a la futura prosperidad de la economía.

Pero hemos de admitir que este no es un argumento de peso a favor de la idea de que los gobiernos pidan dinero prestado durante los períodos de dificultad económica. De hecho, que un gobierno pida prestado en aras de combatir una recesión puede tener efectos dolorosos en el futuro. Nuestros nietos pueden heredar la carga financiera de las prácticas en las que estamos incurriendo ahora.

Eso, sin embargo, es solo parte de la historia. Aquí lo importante es reconocer que las políticas contra la recesión planteadas por Keynes tienen implicaciones que van mucho más allá de sus consecuencias fiscales directas. Está claro que el propósito de cualquier política contra la recesión debería ser la creación de oportunidades de empleo. Es la esencia del enfoque keynesiano.

Aunque dichas medidas se conciben para combatir la pobreza que surge como consecuencia de la pérdida de empleo a gran escala, la cuestión es mucho más amplia. Cuando el 20 % (o más) de la fuerza laboral de un país está sin trabajo, el *output* de la economía declina de manera significativa. Hay menos *output* disponible para el consumo. Las pérdidas inmediatas recaen en aquellos hogares donde no hay una fuente estable de ingresos. Y si al final todo se reduce a tener que decidir entre trabajo proporcionado por el gobierno o ningún tipo de trabajo, los efectos no se notarán solo entre los empobrecidos.

Las políticas adoptadas por EEUU durante la Gran Depresión reflejan claramente esta realidad. Durante los años 30, los programas de ayuda y asistencia del gobierno no se centraron en proporcionar comida y ropa a los pobres. Al contrario, una gran parte del gasto público se dedicó a programas para estimular *outputs* más duraderos, que no eran necesariamente productos comercializables. Por ejemplo, se hicieron (o mejoraron) muchas carreteras, se construyeron (o mejoraron) muchas escuelas y oficinas de correos y se concedieron muchas

subvenciones a las artes. En resumidas cuentas: una cantidad significativa de fondos públicos se adjudicó a la mejora y expansión de las infraestructuras y a actividades de calado social. No pura y simplemente a la creación de productos para el consumo inmediato.

Un rasgo característico de estos *outputs* es su perdurabilidad. Muchos de estos *outputs* obtenidos gracias al gasto público siguen en uso casi un siglo después de su introducción. Entre ellos, obras de arte y producciones teatrales que fueron subvencionadas, bosques que fueron protegidos, e infraestructuras de correos y de colegios y escuelas que fueron construidos (o mejorados). En consecuencia, yo sí sostendría que nosotros, los hijos de los que eran adultos durante la Gran Depresión, no nos podemos quejar del legado de la carga financiera que nos han dejado. Seguimos disfrutando los beneficios de aquellos gastos.

¿Por qué no pensar que se puede esperar algo parecido de políticas gubernamentales ideadas para combatir la recesión económica de hoy? Aunque estos gastos sí pueden suponer una carga que recaerá, en parte, sobre futuras generaciones, también podrían suponer beneficios significativos, en forma de bienes duraderos que contribuyan al bienestar general, ahora y en un futuro lejano. Por lo tanto, aunque un programa de corte keynesiano contra la recesión implicaría pedir dinero prestado con sus consecuentes costes futuros, también contribuiría al bienestar general hoy y mañana.

Otros remedios: pequeñas empresas emprendedoras y crecimiento económico mediante actividades innovadoras

Hay muchos indicios claros de que la recesión, e incluso la depresión, propician el nacimiento de empresas emprendedoras que resultan inesperadamente exitosas y pueden llegar a estimular la innovación, contribuyendo significativamente a la prosperidad de la economía.

Algunas de las empresas más grandes y prósperas de EEUU nacieron durante períodos de crisis económica. Stangler (2009) concluye que muchas de las empresas más prósperas de EEUU surgieron durante períodos de dificultades extremas para el mundo de los negocios. Según él, el 51 % de las 500 *Fortune Firms* de 2009 incluidas en su análisis, fueron fundadas durante una recesión o en un período de tendencia bajista en el mercado, o ambas cosas³. Stangler descubrió también que el 48 % de las compañías que figuran en la lista de la revista *Inc.* en su edición de 2008 (número dedicado a las empresas con las mayores tasas de crecimiento) surgieron en un período de recesión o en un período de tendencia bajista en el mercado. Las implicaciones de los hallazgos de este estudio son muy claras: recesiones anteriores han propiciado el nacimiento de las que al final se han convertido en algunas de las empresas más grandes del mundo, con las mayores tasas de crecimiento.

³ Stangler basa la parte de su análisis que cito aquí en dos fuentes principales: la lista de las 500 empresas americanas más grandes que figuran a menudo en la revista *Fortune*, y la lista de la revista *Inc.* de las empresas americanas con las mayores tasas de crecimiento. Las fechas de fundación de las empresas se extraen de una encuesta llevada a cabo por *Fortune* en 1996, además de los sitios web de esas empresas.



Existe evidencia empírica de una relación positiva entre momentos coyunturales complicados para el mundo de los negocios y un mayor grado de innovación, propiciado por una mayor calidad en la investigación y desarrollo (I+D). Tal vez la primera aportación a la literatura sobre esta cuestión fuese el trabajo de la prestigiosa historiadora económica italiana, Ester Fano (1987). Ella señaló que durante la Gran Depresión en EEUU, cuando la tasa general de desempleo osciló durante una década entre el 15 y el 25 %, la tasa de empleo entre científicos y técnicos aumentó de manera notable. Según Fano (1987, págs. 262-263) semejante crecimiento es un claro indicio del asombroso crecimiento en I+D que se produjo durante la Depresión en EEUU:

«Entre 1921 y 1938, la cantidad total de personas dedicadas a la investigación industrial creció en un 300 %. En 1927, aproximadamente el 25 % de los trabajadores del sector lo eran a tiempo parcial; ya en 1938, la cifra había bajado al 3 %. En 1920, había menos de 300 laboratorios, en 1931 había más de 1.600 y en 1938 ya había más de 2.000. La cifra de trabajadores empleados en el sector pasó de unos 6.000 en 1920 a más de 30.000 en 1931 y a más de 40.000 en 1938. El gasto anual en el sector creció desde aproximadamente \$ 25.000.000 en 1920 hasta más de \$ 120.000.000 en 1931, para alcanzar ya en 1938 aproximadamente unos \$ 175.000.000. En 1937, la investigación industrial en EEUU dentro de un marco organizado figuraba entre las 45 industrias de fabricación que ofrecían la mayor cantidad de empleos».

Las conclusiones de Fano han sido confirmadas y tratadas en más detalle en trabajos posteriores. También han sido objeto de estudios que han indagado más a fondo en la cuestión, notablemente el de Alexander J. Field (2003). En un excelente artículo titulado «La década de mayor progreso tecnológico del siglo», Field se refiere específicamente a la década de la Gran Depresión y señala que la cantidad media de laboratorios de investigación fundados cada año en EEUU pasó de 66 laboratorios de I+D al año entre 1919 y 1928, a un promedio de unos 73 entre 1929 y 1936 –los peores años de la Gran Depresión–. Señala Field (2003, p. 819) que durante la década de los 30, el gasto en I+D industrial «aumentó en más del 50 % en términos reales», mientras la tasa de empleo en I+D en el sector de la industria de la fabricación en EEUU «casi se triplicó, pasando de 10.918 a 27.777» entre 1933 y 1940⁴.

Hacia una explicación de estos fenómenos

Está claro que hay algo en un período de recesión o depresión que propicia la inversión en los procesos de innovación. De hecho, la evidencia aquí expuesta apoya significativamente la idea de que las recesiones y depresiones del pasado siempre han favorecido el nacimiento de nuevas empresas emprendedoras, que luego han terminado siendo gigantes de sus industrias. Esas eras de dificultad económica se han caracterizado por una dramática expansión de la actividad de I+D que constituye la base de crecimiento de la economía durante mucho tiempo, después de pasada la recesión. ¿Por qué será eso? ¿Por qué, dentro del colapso general de la economía, la recesión y la depresión no llevan a un empeoramiento incluso más agudo de esas actividades?

⁴ Véase, también, Fano (1987, p. 262) y Mowery y Rosenberg (1989, p. 69).

No hay una sola respuesta para explicar este fenómeno. Hay muchos factores en juego y la explicación que voy a ofrecer reposa en cuatro pilares. Es el mejor intento que soy capaz de hacer para llegar a conclusiones a mi juicio evidentes y bastante plausibles; conclusiones basadas tanto en los datos expuestos en la sección anterior como en mi propio trabajo de investigación en el campo de la iniciativa emprendedora.

Cuando la tasa de desempleo es alta durante una depresión o una recesión, muchas personas sin trabajo optan, en su desesperación, por fundar sus propias pequeñas empresas. Al menos algunas de estas empresas van a ser muy exitosas a largo plazo, con toda probabilidad.

En períodos de recesión, el precio de compra de establecimientos y bienes de equipo suele tender a la baja, o incluso llega a desplomarse. Eso atrae a emprendedores perspicaces, que captan enseguida que inversiones tan bajas resultarán muy beneficiosas cuando retorne la prosperidad y que el valor de los *outputs* derivados de estas inversiones relativamente baratas aumentará sustancialmente. Paradójicamente, es durante períodos de gran rentabilidad económica cuando la inversión en la creación de una nueva empresa puede considerarse una iniciativa cuestionable. El manual de los buenos negocios aconseja comprar cuando los precios están bajos y vender cuando están altos.

Una recesión o una depresión es un momento financieramente atractivo para invertir en científicos e ingenieros, porque los niveles de sueldos de estos son bajos, en comparación con los niveles que pueden exigir en tiempos de prosperidad. Tales inversiones sirven para estimular la actividad de I+D, que, a su vez, ayuda a avivar el crecimiento económico que posibilitará el regreso a la prosperidad.

Si dividimos (artificialmente) la población de inversores potenciales en dos grupos, «los que evitan el riesgo» y «los amantes del riesgo», lo más probable es que el grueso de los primeros puedan esperar ganancias moderadas, mientras que el grueso de los segundos terminarán siendo en su mayoría perdedores, destacando un pequeño subgrupo de afortunados que se llevan ganancias espectaculares. Hay estudios que demuestran que los emprendedores siempre han estado más predispuestos que la mayoría a correr riesgos (véase Astebro, 2003). Por lo tanto, es de esperar que estén más dispuestos a hacerlo durante períodos de declive económico, cuando pueden pensar que es posible ganar más con el dinero que apuestan en ideas innovadoras. Cuando dichas inversiones resultan exitosas, terminan aportando grandes ganancias a largo plazo a todo el mundo, mediante los enormes beneficios colaterales que se derivan en gran medida de la contribución de una innovación al crecimiento económico⁵.

La mayoría de estas explicaciones sobre el vínculo entre crecimiento futuro e innovación, y períodos de recesión y depresión, pueden parecer evidentes. Sin embargo, es necesaria una discusión de esas afirmaciones para poder extraer algunas observaciones menos evidentes al respecto. Por ejemplo, parecería que durante un período de poco crecimiento económico, las posibilidades de empleo son escasas, y que por lo tanto la gente es empujada a la actividad

⁵ Esta cuarta explicación parte de trabajos de algunos compañeros. Para más detalles, véase Denrell y Fang (2010). Como dijo el Dr. Fang en una nota personal dirigida a mí: «Este trabajo subraya una interesante paradoja: los que acertaron al pronosticar acontecimientos extremos suelen ser, en promedio, malos pronosticadores».



empresadora –predominantemente hacia la creación de empresas pequeñas–. La proliferación de vendedores ambulantes en EEUU durante el período de declive económico tras la Guerra Civil es un excelente ejemplo de esto.

Mientras esas actividades se realizaban, surgieron muchas oportunidades para la innovación, y varios imperios llegaron a construirse sobre la base de fundamentos tan humildes. Quizá el ejemplo más conocido sea la invención de los *blue jeans* por parte de Levi Strauss, quien, según parece, al principio introdujo esas prendas presentándolas como pantalones robustos y duraderos, idóneos para las necesidades de los vaqueros que tenían que montar mucho a caballo. Aquella invención de Strauss acapararía más tarde los mercados del mundo cuando los pantalones vaqueros se convirtieron en una prenda a la vez de moda y muy utilitaria. En una recesión tan seria como la de hoy, el desempleo es otra vez un problema fundamental, y podemos estar seguros de que entre los desempleados nacerán iniciativas empresadoras impulsadas de nuevo por la escasez de alternativas.

El segundo punto es incluso más evidente. No hace falta ser un visionario para ver que el camino más efectivo hacia la riqueza es comprar barato y vender caro. Abundan ejemplos de actividades que terminaron funcionando así durante pasadas recesiones y sus consiguientes épocas de prosperidad. Inversores privados construyeron rascacielos en la ciudad de Nueva York que luego fueron (al menos durante un tiempo) la envidia del mundo; algunos municipios construyeron grandes puentes por una mínima parte del coste que hubiesen debido sufragar en una época posterior de mayor prosperidad. Como ya se ha señalado, los que figuran en la lista de las *Fortune 500* que nacieron en la época de la Depresión son ejemplos de inversores que supieron medir a la perfección el momento para realizar sus inversiones.

En tercer lugar, está claro que durante un período de depresión o recesión, escasean empleos para las personas altamente cualificadas, como ha ocurrido recientemente. La consecuencia es una caída de los ingresos de la gente de ese sector, y también de los ingresos de los que trabajan en tareas que requieren un menor nivel de formación académica. En una situación así, cuando investigadores e ingenieros, al igual que los obreros de fábricas, están dispuestos a trabajar por salarios significativamente más bajos, la inversión en I+D es un clarísimo ejemplo de una oportunidad para comprar barato con la esperanza de luego vender caro y en abundancia. A mi entender, esto (junto con otros factores) llevó a un gran aumento en la cantidad de científicos e ingenieros que recibieron ofertas de empleo, y también a un mayor grado de actividades de I+D durante anteriores recesiones y depresiones, tal como señalaron Fano (1987) y Field (2003)⁶.

Para terminar, voy a comentar la cuarta de las posibles explicaciones, a saber, la probabilidad de que el subgrupo de los que tienen cierta predisposición a apostar termine cosechando un fracaso rotundo, casi igual a totalidad de los éxitos del total del grupo. Es importante, aquí, hacer hincapié en la evidencia presentada por Astebro (2003), de que los emprendedores suelen ser más optimistas que el resto de la población en cuanto a la probabilidad de tener éxito, a pesar de los grandes riesgos a que deben hacer frente. Eso implica que la sociedad depende

⁶ Todavía recuerdo, de mi infancia, el extraordinario nivel de formación de los profesores que tuve en la escuela secundaria. Un profesor de matemáticas con un doctorado, por ejemplo, no era nada inusual.

en gran medida de sus emprendedores para acometer las nuevas empresas que puedan a la larga llevar a los avances innovadores que vayan a constituir los pilares de la economía en el futuro. Debe suponerse que los más valientes de esos emprendedores son los que invertirán en períodos de declive económico, mientras la mayoría de los inversores se afanan por buscar una salida rápida.

Un simple ejemplo numérico bastará para demostrar la lógica de este argumento. Supongamos que un grupo de individuos tiene que elegir entre dos inversiones, una de las cuales –llamémosla «inversión A»– tiene unas probabilidades *fifty-fifty* de obtener un 10 o un 5 % de rendimiento. Al contrario, la «inversión B» tiene tan solo 1 % de probabilidad de obtener ganancias de un billón de dólares, y un 99 % de probabilidad de ser un fracaso total. Si hay 1.000 inversores en cada uno de estos dos subgrupos, todos los miembros del grupo de los denominados cautos ante el riesgo saldrán con ganancias razonables pero nada espectaculares. De acuerdo con los principios de la probabilidad, la mitad de ellos saldrán modestamente mejor parados que los otros miembros de ese subgrupo. Al contrario, la mayoría de los miembros del subgrupo de los dispuestos a la apuesta arriesgada perderán el dinero que han invertido. Sin embargo, entre los miembros de este grupo, habrá, quizá, una decena de ganadores espectaculares-flamantes nuevos billonarios.

Sería fácil concluir que los inversores del subgrupo de los dispuestos al riesgo son unos necios y que los que los admiran lo son incluso más. Pero sería un juicio erróneo. Como han argumentado Romer (1994), Nordhaus (2004), y como también he sostenido yo mismo (Baumol, 2002; pp. 133-135), el grueso de los beneficios obtenidos a partir de semejantes invenciones y avances –muy probablemente más del 90 %– van a parar a la sociedad en su conjunto, y no a los inventores individuales, sus socios emprendedores y socios financieros, además de a los otros muchos que contribuyen directamente a llevar una invención al mercado. Si nos remontamos al siglo XVIII, cuando en Europa había niveles de pobreza y hambruna incalificables, y comparamos esas condiciones con los lujos que hoy consideramos imprescindibles (agua caliente, la posibilidad de almacenar comida en frigoríficos, infraestructuras de transporte que permiten grandes desplazamientos) no resulta difícil comprender hasta qué punto los *spillovers* generados por los avances e invenciones rompedoras han ayudado a mejorar el bienestar general⁷. En resumen, son los que arriesgan su estatus económico en el proceso de innovación –notablemente emprendedores innovadores que corren el riesgo de invertir durante períodos de depresión económica cuando el coste de invertir en nuevas iniciativas y en I+D son muy reducidos– los que sin duda más han contribuido a la prosperidad sin precedentes y a largo plazo de tantos países hoy en día.

⁷ Aunque se ha progresado enormemente en la erradicación de la pobreza extrema, Chen y Ravallion (2008) estiman que 1.400 millones de personas siguen viviendo en una pobreza horrenda (definida aquí como con ingresos de \$ 1,25 o inferiores al día por persona). Sin mayor crecimiento económico resulta difícil ver cómo esto puede ser erradicado.



Implicaciones de política económica: conclusiones

El análisis keynesiano aboga por el déficit por parte del gobierno durante un período de declive económico para fomentar la creación de empleo y los *outputs* que prometen beneficios –ahora y en el futuro– desde la mejora de las infraestructuras hasta el apoyo a las artes y otras muchas cosas. Este enfoque puede beneficiar a una nación de dos maneras: en primer lugar desde el punto de vista de la posibilidad de contribuir directamente a la recuperación económica; en segundo lugar, desde la perspectiva del valor a largo plazo para la sociedad de los *outputs* que derivan de semejantes programas gubernamentales (escuelas, hospitales, museos, etc.).

Aquí, lo esencial es que sí sabemos qué medidas y políticas van, con toda probabilidad, a propiciar empleos y a conducir al crecimiento económico en el presente. Aunque el déficit de las finanzas públicas, tal como defendido por Keynes, sí impondrá algunos costes a generaciones futuras, también creará empleos que ayuden a mejorar el nivel de vida, reduzcan la pobreza y propicien actividades socialmente beneficiosas ahora y en un futuro lejano. Estos resultados solo pueden lograrse, sin embargo, si los gobiernos entienden estas oportunidades y los pasos que tienen que dar para ponerlas en práctica.

Además, las oportunidades ocultas para el crecimiento a través de la innovación y de iniciativas emprendedoras suelen darse en períodos de recesión económica. Aunque períodos así no son precisamente una bendición, sí pueden dar lugar a un mayor crecimiento económico a largo plazo y conducir a una vuelta más rápida a la prosperidad –con beneficios evidentes para todos– si los emprendedores aprovechan las ocasiones que surgen para la inversión, a bajo coste, en innovación. Semejantes ocasiones suelen ser abundantes durante períodos de recesión y depresión.

Para animar a los emprendedores –sobre todo a los que tienen sus miras puestas en la innovación– a crear pequeñas empresas que sean la principal fuente de nuevos empleos y que, por lo tanto, sean los elementos más idóneos para convertirse en los tendones del futuro crecimiento económico, yo propongo una serie de cambios de política. En primer lugar, hay que eliminar los obstáculos que retrasan innecesariamente la formación e impiden la supervivencia y expansión de pequeñas empresas en muchos países⁸. En segundo lugar, hay que facilitarles las cosas a los emprendedores, para que puedan crear nuevas empresas prometedoras mediante la ampliación de las fuentes financieras disponibles para tales iniciativas. Sin embargo, esos fondos solo deben otorgarse tras la prueba convincente de la viabilidad y el potencial de cualquier nueva empresa, requerimiento que demasiadas veces se ha obviado. Finalmente, es necesario formar mejor a los emprendedores en potencia⁹. En este sentido, nosotros, que pertenecemos al mundo académico, tenemos que encontrar el equilibrio necesario entre el conocimiento técnico y el peligro de que ese conocimiento se imparta de tal manera que mine la creatividad y la imaginación de nuestros estudiantes.

⁸ Aquí, sin embargo, EEUU figura entre los países con una trayectoria relativamente digna de elogio. Para más información al respecto, véase el informe de Banco Mundial de 2010, *Doing Business*, que ofrece un *ranking* de la facilidad de hacer negocios en unas 183 economías del mundo. <http://www.doingbusiness.org/economyrankings/>.

⁹ Mayhew *et al.* (2012) presentan unos resultados interesantes que arrojan algo de luz sobre cómo formar a potenciales emprendedores innovadores.

Referencias bibliográficas

- ASTEBRO, T. (2003): «The return to independent invention: evidence of unrealistic optimism, risk seeking or skewness loving»; *The Economic Journal*; pp. 226-239.
- BAUMOL, W. J. (2002): *The free-market innovation machine*. Princeton, Princeton University Press.
- CHEN, S. y RAVALLION, M. (2008): *The developing world is poorer than we thought, but no less successful*. Washington, World Bank.
- FANG, C. y DENRELL, J. (2010): «Predicting the next big thing: success as a signal of poor judgment»; *Management Science*, 56(10); pp. 1653-1667.
- FANO, E. (1987): «Technical progress as a destabilizing factor and as an agent of recovery in the United States between the two world wars»; *History and Technology* (3); pp. 327-360.
- FIELD, A. J. (2003): «The most progressive decade of the century»; *American Economic Review*, 93(4); pp. 1399-1413.
- KEYNES, J. M. (1935): *The general theory of employment, interest, and money*. New York, Harcourt Press.
- MAYHEW M. J.; SIMONOFF, J. S.; BAUMOL, W. J.; WIESENFELD, B. M. y KLEIN, M. W. (DECEMBER 2012): «Exploring innovative entrepreneurship and its ties to higher educational experiences»; *Research in Higher Education*, 53(8); pp. 831-859.
- MOWERY, D. y N. ROSENBERG (1989): *Technology and pursuit of economic growth*. Cambridge, Cambridge University Press.
- NORDHAUS, W. (2004): «Schumpeterian profits in the American economy: theory and measurement»; *National Bureau of Economic Research, Working paper* (10433).
- ROMER, P. (1994): «New goods, old theory and the welfare costs of trade restrictions»; *Journal of Development Economics* (43); pp. 5-38.
- SMITH, A. (1776): *An inquiry into the nature and causes of the wealth of nations* (1937 reprint). New York, Random House.
- STANGLER, D. (2009): *The economic future just happened*. Kansas City, Ewing Marion Kauffman Foundation.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

25

- I. Flexibilización de mercados
- II. Fiscalidad y reforma de la Administración
- III. Capacidad empresarial, financiación e internacionalización
- IV. Innovación y política industrial
- V. Capital humano



LA REFORMA LABORAL DE 2012

AVANCES, DEFICIENCIAS Y ASUNTOS PENDIENTES

Sara de la Rica

Universidad del País Vasco / FEDEA

Resumen

En este trabajo se presenta una valoración sobre los avances y deficiencias de la reforma laboral de 2012. Para ello, se exponen en primer lugar los ejes fundamentales de la reforma. En segundo lugar se realiza una valoración sobre aquellos aspectos sobre los que la reforma ha sido más contundente. Y finalmente, se exponen unas líneas de actuación sobre los asuntos pendientes para tratar de complementar aquellos aspectos que se consideran incompletos.

Abstract

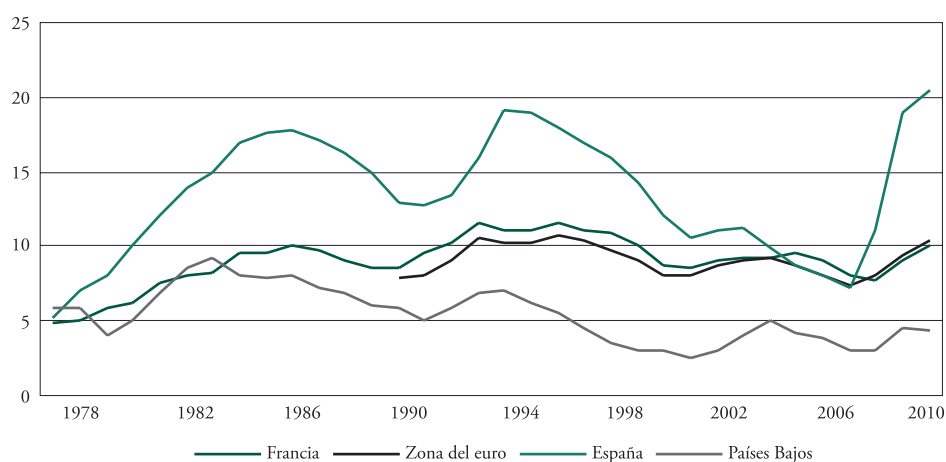
This work presents an assessment of the advances and shortcomings in labour reform in 2012. To do so, first the core changes of the reform will be set out. Secondly, there is an evaluation of those issues on which the reform had the greatest impact. And, finally, action lines are detailed for the pending issues to try to complement the areas that are considered incomplete.

1. Introducción

El mercado laboral español ya mostraba antes de la recesión actual un comportamiento anómalo en términos de creación y destrucción de empleo y por ende en términos de tasas de desempleo. El Gráfico 1 es muy revelador en cuanto a la enorme magnitud así como volatilidad de la tasa de desempleo de nuestro país comparada con la de algunos de los países de nuestro entorno.

Este gráfico revela en primer lugar que la magnitud en las tasas de desempleo de nuestro país es muy superior a la de los países de nuestro entorno, no solo a partir de la actual recesión, sino desde el comienzo de nuestra época democrática. Si nos remontamos a 1978 se observa que España ha tenido siempre tasas de desempleo muy superiores a las de nuestros vecinos europeos y solo fue capaz de llegar a tasas parecidas a las de la media de la zona euro en el intervalo 2004-2007, los años previos a la gran recesión. Para llegar a estas cifras, la tasa de desempleo de nuestro país descendió del 20 % en 1994 al 8 % en 2006. El segundo aspecto que refleja el Gráfico 1 es la enorme volatilidad en las tasas de desempleo comparadas con las del resto de la zona euro.

Gráfico 1. Tasas de desempleo (1978-2011). En porcentaje



Ambas características, enorme magnitud y volatilidad, indican que nuestro mercado laboral adolece de factores estructurales que es necesario abordar. Lo cierto es que la reforma de 2012 es la última de las numerosas reformas que se han acometido en nuestro país desde mediados de los 80 para tratar de resolver los graves problemas de nuestro mercado de trabajo.

En la siguiente sección se presentan los ejes principales sobre los que se ha articulado la reforma laboral de 2012. La sección 3 ofrece una valoración personal sobre aquellos aspectos sobre los cuales la reforma laboral ha sido más y menos contundente. La sección 4 avanza aquellos asuntos sobre los cuales la reforma laboral debiera actuar. Finalmente, la sección 5 finaliza con unas breves conclusiones.

2. La reforma laboral de 2012. Principales ejes de actuación

El preámbulo de la reforma realiza, en mi opinión, un diagnóstico acertado sobre el rumbo que debiera tomar nuestro mercado de trabajo para su mejor funcionamiento. Afirma que el objetivo de la misma es conseguir la *flexiseguridad*¹, que es un paradigma laboral que pretende que las relaciones laborales sean flexibles pero que a su vez los trabajadores tengan contratos estables y se encuentren protegidos por políticas activas y pasivas de empleo. Con este objetivo en mente, se apuesta por el diseño de cuatro ejes fundamentales de actuación. A continuación, resumo las medidas más relevantes y de mayor calado que según mi punto de vista se aprobaron en la reforma dentro de cada uno de los ejes²:

¹ Más detalles sobre el concepto de *flexiseguridad* en Valdés DalRé y Lahera (2010).

² Las medidas detalladas pueden consultarse en el BOE-36, (RDL – 3/2012) publicado el 11 de febrero de 2012.

Eje 1. Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores

- *Empresas de trabajo temporal:* se implementan medidas que permitan a las ETT que así lo deseen operar como agencias de colocación, siempre que se ajusten a la normativa propia y que garanticen la gratuidad por el servicio a los trabajadores.
- *Formación Profesional:* se introduce la formación dirigida a la adaptación del puesto de trabajo como derecho básico a la formación del trabajador que corre a cargo de la empresa. Asimismo, se otorga a cada trabajador con una antigüedad de al menos un año en la empresa el derecho a un permiso retribuido de 20 horas anuales de formación.
- *Contrato para la formación y el aprendizaje:* se modifica la duración del contrato para la formación, la mínima debe no ser inferior a 6 meses y la máxima superior a 3 años. Asimismo, se extiende la posibilidad de contratación bajo este modelo a individuos entre 25 y 30 años.

Eje 2. Medidas para fomentar la contratación indefinida y otras para favorecer la creación de empleo

- *Contrato indefinido de apoyo a emprendedores:* para las empresas de menos de 50 trabajadores se crea un nuevo contrato indefinido a jornada completa que introduce incentivos fiscales³ a los empleadores.
- *Contrato a tiempo parcial:* se permite la realización de horas extraordinarias bajo esta modalidad, lo cual no estaba permitido antes, aunque se estipulan ciertas limitaciones.
- *Teletrabajo:* se regula el «trabajo a distancia» de modo que los trabajadores que lo realicen tengan los mismos derechos que el resto.
- *Bonificaciones por conversión de contratos temporales en indefinidos:* para empresas de menos de 50 trabajadores se aplican incentivos fiscales a aquellos que transformen contratos de prácticas o sustitución en contratos indefinidos.

Eje 3. Medidas para favorecer la flexibilidad interna de las empresas como alternativa a la destrucción de empleo

- *Modificación sustancial de las condiciones de trabajo:* se permite la modificación sustancial de las condiciones pactadas en contrato de trabajo, incluyendo aspectos relativos a horas trabajadas y cuantía salarial, si existen razones económicas, técnicas y organizativas que lo justifiquen. El empresario notificará con 15 días de antelación dicha modificación, y para los trabajadores que no la acepten se resolverá el contrato con una indemnización de 20 días por año trabajado.

³ Los incentivos fiscales específicos pueden consultarse en el RDL – 3/2012, capítulo II.

- *Descuelgues de las condiciones pactadas en convenio*: se amplían las condiciones bajo las cuales una empresa puede tomar la decisión de no aplicar las condiciones pactadas en convenio, ya sea de sector o de empresa.
- *Negociación colectiva*: a) por un lado, se concede prioridad aplicativa a las condiciones establecidas en un convenio de empresa con respecto a uno de ámbito superior, en materias como el salario base y los complementos salariales, la compensación de horas extraordinarias, el horario y la distribución del tiempo de trabajo y las medidas para favorecer la conciliación laboral y familiar, entre otras. b) Por otro lado, se estipula que una vez finalizada la vigencia de un convenio, si no se renueva y una de las partes lo denuncia, transcurridos dos años las condiciones del convenio decaen, y se aplica, si lo hubiere, el convenio de ámbito superior.
- *Se elimina la autorización laboral para la suspensión del contrato*: si bien previamente a la reforma de 2012 era necesario que la Autoridad Laboral aprobara la suspensión (temporal) de contrato, a partir de la reforma únicamente se exige que el empresario notifique tanto a trabajadores como a la Autoridad Laboral su decisión sobre la suspensión del contrato.

Eje 4. Medidas para favorecer la eficiencia del mercado de trabajo y reducir la dualidad laboral

Nuevo régimen de despidos colectivos: en los despidos colectivos, se introducen modificaciones sustanciales. Destacan, por una parte, la desaparición de la necesidad de autorización por parte de la Autoridad Laboral ante la decisión de un despido colectivo, y por otra la relajación y mayor precisión de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que justifican un despido colectivo.

Salarios de tramitación para los despidos individuales: En los casos de despido individual improcedente, la empresa podrá optar, bien por la readmisión del trabajador, en cuyo caso tendrá derecho a los salarios de tramitación, o bien por una indemnización equivalente a 33 días por año trabajado (máximo 24 mensualidades), en cuyo caso el trabajador no tendrá derecho a los salarios de tramitación, lo cual supone una novedad importante.

3. Avances y deficiencias de la reforma laboral de 2012

El primer aspecto a tener en cuenta es que la reforma de 2012 acomete cambios, para bien o para mal, que ciertamente no habían sido tan contundentemente abordados en las reformas anteriores. Estos cambios se refieren sobre todo a tres aspectos, que son los que se refieren a las medidas de flexibilidad, tanto externa como interna, así como aquellas que modifican la negociación colectiva. Sin embargo, aquellas medidas destinadas a la mejora en la eficacia de

las políticas activas y las destinadas a reducir la dualidad contractual son claramente insuficientes. En esta sección entraré a valorar desde un punto de vista crítico el alcance de las medidas implementadas para cada uno de los cuatro grandes ejes.

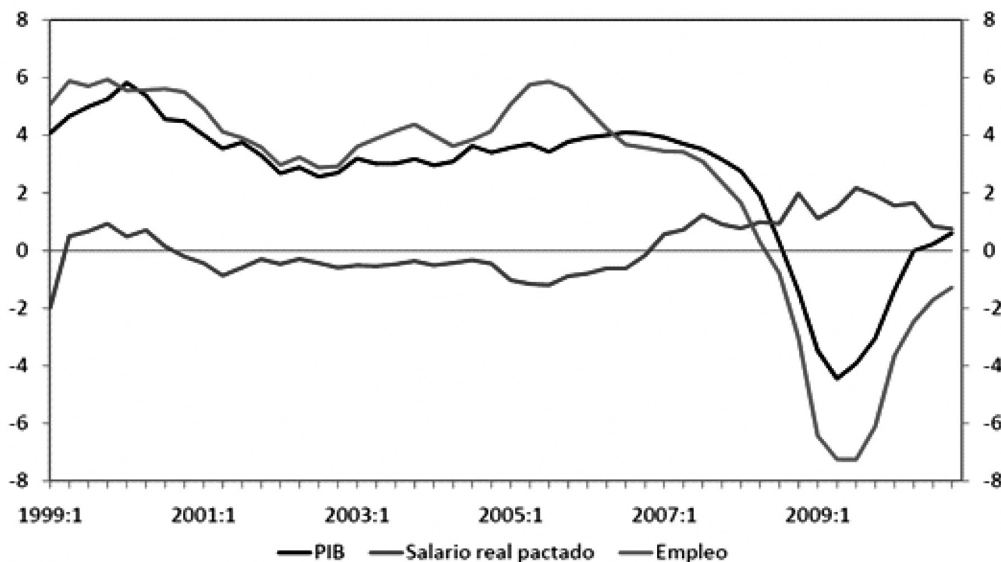
3.1. La reforma laboral y la flexibilidad interna

La modificación sustancial de las condiciones de trabajo otorga a los empresarios una herramienta muy potente para modificar las condiciones laborales siempre que se den las circunstancias que lo justifiquen. En particular, permite una disminución salarial en momentos recesivos que puede impedir una alternativa mucho más dolorosa como es el despido. Hasta la reforma laboral de 2012, el mercado laboral español adolecía claramente de la suficiente flexibilidad interna que permitiera adecuar las condiciones laborales a la situación del mercado. Prácticamente todos los ajustes laborales se realizaban en nuestro país sobre cantidades (número de trabajadores) y no sobre precios (salarios), al contrario de lo que sucede en la mayoría de los países de nuestro entorno. De ahí la gran volatilidad que nuestro país presenta en cuanto a tasas de empleo y de desempleo, como bien muestra el Gráfico 1. En momentos expansivos, nuestro mercado laboral genera mucho empleo, que destruye rápidamente en momentos recesivos. El avance en las medidas de flexibilidad interna puede por primera vez ayudar a que los ajustes temporales se realicen sobre precios (salarios) en lugar de sobre número de trabajadores (despidos).

La evidencia de que los ajustes en nuestro país se han realizado vía despidos en lugar de vía salarios se muestra claramente en el Gráfico 2. A pesar de que la crisis económica había irrumpido en nuestra economía en 2008, y el Producto Interior Bruto y el empleo sufrían tasas de crecimiento muy negativas, los salarios reales pactados en convenio seguían mostrando tasas de crecimiento positivas. La mayoría de los convenios colectivos no se habían renovado desde el comienzo de la crisis y la imposibilidad de modificar las condiciones laborales estaba provocando esta situación tan anómala.

La necesidad de ajustar sobre precios a corto plazo se deriva del hecho de que la grave crisis económica en la que estamos inmersos provoca una escasez de demanda notable, que en el caso de nuestro país se mezcla con una falta clara de competitividad. A corto plazo, es imprescindible que los empresarios puedan ajustar los salarios a la baja si con ello se consigue disminuir los precios de nuestros bienes y servicios y aumentar con ello nuestra competitividad. A medio y largo plazo es deseable que los aumentos en competitividad vinieran no del descenso en los salarios, sino del aumento en la productividad de los trabajadores, que a su vez es el resultado de aumentos en el capital físico y en el capital humano. Pero dado que esta vía no se puede conseguir a corto plazo, es imprescindible que existan medidas de flexibilidad interna que permitan la llamada «devaluación interna» mediante la cual se consiga, a corto plazo, por un lado aumentar la competitividad y por otro, limitar el número de despidos.

Gráfico 2. Tasa de variación del PIB, el empleo y el salario real pactado. En porcentaje



En resumen, las medidas dirigidas al aumento de la flexibilidad interna van en la buena dirección al permitir una mejor adaptación de la empresa a los cambios del entorno. Dicho esto, añadiría que sería muy conveniente que las modificaciones de contrato debieran tener especificados unos márgenes de actuación. La ausencia de los mismos puede dar lugar a abusos por parte del empresario, por una parte, y también puede dañar la seguridad contractual. Estos márgenes no están especificados en la actualidad y sería muy beneficioso que fueran implementados.

3.2. La reforma laboral y la flexibilidad externa

La reforma laboral de 2012 también ha favorecido la flexibilidad externa (despidos) principalmente mediante tres instrumentos: por un lado, para los contratos firmados a partir de la aprobación de la reforma la indemnización por despido improcedente ha disminuido sensiblemente: ha pasado de 45 días por año trabajado (con un máximo de 42 mensualidades) a 33 días por año trabajado (con un máximo de 24 mensualidades). En segundo lugar, se ha introducido una nueva definición de causa económica de despido, que permite un despido (procedente) con una indemnización de 20 días por año trabajado (máximo 12 mensualidades) si se produce una caída en los ingresos o ventas durante tres trimestres. Y en tercer lugar, la supresión de la autorización administrativa en los expedientes de regulación de empleo (ERE) ha reducido el poder negociador de los sindicatos, que finalmente conllevaba de facto un aumento en las indemnizaciones de contrato.

Estos tres instrumentos han abaratado de una u otra forma el despido, tanto el que finalmente pueda considerarse procedente como aquel que fuera declarado improcedente. Desde la aprobación de la reforma, los despidos por causa objetiva, bien sean individuales o colectivos, han aumentado en nuestro país notablemente. Si se compara 2012 con 2011, las estadísticas de prestaciones por desempleo de los Servicios Públicos de Empleo revelan que en 2012 hubo 380.934 despidos colectivos e individuales por causa objetiva, por 270.159 en 2011. Esta diferencia supone un aumento en un 41 % de este tipo de despidos. Sin embargo, es preciso ser cuidadoso con los datos. No podemos concluir que el impacto de la reforma ha sido el aumento en 41 % de los despidos, ya que para valorar adecuadamente dicho impacto sería necesario conocer cuántos despidos se hubieran producido en ausencia de la reforma en las mismas circunstancias económicas –lo que en economía llamamos comúnmente el *contrafactual*–, dato que no conocemos por no ser observable. Es posible que parte del aumento en el número de despidos por causa objetiva también se hubiera producido en ausencia de la reforma, pero lo cierto es que la magnitud del aumento nos hace pensar que la reforma ha provocado un aumento sensible de despidos por causa económica.

El más que probable incremento en los despidos por causa objetiva provocados por la reforma debe hacernos dudar de la oportunidad de estas medidas en el preciso momento en que fueron implantadas. Si uno de los objetivos de la reforma era disminuir la destrucción de empleo, no parece que las medidas de abaratamiento del despido hayan sino contribuido a un aumento de dicha destrucción. Desde mi punto de vista, en un contexto de enorme destrucción de empleo como el que España estaba viviendo en 2012, y en ausencia de políticas activas eficaces para la pronta reinserción en el mercado laboral, las medidas de flexibilidad externa debieran haber esperado a que la situación económica se normalizara.

3.3. La reforma laboral y la negociación colectiva

Las medidas encaminadas a la modificación en la negociación colectiva tienen como objetivo acercar dicha negociación a nivel de la empresa y reducir la inercia en la negociación. Todas las medidas tratan de fomentar la descentralización en la negociación colectiva, desde la prioridad aplicativa de los convenios de empresa sobre los de ámbito superior, el límite de dos años para la extensión de los convenios vencidos (fin de la ultraactividad), la posibilidad explícita de descuelgue por causa económica y la supresión de la autorización administrativa para las suspensiones de contrato.

Desde mi punto de vista, priorizar la negociación colectiva a nivel de empresa es un paso en la buena dirección. Esto permitirá atender mejor a las necesidades específicas de cada empresa, y ajustarse a los cambios necesarios que en última instancia incidirán positivamente en la estabilidad del empleo y por ende de las empresas.

Sin embargo, sería necesario matizar que si bien sobre el papel, se posibilitan los descuelgues mediante convenios específicos de empresa, la mayoría de las empresas más pequeñas – las microempresas, e incluso muchas pymes no tienen por costumbre firmar convenios específicos para su empresa, sino que en general, se atienen al convenio de ámbito superior. El artículo 14 de la reforma laboral permite en principio descolgarse de los convenios de ámbito superior a aquellas empresas para las que concurran causas económicas, técnicas u organizativas que así lo aconsejen, pero lo cierto es que existe cierto vacío legal sobre el procedimiento a seguir para las pymes al no tener muchas de ellas un convenio propio al que atenerse. Por ello, hubiera sido preferible que la reforma hubiera avanzado por la vía de un sistema de adhesión voluntaria de empresas sin convenio propio al convenio de ámbito superior que la extensión automática de las condiciones pactadas en convenios de ámbito superior a todas las empresas del sector. Se debe profundizar en la posibilidad real de descuelgues para las pymes, la mayoría de las cuales no tiene convenio propio, ya que son la inmensa mayoría de nuestro país y emplean a casi el 60 % de nuestra mano de obra.

3.4. *La reforma laboral y las políticas de empleo*

Las políticas activas de empleo son una herramienta fundamental en un modelo como el de flexiseguridad, en el que se dota al mercado de trabajo de una flexibilidad suficiente en materia de contratación y despido pero a la vez se protege al trabajador frente a los posibles ajustes que le pueden afectar en un mercado de trabajo flexible. Entre los ajustes, algunos acarrear cambios en el puesto de trabajo, y en consecuencia, el trabajador debe estar preparado, formado, para poder hacerles frente. Esta formación forma parte de las políticas activas de empleo. Otros ajustes pueden acarrear despidos ante cambios necesarios de la empresa, bien por razones económicas, técnicas u organizativas. Ante el despido, las políticas activas también juegan un papel fundamental de *información, formación y recolocación* para conseguir que el trabajador que haya perdido su empleo vuelva a uno adecuado a su capacitación en el menor tiempo posible y en consecuencia su estancia en el desempleo sea mínima. Estas políticas activas deben complementar a las pasivas, que aseguran al trabajador, mediante subsidios de desempleo, una renta suficiente mientras se encuentran buscando un empleo.

Como hemos visto anteriormente, la reforma laboral de 2012 ha sido contundente en medidas que aumentan la flexibilidad tanto interna como externa. Sin embargo, ha sido mucho menos ambiciosa –o menos exitosa–, al implementar medidas de política activa, especialmente aquellas en materia de información, formación y recolocación que ayudan a los trabajadores desempleados a lograr un nuevo empleo. Y esta falta de éxito es una de las causantes de que el desempleo de larga duración en nuestro país se haya convertido en un mal endémico que afecta a más de la mitad de los desempleados.

No quiero decir con esto que la reforma no haya diseñado ninguna medida de política activa dirigida a la información, formación y recolocación. De hecho, como la sección anterior muestra, el Eje 1 actúa sobre las empresas de trabajo temporal (recolocación) y diseña un nuevo

contrato de formación y aprendizaje (formación). Sin embargo, he de decir que hasta ahora, 20 meses después de la reforma, estas medidas no han tenido el efecto esperado y urgen medidas adicionales que permitan dar un impulso a las políticas activas de modo que nuestro país sea capaz de disminuir las cifras de parados de larga duración que se perpetúan en la situación de desempleado una vez pierden su empleo.

La poca eficacia de las políticas activas es de hecho también una lógica preocupación desde Bruselas, que precisamente exige una mejora en las políticas activas de empleo. En particular, Bruselas exige modernizar los Servicios Públicos de Empleo, y espera un Portal Único de Empleo para concentrar en una sola web todas las ofertas de empleo que haya en España, hoy dispersas en 17 portales regionales. No parece tan complicado en la era digital, y desde luego, facilitaría la información de vacantes para cada posible puesto de trabajo. Además, desde la Comisión se exige acelerar los pasos para la cooperación con las agencias privadas de colocación. Después de más de año y medio de la aprobación de la reforma, todavía no se han activado los convenios con las comunidades autónomas para que las agencias privadas comiencen a operar.

Finalmente, con respecto a los contratos de formación y de aprendizaje, si bien se están dando algunos pasos, estos son muy titubeantes. En noviembre de 2013, por poner un ejemplo, se han firmado unos 10.000 contratos de este tipo, que suponen menos del 1 % del total de contratos firmados. Dado que tenemos cerca de 1.500.000 de individuos entre 16-30 años que ni estudian ni trabajan, la gran mayoría de los cuales no tiene más formación que la obligatoria, el diseño e implementación de estos contratos de formación y aprendizaje pueden sin duda servir como trampolín para que estos individuos, hoy inempleables, puedan ofrecer una mano de obra útil y valorada por el mercado tras este paso por una formación que se antoja obligatoria.

3.4. *La reforma laboral y la dualidad contractual*

Si bien el cuarto eje de la reforma laboral menciona como un objetivo de la misma reducir la dualidad contractual, lo cierto es que este aspecto es aquel sobre el que se ha puesto un énfasis menor. La temporalidad en el empleo es un mal endémico de nuestro mercado laboral. Los contratos temporales tienen *fecha de caducidad* dado que la conversión de temporal en permanente es menor al 5 %. Esto impide una adecuada formación y acumulación de capital humano de estos individuos, precisamente en los primeros años de su vida laboral, que es cuando está demostrado que el aprendizaje y en consecuencia la acumulación de capital humano es mayor. Estos trabajadores componen un *colchón* de mano de obra barata y de baja productividad que los empresarios utilizan para contratar y despedir dependiendo de sus necesidades coyunturales.

Desde 1984, año en el que se permitió la contratación temporal sin causa para favorecer la contratación, la inmensa mayoría (más del 90 %) de los nuevos contratos son temporales. De ahí que hayamos llegado a tener una tasa de temporalidad del 30 % (ha disminuido tras cinco años de crisis al 25 % por efecto de los despidos masivos de estos trabajadores) cuando la tasa media de nuestros socios europeos no llega a la mitad. Si bien las reformas de 1994 y de 1997

trataron de disminuir esta tasa de temporalidad, mediante la bonificación de la conversión de trabajadores temporales en indefinidos, así como de nuevas contrataciones indefinidas, no tuvieron prácticamente éxito.

Y esta reforma tampoco ha atacado el problema de la temporalidad de raíz. Se vuelven a plantear ciertas bonificaciones que ya se ha demostrado que no han tenido éxito ninguno. Y se ha propuesto un nuevo contrato indefinido para emprendedores que prácticamente no se utiliza. Y el hecho es que desde la aprobación de la reforma laboral, se observa que la contratación indefinida no llega al 8 % de las contrataciones, y lejos de disminuir, está aumentando.

Entre las recientes medidas lanzadas por el Ministerio de Trabajo para reducir esta dualidad está la simplificación de contratos. Se nos ha comunicado que, cuando esta medida entre en vigor, los 41 modelos de contratación existentes quedarán reducidos a 5 tipos: indefinido, temporal, de relevo, de prácticas y un último de formación y aprendizaje. Sin embargo, desde mi punto de vista, estas medidas no tienen nada o muy poco que ver con la reducción de la dualidad contractual. Y la razón es que mientras se siga permitiendo contratar de modo generalizado bajo la modalidad de contrato temporal, la dualidad seguirá existiendo, y prácticamente todas las nuevas contrataciones seguirán siendo temporales, como hasta ahora. Así llegaremos sin duda en un par de años a que como antaño, prácticamente un tercio de los contratados serán temporales.

4. Asuntos pendientes. Recomendaciones para lograr un mercado laboral moderno y equitativo

Como se refleja en la sección anterior, desde mi punto de vista las ausencias más notables de la reforma laboral se sitúan en dos frentes: Políticas Activas de Empleo y Reducción de la dualidad contractual. Centraré mi análisis sobre propuestas de mejora en estos dos frentes, que considero que son de importancia vital y sin los cuales la reactivación económica que parece atisbarse no conseguirá llegar a todos los trabajadores ni corregirá problemas estructurales graves que lastran la productividad laboral de nuestros trabajadores. Finalizaré esta sección con una propuesta para el futuro del empleo juvenil, exigiendo mayor ambición en las propuestas de empleo para este colectivo.

4.1. Mejoras en las políticas activas de empleo

Las Políticas Activas de Empleo tienen tres ejes fundamentales: Información, Formación y Recolocación. Trataré las posibles mejoras en cada uno de ellos:

Con respecto a la Información, coincido plenamente con las exigencias de Bruselas de modernizar los Servicios Públicos de Empleo, de modo que se cree un Portal Único de Empleo para concentrar en una sola web todas las ofertas de empleo que haya en España, hoy dispersas

en 17 portales regionales. Si bien en una recesión grave como la actual las ofertas de empleo son escasas, se espera que estas se vayan recuperando a medida que la reactivación económica se va produciendo. Es fundamental, y debiera ser relativamente fácil en una era digital como la actual, que cada desempleado, al acudir a los Servicios Públicos de Empleo, disponga de todas las vacantes disponibles para su cualificación en cualquier comunidad autónoma, e incluso en otros países interesados en publicitar sus vacantes. Esto acorta enormemente el periodo de búsqueda y facilita la puesta en contacto del trabajador con las posibles empresas contratantes.

Con respecto a la Formación, sinceramente creo que está casi todo por hacer. Hasta ahora, los cursos de formación han sido diseñados y ofrecidos por los agentes sociales y esto debe modificarse radicalmente. Muchos de estos cursos no están actualizados, y en consecuencia no juegan el papel que debieran, y sin embargo, están utilizando una gran cantidad de fondos públicos con una efectividad cuando menos dudosa y desde luego no sujetas a evaluación. La formación debe ser solicitada por parte de las empresas y a partir de ahí decidir si esta debe ser ofrecida a medida o por medio de la formación profesional reglada. Las agencias de colocación públicas y privadas podrían también entrar a formar parte de esta oferta formativa. Posiblemente estas iniciativas deben tomarse a nivel local, analizando la tipología de empresas de cada región y por tanto sus necesidades de formación de la mano de obra. Y por supuesto, dicha formación debiera estar sujeta a continua evaluación, para reforzarla si alcanza los objetivos de formación necesarios o modificarla en caso contrario. Se están observando algunas iniciativas en esta dirección y creo sinceramente que este debiera ser el camino a seguir. Por otra parte, en algunos casos es posible que la misma empresa pueda formar a sus trabajadores, especialmente a los jóvenes, mediante contratos de formación dual en los que se combina formación con trabajo que parece que también están sobre la agenda del Gobierno y que podrían ser otro instrumento de política activa muy útil para nuestro país.

Finalmente, con respecto a la recolocación, es preciso aunar todos los esfuerzos posibles para que los individuos que han perdido su empleo vuelvan al mercado laboral activo lo antes posible. Esto es así por dos motivos fundamentalmente: en primer lugar, porque el capital humano individual se deprecia muy rápidamente cuando el individuo permanece parado, y la evidencia demuestra que la dificultad de encontrar un empleo crece exponencialmente a medida que la permanencia en el paro se incrementa. Y en segundo lugar, porque los subsidios de desempleo generan unos costes muy elevados a todos los ciudadanos que en la medida de lo posible, hay que intentar reducir.

Para que la recolocación se produzca, es necesario en primer lugar, que los parados reciban, quizá tras una etapa de formación, ofertas de empleo. Hasta ahora, los servicios públicos de empleo no se han mostrado eficaces en esta labor. De hecho, la misma reforma laboral estipulaba la introducción de medidas para fomentar la cooperación con las agencias privadas de empleo. Sin embargo, veinte meses después de la aprobación de la reforma, no se ha firmado aún ningún convenio de colaboración, lo cual impide que las agencias puedan operar en la recolocación de los parados. Parece que el Plan Anual de Empleo de 2013 avanza algunas iniciativas sobre este particular, pero la tardanza en su implementación está resultando en una incapacidad real

de ofrecer posibilidades de empleo a los parados, lo cual está provocando el drama laboral al que actualmente asistimos, que no es otro que el que más de la mitad de nuestros parados son de larga duración. Para algunos colectivos, como los parados de larga duración, mayores de 45 años, cuyas dificultades de recolocación son particularmente graves, sería necesario, y así se contempla en el Plan Anual de Empleo, ciertas bonificaciones a su contratación, bonificaciones que debieran ser posteriormente evaluadas en términos de su eficacia.

Por otra parte, para que la recolocación se produzca, también es necesario que los individuos parados acepten las ofertas de empleo que reciben. Un resultado contundente en todos nuestros estudios empíricos sobre los factores que afectan al acceso a un empleo de un individuo desempleado es que el cobro de cualquier tipo de subsidio disminuye enormemente la tasa de salida hacia el empleo⁴. Parece, pues, que mientras los individuos parados cobran cualquier tipo de subsidio se produce cierto relajamiento bien en la búsqueda o en la aceptación de posibles ofertas de empleo. Este es un hecho que debe evitarse y para ello sería necesario que las políticas activas se combinaran más eficazmente con las pasivas. En otros países, como Alemania, Dinamarca y Holanda, que tienen políticas activas más consolidadas que las nuestras, diseñan itinerarios individualizados para los parados, y mientras cobran un subsidio, se les exige la participación en las políticas activas diseñadas para ellos⁵. Tras el período de formación, ante una oferta de trabajo adecuada a su capacitación, los individuos pierden el subsidio si no la aceptan. Esta combinación de políticas activas y pasivas ha acortado sensiblemente el periodo de búsqueda de empleo en estos países y España debiera ir también en esa dirección para que la situación en el desempleo no se haga crónica. Por supuesto, para esto es necesario en primer lugar que exista un diseño adecuado de políticas activas todavía inexistente en nuestro país.

4.2. Mejoras para la reducción de la dualidad contractual

Las mejoras para la reducción de la dualidad pasan por un cambio en la contratación. Hasta ahora, el 95 % de los nuevos contratos son temporales, bien por obra o servicio o por necesidades de la producción. Sin embargo, la gran mayoría de estos nuevos empleos no son por su naturaleza temporales, sino indefinidos, que no debiera significar fijos, sino *sin fin definido* y en consecuencia, sin fecha de caducidad. El cambio en la contratación debiera conseguir que la norma fuera la contratación indefinida. Pero hasta la fecha, los contratos temporales se diferencian demasiado de los indefinidos en cuanto a su indemnización en caso de despido. Los primeros se enfrentan a 10 días por año trabajado mientras que los segundos a 20 días (33 en caso de despido improcedente). Es necesario recortar estas diferencias para que la contratación indefinida no suponga un coste excesivo en caso de despido de tal manera que se desincentiva la contratación. Por esto, una propuesta que un colectivo de investigadores asociados a Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA) hemos realizado es la siguiente: En primer lugar, que la contratación temporal se restrinja a situaciones claramente temporales, como sustituciones. En segundo lugar, implementar un único contrato indefinido

⁴ Ver detalles sobre estos estudios en FEDEA (2013).

⁵ Un análisis comparado de las políticas activas existentes en varios países europeos puede verse en Candela *et al.* (2010).

(bien a tiempo completo o parcial) para los nuevos contratos de modo que tras un periodo de prueba, se estipulen indemnizaciones ante un posible despido que fueran crecientes con la antigüedad. Su magnitud debiera comenzar al mismo nivel que la de los contratos temporales tras el primer año de contrato (10 días) para crecer a partir de ese momento gradualmente (dos días más por año trabajado por ejemplo) hasta alcanzar un límite de 20 días por año trabajado para los despidos procedentes, y 33 días para los declarados improcedentes. De esta manera, los trabajadores se enfrentan desde el primer momento a un empleo sin fecha de caducidad, y por tanto, estable y con posibilidades de aprender y en consecuencia aumentar su capital humano. Si bien la indemnización por despido es menor a la actual, es superior a la que obtendrían con un contrato temporal desde el principio y crecería a medida que su antigüedad en la empresa aumenta. Dado que en la actualidad, prácticamente, todos los contratos son temporales y la tasa de conversión en indefinidos es mínima, esta solución mejoraría claramente a los que se encuentran hoy en situación de desempleo. Por otra parte, no perjudicaría a los que tienen actualmente un contrato indefinido puesto que su indemnización en caso de un supuesto despido no se vería modificada. Es cierto que durante un tiempo convivirían los dos tipos de contratos, pero los efectos de una nueva ley no deben ser retroactivos. Creemos que esta propuesta daría un giro sin precedentes a la contratación de nuestro país, reduciría la dualidad contractual de modo espectacular y otorgaría a TODOS los trabajadores la posibilidad de tener contratos estables y sin fecha de caducidad, lo cual abre unas posibilidades hasta ahora cerradas para la mayoría de los trabajadores que, o bien tienen un trabajo temporal, o están desempleados.

4.3. Mejoras para el empleo juvenil

En la actualidad, tenemos alrededor de 1.800.000 parados entre 16 y 30 años que han salido de la etapa formativa, y de ellos más de un millón no han alcanzado ni siquiera la educación secundaria superior. Estos individuos no tendrán ningún futuro laboral digno a no ser que vuelvan al sistema educativo a completar sus estudios, a poder ser, en formación profesional. Para ello sería necesario que el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas garantizaran una oferta de plazas suficiente para los jóvenes que contemplaran esta posibilidad. Si algunos tienen hijos a su cargo se podría plantear la formación dual como una alternativa que combinara formación con empleo de modo que tuvieran cierta remuneración.

5. Conclusión

La Reforma Laboral de 2012 presenta algunos avances pero también ciertas deficiencias y otras ausencias. Con respecto a los avances, se han acometido acciones para que el mercado de trabajo muestre una mayor flexibilidad interna, lo cual representa un avance que puede encaminar al mercado de trabajo a que los ajustes ante una situación recesiva se realicen mediante precios (salarios) y no mediante despidos como ha sido la norma en nuestro país hasta el momento de la reforma. Estas medidas de flexibilidad interna han venido acompañadas

por otras de flexibilidad externa, como el abaratamiento del despido. En una coyuntura gravemente recesiva como la existente en el momento de aplicación de la reforma, estas medidas han provocado un aumento notable en la destrucción de empleo. Hubiera sido conveniente haber esperado a una situación económica más normalizada para permitir el abaratamiento del despido y evitar así una mayor destrucción de empleo.

La reforma laboral tiene como una de sus ausencias principales una activa apuesta por las políticas activas de empleo, que consisten básicamente en *información, formación y recolocación* de los trabajadores que pierden su empleo. Ninguno de estos tres aspectos han sido decididamente abordado en la reforma y dado el elevadísimo número de parados de larga duración en nuestro país, más de 3 millones de individuos, un adecuado diseño y puesta en marcha de estas políticas se antoja prioritario y urgente. En el trabajo se han presentado posibles medidas para incentivar tanto la información, como la formación y recolocación de los parados. La segunda ausencia notable de la reforma se relaciona con la reducción de la dualidad contractual. Si bien se presentan bonificaciones a la contratación indefinida y se pretende reducir el número de contratos, la dualidad no se verá reducida hasta que la norma contractual sea el contrato indefinido y el contrato temporal sea la excepción, como en los países de nuestro entorno. En el trabajo se presente una propuesta decidida por la reducción de la dualidad que ha sido apoyada por organismos internacionales como el FMI o la OCDE y que por alguna razón, los agentes sociales y el Gobierno se niegan a contemplar.

Referencias bibliográficas

- CANDELA, A.; MULAS, C. y NOMBELA, G. (2010): «La nueva Agenda Social: Reforma de las Políticas Activas de Empleo»; *Fundación Alternativas*, DT 07/2010.
- FEDEA (2013): «Observatorio Laboral de la Crisis»; 3ª trimestre 2013.
- VALDÉS DAL-RÉ y LAHERAS, J. (2010): «La flexiseguridad en España»; *Fundación Alternativas*, DP 157/2010.



¿ENERGÍA MÁS BARATA?

EL SECTOR ENERGÉTICO ESPAÑOL: DE DÓNDE VENIMOS Y A DÓNDE VAMOS

Juan Carlos Jiménez
Universidad de Alcalá

Resumen

El sector energético español se enfrenta en la actualidad a tres retos principales: a) gestionar a través de una política energética estable un mix de energías diversificado y que contribuya a la compatibilidad del triple objetivo de seguridad, eficiencia y sostenibilidad. Esto requiere, entre otras cosas fundamentales, prever con perspectiva de futuro las necesarias inversiones en infraestructuras, gestionando entre tanto el exceso actual de capacidades instaladas. b) Incentivar el ahorro energético y la eficiencia en el consumo a través de una gestión activa de la demanda y del estímulo de la innovación tecnológica en el sector. Y c) Proveer a la economía de insumos energéticos en condiciones competitivas de coste y de calidad, lo que exige, además del uso de soluciones innovadoras, una adecuada regulación de los mercados (y adecuada significa estable, transparente, no discriminatoria, que refleje –y no esconda– costes y armonizada internacionalmente con la de nuestros socios europeos).

Abstract

The Spanish energy sector is currently facing three broad challenges: 1) Manage a mix of diversified energies via a stable energy policy that will contribute to the compatibility of the three-fold target of safety, efficiency and sustainability. Among other fundamental tasks, this requires a well-thought out future forecast of the investments required in infrastructures, while managing the present surplus of installed capacities in the meantime. 2) Provide incentives for energy saving and consumption efficiency by actively managing demand and stimulating technological innovation in the sector. And 3) Provide energy supplies at competitive cost and quality conditions that, in addition to requiring innovative solutions to be employed, also requires suitable market regulations (and suitable means stable, transparent, non-discriminatory and that reflect –and do not hide– costs and are internationally standardised with our European partners.

1. Introducción

La energía es un *input* básico de toda economía moderna. Progreso económico y consumo energético han ido históricamente de la mano, por más que hoy este vínculo aparezca matizado por las consideraciones medioambientales y la necesidad de fomentar el ahorro y la eficiencia. En todo caso, las tablas intersectoriales nos revelan su carácter de «sector clave» para el funcionamiento de todo el sistema productivo y su importancia en el sostenimiento de los hábitos de vida y de consumo de las economías domésticas. De ahí que los precios de la energía tengan igualmente una incidencia clave para la gran mayoría de las empresas y de las familias.

Pero nos encontramos ante un sector complejo por muchas razones. Por un lado, el sector energético engloba una suma heterogénea de materias primas, procesos productivos y actividades. Así, una parte del sector tiene que ver con actividades puramente extractivas o mineras, comenzando por el carbón, en el caso de España; otra parte se ocupa de la transformación industrial de esos recursos, ya sea en refinerías, plantas de regasificación o centrales de todo tipo que convierten –a través de tecnologías diversas– fuentes primarias de energía (carbón, petróleo, gas, nuclear, renovables) en electricidad; y, por último, otra parte del sector

se enmarca claramente dentro de las actividades de servicios, ya sean los medios de transporte y distribución de las primeras materias o de los productos finales, ya sean las empresas comercializadoras o los puntos de venta de las estaciones de servicio. Es, en algún sentido, el más *multisectorial* de los sectores.

Por otro lado, se trata además de un sector que surte a la economía de un *input* vital y difícilmente sustituible en sus distintos usos, y de cuyo suministro, seguro y en condiciones competitivas de coste y calidad, depende la propia eficiencia de todo el sistema. Un sector literalmente *estratégico*. De ahí que se encuentre bajo la lupa constante de los poderes públicos, preocupados sobre todo por la incidencia social y sobre el tejido productivo de sus precios y por la tendencia de este sector, por razones técnicas y económicas, a configurarse según formas de mercado no competitivas. En muchos países europeos –y durante largo tiempo– los sectores energéticos han operado en régimen de monopolio u oligopolio con presencia predominante de empresas públicas. La Unión Europea emprendió hace dos décadas un ambicioso proceso de liberalización de los mercados energéticos con el fin, entre otras cosas, de abaratar la energía en el continente. Proceso que ha chocado hasta ahora con poderosas dificultades, comenzando por la de introducir competencia en mercados que siguen muy concentrados –y verticalmente integrados– desde el lado de la oferta, no pocas veces en connivencia con el deseo de los países por mantener sus «campeones nacionales» una vez privatizadas las viejas empresas públicas.

Todo lo anterior cobra en España una lectura muy particular en estos tiempos. El proceso de liberalización –por más que pueda argumentarse su carácter más formal que real– ha sido intenso y ha abarcado a la mayoría de las actividades. Pese a sus insuficiencias, no cabe situar a España en la cola de Europa en cuanto a los cambios operados. En apenas dos décadas la presencia del Estado en las empresas energéticas se ha reducido al mínimo. La estructura productiva ha cambiado radicalmente. Nuevos operadores han entrado en los mercados. Han aparecido mercados *spot* y a plazo donde antes no había más que Boletín Oficial. Las tarifas han ido dando paso a los precios. Inversores extranjeros han entrado en el sector, al tiempo que las compañías españolas se abrían a los mercados internacionales. El Mercado Ibérico de la Electricidad se ha consolidado. Y, sin embargo, los precios de la energía se han ido encareciendo comparativamente con otros países europeos, en general, y sin que la tendencia parezca fácil de revertir. ¿Más liberalización, más competencia? ¿O vuelta a instrumentos de intervención estatal para controlar los precios?

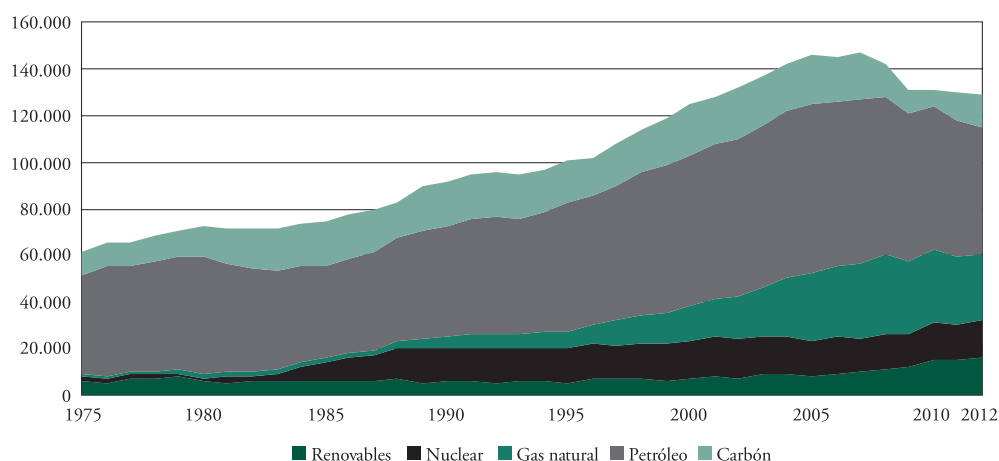
Para situar correctamente este complicado dilema, se partirá de una sintética fotografía del sector energético español actual. A continuación, se resumirán los pasos seguidos por la liberalización, con profundas implicaciones tanto institucionales como sobre la estructura productiva de los distintos subsectores. La difícil transición de las tarifas a los precios, sobre todo en el sector eléctrico, merecerá una atención particular: la larga e intensa caída de la demanda ha destapado los problemas mal resueltos del sector, abocándole a un escenario incierto y conflictivo en donde el proceso de liberalización parece quedar en entredicho. El problema, antes de seguir, es que si no sabemos adónde vamos (hacia delante o hacia atrás en el proceso de liberalización), cualquier camino puede parecernos el bueno.

2. Rasgos básicos de la estructura del sector energético español

La energía supone, con los datos de 2012, el 3,6 % del PIB de la economía española. El peso del empleo es mucho menor, debido al carácter intensivo en factor capital de la mayor parte de las actividades que comprende. En cambio, desde la óptica del sector exterior, dada nuestra gran dependencia en este terreno, las proporciones se agrandan: así, cerca de un 25 % de las importaciones de bienes son productos energéticos. De tal modo que sin déficit energético la balanza comercial española hubiera alcanzado un notable superávit, en vez de un déficit de más de 30.000 millones de euros. Este rasgo –la dependencia exterior– abunda en el carácter estratégico que tiene para España el sector energético y el uso eficiente de los recursos que este proporciona.

El balance energético español muestra hoy una composición por fuentes relativamente equilibrada, tanto desde el punto de vista de las energías primarias que abastecen al sistema como de las energías finales que se obtienen a partir de aquellas. Desde el punto de vista del consumo de energía primaria, los hidrocarburos –fuentes, por tanto, importadas– suponen conjuntamente más del 60 % del total, con más presencia del petróleo y menos del gas que en el promedio europeo, pero, en todo caso, contrapesando cada vez más el extremo desequilibrio de hace unas décadas, cuando los crudos de petróleo llegaron a representar los dos tercios de todo nuestro consumo energético primario. Carbón, nuclear y renovables se reparten hoy a partes casi iguales el resto (Gráfico 1, donde se aprecian los principales cambios de tendencia).

Gráfico 1. Estructura del consumo de energía primaria en España, 1975-2012. En ktep



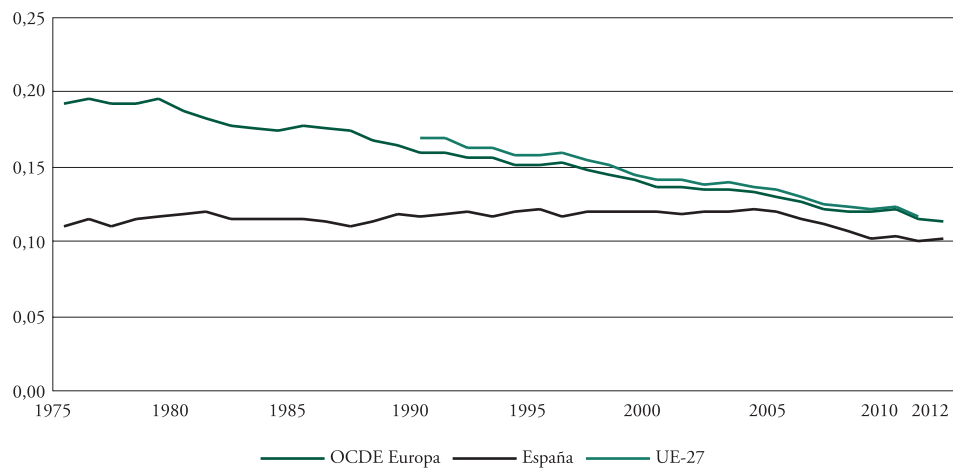
Fuente: JIMÉNEZ, J. C. (2013), «Sector energético», en GARCÍA DELGADO, J. L. y MYRO, R. *Lecciones de economía española*, 11.ª ed., Thomson-Reuters, Madrid.

Desde la perspectiva del consumo final, los derivados del petróleo representan aún más de la mitad del total, y la electricidad y el gas (contando tan solo la parte que no se emplea para generar aquella) suman otro 40 %. Dentro de este consumo energético final, por grandes sectores consumidores, el transporte supone más del 40 % (unos diez puntos por encima de los promedios europeos); los consumos industriales absorben otro 30 %, aproximadamente, y los del sector residencial el casi 30 % restante (en este caso, en mucha menor proporción que la europea en conjunto). Todo ello nos habla de un sector energético muy inclinado aún a surtir necesidades de transporte con derivados del petróleo y a concentrarse en la electricidad para atender los usos residenciales y parte de los industriales, entrando el gas en una porción significativa para obtener energía eléctrica (25 % del *mix*), pero no con tanta penetración como fuente final de energía para empresas y hogares.

Dentro, en concreto, de la estructura de la generación eléctrica, además del gas natural, la nuclear y el carbón —en proporciones relativamente equilibradas— como principales fuentes que alimentan el parque de centrales térmicas en España, las renovables han ido ganando terreno, hasta representar ya casi un tercio del total de la electricidad producida (sin contar sus otros usos no eléctricos, básicamente térmicos). La eólica representa más de la mitad de la producción renovable —y, con los datos de 2013, es ya la primera fuente de generación eléctrica—, y la hidráulica se sitúa cerca del 30 %, ocupando la solar, la biomasa y otras posiciones mucho más modestas.

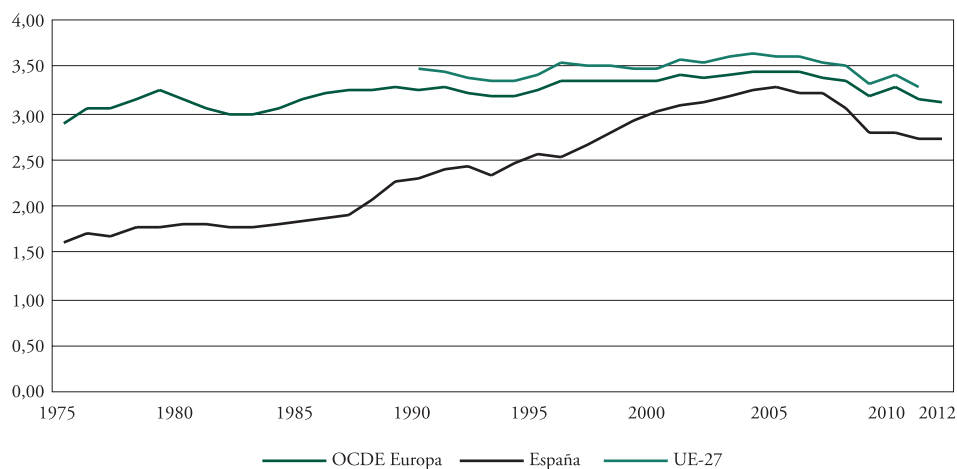
Por último, en este retrato telegráfico del sector energético español debe hacerse mención —sobre todo si el objetivo es terminar hablando de los precios— de un aspecto crucial: la eficiencia en el uso de la energía. La intensidad energética, aproximada a través del consumo de energía por unidad de producto, ha mostrado en España, al compararla con la evolución del promedio de Europa, una tendencia muy poco favorable durante las últimas décadas, y hasta hace muy pocos años (Gráfico 2). Medido este consumo energético en términos per cápita, la evolución ha sido si cabe más acusada, primero al alza, hasta 2005, y luego a la baja, muy acentuadamente a raíz de la crisis (Gráfico 3). El esfuerzo de ahorro energético que emprendieron más anticipadamente una buena parte de las actividades industriales —resultado de los cambios en la composición de sus ramas, pero también de la sustitución en sus procesos productivos de unas fuentes primarias por otras, más eficientes— se ha visto durante demasiado tiempo contrapesado, en un sentido negativo, por el incremento relativo del consumo doméstico, el eléctrico muy particularmente, junto con el del transporte, que centra hoy de un modo mayoritario, ya se ha dicho, nuestro consumo global. Parece claro que quedan márgenes para el ahorro y la eficiencia energética.

Gráfico 2. Intensidad energética, España y Europa (1975-2012).
En ktep por unidad de PIB, en miles de dólares de 2005, en PPC



Fuente: INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2013): «World Indicators», *IEA World Energy Statistics and Balances (database)*.

Gráfico 3. Consumo energético per cápita, España y Europa (1975-2012). En ktep por habitante



Fuente: INTERNATIONAL ENERGY AGENCY (2013): «World Indicators», *IEA World Energy Statistics and Balances (database)*.

3. La liberalización de los sectores de la energía: una profunda transformación productiva e institucional

Desde hace ya casi dos décadas el sector energético español se ha venido configurando de acuerdo con las líneas estratégicas de la Unión Europea, plasmadas en directivas, reglamentos, estrategias y normas diversas, agrupadas en paquetes normativos (tres, hasta ahora).

Así, el primer impulso liberalizador –y hacia la consecución de un Mercado Interior de la Energía, fin último del proceso– se produjo en la segunda mitad del decenio de 1990, con las primeras Directivas europeas sobre normas comunes para el mercado interior de la electricidad (1996) y del gas (1998). España se incorporó a este proceso con la publicación de las leyes del sector eléctrico (1997) y del sector de los hidrocarburos (1998), que sentaron las bases de un marco más competitivo en ambos sectores, fomentando la libertad de entrada en los respectivos mercados y previendo la transición de las tarifas fijadas administrativamente a unos precios resultantes de mercados competitivos, en los que los consumidores pudieran ejercer su libertad de elección.

En 2003 se promulgó un segundo paquete normativo con dos nuevas Directivas de la electricidad y del gas –traspuestas en 2007 al ordenamiento español– que daban un renovado impulso liberalizador al proceso. En 2009 se aprobó el llamado «tercer paquete» legislativo de la Unión Europea en materia de energía, compuesto de dos nuevas Directivas y tres Reglamentos –traspuestos en 2012 al ordenamiento español–, con el que se pretende lograr un mercado europeo de gas y electricidad plenamente eficiente y competitivo, que no plantee obstáculos a la entrada de nuevos competidores en el mercado o en el acceso a las redes, y, al mismo tiempo, garantice la protección de los clientes y la seguridad de suministro. Entre tanto, deberán consolidarse los mercados regionales supranacionales del gas y la electricidad (como el Mercado Ibérico de la Electricidad), en la perspectiva de irse engarzando unos con otros en el futuro, sobre la base de un marco liberalizado y homogéneo en todos ellos.

Estos desarrollos legislativos han ido acompañados de disposiciones en el terreno medioambiental orientadas a la consecución de los objetivos comprometidos en virtud del Protocolo de Kioto, y con importante repercusión, en todo caso, en los sectores de la energía. La esencia de estas disposiciones se concreta en el conocido objetivo 20/20/20 (en la perspectiva de 2020), consistente en: a) la reducción, al menos, del 20 % de las emisiones de gases de efecto invernadero; b) alcanzar una participación de las energías renovables en el consumo de energía final de la Unión Europea del 20 % (y una cuota de biocombustibles del 10 % en los productos petrolíferos destinados a transporte); y c) reducir en un 20 % en el consumo de energía primaria mediante la implantación de instrumentos y tecnologías de eficiencia energética¹.

Esta política –o quizá fuera más preciso llamarle estrategia– energética europea se ha orientado desde sus inicios en torno de tres vértices: la seguridad de abastecimiento, la com-

¹ La Comisión Europea acaba de presentar (con fecha 22 de enero de 2014) un nuevo marco de objetivos para la Unión Europea en materia de clima y energía con horizonte 2030, que redefine alguno de estos objetivos 2020, en el sentido, ahora, de reducir en un 40 % las emisiones de gases de efecto invernadero (con respecto a los niveles de 1990) o de alcanzar un objetivo vinculante a escala de la Unión Europea de al menos un 27 % de energías renovables.

petitividad (o, dicho en términos más llanos, conseguir unos precios lo más bajos posible) y la sostenibilidad medioambiental. Tres vértices:

- a) Que muchas veces son contrapuestos entre sí (es decir, hay un *trade-off* entre ellos).
- b) Que hay que perseguir en una perspectiva de largo plazo (entre otras cosas, porque requieren de políticas y de infraestructuras de larga maduración).
- c) Que precisan de una regulación estable, transparente y –aspecto este muy importante– armonizada internacionalmente.

De ahí la dificultad de «cuadrar» de forma equilibrada seguridad, competitividad y sostenibilidad. Pues bien, España, dentro de Europa, constituye un caso singular:

- De dependencia energética (que alcanza a las tres cuartas partes de nuestros suministros primarios, frente al 50 % del promedio europeo).
- De problemas de eficiencia energética... que se reflejan en los precios, hoy en el escalón más alto de los países europeos (por más que los *precios* –a veces aún *semitarifas*– se encuentren sometidos a otros muchos condicionantes).
- De retraso en los compromisos medioambientales, después de muchos años de grandes desviaciones.

De ahí la importancia de ver cómo ha modelado la política energética (dentro de los moldes europeos, pero con especificidades propias) nuestro sector energético. En este sentido, puede afirmarse que las líneas de política energética aplicadas en España desde el decenio de 1990:

- Han orientado al sector hacia cambios (algunos muy profundos) en su estructura productiva: unas fuentes energéticas han sido priorizadas sobre otras, lo que ha ido modificando la propia estructura del sector, en el sentido ya apuntado en el apartado previo. La apuesta, primero, por el gas natural, desde el decenio de 1990, y luego, en el de 2000, por las energías limpias, quizá hayan sido las dos prioridades más marcadas en estos años.
- Y, por otro lado, las líneas de la política energética europea/española han estimulado –o más bien forzado– una liberalización muy amplia de los distintos mercados de la energía, particularmente en el caso del gas y la electricidad, dos fuentes, por otra parte, muy complementarias. El sector eléctrico venía de un modelo –el del «marco legal y estable»–, muy alejado de los criterios de mercado, a la vez que acomodado a la tradicional estructura del sector y, sobre todo, diseñado para garantizar la recuperación de las inversiones y la viabilidad financiera de las empresas, la preocupación fundamental en la segunda mitad del decenio de 1980 –cuando llegó a acumularse una deuda billonaria (en pesetas de entonces)–, y a la concepción del suministro eléc-

trico como «servicio público». Todo ello sobre la base de una explotación unificada del sistema eléctrico, un reparto monopolista del mercado por áreas geográficas, una retribución a las empresas basada en sus costes medios (costes estandarizados para cada tipo de instalación fijados de antemano, calculados de modo que las empresas pudieran recuperar lo invertido) y, por supuesto, unas tarifas únicas a escala nacional para cada tipo de consumidores, vieja herencia del primer franquismo.

El mercado petrolífero venía, a su vez, del Monopolio, con mayúsculas, y de la presencia de una empresa pública dominante en distintas fases del negocio (convertida en Repsol con vistas a su privatización), correspondiendo al gobierno la fijación del precio de los carburantes. Hay que hacer notar, no obstante, cómo la liberalización del mercado petrolífero se inició antes que en los otros, ya en el decenio de 1980, como consecuencia de las obligaciones de la adhesión a Europa, y culminó en el siguiente, quedando desde entonces sus precios desvinculados de la tutela administrativa.

Así, los distintos países europeos –y también España– se han movido de mercados (por llamarles de algún modo) de monopolio u oligopolio, muchas veces con gran presencia del sector público y con precios administrados por los gobiernos (tarifas, de hecho), a mercados más competitivos, en los que los precios –ahora sí cabe hablar de tales– son fijados por una conjunción de fuerzas de oferta y de demanda. Fuerzas aún muy condicionadas, desde el lado de la oferta, por la concentrada estructura empresarial que subsiste en casi todos los mercados. Observar el caso español ofrece una buena muestra de ello, aunque tampoco sea ni mucho menos la más extrema de Europa.

Pues bien: el sector energético español se ha movido plenamente dentro de esta dinámica europea de cambios en la estructura productiva y en la creación de mercados liberalizados desde el decenio de 1990, y hasta hoy. Pese a las insuficiencias del proceso de liberalización en los distintos mercados (quizá el más sensible el de la electricidad) y de lo que aún queda por hacer, no puede negarse:

- Ni la trascendencia de un cambio de modelo que ha supuesto pasar del monopolio al mercado y de la tarifa al precio en unos y otros subsectores.
- Ni los avances registrados también en términos comparados internacionales, y en concreto europeos: España, debe subrayarse de nuevo, no está ni mucho menos a la cola de la liberalización de los sectores energéticos del continente.

¿Qué cambios principales se han registrado en los dos ámbitos principales –ya señalados– de transformación estructural del sector energético español? Es decir, el institucional, por un lado, y el productivo, por otro. Veámoslo brevemente:

- a) En cuanto a su *transformación institucional*, desde el punto de vista tanto de la configuración de unos mercados más liberalizados como del condicionante impuesto por

el concentrado mapa empresarial que subsiste en cada uno de ellos, hay que subrayar cómo la liberalización formal ha ido por delante de la liberalización real. Las dos claves han sido ya apuntadas: la liberalización formal se ha fundamentado en la transposición de las Directivas europeas y, por ello, resulta poco objetable (en líneas generales); en cuanto a la liberalización real, el proceso trató de apoyarse desde un principio en la privatización de las viejas empresas públicas del continente y en la creación de mercados donde los agentes privados operasen en competencia. El problema fundamental ha sido la persistencia de unas estructuras de mercado demasiado concentradas desde el lado de la oferta, dándose la circunstancia –y no solo en España– de que las viejas posiciones de dominio de mercado han sido heredadas por los actuales incumbentes, que mantienen en algunos casos, pese a la forzada separación legal de actividades, una fuerte integración vertical en las fases de generación, distribución y comercialización. Pocas y grandes empresas a un lado del mercado; millones de consumidores, poco informados –y acostumbrados a la tutela de la Administración sobre las tarifas–, al otro.

En todo caso, el ejemplo español de nuestro mercado eléctrico revela claramente que los problemas de la liberalización no vienen tan solo del lado de la concentración empresarial: así, mientras el mercado diario mayorista –con todas las imperfecciones que se quiera– marca precios en el promedio europeo (o incluso por debajo), los precios del mercado minorista que pagan los consumidores finales se alzan a lo más alto del *ranking*. Luego se volverá sobre ello.

- b) En el ámbito de la *transformación productiva*, España ha ido remodelando su *mix* energético en dos líneas:
- Tratando, por un lado, de sustituir petróleo por gas y/o electricidad (en la medida en que el gas se ha convertido además en un *input* esencial de la generación eléctrica) en los usos distintos al transporte. (Ya se ha señalado cómo, dentro del transporte, reinan aún los derivados del petróleo).
 - Y tratando, por otro lado, de dar entrada al gas y, sobre todo en los últimos años, a las renovables, dentro de la generación eléctrica.

De modo que tenemos hoy una estructura de consumo final dentro de nuestro balance energético muy orientada al transporte, ya se ha dicho, y, dentro de él, al uso de los derivados del petróleo, lo que explica la muy fuerte presencia aún del petróleo dentro de las fuentes primarias de energía en España. Y, en lo que respecta al resto de las necesidades energéticas (industria, sector servicios, hogares...), el sector eléctrico es el suministrador principal de la energía necesaria. Un sector, el eléctrico, que hasta el decenio de 1990 se basó en los grandes saltos de agua, las centrales que quemaban combustibles fósiles (carbón y fuelóleos, sobre todo) y la energía nuclear usada de base; y que, en la última década y media ha dado una excepcional entrada al gas natural, a través básicamente de los ciclos combinados, y a las energías renovables, comenzando por la eólica.

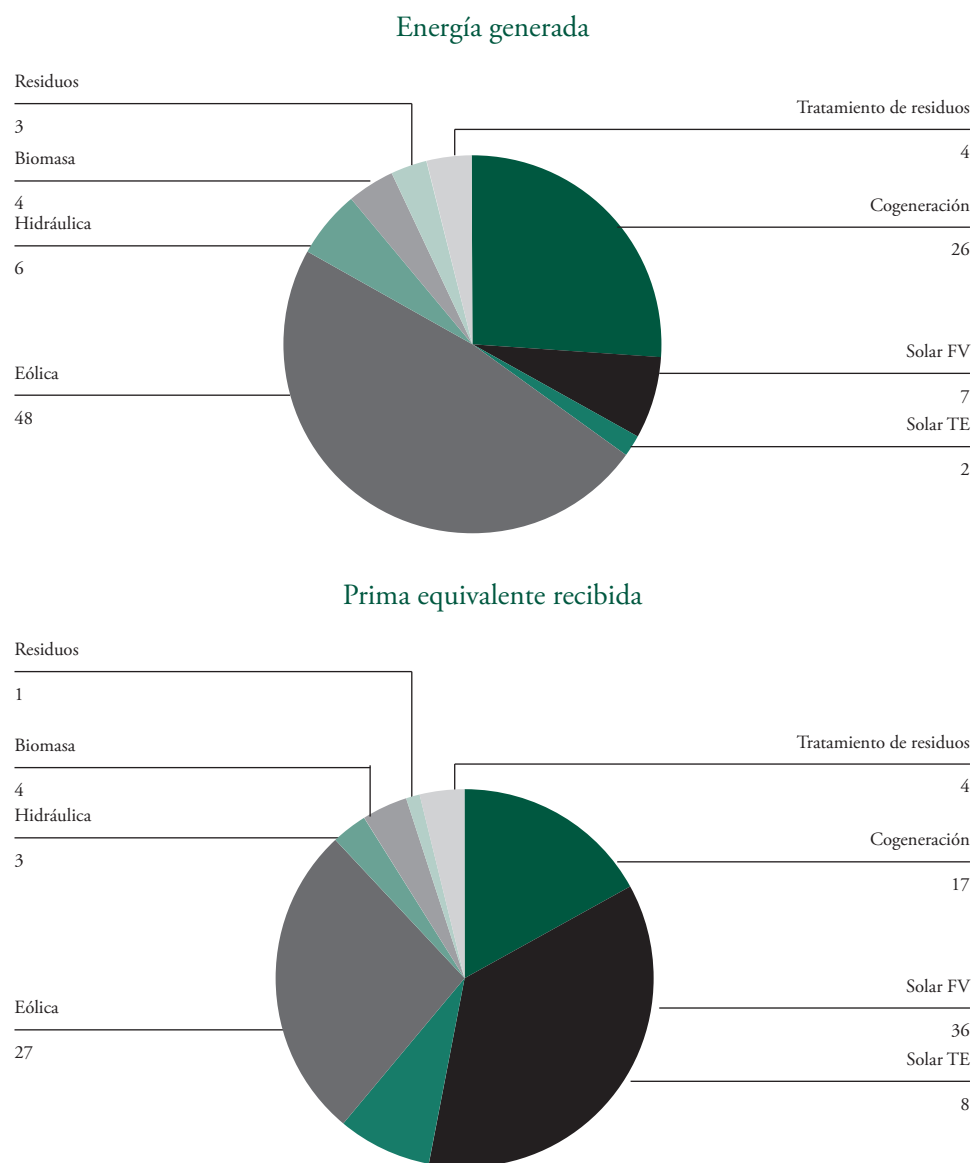
Esta crecida presencia conjunta de gas y renovables no ha sido una simple coincidencia: el estímulo de las centrales de ciclo combinado alimentadas de gas fue concebido, además de una solución más limpia y eficiente frente a las viejas centrales de carbón o fuelóleo, como una forma de integrar en el sistema a las energías renovables, actuando como energía «de respaldo» (o *backup*) frente a unas fuentes, como las renovables, que comúnmente no son gestionables: no siempre llueve o hay sol cuando hace falta, y al revés. Todo ello es tanto más importante en una «isla energética» como es (y seguirá siendo por bastante tiempo, a tenor del *olvido* en los proyectos declarados de interés común por la Comisión Europea en octubre pasado) la Península Ibérica.

Por un lado, el gas natural ha crecido excepcionalmente en España desde el decenio de 1990 gracias a unas fuertes inversiones tanto en gasoductos desde el norte de África como en la construcción de plantas de regasificación a lo largo de toda nuestra costa para favorecer las importaciones de gas natural licuado (GNL). Fue, por tanto, una apuesta que contó con el respaldo de la planificación indicativa. El resultado ha sido una abundante –y hoy en buena parte subutilizada– infraestructura gasista capaz de alimentar nuestras hasta hace poco crecientes necesidades de gas natural, y de convertir a España, tan pronto como pueda contarse (aunque no parece que en el próximo futuro) con las conexiones con el resto de Europa, en un nodo clave (un *hub*) que bien pudiera servir de contrapeso al siempre complicado gas que llega a Centroeuropa desde Rusia, a través de Ucrania.

Por otro lado, y en lo que hace a las renovables, estas han crecido extraordinariamente sobre la base de un sistema de incentivos *feed-in-tariffs* (primas) que se ha revelado muy eficaz para su estímulo, pero:

- Con primas mal moduladas en algunas tecnologías (o, en todo caso, sin que la regulación acertara a prever la intensidad y rapidez de sus curvas de aprendizaje). Esto ha dado lugar a un evidente desequilibrio entre la energía producida por unas u otras fuentes renovables y la prima recibida por cada una de estas (Gráfico 4).
- Y, sobre todo, mal financiadas, incluidas en los costes de acceso del sistema eléctrico, hasta llegar a representar más del 40 % de estos; costes de acceso que, a su vez, han acabado convirtiéndose en el componente principal de la factura eléctrica, por encima del coste mismo de generarla. Pues bien, la renuencia de los gobiernos, durante más de una década, a repercutir completamente sobre las tarifas (al principio tarifas *integrales* y, desde 2009, *de último recurso*) estos costes reconocidos de acceso, ha dado lugar al conocido como «déficit de tarifa».

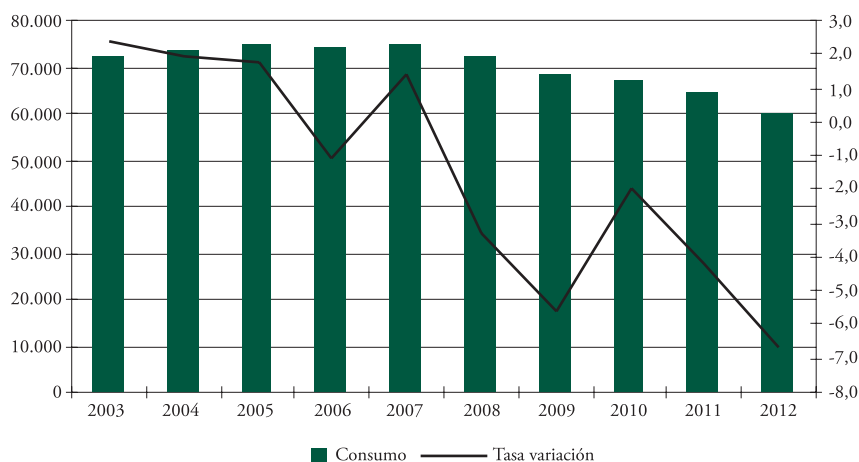
Gráfico 4. Energía generada *versus* prima equivalente recibida (2012). En porcentaje



Debe aclararse, en todo caso, un extremo muy importante: tanto el estímulo de las centrales de gas como el de las renovables han seguido las líneas estratégicas europeas —y las de la propia planificación indicativa española— hacia una mayor seguridad en el suministro energético, una mayor eficiencia y competitividad, y en aras de cumplir los compromisos medioambientales adquiridos por la Unión Europea —y España, en su alícuota— en virtud del Protocolo de Kioto.

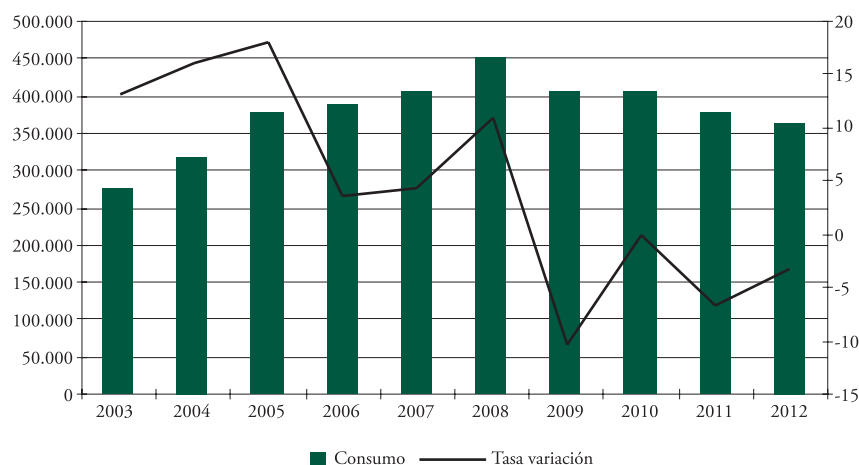
En medio de todo este panorama, la abrupta caída de la demanda (y de la demanda energética en todas sus fuentes) a raíz de la crisis ha puesto en dificultades a los procesos de liberalización en curso y, en el caso específico de España, ha destapado además las inconsistencias de un modelo que confió durante demasiado tiempo en la huída hacia delante para no emprender las reformas precisas (Gráficos 5 a 7, para el período 2003-2012).

Gráfico 5. Evolución del consumo de productos petrolíferos en España (2003-2012). En miles de toneladas (eje izdo.) y porcentajes anuales de variación (eje dcho.)



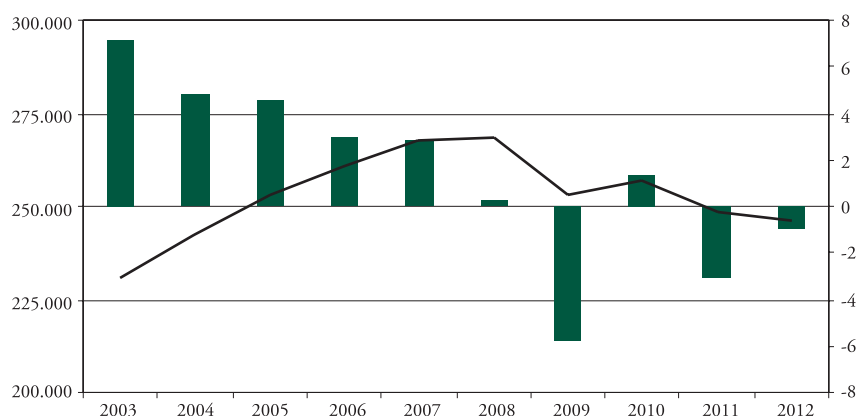
Fuente: CORES.

Gráfico 6. Evolución del consumo de gas natural en España (2003-2012). En GWh (eje izdo.) y porcentajes anuales de variación (eje dcho.)



Fuente: CORES.

Gráfico 7. Evolución del consumo neto de energía eléctrica en España (2003-2012).
En millones de kWh (eje izqdo.) y porcentajes anuales de variación (eje dcho.)



Fuente: UNESA, *Memoria estadística 2012*. Elaboración propia.

En los tres sectores clave –petróleo, gas y electricidad– los niveles de consumo han caído abruptamente desde el inicio de la crisis (2007-2008), mientras los precios aumentaban. ¿Y cuál ha sido el resultado? ¿Dónde nos encontramos ahora? Sin duda, en una difícil encrucijada.

Una encrucijada, por un lado, en donde los precios de la energía parecen abocados, más allá incluso de lo que dicten los mercados internacionales de los que nos suministramos, a seguir subiendo; y que compromete, por otro lado, el futuro del sector en términos de las necesarias inversiones, tanto en infraestructuras básicas de interconexión con Europa como de puesta a punto de los desarrollos tecnológicos que están ya transformando el sector energético a escala mundial: la fragmentación hidráulica para la obtención de hidrocarburos no convencionales –*fracking*–, las nuevas técnicas en el ámbito de los biocombustibles y de otras fuentes renovables no tradicionales, las redes inteligentes (*smart grids*)... Como resultado, las empresas del sector que operan en España, ya muy internacionalizadas, podrían volcar su actividad (y sus inversiones) en otros países, lo que daría una dramática vuelta de tuerca a la difícil encrucijada arriba apuntada.

La liberalización ha chocado con algunas de las dificultades previsibles: la resistencia de las empresas a perder su poder de mercado en industrias *de red* donde la introducción de competencia no es sencilla, junto con la resistencia –que todo hay que decirlo– de la mayor parte de los gobiernos, por un lado, a perder sus «campeones nacionales» y dejar *indefenso* su sector energético, a merced de las compañías de otros países, y, por otro, a permitir una completa libertad en la evolución de unos precios que saben muy sensibles para sus consumidores/votantes, manteniendo en algunos subsectores la tutela sobre ellos. Esto último en España ha incubado una bomba de relojería en forma de «déficit de tarifa» del sector eléctrico que ha terminado por estallar, dejando a la intemperie el proceso liberalizador mismo. De ahí la necesidad de centrar finalmente la atención en un aspecto clave de este proceso: la difícil transición de las tarifas a los precios.

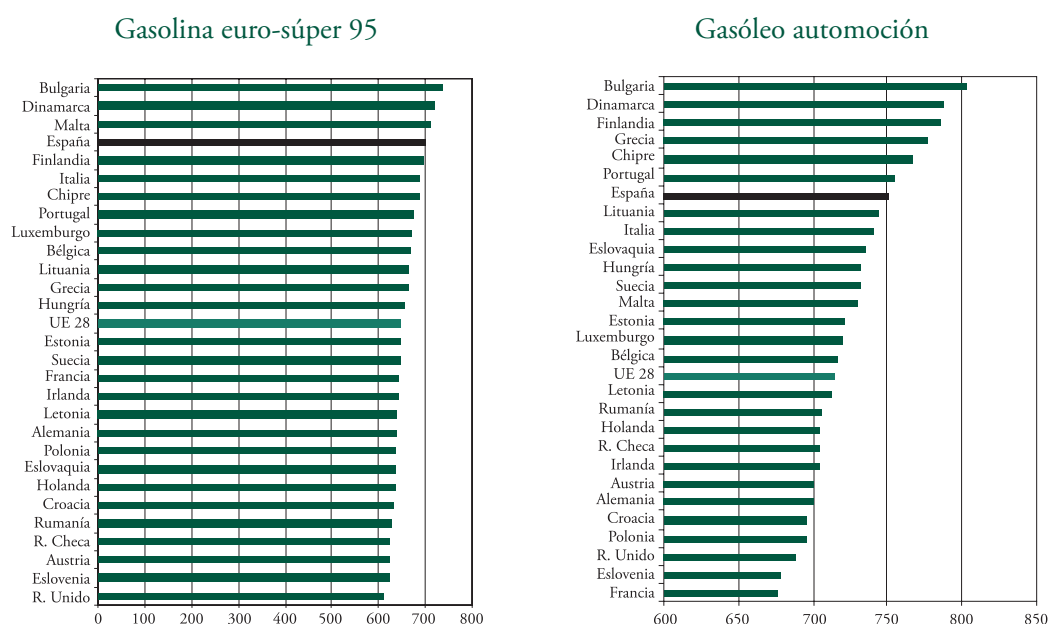
4. Tarifas reguladas *versus* precios competitivos: la difícil transición

Todo el proceso de liberalización –precedido en buena parte de los países del de privatización– de los sectores de la energía en Europa se emprendió bajo el *leitmotiv* de la eficiencia y del beneficio último para los consumidores. España se sumó en buena hora a este proceso, pero, tras dos décadas de intensos cambios productivos e institucionales, a los consumidores les cuesta observar ese beneficio. Antes al contrario, los precios aumentan y, además, en el caso señalado del sector eléctrico, se les habla, a pesar de ello, de la imparable incubación de un déficit que habrán de costear en última instancia (la verdad seguramente más inapelable de todo lo que se les dice).

La constatación de los consumidores es cierta tan pronto como se observan los precios de la energía en España, en sus principales fuentes, comparativamente con Europa. Es cierto, en todo caso, que los precios deben ser empleados con cautela como indicadores de la eficiencia en actividades tan dependientes, por un lado, del coste de los respectivos combustibles, básicamente importados, y, por otro, tan reguladas en algunas de sus fases y tan alejadas aún de formas de mercado competitivas por efecto de la extremada concentración empresarial. Pero también es cierto que el contraste internacional de los precios energéticos españoles –comparados con los de otros países europeos, también dependientes, en general, de los precios mundiales, e igualmente inmersos en procesos de liberalización– proporciona algunas pistas fiables acerca de cómo se han hecho las cosas en términos de eficiencia y de por qué estamos donde estamos.

En primer lugar, los precios de los combustibles derivados del *petróleo*, calculados antes de impuestos –y obviando así la menor fiscalidad de España–, se sitúan hoy en el escalón más alto de los europeos, partiendo, hace década y media, de estar por debajo de la media (Gráfico 8). La liberalización del sector petrolero ha debido enfrentarse a una estructura empresarial que conserva dos de sus rasgos más tradicionales: por un lado, la fuerte concentración en un número muy reducido de empresas, y con gran predominio de una de ellas, tanto en los mercados de gasolinas y gasóleos como, si cabe, en el de los gases licuados de petróleo (GLP), butano y propano; por otro, la gran integración vertical de estas compañías, afianzada por la propiedad que ostentan tanto de las plantas de refino como de las redes de distribución y de las estaciones de servicio mejor ubicadas, lo que alza barreras a la entrada de nuevos competidores y provoca en ocasiones un alineamiento de precios contrario a la competencia. Precios altos y rígidos son, en definitiva, pistas que inducen a pensar –en los análisis teóricos– en comportamientos afines a la colusión, tácita o explícita, aunque no supongan por sí mismos una prueba definitiva. Recientes informes de los organismos reguladores de la competencia y la energía, hoy fusionados, inciden en esta misma idea de que la liberalización no ha surtido todos los efectos deseados sobre una efectiva competencia en los mercados de distribución de carburantes.

Gráfico 8. Precios de los carburantes en los países de la UE (2014). En €/1.000 L*

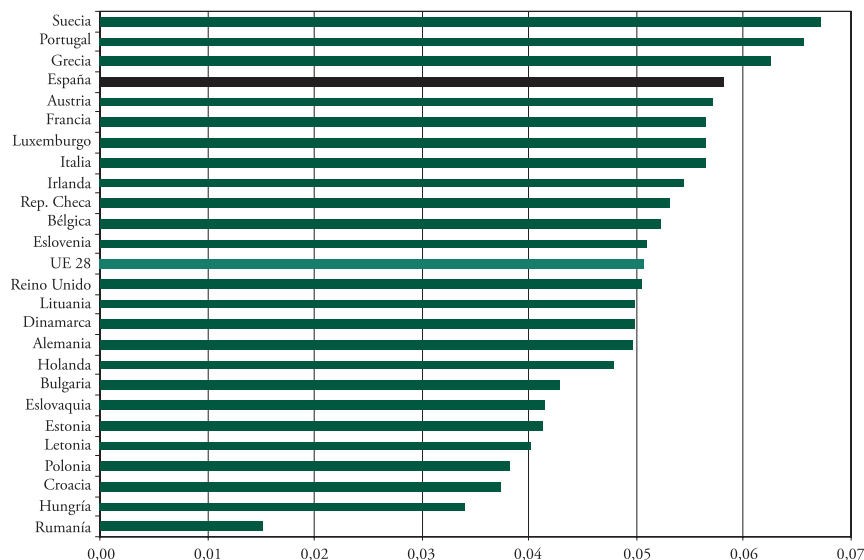


* En precios antes de impuestos. Datos fechados a 6 de enero.

Fuente: *Oil Bulletin*, European Commission (http://ec.europa.eu/energy/observatory/oil/bulletin_en.htm).
Elaboración propia.

En lo que se refiere a los precios del gas natural, han pasado en pocos años de las franjas intermedias-bajas de la escala europea a situarse en franjas intermedias-altas o, incluso, en el escalón más alto en el caso de los consumidores domésticos (Gráfico 9). En este sector los avances del proceso liberalizador no han conseguido aún alumbrar un verdadero mercado gasista. Aunque no puede hablarse de una completa integración vertical –por cuanto Enagás, además de gestor técnico del sistema gasista, sostiene buena parte de las actividades de transporte, regasificación y almacenamiento–, lo cierto es que el incumbente tradicional, pese a la entrada de otros operadores en las distintas fases del negocio a raíz de la liberalización, sigue erigiéndose en operador dominante: tanto en el mercado mayorista (donde mantiene sus ventajas competitivas frente a los otros operadores, gracias a su cuota destacada dentro del total de los aprovisionamientos exteriores) como en el minorista; y, dentro de este, tanto en el segmento plenamente liberalizado –sobre todo, el industrial y de generación eléctrica– como en el del suministro a *tarifa de último recurso*, al que siguen vinculados aún muchos consumidores domésticos. La existencia de actividades reguladas junto con otras liberalizadas ha hecho, además, en el actual contexto de caída de la demanda, que los ingresos regulados no alcancen a cubrir los costes reconocidos, lo que hace atisbar, de no tomarse medidas correctoras, la aparición de un «déficit de tarifa».

Gráfico 9. Precios del gas natural para consumidores domésticos en los países de la Unión Europea (2013). En €/kWh; 20 GJ < consumo < 200 GJ*

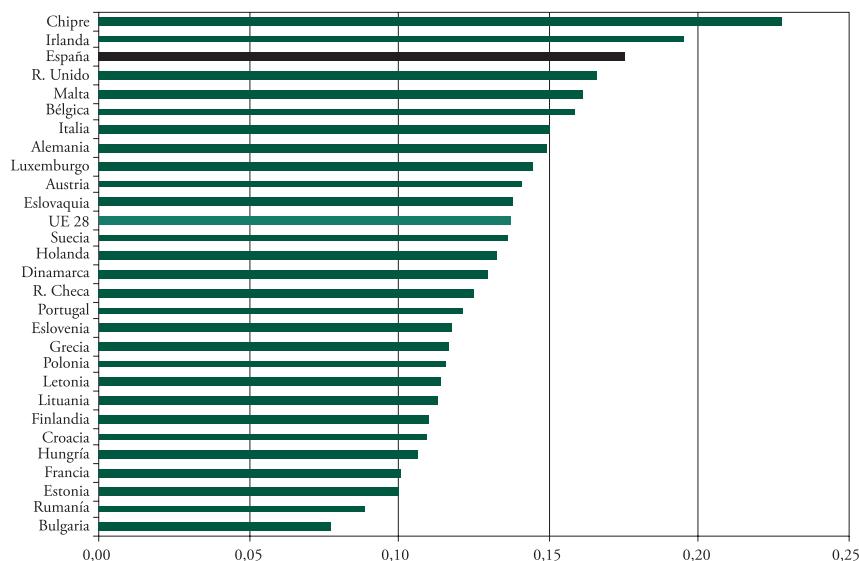


* En precios antes de impuestos. Datos del primer semestre.

Fuente: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database>).
Elaboración propia.

Donde sí existe este déficit, y por una cuantía acumulada de deuda que ronda ya los 30.000 millones, es en el sector eléctrico. Y es aquí donde las alarmas respecto de la evolución de los precios han saltado de un modo más llamativo, al situarse estos en pocos años en lo más alto del *ranking* europeo (Gráfico 10). El paso de las tarifas (llamadas *integrales* hasta 2009) a los precios se ha basado en la puesta en marcha de un mercado mayorista de la electricidad (o *pool*, en realidad una cascada de mercados que gira en torno del diario, los intradiarios, los de servicios complementarios...) y otro minorista, sobre la base de los precios formados en aquel. Los consumidores «en el mercado libre» abonan el precio contratado con la empresa comercializadora de su elección, más otra parte regulada (los *costes de acceso*), en tanto que los consumidores que permanecen en el «suministro de último recurso» suman a este mismo coste regulado el precio resultante de una subasta trimestral en el que las comercializadoras de último recurso compran anticipadamente la energía que van a necesitar. La pregunta relevante –y pocas veces formulada– es por qué, década y media después de iniciada la liberalización, y casi cinco años después de suprimidas las tarifas «integrales», cerca de las dos terceras partes de los consumidores españoles con derecho a ello siguen atrincherados en esa otra tarifa llamada «de último recurso» (aunque a partir de ahora pasará a llamarse –demostrando una vez más la riqueza semántica que atesora este sector– «precio voluntario al pequeño consumidor»).

Gráfico 10. Precios de la electricidad para consumidores domésticos en los países de la Unión Europea (2013). En €/kWh; 2.500 kWh < consumo < 5.000 kWh*



* En precios antes de impuestos. Datos del primer semestre.

Fuente: Eurostat (<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/energy/data/database>).
Elaboración propia.

Como en los sectores del petróleo y el gas, en el eléctrico –conformado históricamente en torno de empresas privadas y de una pública de gran tamaño, privatizada en los primeros compases de la liberalización– subsiste una fuerte concentración de las distintas fases del negocio en manos de unas pocas empresas y un alto grado de integración vertical dentro de ellas (solo roto en la fase de transporte y operación del sistema). Aunque la liberalización haya multiplicado en pocos años el número de operadores, particularmente por la entrada de generadores renovables, dos empresas concentran cerca de la mitad de la potencia instalada y en torno del 70 % de la electricidad distribuida en España, copando asimismo el suministro eléctrico a los clientes finales, tanto a tarifa de último recurso como en el mercado libre. En estas condiciones, la articulación de mercados competitivos es una tarea complicada.

Por un lado, está el mercado mayorista. Pese a lo recién indicado, no pueden dejar de valorarse los avances registrados en estos últimos años en la introducción de competencia en el mercado eléctrico mayorista, merced al efecto dinamizador de la entrada en él de nuevos operadores y a la paulatina reducción del grado de concentración en la generación eléctrica (y a la menor «pivotalidad» de los principales incumbentes respecto de la cobertura de la demanda en ciertas horas), a lo que han contribuido distintos instrumentos regulatorios y la entrada en funcionamiento del Mercado Ibérico de la Electricidad. De hecho, los precios que

se han venido fijando en este mercado a lo largo de estos últimos años se sitúan en el promedio bajo de los otros mercados europeos que podrían servirnos de referencia: muy inferiores a los italianos y ligeramente por debajo de los franceses o alemanes. La volatilidad de precios sí que ha aumentado como consecuencia de la entrada en gran escala de energía renovable en el mercado, que lo hace con prioridad de despacho y a precio cero, como la gran hidráulica y la nuclear, dejando poco margen (o «hueco térmico») a las centrales que queman combustibles fósiles. De este modo, la rígida función de demanda se enfrenta en muchas horas a una función de oferta que no levanta del eje de abscisas (con precio cero) y, en otras en que la demanda es más alta y la generación renovable se reduce, salta a precios muy elevados. Es, en todo caso, un mercado *marginalista*, donde el precio, que retribuye luego a todos los oferentes por igual, se corresponde con la última oferta de venta casada en cada hora (y, por tanto con el coste variable de la tecnología necesaria para cubrir esa última unidad de demanda). En mercados liberalizados «solo energía» ese precio debiera cubrir el alto coste variable de las centrales que operan con bajos costes fijos y, al tiempo, los altos costes fijos de aquellas otras que operan con bajo coste variable (típicamente, las que emplean agua o combustible nuclear); complementariamente, la libertad de entrada en el mercado de generación viene a asegurar que nadie mantiene en el tiempo beneficios extraordinarios.

En el caso de España, sin embargo, se han mantenido los pagos por capacidad; y, por otro lado, las grandes centrales hidroeléctricas y nucleares que hoy operan fueron construidas con el apoyo público y bajo el paraguas planificador y regulatorio del viejo «marco legal estable», quedando resguardadas luego, en el proceso de liberalización, por los «costes de transición a la competencia». Tampoco puede hablarse de libertad de entrada en el mercado de generación de nueva capacidad nuclear o gran hidráulica. Por eso se ha planteado en ocasiones –y con más crudeza en estos tiempos de alzas de precios y recortes de retribución a otros sectores– la necesidad de «sacar» a estas tecnologías del mercado y retribuir las al viejo modo, según costes estándares reconocidos. Convendría, sin embargo, tener en cuenta al menos dos cosas: la primera es la necesidad de auditar de modo independiente y preciso –cosa que aún no se ha hecho– en qué medida se trata de instalaciones de costes fijos amortizados y qué retribución debieran tener para respetar lo que el marco regulatorio en que fueron construidas les aseguraba; y lo segundo es plantearse qué clase de mercado queda si se saca a esta parte fundamental de la oferta, y qué se hace con ella. Porque si el destino es venderla en contratos a plazo a los consumidores industriales, como se apunta en ocasiones, y dejar a las tecnologías *caras* que contrapongan su curva de oferta a la rígida demanda de los hogares, poco será el beneficio, si no es pérdida, que obtendrán estos del nuevo «mercado». En suma, son necesarios retoques en el mercado mayorista, pero con cuidado de no estropear algo que ha funcionado hasta ahora razonablemente bien en términos de fijación de precios.

Además de este mercado mayorista, está el minorista, donde los consumidores adquieren la energía de las comercializadoras. La liberalización no ha llevado al desarrollo de un verdadero mercado eléctrico minorista. Poco espacio han tenido en todos estos años las comercializadoras «libres» frente a las de «último recurso», no ya solo por razón de tamaño ni de distinto poder de mercado (en España subsiste un alto grado de fidelización), sino, fundamentalmente, porque

las tarifas reguladas han dejado muy poco margen para ofrecer ventajas comerciales respecto de ellas. Aquí está el meollo del problema. Incluso después de la supresión en 2009 de las tarifas integrales, el margen ha sido muy estrecho. Por un lado, los costes de acceso, parte principal del recibo, cargan por igual sobre los consumidores en el mercado libre y de último recurso. Y, por otro, en la parte que tiene que ver con la energía consumida, las comercializadoras de último recurso adquieren su energía en subastas trimestrales que fijan un precio único para el período, más o menos ajustado en muchos períodos –aunque no siempre– al que luego cotizaba en el mercado diario; con ello, poco descuento podían ofrecer de antemano las otras comercializadoras (si acaso, jugando con los servicios adicionales al suministro), sin arriesgarse a verse atrapadas por la volatilidad de los precios del mercado mayorista donde deben comprar esa energía día a día.

¿De dónde procede entonces el alza de los precios finales de la electricidad en términos comparados con otros países europeos, si nuestro mercado mayorista ha venido marcando precios en línea con estos? Principalmente, del aumento de todo lo que cuelga de la factura en forma de *costes de acceso* del sistema. Costes que han crecido de tal modo en estos últimos años que ni cargándolos de manera creciente en los recibos han impedido que dejara de engordar hasta cifras inmanejables el «déficit de tarifa». Este es el problema que han tratado de afrontar, hasta ahora con poco éxito, los diversos gobiernos desde 2009. El último intento es bien reciente.

Tras distintas baterías de medidas adoptadas a lo largo de 2012 y 2013 (en dos sentidos: limitar las primas de las renovables y aumentar por vía impositiva los ingresos), la situación del sector eléctrico –y, más en concreto, de la deuda acumulada bajo el subterfugio del «déficit de tarifa»– impulsó al Gobierno a promover una nueva ley del sector eléctrico en julio de 2013 (Ley 24/2013, aprobada en el Congreso en diciembre), junto con un amplio conjunto de disposiciones presentadas como una reforma general de todo el sector. La constatación, por un lado, de que España estaba a la cabeza de los precios europeos de la electricidad, y, por otro, de que la deuda tarifaria seguía creciendo a unos ritmos insostenibles pese a las medidas previas, llevó a diseñar un nuevo marco normativo con la finalidad de dotar de estabilidad financiera al sector, reducir sus costes regulados y tratar de limitar el impacto sobre la factura de los consumidores, extremo este no poco complicado dada la magnitud de la deuda acumulada y de cómo gravitan ya los intereses de esta sobre la factura mensual.

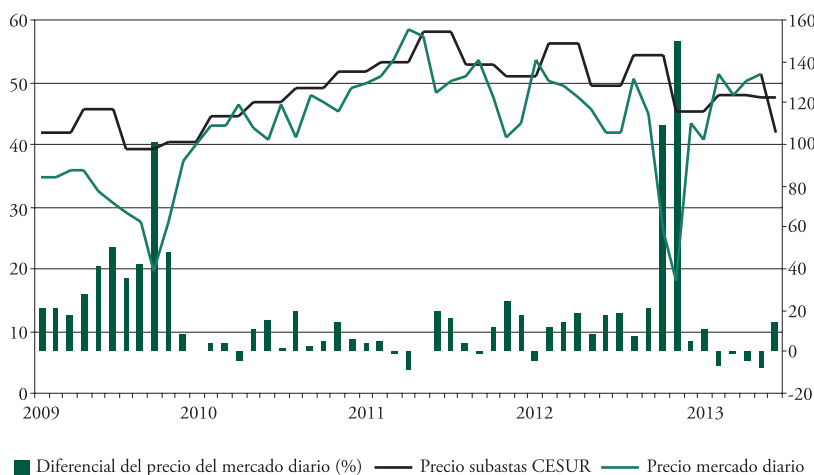
Aunque al final el consumidor, en su condición de tal y de contribuyente al erario, suele ser quien lo paga casi todo, la reforma preveía frenar el déficit creciente recortando los costes reconocidos (estableciendo, entre otras cosas, una «rentabilidad razonable» para las fuentes renovables aún pendiente de concretar), aumentando los ingresos tarifarios y traspasando al Presupuesto, en proporciones relativamente equilibradas, el desfase. Sin embargo, a finales de noviembre de 2013 (y en vísperas de la subasta que había de determinar el precio del suministro de último recurso), el Ministerio de Hacienda decidió no asumir la parte correspondiente, y la incertidumbre respecto a cómo habría de financiarse la deuda que ese montante añadía al déficit gravitó, junto a un amplio conjunto de factores –casi una *tormenta perfecta*– sobre el resultado de la subasta del 19 de diciembre, invalidada al día siguiente.

Las razones han sido sintetizadas por el Regulador en un documento de difusión pública. Pero, desde un punto de vista puramente conceptual, quizá convenga aclarar que el procedimiento para la fijación del precio que ha de regir trimestralmente para los consumidores españoles acogidos al llamado «suministro de último recurso» establecido desde 2009 no se ha basado hasta ahora en una inocente rifa, sino en un mecanismo de mercado denominado *subasta* (CESUR, por más señas). Esto es, en una venta pública al mejor postor. El término subasta (del latín, *sub hasta*, ‘bajo la lanza’), remite a la venta del botín cogido en la guerra, que se anunciaba con una lanza, y por algunas de las cosas dichas con motivo de la subasta CESUR celebrada –y anulada– en diciembre de 2013, pareciera que la electricidad es un botín de guerra que se reparten, puja de por medio, los vencedores de un mercado en el que los consumidores últimos son los derrotados de antemano. Pero no cabe ignorar que las subastas –y las subastas CESUR– son mecanismos competitivos de fijación de precios, sujetas a reglas de mercado que tratan de asegurar la competencia efectiva en el curso de su celebración. Reglas que han de estar atentas sobre todo a que los comportamientos estratégicos de los participantes no partan de ventajas que permitan a unos obtener un resultado ventajoso, tanto con respecto al resto de los oferentes como al precio final de la puja. En este caso, el precio que habrán de pagar en el trimestre siguiente 16 millones de usuarios –gran parte hogares– españoles por la electricidad consumida.

Si las reglas están bien diseñadas, hay plena transparencia de la información que deben conocer todos los participantes –y plena opacidad de la que no debe conocer ninguno– y existe presión competitiva para que jueguen las fuerzas de la oferta y la demanda, cabe esperar un resultado eficiente. Lo que no cabe esperar es que no haya especulación por parte de los agentes –las subastas son ejemplos típicos de la teoría de juegos– o que estos (*traders* financieros en su mayoría) no tengan en cuenta sus primas de riesgo a la hora de tomar sus posiciones. Tampoco han de descartarse los episodios de sobrereacción a causas diversas propios de este tipo de mercados. Son, no se olvide, subastas financieras y no de entrega física de la energía. De ahí que puedan ser muy útiles dentro del sector energético para ciertos fines (hay subastas de capacidad, de emisiones primarias, de interconexión...), pero tal vez no tanto para determinar en un día el precio que durante noventa días después deberán abonar por su energía la abrumadora mayoría de los consumidores españoles. ¿Es lógico pagar un sobreprecio del 19 % –es la media del diferencial de las subastas desde 2009 a 2013 (Gráfico 11)– por la labor de cobertura financiera (prima de riesgo más ganancias de arbitraje) que desarrollan los operadores que ofertan en estas subastas, respecto del precio que luego marca el mercado mayorista?

Así que aquí hay dos cuestiones que conviene deslindar conceptualmente, aunque guarden una lógica relación: si el mercado mayorista proporciona precios diarios más eficientes que los fijados administrativamente (y la experiencia nos dice que sí, por más que precise de cambios); y si una subasta trimestral es el procedimiento más adecuado para anticipar a la mayoría de los consumidores el coste de su suministro (y en este caso la experiencia nos dice que no, al menos en las condiciones actuales). Pero, ¿cómo sustituir el procedimiento evitando que aparezca déficit en la parte de la tarifa donde hasta ahora no lo había, esto es, en la del coste de la energía?

Gráfico 11. Diferencial entre el precio de las subastas CESUR y el del mercado diario (2009-2013). En precios en MWh (eje izqdo.) y diferencial en porcentaje (eje dcho.)



Fuente: OMIE, <http://www.omie.es/files/flash/ResultadosMercado.swf>. Elaboración propia.

Las alternativas *de mercado* a la subasta trimestral son subastas más frecuentes (mensuales) o de productos solapados (de distinto plazo), que tampoco eliminan todos los problemas señalados, o la anticipación del coste del suministro de último recurso a través de medidas referidas a contratos de productos equivalentes en los mercados de futuros. Pero también hay que tener en cuenta que estos son mercados estrechos y poco transparentes, además de incorporar altas primas de riesgo, por lo que las posibilidades de fluctuación y de errar en la estimación siguen siendo altas. Sería preciso, en este sentido, dotar de más liquidez a los contratos bilaterales de los mercados de futuros. En todo caso, un mercado mayorista competitivo y eficiente haría más predecible y, por tanto, menos costoso el resultado de la puja en una subasta financiera. De hecho, sin grandes sobresaltos, el diferencial entre la subasta y el precio mayorista diario en el largo período que media entre mayo de 2010 y febrero de 2013 se situó en torno del 8 %, lo que seguramente refleja bastante bien una razonable cobertura de riesgos en este mercado, susceptible de ser minorada cuanto más competitivo fuera el mercado mayorista, mejor diseñada estuviera la subasta y menos interferencias sufriera en las variables que determinan los riesgos. Una regulación predecible y una reforma energética que sienta de una vez bases estables para el sector son, sin duda, los dos primeros y decisivos pasos en esta dirección².

Llegados a este punto, y al margen de las medidas de reforma estructural de los respectivos mercados, cabe interrogarse acerca qué posibilidades le quedan al consumidor español –sea industrial o doméstico– para limitar el coste de su energía. Algo muy complicado cuando se es *precio-aceptante* en los respectivos mercados y los precios evolucionan en función de múltiples

² Estando ya en imprenta estas líneas se ha anunciado la intención del Gobierno de suprimir las subastas para el suministro de último recurso y pasar a facturar a los consumidores acogidos al «precio voluntario al pequeño consumidor» tomando como referencia el precio medio del mercado diario mayorista en el período facturado. Al margen de las múltiples incógnitas y no pocos problemas que se abren con esta solución, a expensas de saber cómo se va a articular técnicamente, sí parece claro que se deja sin margen –esto es, sin posibilidad de competir– a las comercializadoras independientes y, por tanto, paraliza el desarrollo del mercado minorista, pieza esencial de la liberalización del sector.

variables exógenas, muchas de ellas ajenas a la eficiencia misma, cuando no son, como acaba de señalarse, tributarias de los errores del pasado. En estas condiciones, la gestión de la demanda se erige en uno de los pocos instrumentos en manos de los consumidores para bajar la factura media, aunque no lo haga el precio. Se entiende por gestión de la demanda la adopción de medidas que promuevan la eficiencia tanto a través del desplazamiento del consumo energético *imprescindible* (aprovechando, por ejemplo, las «horas valle») como de la adopción de nuevas pautas en relación con el consumo *prescindible* (uso de termostatos, bombillas LED, apagado de electrodomésticos...). La innovación tecnológica puede y debe desempeñar en este punto un papel fundamental. En el sector de la automoción ya lo viene haciendo hace tiempo (y los avances en el coche eléctrico pueden convertir a este en una inesperada –pero utilísima– fuente descentralizada de acumulación de energía). En el sector eléctrico, los contadores inteligentes (cuya implantación en España está ya muy avanzada, pero que no concluirá antes de 2018) constituyen un instrumento muy valioso para la gestión de la demanda y para que esta pueda traducirse en precios más bajos para los consumidores, que, conociendo en detalle y pudiendo manejar sus pautas de consumo, podrán negociar y recibir de las comercializadoras ofertas más ventajosas.

Entre tanto, y más allá de lo que genéricamente pueda aportar una cultura del ahorro energético más implantada entre los españoles, el reciente cambio de estructura de los recibos eléctricos, donde la parte fija de potencia ha aumentado su peso notablemente en relación con la parte variable de la energía efectivamente consumida, induce –como señalan con insistencia las asociaciones de consumidores– a tratar de ajustar la potencia al máximo (y muy en particular en las segundas residencias), en vez de mantener las holguras que hasta ahora eran habituales. Por supuesto, se trata de medidas de ahorro y eficiencia energética que habrían de emprenderse cualquiera que fuera el precio, y que no sustituyen la amplia reforma que requieren los sectores de la energía en España; no en el sentido de volver a planificaciones vinculantes, tarifas e intervención pública, sino en el de profundizar en la liberalización *real* y la introducción de competencia en cada uno de ellos. Cómo conseguir *más mercado* en tiempos de crisis, con lasas pendientes que empujan a los precios a subir y con empresas con gran capacidad de influencia –y bien engrasadas *puertas giratorias*– que se resisten a perder poder de mercado, ese es el verdadero problema.

5. Conclusiones

En apretada síntesis, cabe resumir bajo tres grandes rúbricas los principales retos del sector energético español en su inmediato futuro y en la configuración a largo plazo (una perspectiva que no debe perderse nunca en este sector):

1. Gestionar a través de una política energética estable un *mix* de energías diversificado y que contribuya a la compatibilidad del triple objetivo de seguridad, eficiencia y sostenibilidad. Esto requiere, entre otras cosas fundamentales, prever con perspectiva de futuro las necesarias inversiones en infraestructuras, gestionando entre tanto el exceso actual de capacidades instaladas.
2. Incentivar el ahorro energético y la eficiencia en el consumo a través de una gestión activa de la demanda y del estímulo de la innovación tecnológica en el sector.
3. Proveer a la economía de insumos energéticos en condiciones competitivas de coste y de calidad, lo que exige, además del uso de soluciones innovadoras, una adecuada regulación de los mercados (y *adecuada* significa estable, transparente, no discriminatoria, que refleje –y no esconda– costes y armonizada internacionalmente con la de nuestros socios europeos).

A ninguno de estos retos puede responder el sector energético español bajo un escenario *business as usual*. Después de dos décadas de intensa transformación, la liberalización de los distintos subsectores se encuentra atorada en medio del camino, entre las dudas sobre cómo introducir en ellos una más efectiva competencia y la tentación de dar marcha atrás en el proceso con soluciones intervencionistas. En concreto, el objetivo de reducir los precios de la energía para los consumidores españoles, domésticos e industriales, depende en buena medida de la cotización de los principales combustibles en mercados internacionales que escapan a nuestro control. Pero también depende –y esa es la tarea por completar– de cómo la política energética diseñe la estructura y establezca las reglas del juego en los diferentes mercados, y luego la regulación vele por la efectiva competencia. En esas estamos.



EL COMERCIO MINORISTA, LIBERALIZACIÓN Y PRECIOS

Ignacio Cruz Roche y María Jesús Yagüe Guillén
Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

La intensidad regulatoria del sector del comercio minorista español, medida mediante el ISRC, ha evolucionado desde 1997 siguiendo cuatro fases diferenciadas, situándose la fase de mayor crecimiento entre 2001 y 2004 y la fase de saturación regulatoria entre 2005 y 2008, año a partir del cual se produce una tendencia generalizada hacia la liberalización. Puede afirmarse que el efecto de la regulación comercial sobre el desempeño del sector es, en general, limitada, y que su impacto es, sin ninguna duda, muy inferior a ejercido por las condiciones de demanda interna asociadas a las diferentes fases del ciclo económico. Tampoco se encuentran indicios suficientes para afirmar que la liberalización total de horarios comerciales provoca los efectos esperados en aumento de la cifra de negocios, en el empleo y en la eficiencia del sector. Por el contrario, el referente madrileño, un año después de la entrada en vigor de la citada medida, arroja caídas de actividad similares al resto de CCAA y mayores contracciones del empleo.

Abstract

Regulatory intensity in the Spanish retail trade sector, measured by the ISRC, has skyrocketed since 1997, following four different phases. The greatest growth period was between 2001 and 2004, and regulatory saturation took place between 2005 and 2008, after which a general trend toward liberalisation has been seen. In general, it has been proven that the effect of trade regulation on sector performance is limited, and its impact is clearly much less than that exercised by the internal demand conditions associated with the different phases in the economic cycle. Furthermore, there are not enough signs to verify that the total liberalisation of business hours causes the expected effects with regard to increasing sector turnover, employment and efficiency. Conversely, Madrid's reference, one year after the entry into force of the aforesaid measure, has caused drops in business similar to all other autonomous communities and the largest contraction of jobs.

1. Introducción

Desde hace más de una década la regulación *versus* la liberalización del sector comercial constituye uno de los temas de permanente controversia en nuestro país, que enfrenta a diferentes colectivos, tanto entre los agentes empresariales como entre las administraciones públicas y los académicos.

La política económica aplicada al ámbito de la distribución comercial ha evolucionado con el paso de los años. La incorporación de España a la Unión Europea y el desarrollo del Estado de las Autonomías, han establecido dos marcos políticos y normativos que afectan directa y significativamente a los modelos regulatorios por los que se rige el sector en la actualidad.

El objetivo de este estudio consiste en la presentación de un análisis de la evolución del tipo y grado de regulación específica que afecta al comercio minorista en España y de sus efectos sobre algunas de las principales variables de desempeño del sector, prestando especial atención a los precios, con la finalidad de contribuir a esclarecer el impacto real que el marco regulatorio ejerce sobre la eficiencia del sector.

Este trabajo está organizado en varios apartados. En el epígrafe segundo se abordan los instrumentos de política comercial y los usos que las diferentes y sucesivas administraciones han hecho de ellos, tanto en los ámbitos autonómicos como en el estatal. En el apartado tercero se presenta un indicador sintético, de general aceptación, que mide la intensidad regulatoria del sector, con el que se evalúan las diferencias entre las Comunidades Autónomas (CCAA), que desde 1997 han coexistido en el mercado español. A continuación se analizan sus efectos sobre un conjunto de variables económicas, entre las que se incluyen los precios. Para estudiar los efectos de las actuaciones de liberalización comercial más recientes, se toma el referente de la Comunidad de Madrid, que desde la entrada en vigor en julio de 2012 del RD de medidas liberalizadoras del comercio madrileño, se ha convertido en la Comunidad española con menor regulación.

2. Instrumentos de la política comercial

La política económica en el ámbito de la distribución comercial se desarrolla a través de un amplio conjunto de instrumentos. Algunos de estos instrumentos son específicos del sector comercial, mientras que otros se enmarcan dentro de la política general de apoyo a la actividad económica y de las empresas. Para mayor complejidad, los ámbitos territoriales de las políticas comerciales son diferentes ya que las competencias en materia de ordenación comercial son exclusivas de las CCAA, a la vez que coexisten con medidas de fomento empresarial de ámbito estatal y por tanto aplicable a todas las Comunidades. En este sentido cabe distinguir entre: a) medidas de fomento de la actividad empresarial; b) medidas específicas de fomento de la actividad comercial y c) medidas de ordenación y regulación de la actividad comercial minorista. Aunque los dos primeros conjuntos de medidas contribuyen de forma destacada al desempeño de las empresas del sector, este trabajo se enfoca en el estudio de las medidas específicas de ordenación y regulación del comercio minorista.

Las medidas de ordenación y regulación de la actividad comercial minorista pretenden influir en el modelo comercial a desarrollar en el territorio. Se trata de normas de carácter autonómico, dado el carácter exclusivo de estas competencias, dentro de un marco definido por la Administración general del Estado. En la medida en que se perfilan modelos distintos entre las Comunidades cabe pensar que tienen efectos diferenciales sobre el desempeño económico y empresarial.

Las CCAA han utilizado diferentes instrumentos de política comercial para configurar sus modelos comerciales. Los más importantes han sido los siguientes:

1. *Horarios comerciales (HC)*. En general, el número de horas de máxima apertura semanal permitidas ha venido vinculado a lo establecido por defecto a nivel estatal. Tan solo ha habido divergencias en Madrid y en la Comunidad Valenciana a partir de 2008, donde se ha producido un acercamiento hacia la libertad de horarios.
2. *Apertura en festivos (D_M)*. La mayoría de las comunidades autónomas han venido autorizando la apertura en domingos y festivos según la línea de mínimos marcada por la normativa estatal, con la significativa excepción de la Comunidad de Madrid, que ha venido duplicando prácticamente al resto de comunidades autónomas.
3. *Temporada de rebajas (RB)*. Los periodos de rebajas superan en todas las Comunidades Autónomas ampliamente el mínimo estatal, se sitúan de forma generalizada por encima del máximo de tres meses.
4. *Definición de gran establecimiento comercial (GS)*. Las Comunidades Autónomas han actuado de forma heterogénea en cuanto a la definición de gran establecimiento comercial y la exigencia de licencia para su apertura. Existen importantes diferencias entre las diversas CCAA, los diversos niveles establecidos se han mantenido relativamente constantes en cada Comunidad hasta 2009, año en el que se ha producido un importante levantamiento de las restricciones.
5. *Exigencia de licencia autonómica al formato descuento (LD)*. En este aspecto de la política comercial también se produce un comportamiento muy heterogéneo entre CCAA. Muchas CCAA han venido exigiendo licencia autonómica para ciertos formatos (en particular, el descuento). Existe un grupo minoritario de CCAA que no han aplicado este criterio (Baleares, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, País Vasco y La Rioja), mientras que el resto la han aplicado en mayor o menor medida en algún momento.
6. *Moratorias comerciales (MC)*. Este instrumento de política comercial se ha aplicado de forma minoritaria. Los territorios insulares (Baleares y Canarias) destacan por la intensidad en su aplicación, casi constante durante todo el periodo analizado. En el resto de Comunidades la aplicación ha sido corta o inexistente.
7. *Impuestos específicos a grandes superficies (IGS)*. La implantación de impuestos específicos ha sido muy minoritaria y fue recurrida ante el Tribunal Constitucional. Solo cuatro Comunidades Autónomas la han aplicado hasta 2010: Cataluña, Navarra, Asturias y Aragón.
8. *Planes de ordenación comercial (POC)*. Constituye el instrumento de política comercial más reciente. La mayoría de Comunidades Autónomas disponen de planes de estructura comercial para sus territorios respectivos.

3. Evolución del indicador sintético de intensidad regulatoria

Las CCAA han empleado de forma diferente los distintos instrumentos de política comercial a lo largo del tiempo. Ante la complejidad de la actuación de diecisiete CCAA, que utilizan en mayor o menor medida los ocho posibles instrumentos de política comercial, para llevar a cabo un análisis comparado riguroso es necesario reducir el tamaño de la base de datos, elaborando indicadores que sinteticen la intensidad de la intervención reguladora de forma que disminuya el número de parámetros y aumente la estabilidad del modelo.

3.1. Metodología de elaboración del indicador sintético de regulación comercial

Los primeros estudios (FMI, 2004 y Hoffmaister, 2006) realizados en esta línea consideraban tan solo la utilización o no de cada uno de los instrumentos, elaborando un indicador de regulación que adicionaba la presencia o no de cada instrumento de política comercial, otorgando a cada uno de ellos la misma importancia. Para superar la excesiva simplificación de estos indicadores, estudios posteriores desarrollaron una metodología que permite diferenciar el grado de intensidad en la utilización de los instrumentos de política comercial, y otorga una ponderación diferenciada acorde con la importancia de cada instrumento (Matea y Mora, 2007 y 2009; Cruz, Sánchez y Jiménez, 2008; ACES-CEPREDE, 2010; Cruz, Yagüe y Sánchez, 2011).

La construcción de un indicador válido que sintetice el grado de intervención regulatoria de las CCAA en el comercio minorista, plantea diversos problemas de orden metodológico que los estudios previos han resuelto adoptando un procedimiento estadístico común.

Para conseguir la comparabilidad del grado de regulación aplicado a cada instrumento, se han transformado los correspondientes indicadores en base 10, siguiendo a Matea y Mora (2007), de forma que 0 es el mínimo nivel de restricción que representa el indicador y 10 el máximo. De esta forma, se evita el impacto de los valores extremos y se asegura la validez del índice ante cualquier cambio. Así, el indicador de horario semanal se transforma para expresar en tanto por diez, la proporción de días que no se puede abrir, sobre la base de 6 días con 24 horas cada día. El de festivos expresa el porcentaje, en tanto por diez, de festivos en los que no se puede abrir. El indicador de consideración de un establecimiento como «gran establecimiento comercial», toma un valor mínimo (0) cuando la superficie del establecimiento es 2.500 m² (el valor establecido en la normativa estatal), obteniéndose valores superiores (en una escala 0-10) de forma proporcional a medida que disminuye la superficie mínima exigible. El requerimiento de segunda licencia para el formato descuento se expresa en base al tiempo de vigencia de la misma durante el año. Así, por ejemplo, una comunidad autónoma en la que durante todo el año esté vigente la segunda licencia tendrá un 10. Y de la misma forma

las moratorias comerciales. Para el indicador sobre los impuestos específicos se ha tenido en cuenta la cuantía del impuesto y el tiempo de vigencia del mismo, adaptándolo a una escala 0 (sin impuesto) a 10 (mayor cuantía y durante todo el año). Finalmente, para las moratorias comerciales y planes de equipamiento comercial se ha considerado que no existan (0) o que por el contrario, estén aprobados en la comunidad autónoma (10).

Para agrupar y ponderar los diferentes instrumentos se sigue la metodología aplicada por la OCDE para la construcción de índices (Nicoletti *et al.*, 2000; Conway y Nicoletti, 2006), que aplica el análisis de componentes principales como técnica que permite agregar los indicadores en un menor número de variables (factores o componentes principales), sin pérdidas de información significativas. Así, los factores obtenidos constituyen inputs intermedios en el diseño de un indicador sintético global del conjunto de indicadores de las políticas comerciales.

Esta metodología se ha aplicado por Sánchez, Cruz y Jiménez (2008) a una base de datos del periodo 1998-2006, por Matea y Mora (2009) a datos de 1997-2007 y por ACES (2010) con datos 1996-2009.

3.2. El indicador sintético de regulación comercial (ISRC)

Con la anterior metodología aplicada a los datos disponibles de las CCAA desde 1997 a 2010, Mercasa (2011)¹ promovió un estudio sobre el impacto de la regulación comercial en los modelos y el desempeño comercial de las Comunidades Autónomas, del que se presentan en las Tablas 1 y 2 sus principales resultados.

En la Tabla 1 se recogen tanto las estimaciones obtenidas de la aplicación del análisis de componentes principales sobre los datos de las 17 CCAA y los 8 indicadores como las ponderaciones de cada indicador individual en el indicador sintético global siguiendo la metodología propuesta por Nicoletti *et al.* (2000).

De su lectura se concluye que el primer factor tiene una vinculación estrecha con el urbanismo y el comercio, estando relacionado con la duración de los períodos de rebajas, la existencia de impuestos a las grandes superficies y la existencia de planes de equipamiento comercial en la CCAA. El segundo factor agrupa a indicadores relacionados con la regulación de la actividad comercial (horario semanal, número de domingos y festivos de apertura del comercio y concesión de licencia apertura). El tercer factor se centra en la normativa sobre grandes superficies: límites para considerar un establecimiento como gran superficie y existencia de moratoria comercial. Por su parte, los indicadores que aportan mayor contribución al indicador sintético que mide el grado relativo de regulación comercial son los referentes a las aperturas en domingos y festivos y a la definición de gran establecimiento comercial.

¹ Cruz, Yagüe y Sánchez, coords. (2011).

Tabla 1. Resultado del análisis de componentes principales para sintetizar los indicadores

Variable	Factor 1		Factor 2		Factor 3	
	Carga	Peso	Carga	Peso	Carga	Peso
HC	0,335	0,050	0,737	0,280	-0,148	0,010
D_F	0,150	0,010	0,893	0,410	0,152	0,020
RB	0,666	0,210	-0,009	0,000	0,489	0,160
GS	-0,306	0,050	0,362	0,070	0,787	0,400
LD	0,497	0,120	-0,653	0,220	-0,263	0,050
MC	0,177	0,020	-0,066	0,000	0,740	0,360
IGS	0,689	0,230	0,079	0,000	-0,087	0,000
POC	0,807	0,310	0,177	0,020	0,059	0,000
Peso del factor	0,376		0,346		0,278	
Aurovalores	2,292		1,999		1,255	
Varianza del factor	28,656		24,986		15,688	
Prueba de esfericidad de Barlett	37,994 (p=0,1) (28 gl)					
	Variable		Peso en el indicador sintético			
	HC		0,119			
	D_F		0,153			
	RB		0,123			
	GS		0,154			
	LD		0,136			
	MC		0,107			
	IGS		0,086			
	POC		0,123			

HC: horarios comerciales; D_F: domingos y festivos; RB: periodo de rebajas; GS: definición de gran superficie; LC: licencias autonómicas para tiendas de descuento; MC: moratoria comercial; IGS: impuestos especiales a las grandes superficies y POC: planes de ordenación comercial.

Fuente: Cruz, Yagüe y Sánchez coords. (2011).

La Tabla 2 representa los resultados del indicador sintético global por Comunidad Autónoma y año. De su análisis se extraen diversos resultados sobre la evolución de la actividad regulatoria en los diferentes territorios autonómicos de nuestro país, entre 1997 y 2010. En general, se ha producido un aumento de la regulación comercial a lo largo de los años, especialmente entre el período 2000-2007. A partir de este año, se han venido reduciendo las restricciones al desarrollo de la actividad comercial minorista.

Como se refleja en la última columna de la Tabla 2, el mayor valor del indicador considerando la media del periodo, corresponde a Canarias (5,96), Navarra (5,83) y Aragón (5,75). Por el contrario, las que han implantado una menor regulación comercial han sido Galicia, Castilla-La Mancha, La Rioja, Madrid y la Comunidad Valenciana. Se pueden distinguir tres grupos de CCAA² desde el punto de vista de la intensidad de la intervención en política comercial en el periodo 1997-2010: el grupo con un nivel alto de regulación (valores superiores a 5 en el indicador) integrado por Andalucía, Aragón, Canarias, Región de Murcia, Navarra

² Si se tomaran los datos de 2010, último año disponible, la clasificación sería algo diferente.

y Asturias. El constituido por CCAA con un nivel medio (valores entre 4 y 5 del indicador): Baleares, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Extremadura y País Vasco; y por último el grupo con nivel bajo de regulación (menos de 4 en el indicador) formado por Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid y La Rioja.

Tabla 2. Indicador sintético de regulación comercial (ISRC) por Comunidades Autónomas.
Escala 1-10

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Media
Andalucía	3,61	3,61	3,62	3,62	3,45	4,5	6,69	6,15	6,38	6,38	6,38	6,38	6,35	4,07	5,09
Aragón	3,84	3,85	3,84	3,85	6,3	7,31	7,39	7,37	6,88	5,97	6,06	6,00	6,05	6,06	5,77
Baleares	4,62	4,68	4,68	5,3	5,2	4,09	4,15	3,99	4,74	5,15	5,15	5,15	5,12	5,42	4,82
Canarias	5,14	5,14	5,14	5,14	4,97	4,95	5,78	6,15	6,21	7,44	7,44	7,44	7,400	5,81	6,01
Cantabria	3,43	3,41	3,38	3,4	3,8	5,43	5,74	5,63	5,35	4,8	4,8	4,8	4,8	3,94	4,48
C. La Mancha	3,42	3,55	3,55	3,57	3,4	3,38	3,36	3,46	3,66	3,81	3,81	3,83	3,85	3,85	3,61
Castilla y León	3,68	3,68	3,68	3,68	3,52	3,49	5,88	5,95	6,04	6,2	6,35	6,34	6,49	4,85	4,99
Cataluña	4,3	3,76	3,76	3,74	4,99	4,51	4,49	4,47	5,74	6,51	5,94	5,93	5,93	5,71	4,98
C. Valenciana	4,14	4,12	4,1	4,08	3,95	3,93	3,91	3,89	3,92	3,97	3,97	3,95	3,47	2,95	3,88
Extremadura	3,42	3,61	3,61	3,61	3,44	4,87	5,03	5,01	5,24	5,41	6,62	6,6	6,6	6,01	4,93
Galicia	3,79	3,84	3,84	3,84	3,68	3,65	3,63	3,11	3,44	3,44	3,44	3,44	3,44	3,44	3,57
Madrid	3,33	3,33	4,16	4,69	4,44	4,42	4,38	4,38	4,4	4,4	4,4	3,21	2,55	2,55	3,9
Reg. Murcia	3,61	3,61	4,72	5,15	4,98	4,96	4,94	4,91	5,06	5,11	6,38	6,34	6,31	4,8	5,06
Navarra	3,78	3,78	3,78	3,78	5,5	6,77	7,52	7,06	6,73	6,82	6,8	6,82	6,82	5,85	5,84
País Vasco	3,8	3,8	3,8	3,79	4,05	3,8	3,8	3,79	4,98	4,98	4,99	4,99	4,98	5,24	4,34
Asturias	3,64	3,61	3,61	3,61	3,44	3,57	5,63	6,65	6,85	7,05	7,05	7,04	7,05	7,02	5,42
La Rioja	3,84	3,84	3,84	3,84	3,67	3,65	3,63	3,6	3,7	3,7	3,7	3,7	3,7	4,93	3,81
Media	3,85	3,84	3,95	4,045	4,285	4,55	5,06	5,03	5,25	5,36	5,49	5,41	5,35	4,85	4,73

Fuente: Cruz, Yagüe y Sánchez, coords. (2011).

3.3. Evolución del indicador sintético a nivel estatal

La evolución del valor estatal promedio para este índice a lo largo del período (Gráfico 1), revela la existencia de cuatro períodos en cuanto a la intensidad y variedad de aplicación de los instrumentos de política comercial:

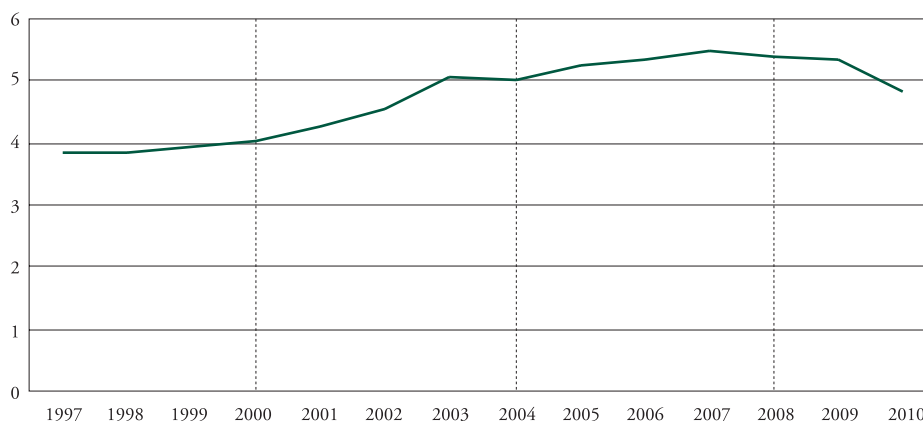
1. *Periodo de introducción*: las CCAA comienzan a aplicar algunos instrumentos con intensidad moderada (1997-2000). La Ley de Ordenación del Comercio Minorista de 1996 establece la licencia comercial para las grandes superficies a conceder por las CCAA. Esta Ley fijaba un mínimo de ocho aperturas en festivo, que podían ser ampliados por las CCAA, llegando a la libertad de aperturas en 2001.
2. *Periodo de crecimiento*: se produce una ampliación tanto de los instrumentos normativos como en los niveles en los mismos (2001-2004). El RDL 6/2000 pospuso la

libertad de aperturas para el año 2005, aumentando gradualmente los 8 festivos hasta 12 y dando plena libertad de apertura a los establecimientos de superficie de venta inferior a los 300 m².

3. *Periodo de saturación (2004-2008)*: además de la ampliación de los instrumentos regulatorios (impuestos especiales, planes comerciales), la experiencia de las CCAA conduce a que algunas intensifiquen los niveles mientras que otras los relajan (2005-2007). La Ley de Horarios Comerciales (ley 1/2004) establece 12 festivos de apertura, que pueden ser reducidos a 8 por las CCAA o ampliados libremente.
4. *Periodo de relajación normativa (2008-2010)*: en una situación de madurez en la oferta comercial, así como de crisis, las CCAA están disminuyendo sus niveles de regulación. La Ley 1/2010 reforma la Ley de Ordenación del Comercio Minorista para adaptarse a las exigencias de la Directiva 2006/123/CE, relativa a los servicios en el mercado interior. En esta Ley se establece que la instalación de establecimientos comerciales no estará sujeta a régimen de autorización, salvo que se justifique por razones imperiosas de interés general y siempre que no sean discriminatorias y proporcionales.

Con posterioridad, el RDL 20/2012 de 13 de julio, establece un mínimo de 16 festivos de apertura, aunque las CCAA pueden modificar esa cifra, sin que en ningún caso se pueda limitar por debajo de 10. El número de horas semanales de apertura comercial no podrá limitarse por las CCAA por debajo de 90 horas semanales. Este RDL establece también la liberalización de las rebajas, pudiendo los comerciantes determinar libremente los periodos de rebajas y su duración.

Gráfico 1. Evolución del indicador sintético de regulación comercial en España (1997-2010).
Escala 0-10



Fuente: elaboración propia.

4. Efectos de la regulación

La aprobación en 1996 de la Ley de Ordenación del Comercio Minorista que dotaba a las CCAA de la capacidad para tomar decisiones exclusivas sobre ciertos aspectos del comercio minorista, desarrolla un marco normativo que combina aspectos comunes a todo el Estado con elementos particulares de cada CCAA, y que como se ha analizado genera distintos niveles de intervención entre unas comunidades y otras. Las diversas CCAA comparten un marco común proveniente de un entorno económico uniforme para todo el Estado, consecuencia de una misma política económica y de la actuación de unas empresas de ámbito estatal, lo que produce grandes similitudes en cuanto a formatos comerciales, hábitos de compra y consumos o condicionantes en la gestión comercial minorista. En este contexto, Cruz, Yagüe y Sánchez (2011) analizan mediante un modelo de panel autorregresivo, en qué medida la regulación autonómica del comercio minorista puede haber tenido consecuencias sobre la estructura y el desempeño del comercio, es decir, sobre la configuración del comercio minorista en España.

En la Tabla 3 se presentan los principales resultados del estudio³ que se enfocan sobre un conjunto de variables de eficiencia como precios y costes, así como de actividad: valor añadido y empleo y de estructura comercial como densidad y concentración de la oferta. Como estas variables están condicionadas por muchos factores, no solo de regulación comercial, sino de coyuntura económica, capacidad de compra, urbanismo, competencia entre formatos y enseñas y otros diversos factores microeconómicos, las variables dependientes se han medido en tasas de variación interanuales.

Tabla 3. Efectos del ISRC sobre variables de eficiencia, actividad y estructura comercial

Variable dependiente	Efectos del ISRC	
	β_1	ρ
Precios (IPC comercial)	0,250	0,101
Coste de las ventas (sueldos y salarios por unidad vendida)	2,956	$\rho < 0,001$
Coste por empleado (sueldos y salarios por empleado)	10,640	n. s.
Actividad comercial (Valor Añadido Bruto)	0,060	n. s.
Actividad comercial (empleo por 1.000 habitantes)	1,722	n. s.
Densidad (número de establecimientos por 1.000 habitantes)	-0,016	$\rho < 0,05$
Concentración (cuota de mercado de los hipermercados)	-5,128	$\rho < 0,05$
Concentración (cuota de los cuatro mayores grupos comerciales)	0,031	n. s.

ρ : grado de significación estadística.

Fuente: adaptado de Cruz, Yagüe y Sánchez, coords. (2011).

³ Véase Cruz, Yagüe y Sánchez (coordinadores) (2011) para una descripción detallada del estudio y de la metodología aplicada.

De las ocho variables de desempeño analizadas solo tres de ellas se muestran significativamente afectadas por el ISRC: la participación de los hipermercados, la densidad comercial y los costes por unidad vendida. Además, la regulación podría haber afectado a los cambios en los precios, aunque su nivel de significación estadística se encuentra en el límite de lo admisible.

Como el ISRC es una medida directa de la intensidad de la regulación e inversa del grado de liberalización, las estimaciones presentadas en la Tabla 3 muestran que en aquellas CCAA en las que ha aumentado el grado de regulación se ha reducido la cuota de los hipermercados y la densidad comercial a la vez que ha aumentado el coste laboral unitario en las ventas y posiblemente los precios. Sin embargo, las diferencias en la evolución en el grado de presión regulatoria no ha afectado en absoluto ni al empleo, ni al volumen de actividad comercial total, ni al grado de concentración, ni al coste por empleado.

Al analizar el impacto en la *actividad económica*, no se constata que las acciones de la regulación del comercio por parte de las CCAA haya tenido consecuencias de tipo macroeconómico sobre la formación del *Valor Añadido Bruto* del que el comercio minorista constituye una parte considerable.

El efecto sobre el empleo del comercio minorista no es significativo. La repercusión de la regulación en el empleo minorista es compleja: ya que la mayor regulación favorece a los formatos más intensivos en empleo, mientras que los formatos de mayor tamaño que se ven favorecidos por los procesos liberalizadores son menos intensivos en empleo. Sin embargo, no se aprecia un efecto significativo de la regulación sobre el empleo. Se podría pensar que las disminuciones derivadas de limitar la instalación de determinados formatos o limitando los días festivos y domingos en que se autoriza la apertura se compensa con el empleo de otros formatos de menor dimensión que encuentra una protección a sus posibilidades de venta. También puede ocurrir que la mayor ampliación de jornada y de días de apertura se haya cubierto con un mayor esfuerzo de la plantilla existente, teniendo un efecto muy reducido sobre el empleo.

En el periodo analizado mediante el ISRC (1997-2010) puede haber evidencias de un ligero efecto inflacionario, con un cierto aumento en los precios ante el incremento de la intensidad regulatoria, aunque es una relación débil con un nivel de soporte estadístico límite.

El impacto de la regulación sobre *los costes* de la distribución comercial, se ha medido a través de dos magnitudes: el coste salarial por unidad monetaria vendida y el coste de personal por empleado. Para la primera se manifiesta un efecto directo de la regulación comercial, de forma que la intensificación de las restricciones comerciales está vinculada con los costes salariales unitarios, disminuyendo, por tanto, el margen del beneficio neto del comercio. Sin embargo, los efectos de los cambios en la regulación comercial no muestran un efecto directo sobre el coste por empleado.

Estos resultados en los costes están en línea con la disminución general que ha experimentado la competitividad del comercio como consecuencia del fuerte crecimiento experimentado por los operadores multiformato y la disminución de las ventas (en términos deflactados) en la mayoría de las empresas, como consecuencia de la crisis económica iniciada a mediados del año 2008.

En síntesis, los efectos significativos de la regulación sobre las variables asociadas con la eficiencia, costes y precios, evidenciados durante el periodo de análisis 1997-2010, son muy limitados y parciales.

Los efectos de la regulación se muestran con más intensidad en la estructura del comercio. En primer lugar, aparece un efecto de la *regulación limitando aperturas de nuevos hipermercados*. Esta cuestión ha sido argumentada como justificación de la regulación por parte de las CCAA. Sin embargo, es el propio formato del hipermercado el que entra en declive por la mayor importancia que los consumidores conceden a la proximidad, al menor diferencial de precios con los supermercados, junto con una fuerte expansión de este último formato.

La *densidad del comercio* está afectada negativamente por la regulación comercial: a mayor regulación menor densidad comercial. El establecimiento de requisitos y restricciones limita la oferta de puntos de venta per habitante.

No existe impacto en la *concentración de la distribución*, medida a través de la cuota de mercado de las cuatro mayores empresas (CR4). La estrategia de las enseñas comerciales y de los formatos, junto con los cambios en los hábitos de compra de los consumidores son los factores que explican el incremento de la concentración.

5. Efectos de la liberalización comercial

La tendencia liberalizadora iniciada en el año 2008 (Gráfico 1) se ha visto reforzada con el RDL 20/2012 de 13 de julio, que amplía los horarios comerciales y las aperturas en festivos y liberaliza las rebajas, pudiendo los comerciantes determinar libremente los periodos de rebajas y su duración.

A pesar del interés que, sin duda, tiene extender el análisis de los efectos del ISRC para las diferentes CCAA hasta 2013, de forma que se incluyan los cambios acontecidos desde la entrada en vigor del nuevo marco normativo, ante la ausencia de actualización de las necesarias bases de datos autonómicas, nuestro estudio adopta en este apartado una perspectiva descriptiva basado en la información disponible hasta el momento actual sobre las variables de actividad comercial y de precios.

Tras la entrada en vigor del nuevo Real Decreto de ámbito estatal, la Comunidad de Madrid aprobó otro de medidas de liberalización del comercio madrileño, que permite la apertura libre de todos los establecimientos comerciales de la región. Aunque otras CCAA se han planteado adoptar al amparo del nuevo marco jurídico medidas liberalizadoras, ninguna ha dado un paso en firme para implantar, de forma similar a Madrid, una libertad horaria total.

Los efectos esperados por las autoridades y por los partidarios de la medida es un aumento de la cifra de negocio del sector comercial madrileño y como consecuencia de este del empleo. Así mismo, se espera una mejora de la eficiencia que redunde en niveles de precios menos inflacionistas.

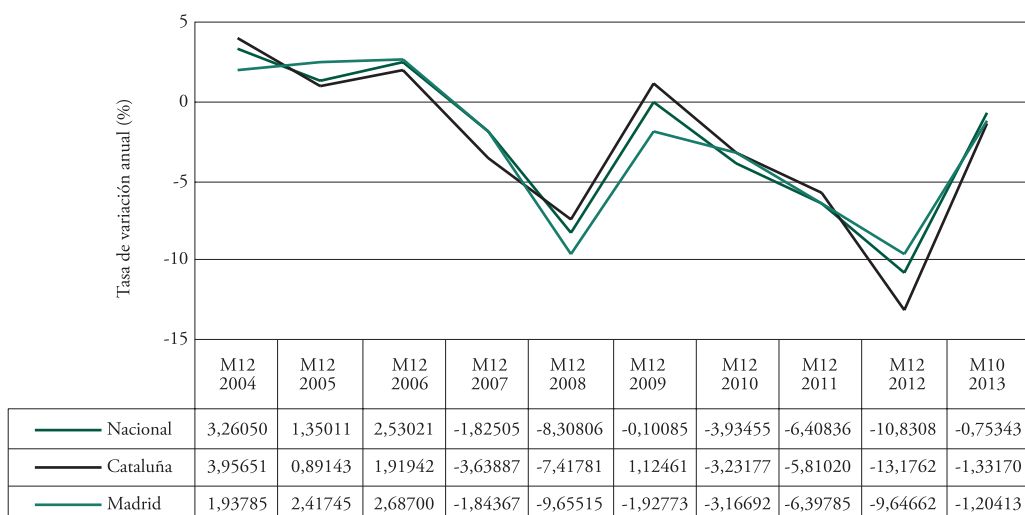
Para analizar el grado de cumplimiento de estas expectativas tomamos como unidades de comparación de la Comunidad de Madrid, tanto el agregado nacional como Cataluña, comunidad autónoma con algunas características de demanda comunes a Madrid, y muy distante en política de regulación comercial.

5.1. Efectos sobre la actividad comercial

Para valorar la repercusión de la liberalización comercial sobre la actividad económica del sector se toma la tasa de variación anual de los índices de ventas minoristas a precios constantes por CCAA, desde 2004 a 212, al cierre del año, y al último mes publicado al cierre de este trabajo, octubre de 2013 (Gráfico 2).

En el año 2013 se observa una notable ralentización del decrecimiento de la actividad de la distribución minorista, lo que podría ser un indicador de que la recesión tuvo su momento más crítico para el sector comercial en el año 2012. Sin embargo, este efecto se reconoce, como un patrón de conducta similar, tanto para el agregado nacional como para las CCAA analizadas individualmente, Madrid y Cataluña, que representan dos extremos opuestos en las condiciones liberalizadoras del sector, tal como se refleja en la Tabla 2 de este artículo. Madrid como comunidad más liberal con un indicador en 2010 de 2,55 y Cataluña con uno de 5,71 entre las que tienen mayor grado de regulación, sin embargo, no difieren significativamente en la evolución de la actividad minorista.

Gráfico 2. Evolución de la actividad comercial. En precios constantes (base 100=2010)



Fuente: Encuesta de Índices de Comercio al por Menor (noviembre de 2013).

Por otro lado, si bien es cierto que en 2012 y en menor medida en 2010 y 2013 el comercio madrileño se contrajo menos que el catalán, no es menos cierto que ocurrió lo contrario en 2008, 2009 y 2011. Estos datos ratifican la evidencia mostrada en el anterior apartado de que el grado de liberalización comercial no es un factor suficientemente determinante para establecer rumbos diferenciados en la actividad comercial entre mercados espaciales sujetos a condiciones económicas, políticas y sociales comunes. Las fases del ciclo económico y el grado y tipo de desequilibrios entre la oferta y la demanda son los que marcan, en mayor medida, la evolución de la actividad del comercio minorista.

Asimismo, con la variación de la media del indicador en lo que va de año y con la tasa de variación anual cuantificada en julio, un año después de haber entrado en vigor la norma de liberalización en Madrid, no se detectan, con la primera, modificaciones de diferente magnitud entre los tres mercados analizados (-5; -5 y -5,1 %) y con la segunda (-1,51; -1,25 y -3,03) se observan los efectos en el sentido inverso al esperado. Las caídas de las ventas a precios constantes en el primer año desde la entrada en vigor de la norma madrileña, han duplicado a la media española en esta comunidad y son un 1,75 puntos porcentuales más profundas que en Cataluña. Estos datos, en absoluto inducen a pensar que la liberalización de los horarios comerciales aprobada por la Comunidad de Madrid a mediados del año 2012, haya traído una mayor expansión de la actividad comercial y un incremento de ventas tal como esperaban los defensores de la misma.

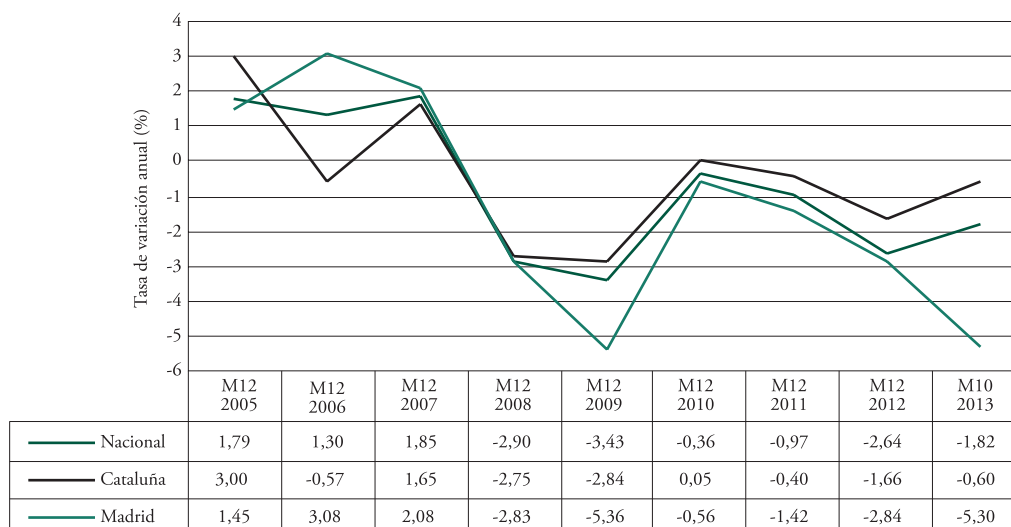
5.2. Efecto sobre el empleo de la distribución minorista

La evolución del empleo en el comercio minorista se evalúa con la tasa de variación anual del índice de ocupación que publica la encuesta de comercio mensualmente. La serie alcanza el periodo 2005-2013, con las tasas tomadas a finales de diciembre entre 2005 y 2012 y a finales de octubre para 2013, último mes publicado al cierre de este trabajo.

El empleo en el comercio minorista en el último año ha experimentado una caída inferior a la de 2012 (-1,82 %) frente al (-2,64 %) para el agregado nacional. Mientras en Cataluña se aprecia una evolución similar al conjunto nacional, en Madrid, se ha producido un descenso del empleo que casi duplica el de 2012.

El sector, en su conjunto, lleva sufriendo reducciones de ocupación desde el año 2008, si bien la peor contracción se produjo en 2009, seguida de 2012. Una lectura optimista de los datos induciría a pensar que para el conjunto nacional, a partir del final del año 2013, podrían verse tasas positivas de empleo minorista. Sin embargo, estas mismas expectativas se anticiparon en su momento con las cifras de 2010, y sin embargo el empleo real de los años siguientes desmintió, lamentablemente, tales predicciones.

Gráfico 3. Evolución del empleo en el comercio minorista. Base 100=2010



Fuente: Encuesta de Índices de Comercio al por Menor (noviembre 2013).

Esta tendencia positiva, aunque débil, no se atisba, en absoluto, en la Comunidad de Madrid, donde las circunstancias en el momento actual, son bien diferentes. Aún cuando la tasa de variación de la actividad minorista no muestra en Madrid (-1,20 %) una caída superior a la de Cataluña (-1,33 %), sin embargo, se observa una amplia brecha entre las tasas de variación del empleo, ya que mientras en Cataluña cae con una tasa significativamente inferior a la nacional (-0,6 %), en Madrid sufre una reducción notablemente superior al conjunto del país (-5,3 %). Estos datos no permiten apreciar ningún síntoma por el cual, la mayor liberalización horaria haya contribuido a mantener el empleo del sector, y mucho menos a incrementarlo en el ámbito geográfico de su implantación. Ni las cifras de variación de la media en lo que va de año para los tres agregados (-1,9; -1,3 y -3,5 %), ni la tasa de variación anual fechada en julio 2103, (-1,6; -1,1 y -3,3 %), ofrecen evidencia alguna sobre un efecto favorable de la liberalización sobre el empleo.

Entre las razones que pueden justificar esta observación se encuentra que el empleo está tan asociado a la estructura empresarial como al crecimiento de la actividad. Al no producirse en el último año un crecimiento de la actividad, la destrucción de empleo se ha acentuado o moderado en función de las estructuras empresariales previas de cada CCAA.

Las grandes ciudades se caracterizan por tener una fuerte presencia de diversas cadenas de distribución, tanto pequeñas como grandes, en las que se concentra un porcentaje importante de las ventas minoristas. Estas empresas ajustan su empleo a las condiciones económicas generales, y a las de la competencia y las de demanda, sin más restricciones, que las impuestas por la normativa laboral, en estos momentos escasas. Por el contrario, en las áreas espaciales con menor densidad poblacional, donde el comercio no está tan concentrado en empresas con un modo de distribución en cadena, sino que perviven las empresas unilocalizadas, pequeñas

y tradicionales, hay más autoempleo y por tanto más resistencias o barreras a la destrucción del mismo. En la Tabla 4 se presentan las tasas de variación anual y en lo que va de año, tanto de la actividad comercial como del empleo por modos de distribución para el mes de octubre de 2013. Se comprueba que, salvo las grandes cadenas, el resto de los formatos comerciales han experimentado una importante pérdida en tasa media anual de cifra de negocio, que se ha trasladado directamente a pérdida de empleo en las empresas organizadas como pequeñas cadenas, mientras que en las empresas unilocalizadas la caída en el empleo no es de magnitud similar. Por su parte, las grandes cadenas (salvo las grandes superficies) han soportado mejor la pérdida de actividad, con decrementos de la cifra de negocio más moderados que el resto de los formatos, que incluso han alcanzado signo positivo en el mes de octubre. Así, entre octubre de 2012 y de 2013, las grandes cadenas, han empeorado el empleo en (-1,6 %) mientras que su actividad ha crecido en un modesto 0,3 %. Los datos mostrados, aunque solo pueden considerarse indicios, muestran que, en lo que va de año, las empresas unilocalizadas son las que menos empleo han perdido en relación a la pérdida de actividad. Por lo que, parece que son este tipo de empresas las que mejor garantizan la estabilidad del empleo en tiempos de fuertes crisis de consumo interno y de demanda dirigida al sector comercial.

Tabla 4. Índices de ventas y empleo por modo de distribución. En porcentaje

Modo de distribución	Índice de ventas (octubre 2013)*		Índice de empleo (octubre 2013)	
	Tasa de variación anual	Tasa de variación en lo que va de año	Tasa de variación anual	Tasa de variación en lo que va de año
Gran superficie	0.0	-5.5	-3,0	-3,6
Gran cadena	0.3	-0.8	-1.6	-0.5
Pequeña cadena	-1.1	-5.9	-4.3	-4.8
Empresa unilocalizada	-0.4	-6.6	-0.7	-1.1

* Índices de cifras de negocio corregidos de efectos estacionales y de calendario. Precios constantes (base 2010).

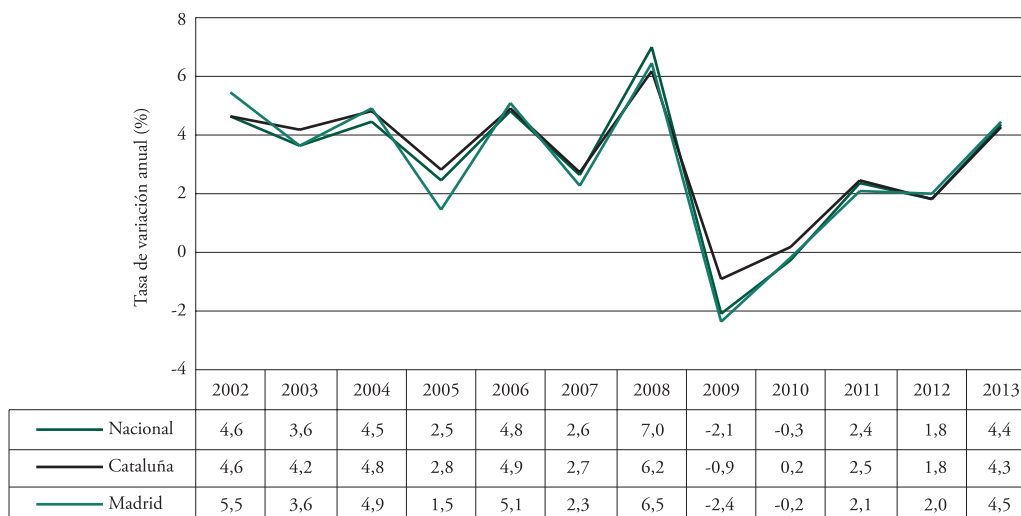
Fuente: Índices de Comercio al por Menor. INE (noviembre de 2013).

5.3. Efecto sobre los precios de venta minorista

Con los datos de la Encuesta de Precios al Consumo (IPC) de bienes comercializables referentes al mes de julio⁴, y considerando que la liberalización de los horarios comerciales afecta principalmente a las categorías de bienes de gran consumo, vestido y calzado y menaje del hogar, en los gráficos siguientes se analiza la evolución de la tasa anual de variación de los precios en las citadas categorías, mostrando el efecto diferencial entre la Comunidad de Madrid y el promedio nacional y Cataluña, que no ha modificado su política de apertura horaria.

⁴ En julio de 2013 hace un año que entró en vigor la medida de liberalización de horarios comerciales en Madrid del año 2012.

Gráfico 4. Evolución del IPC. Alimentos y bebidas no alcohólicas. Base 100=2011

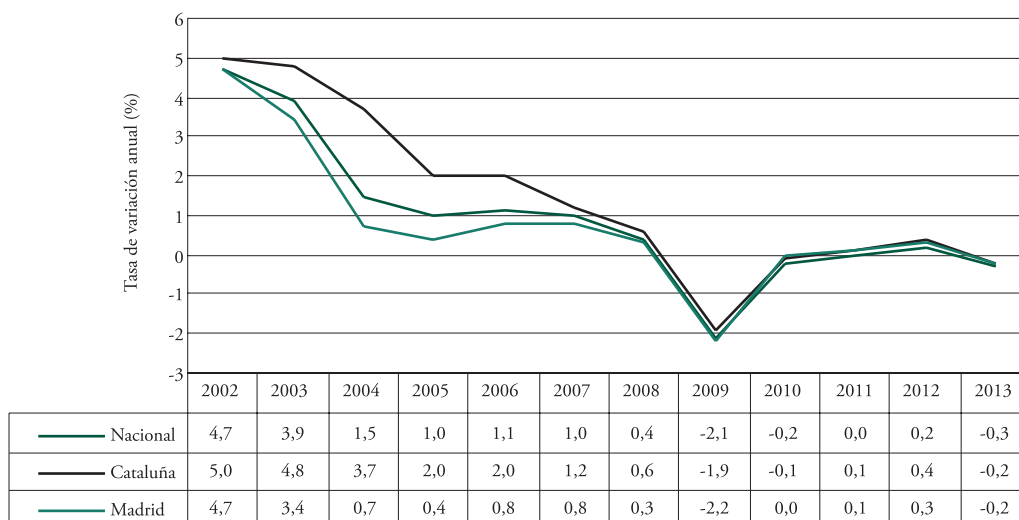


Fuente: IPC (noviembre de 2013). INE.

Como puede verse en los Gráficos 4 y 5, la Comunidad de Madrid, con libertad horaria completa, no presenta en el último año tasas de variación en los precios de los alimentos y bebidas y vestido y calzado inferiores a las del conjunto nacional, por el contrario las supera en una décima en ambas categorías de productos y frente a la evolución en Cataluña, la diferencia es de dos décimas en alimentos y bebidas y nula en vestido y calzado. No es posible, por tanto, concluir, en base a estos datos, que la mayor apertura de los establecimientos comerciales de alimentación y de vestido y calzado en Madrid haya motivado una tendencia en los precios menos inflacionista y un comportamiento más eficiente de las cadenas minoristas que en el resto de España.

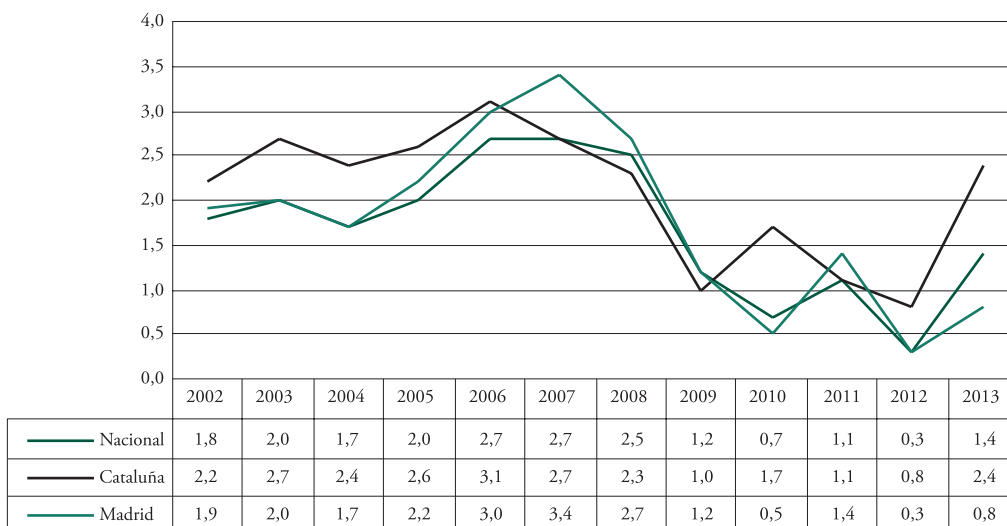
Por el contrario, en el Gráfico 6 se observa que el comportamiento de los precios minoristas en la Comunidad de Madrid en la categoría de menaje del hogar durante el último bienio (2012-2013) se ha situado por debajo de la tasa de variación anual de precios de Cataluña y en 2013 por debajo de la media nacional. Esta circunstancia no se verifica de forma recurrente en los últimos diez años, ya que hasta 2006 y en 2010 Cataluña presentó incrementos anuales de precios superiores a la media nacional y a la de la Comunidad de Madrid, mientras que de 2007 a 2009, así como en 2011 la comparación de la evolución de los precios conduce a concluir en sentido contrario. Con respecto a la media nacional, Madrid solo muestra un mayor ajuste en los precios durante 2010 y 2013. Esta observación, podría considerarse un indicio débil de los efectos beneficiosos de la liberalización comercial sobre la eficiencia. Este resultado, viene a reafirmar la insuficiente robustez estadística que se encuentra en los análisis que tienen por objeto relacionar el grado de regulación (Tabla 3) o de liberalización comercial (Gráficos 4,5 y 6) con las tendencias inflacionistas de los precios.

Gráfico 5. Evolución del IPC. Vestido y calzado. Base 100=2011



Fuente: IPC (noviembre de 2013). INE.

Gráfico 6. Evolución del IPC. Menaje de hogar. Base 100=2011



Fuente: IPC (noviembre de 2013). INE.

6. Conclusiones

Las principales conclusiones que se obtienen de este trabajo se agrupan en tres grandes apartados.

En primer lugar, que la intensidad regulatoria del sector del comercio minorista español, medida mediante el ISRC, ha evolucionado desde 1997 siguiendo cuatro fases diferenciadas, situándose la fase de mayor crecimiento de la intensidad regulatoria entre 2001 y 2004 y la fase de saturación regulatoria entre 2005 y 2008, año a partir del cual se produce una tendencia generalizada hacia la liberalización.

En segundo lugar, se puede afirmar que el efecto de la regulación comercial sobre el desempeño del sector es, en general, limitada, y que su impacto es, sin ninguna duda, muy inferior a ejercido por las condiciones de demanda interna asociadas a las diferentes fases del ciclo económico. En todo caso, los trabajos realizados hasta el momento muestran, con cierto grado de unanimidad, que la regulación versus la liberalización manifiesta en mayor medida sus efectos sobre la estructura comercial, sobre el número de puntos de venta y el tipo de formatos, que sobre la actividad económica, el empleo y la eficiencia del sector

Por último, no se encuentran indicios suficientes para afirmar que la liberalización total de horarios comerciales provoca los efectos esperados en aumento de la cifra de negocios, en el empleo y en la eficiencia del sector. Por el contrario, el referente madrileño, un año después de la entrada en vigor de la citada medida, arroja caídas de actividad similares al resto de CCA y mayores contracciones del empleo. Además, respecto al IPC de los tres grandes sectores comerciales a los que les podría haber afectado significativamente la reforma liberalizadora de la Comunidad de Madrid, solo el correspondiente a productos de menaje para el hogar muestra indicios débiles de haber trasladado a los precios en 2013 la potencial mejora en la eficiencia que se le presume a la nueva medida.

Referencias bibliográficas:

- ACES-CEPREDE (2010): «Impacto económico de la Regulación Comercial en España», Aces.
- CONWAY, P. y NICOLETTI, G. (2006): «Product Market regulation in the Non-manufacturing Sectors of OECD Countries: Measurement and Highlights»; *OCDE, Economic Department Working Paper* nº 530, diciembre.
- CRUZ ROCHE, I.; YAGÜE GUILLÉN, M. J. y SÁNCHEZ PÉREZ, M. (coords.) (2011): «El Comercio Minorista en España: Análisis de los modelos comerciales de las Comunidades Autónomas, impacto de la regulación comercial y, en especial, de la normativa sobre horarios comerciales»; *Mercasa*.

- MATEA, M. L. y MORA, J. S. (2007): «Una aproximación a la Regulación del Comercio al por menor a partir de Indicadores Sintéticos»; *Boletín Económico* (91); Octubre, Banco de España.
- MATEA, M. L. y MORA, J. S. (2009): «La evolución de la Regulación del Comercio Minorista en España y sus implicaciones macroeconómicas»; *Documentos de Trabajo* (0908); Banco de España.
- FMI (2004): «Spain 2003 Article IV Consultation»; *Country Report* (04/89); marzo.
- HOFFMAISTER, A. W. (2006): «Barriers to Retail Competition and Prices: Evidence from Spain»; FMI, *Working Paper* WP/06/231.
- NICOLETTI, G.; SCARPETTA, S. y BOYLAUD, O. (2000): «Summary Indicators of Product Market regulation with an Extension to Employment Protection Legislation»; *OCDE, Economic Department Working Paper* nº226, abril.
- SÁNCHEZ, M.; CRUZ, I. y JIMÉNEZ, D. (2008): «Desempeño de la Política Comercial Pública en España»; Universidad Autónoma de Barcelona, *Documents de Treball* nº08/5, junio.





MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

25

- I. Flexibilización de mercados
- II. Fiscalidad y reforma de la Administración
- III. Capacidad empresarial, financiación e internacionalización
- IV. Innovación y política industrial
- V. Capital humano



INFORME DE 2013 DE LA COMISIÓN PARA LA REFORMA DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

Alejandro Nieto García
Universidad de Alcalá

Resumen

Recientemente ha sido presentado el informe *Reforma de las Administraciones públicas*, elaborado por una específica Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), y presentado oficialmente por cuatro ministros y varias de altas autoridades, pero que ha pasado desapercibido y que por su significado, aunque no sea por su contenido material, es examinado con cierta atención en el presente artículo. Se trata de un documento de casi trescientas páginas en el que se condensa lo hecho –y por hacer– en este punto por el actual Gobierno a través de una comisión integrada fundamentalmente por directores generales de la Administración del Estado. La CORA ha elaborado un total de 218 propuestas de medidas, de las que 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración pública; 119 tienden a eliminar duplicidades con las Comunidades autónomas y dentro del Estado; 41 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 39 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración Institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales. Las medidas de carácter horizontal suman un total de 63 mientras que las medidas que afectan a sectores concretos son 155. En cuanto a los ministerios responsables para la ejecución de las medidas, destaca el de Hacienda y Administraciones Públicas.

Abstract

The Reform of Public Administrations report was recently presented, which was drafted by a specific Committee for the Reform of Public Administrations (CORA), and officially presented by four ministers and several high-ranking authorities. However, it was practically ignored and, due to its meaning, although not its material contents, it is examined in some detail in this article. This document, nearly 300 pages long, condenses what has been done –and still remains to do– in this area by the current government through a committee primarily made up of general directors of the state administration. CORA has created a total of 218 proposed measures, of which 11 are general and horizontal across all fields of the public administration; 119 are aimed at eliminating duplications between the autonomous communities and within the state; 41 remove formalities, simplifying procedures and making citizens' access to the administration more straightforward; 39 improve the management of shared services and resources; and eight rationalise the institutional administration, both in the regulatory sphere and by suppressing and integrating 57 public state institutions. Horizontal measures total 63, while the measures that affect concrete sectors number 155. Standing out as a ministry responsible for executing the measures is the Ministry of Finance and Public Administrations.

1. La Comisión y su Informe

Buena parte de los políticos españoles, un grupo de «expertos» que han hecho de esta materia su profesión y la casi totalidad de quienes cultivan la ciencia administrativa están obsesionados por la reforma de las Administraciones públicas: un mantra constante, un estribillo que cantan sin descanso desde hace más de medio siglo. Con tenacidad –en su tiempo muy rentable política y económicamente– que no conoce el desaliento y que se expresa con publicidad machacona están consiguiendo desinteresar a todos, tanto a los administrados como a los mismos administradores, y trivializar la cuestión hasta lograr que pase desapercibida y borrada

de todas las agendas públicas. Pero ahí sigue y reaparece intermitentemente de manera oficial aunque solo sea para justificar la existencia de una nómina de varios cientos de especialistas que cada vez se dedican menos a la reforma y más a la aireación de lo que hacen o, mejor dicho, de lo que no hacen. Su manifestación más reciente ha sido la presentación de un voluminoso Informe titulado cabalmente *Reforma de las Administraciones públicas*, elaborado y editado por una específica Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA), presentado oficialmente a bombo y platillo nada menos que por cuatro ministros y una nube de altas autoridades, pero que ha pasado desapercibido y que por su significado, aunque no sea por su contenido material, es examinado con cierta atención en el presente artículo.

Se trata de un documento de casi trescientas páginas de gran formato y apretada letra en el que se condensa lo hecho –y por hacer– en este punto por el actual Gobierno a través de CORA: comisión integrada fundamentalmente por sesudos directores generales de la Administración del Estado, que deben disponer de tiempo y conocimientos bastantes para atender tan compleja tarea, ayudados por un consejo asesor en el que participan innumerables miembros de toda procedencia y del que solo se ha dado a conocer un nombre propio: el de Tomás-Ramón Fernández Rodríguez, prestigioso catedrático de Derecho Administrativo, publicista eminente, abogado de renombre y funcionario experimentado. Un pabellón de garantía, desde luego, pero que quizá no sea suficiente para cubrir una embarcación tan averiada. A juzgar por su estilo los autores directos de este voluminoso Informe deben ser los expertos de siempre: especialistas, ya que no de reformar las Administraciones, al menos de redactar papeles sobre la reforma administrativa y de elucubrar fórmulas milagrosas que pueden arreglarlo todo, según veremos más adelante.

La CORA ha elaborado un total de 218 propuestas de medidas, de las que 11 tienen carácter general y horizontal para todos los ámbitos de la Administración pública; 119 tienden a eliminar duplicidades con las Comunidades Autónomas y dentro del Estado; 41 eliminan trabas, simplifican los procedimientos y facilitan el acceso de los ciudadanos a la Administración; 39 mejoran la gestión de los servicios y medios comunes; y 8 racionalizan la Administración institucional, tanto en el plano normativo como mediante la supresión e integración de 57 entidades públicas estatales. Las medidas de carácter horizontal suman un total de 63 mientras que las medidas que afectan a sectores concretos son 155. En cuanto a los ministerios responsables para la ejecución de las medidas, destaca con gran diferencia sobre los demás el de Hacienda y Administraciones Públicas. ¿Quién puede ofrecer más?

Huelga decir que también se ha atendido la incidencia internacional. La OCDE está realizando una revisión del modelo y un informe sobre las propuestas de reforma de la CORA, que presumiblemente no será tan sincero como el que aquí se expone. Y la Comisión Europea ha manifestado su interés en analizar la implementación e impacto que tales medidas están teniendo en el incremento de eficiencia del conjunto de Administraciones públicas y también es probable que tenga cortesía e imaginación suficiente para encontrar datos positivos que los analistas independientes españoles no encuentran por ninguna parte.

2. Las experiencias del pasado inmediato

La reforma administrativa en sentido moderno –que entonces se escribía con mayúscula– fue descubierta en los años 50 del siglo pasado por López Rodó y cuajó en unas severas transformaciones orgánicas, funcionales y funcionariales de la Administración española, a la sazón demasiado anticuada. Muchos la criticamos de inmediato con dureza; pero ahora tenemos que reconocer –yo, desde luego– que con todos sus notorios defectos, fue preparada con seriedad, ejecutada con energía y que produjo un cambio positivo que todavía se percibe. A partir de entonces, sin embargo, ya todo ha sido rutina y propaganda, alimentada por falanges de becarios, pretendidos especialistas, funcionarios públicos y asesores privados: parásitos voraces de presupuestos que en algunas legislaturas han sido más que generosos. Molinos que hacían mucho ruido y no daban harina.

El oficio de reformador burocrático es sencillo. Basta saber inglés y viajar –sea con becas o con dietas– por Inglaterra y los Estados Unidos (ahora se puede hacer en internet, pero eso ya no es tan grato) regresando con las maletas llenas de informes, proyectos y papeles varios recogidos al azar y que luego en España son traducidos atropelladamente camino del Boletín Oficial del Estado y se explican con devoción en las Escuelas de Funcionarios y de Administraciones Públicas. La consigna es copiar cuanto se pueda, en la teoría y en la práctica, ignorando que si copiar bien puede ser peligroso, copiar mal y sin reflexionar suele ser inútil cuando no fatal.

Andando los años los expertos, viajeros infatigables, descubrieron en el Reino Unido que eso de la reforma se había pasado de moda y que lo que se llevaba en el mundo era «la modernización» y a la modernización administrativa de España se dedicaron con su acostumbrado entusiasmo, logrando en la década de los 90 unos resultados abrumadores, que merecen ser recordados:

En 1989 hizo público el Ministerio para las Administraciones Públicas un documento titulado *Reflexiones para la modernización de la Administración*. En los años inmediatamente siguientes se celebraron innumerables jornadas y congresos, de los que interesa destacar aquí los siguientes, publicados todos por el mismo Ministerio: *Jornadas de modernización de las Administraciones públicas* (julio 1990); *La formación de directivos para la modernización de la Administración pública* (junio 1991); *Modernización administrativa y formación* (octubre 1991). Todos ellos con una elevada participación de expertos internacionales. Paralelamente la Inspección General de Servicios para la Administración Pública realizó en 1990 y publicó el llamado *Estudio Delphi: la modernización de los procedimientos de actuación de la Administración pública*. Por Acuerdos del Consejo de Ministros de 15.11.1991 y 30.3.1992 se inició y aprobó, respectivamente, el minucioso *Plan de modernización de la Administración del Estado*. Por Acuerdo de 16.9.1994 se aprobó el *Acuerdo Administración-Sindicatos para el período 1995-1997*, con objeto de profundizar en la modernización de la Administración pública, siguiendo la línea de otro anterior de 1991. En septiembre de 1996 se publicó por el Instituto Nacional de Administración Pública un documento titulado *Modernización y cambio en las Administraciones públicas*.

Para no alargar innecesariamente la lista, baste con estas sumarias referencias dado que la bibliografía de aquellos años es oceánica. Pero nadie pregunte por los resultados efectivos de aquellos esfuerzos imperiales. Nada queda y hasta su memoria se ha borrado, aunque no del todo porque los animosos autores del Informe que se va a analizar aquí han seguido fielmente sus huellas dispuestos, como sus predecesores, a emborronar cientos y miles de páginas sin preocuparse lo más mínimo de su efectividad. Todos preocupados por la regla de oro de las asesorías públicas: entrega el documento, coge el dinero y corre sin dejar huella.

En cualquier caso el Plan de Modernización de 1992 –un hito, según sus autores, en la historia de la Administración española– comprendía 204 proyectos individualizados y fue el fruto del trabajo infatigable de 1.300 funcionarios, incluidos los altos cargos del Ministerio de Administraciones Públicas. Los autores del Informe de 2013 no han querido ser menos y han presentado 207 medidas de reforma sin llegar a cifrar el número de colaboradores, que no han de ser menos que los de 1992. Estas coincidencias sobrecogen y es de suponer que en 2022 vuelvan a trazarse planes grandiosos sobre el mismo devastado solar.

Para repetir idéntico estribillo ahora no se invoca la modernización, pues lo que está de moda es la crisis económica, pasando por alto que uno de los factores más relevantes de tal crisis no ha sido la economía por sí sola sino cabalmente la deplorable gestión pública de ella. Porque si la Administración pública de los años 80 no supo adaptarse a las condiciones de la democracia, la del siglo XXI no sabe adaptarse a las exigencias de la economía actual: un extremo que ignora el Informe bien sea por pereza o por falta de fuerzas. Los empresarios no han visto nunca a las Administraciones públicas a su lado sino enfrente de ellos dispuesta a frenar sus actividades con inspecciones agobiantes y arbitrarias y a parasitar los frutos de sus esfuerzos, aunque eso sí ofreciendo una tentadora colaboración delictiva, fuente constante de corrupción y de desviaciones a la hora de subvencionar. *Datos y circunstancias que naturalmente no aparecen en el Informe y que, consecuentemente, la CORA no ha considerado necesario afrontar.*

Las mejores lecciones del pasado son las que se deducen de los fracasos, que conviene estudiar con más cuidado que los éxitos. En España no supimos conectar las estructuras y los procedimientos públicos con las instituciones democráticas, no obstante lo mucho que se hablaba de ello. Pronto sabremos si se va a dejar pasar ahora la oportunidad de conectar Administración pública y economía. A juzgar por el Informe parece que se va a repetir el mismo fracaso.

Lo que sí se ha implantado, al menos, en casi todos los servicios públicos es una elevada tecnificación. En este punto la dirección y la gestión han aceptado sin vacilar el reto tecnológico y con resultados aceptables pues hay que ser tolerantes con los inevitables errores humanos y organizativos de los que a diario se tienen noticias, agravados innecesariamente por arrogantes peculiaridades autonomistas. Aunque sin olvidar que este progreso no se ha debido a fórmulas geniales de alguna comisión sino a la efectividad con que se imponen, poco menos que automáticamente, las nuevas tecnologías.

3. Las grandes realizaciones y prevenciones de los últimos años

Lo que primordialmente separa al autor de este comentario de los autores del Informe de referencia es, dicho sea de una manera precisa aunque un tanto pedante, su distinto enfoque metodológico. La CORA *carece en absoluto de sentido crítico*: sus miembros van anotando las medidas reformadoras que el actual Gobierno ha adoptado en los últimos años y se limitan a constatar su existencia sin contrastar nunca su buena voluntad, que se supone, con su calidad técnica ni mucho menos con su eficacia real. En el Informe basta que se haya dictado una disposición para que la reforma se haya producido y por descontado el vicio o la carencia se dan por corregidos sin más. Sus autores han demostrado tanto celo como imaginación a la hora de escudriñar el pasado inmediato de las actuaciones públicas y allí donde han encontrado algo que, aunque sea remotamente, parezca tener un contenido reformador, se han apresurado a anotarlo como fruto de una planificación racional y cuidadosamente previsora.

Para comprobarlo basta leer el resumen que hace de las actuaciones desarrolladas con este fin por el Gobierno desde diciembre de 2011 y que abarca nada menos que los siguientes campos:

- A) Disciplina presupuestaria y técnica.
- B) Racionalización del sector público, supresión de órganos y entidades duplicadas, ineficientes o no sostenibles: a) Eliminación de duplicidades con las Comunidades autónomas. b) Racionalización de la Administración institucional y del sector público empresarias y fundacional del Estado. c) Reforma local.
- C) Mejora de la eficiencia de las Administraciones públicas: a) Medidas de empleo público. b) Implantación del sistema de medición de la eficiencia. c) Nuevo procedimiento de elaboración de los capítulos 2 y 6 de los Presupuestos generales del Estado. d) Ley de impulso de la factura eléctrica y creación del Registro contable. e) Gestión de servicios y medios comunes. f) Reforma de la ley de subvenciones.
- D) Administración al servicio de los ciudadanos y de las empresas: a) Ley de unidad del mercado. b) Codificación del Derecho. c) Ley de deuda comercial. d) Manual de reducción de cargos. e) Grandes proyectos de simplificación. f) Impulso de la administración electrónica. g) Apoyo a las empresas y a la inversión h) Atención al ciudadano.

En verdad que al leer esta lista el español puede estar orgulloso de su Administración pública, satisfecho del celo de sus últimos reformadores y hasta cabe que se pregunte qué es lo aún falta por hacer. Leyendo este documento se tiene la sensación de que desde hace algún tiempo el Gobierno no ha tenido otro cuidado que el de reformar sus estructuras y actuaciones para adaptarlas a las exigencias de una implacable situación de crisis, que se ha querido prevenir aun antes de que se asomara.

Ahora bien, la CORA no se ha dado por enterada de la distancia que media entre la letra de una medida oficial y la descarnada realidad. Porque lo que aquí aparece es una simple muestra de Derecho-ficción y lo que falta es un análisis de lo que verdaderamente se ha hecho y no regodearse en la vaciedad de lo que se ha dicho que se debe hacer. El ciudadano lo que percibe son las realizaciones y no vive de las palabras. Quien se contenta con ellas, nunca es tomado en serio y esto es lo que ha sucedido con este espectacular Informe, al que nadie hasta ahora ha hecho el menor caso. Ha pasado desapercibido y es de suponer que ya le habrán guardado en el desván de los trastos inútiles; mientras sus autores habrán empezado a preparar el siguiente con la misma autosatisfacción e infatigable entusiasmo burocrático. Reformar las Administraciones públicas no consiste en crear comisiones de reforma y en elaborar minuciosos informes, pues nada se adelanta con predicar cuando no se da trigo.

4. Corregir los efectos y mantener las causas

El segundo error metodológico en que ha incurrido la CORA ha sido en *haberse detenido en la fase de la identificación de carencias y disfunciones de las Administraciones públicas sin haberse atrevido a indagar sus causas*. Para ilustrar esta proposición puede servir el ejemplo de una de las grandes bazas del Informe: la supresión (por desaparición, fusión o absorción) de organismos no estrictamente necesarios.

Algunos se han suprimido, en efecto, pero como no se han tocado las causas, poco o nada se ha adelantado dado que –por así decirlo– se han dejado fértiles las madres que los procrearon y es previsible, y aun seguro, que a no tardar mucho los suprimidos reaparecerán de nuevo. Quienes tenemos edad y memoria sabemos que hace sesenta años intentó esta misma operación López Rodó y suprimió un buen puñado de organismos autónomos, cuyas ausencias se repusieron de inmediato con otros nombres, de tal manera que a las decenas de desaparecidos siguieron las centenas de reaparecidos, que hoy son miles, aun descontando los que la CORE ha dado de baja. Esto es achicar el agua de un bote dejando sin tapar el boquete abierto en su casco. Un boquete del que ni siquiera se habla porque hay cosas que no se pueden tocar. *El alcance de este documento no se mide por lo que dice sino por lo que silencia. De la misma manera que la sinceridad del movimiento reformador no debe calificarse por lo que corrige sino por lo que respeta.*

El Informe no se pregunta por las causas de esta proliferación incesante. Y eso que tampoco había que buscar mucho ya que a la vista están. Estos organismos satélites sirven en unos casos como asilo de políticos ya amortizados, como banderín de enganche de nuevos militantes, como ejército de reserva de los partidos, como premio de fidelidades y en todo caso como escudo de protección de irregularidades, ilegalidades y hasta delitos. Los órganos administrativos, con sus garantías y controles, por muy formales que sean, no son cómodos para los aventureros que aspiran siempre a vivir en una zona descontrolada, en una isla de impunidad. La piratería se ejerce mejor en un buque corsario que en un navío de la Armada oficial. Y en España la Administración oficial se ha traspasado a naves de corsarios y bucaneros donde se pueden

refugiar los políticos jubilados y los trapisondistas de profesión. Pues mientras eso siga así, mientras no se vaya a las causas, es ingenuo o hipócrita remediar sus efectos aislados. Repárese de nuevo en lo que hizo López Rodó a este propósito, sígase el rastro de la política que se ha practicado después y compárese su letra con la interminable lista de las criaturas posteriores. El Informe, en suma, va dirigido a los que tienen mucha fe y poca memoria.

El problema de la CORA es que no quiere reconocer los defectos y carencias capitales de las Administraciones públicas y se fija solo en algunos de sus efectos y consecuencias, dejando intactas las causas. Los ciudadanos —que no son de ordinario los «clientes» de la Administración, como ahora se les llama, sino sus víctimas— claman contra algunas de sus características más salientes: la corrupción, la lentitud, la incapacidad, la voracidad interventora y expoliadora, la impunidad y tantas otras disfunciones de bulto. Ahora bien, para la CORA nada de esto existe y pretende desatascar las tuberías del aparato sin aludir a la cal que las obstruye o a las roturas que padecen. El Informe se detiene en los efectos y no rastrea las causas. Si tal hubiere hecho, habría ahorrado el 90 % del papel inútilmente gastado y otro tanto de las retribuciones de las personas que han intervenido en su pedantesca redacción: escuadrones de expertos, cuyo número, cualificación y nombramiento se silencia con cuidado incluso en las muchas páginas que se dedican a la transparencia. Transparencia sí, pero no en mi oficina.

La CORA está regida por autoridades que tienen mucho que hacer en sus cargos oficiales y atendida por expertos que tienen mucho que perder si dicen lo que a los superiores no gusta. Lo prudente es, por tanto, cerrar los ojos y escribir al dictado a tanto la línea. *El objetivo, en definitiva, es programar reformas al por mayor, consignarlas en un documento que pocos van a leer y procurar que lleguen al Boletín Oficial a sabiendas de que probablemente no serán aplicadas; pero lo que importa es la publicación y la publicidad, no el cumplimiento.*

A mi modesto juicio habría que haber empezado por seguir el destino de las reformas del pasado y aprender de sus fracasos. Hace un momento se ha aludido a los organismos muertos y resucitados. Los recuerdos no pueden ser más elocuentes. ¿Qué se hizo de las Oficinas de Información que no informaban y sobre las que ahora se insiste tanto? ¿Qué de los plazos de tramitación y resolución que no se atienden y cuya exigencia se reitera en cuantas oportunidades aparecen? ¿En qué acabó la pesadilla de las relaciones de puestos de trabajo, el gran descubrimiento de las últimas reformas de la Función Pública? ¿Qué hubo de los silencios administrativos, positivos o negativos, que se suprimieron de un plumazo normativo? ¿Cómo se valoran las exigencias formales de mérito y capacidad para la provisión de cargos públicos? ¿Quién puede seguir las diecisiete reformas de la legislación de contratos o contar siquiera las innumerables de la legislación fiscal? ¿A dónde fueron las docenas de miles de expedientes dormidos que no despertarán nunca y de pleitos desaparecidos para siempre? No vale la pena continuar preguntando por lo que no tiene respuesta y quizás por ello los expertos de la CORA apartan la vista.

Entre nosotros arbitrar reformas está al alcance de cualquiera, publicarlas en el Boletín Oficial ya es difícil, cumplirlas imposible. Por esta razón nadie hace caso ya a músicas e informes. Y cuando digo nadie no me estoy refiriendo a ciudadanos rebeldes o a jóvenes antisistema ya que son las propias Administraciones las que se niegan en redondo a aplicar la ley. ¿Qué hacen las

Comunidades Autónomas y los entes locales con las leyes más solemnes, con las reformas más severas? Solo las aplican cuando les convienen y se reservan el derecho de valorar su conveniencia como tampoco tienen reparos en reconocerlo públicamente. Preparar y anunciar reformas es un juego inocente, aunque no barato, que no hace daño a nadie. Si nos atuviéramos a las reformas efectivas, con dos páginas del Informe bastarían, incluyendo desde luego las de letra pequeña.

Frente a unas afirmaciones tan tajantes se podrá decir que algo se ha hecho, que algo queda y se pone de ejemplo la realidad del «adelgazamiento» del aparato del Estado, que puede comprobarse y del que se alardea como si la supresión de organismos, la expulsión de empleados y la reducción de retribuciones fuese la mejor conquista de una reforma administrativa. Ahora bien ¿qué clase de reforma ha sido esta?

Reformar es literalmente alterar algo, sea para bien o para mal, sin perjuicio de que cuando se habla de reformar la Administración se esté pensando siempre en alteraciones positivas con las que se pretende suprimir defectos y que las cosas vayan a mejor. *Adelgazar el aparato del Estado como consecuencia de recortes presupuestarios no es necesariamente una reforma positiva*, sobre todo cuando se reduce con criterios automáticos. Suprimir la gasolina de los vehículos policiales, reducir el consumo de tinta y papel en las oficinas, no prorrogar los contratos de mantenimiento del aparataje informático, interrumpir un curso universitario impidiendo la culminación de una carrera, reducir el pienso de los animales de un laboratorio de investigación... Para la CORA todas estas operaciones son reformas administrativas y así las exhibe por el ahorro que significan, aunque hayan supuesto que las patrullas de vigilancia no puedan salir a la calle, que los expedientes se paralicen o que las investigaciones se suspendan haciendo inútiles años de trabajo. El recorte racional es necesario, el irracional es negativo y por lo común de efectos multiplicadores. Las recetas, tal como se están aplicando son desastrosas; pero para la CORA son buenas reformas administrativas, pasando por alto la urgencia de reformar las técnicas de aplicación de unos recortes presupuestarios imprescindibles. Adelgazar es perder el peso sobrante y no amputar un brazo activo, que también pesa aunque sea más fácil dar un tajo a ciegas que seguir una dieta estudiada.

5. Con la Iglesia hemos topado, amigo Sancho

La Administración española está montada sobre una serie de desconfianzas que, por muy justificadas que sean, provocan disfunciones constantes y complican extraordinariamente las reformas que pretenden corregirse.

Por lo pronto, el Legislador desconfía de la Administración, a la que somete a tantas trabas preventivas que terminan haciéndola ineficaces y obligan –o, al menos, invitan– a la Administración a inventarse mecanismos de escapatoria. El más sencillo, desde luego, es el incumplimiento de las normas de vigilancia y control: una grave disfunción que obliga al Legislador a reforzar sus precauciones provocándose un círculo vicioso interminable, puesto que el aumento de precauciones aumenta la ineficacia y desemboca en incumplimientos mayores

si se quiere actuar con cierta eficacia, y así hasta el infinito. Sin olvidar, por otra parte, que los incumplimientos bienintencionados cuando se inspiran en la eficacia, pueden desviarse fácilmente para dar paso a la corrupción. Y no es eso solo. Más atrás se ha visto el caso de la proliferación de organismos autónomos como refugio de corruptelas, mas tampoco hay que descartar la existencia de otros que han nacidos forzados por la rigidez de los procedimientos y controles comunes. En esta situación la pretendida reforma de supresión de tales organismos no puede funcionar porque deja intactas las causas.

En un nivel distinto los Tribunales desconfían de la Administración. Los jueces, acostumbrados a las denuncias de los particulares y a los alegatos de los abogados, terminan, como los confesores, considerando siempre el lado oscuro de los seres humanos y solo ven sus pecados. Con esta mentalidad condenan a mansalva e imponen sentencias penitenciales que muchas Administraciones no pueden soportar. Si cumplen la ley a rajatabla no pueden funcionar; y si la incumplen tampoco en algunas ocasiones; pero a los jueces esto no les importa porque se atienden al escalofriante aforismo de *fiat lex, pereat vita*. Con lo cual volvemos a la situación de antes: para resolver este dilema, la Administración tiene que acudir a la trampa y a veces al delito, si es que quiere seguir adelante. Pero estas disfunciones no suelen preocupar a los reformadores, a quienes el funcionamiento real de las instituciones importa muy poco.

Por otra parte, la Administración General del Estado desconfía de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos y, arrepentida de la generosidad constitucional de la autonomía, ahora está comprobando el riesgo que comporta el levantamiento de controles, que intenta volver a imponer con mil pretextos. Pero tanto las comunidades como los entes locales reaccionan con despego y no vacilan en acudir a la resistencia pasiva, que se traduce en desobediencias e incumplimientos disimulados o paladinos. He aquí, en definitiva, un nuevo campo de tensiones y disfunciones, que tanto necesita de una reforma pero que, precisamente por su importancia, los reformadores oficiales no quieren oír hablar de ella.

La peor consecuencia de estas desconfianzas es que traen consigo unas técnicas reformadoras literalmente aberrantes y un uso y abuso desmesurado de la ley. Porque si las Administraciones públicas fueran fiables bastaría una simple recomendación del Gobierno para evitar las disfunciones. No se entiende bien por qué el Gobierno tiene que acudir a una ley para decir a la Administración lo que tiene que hacer, estando él en condiciones –tanto legales como políticas– para imponer orden directamente. Las reformas llegan al techo de lo grotesco cuando el Gobierno presenta un proyecto de ley invitando a las Cortes a que indiquen al Gobierno lo que debe hacer. Si existe voluntad política, no hay ninguna necesidad de dar este rodeo puesto que el Gobierno podría resolver las cuestiones sin acudir al Legislador. Bien mirado, algunas reformas se han frustrado por culpa de una maraña procedimental que se supone viene impuesta por ciertas garantías constitucionales.

En la historia administrativa española se conocen unos pocos casos de reformas de eficacia fulminante y total, a las que ahora no puede acudirse porque lo impide la Constitución. Valgan un par de ejemplos con sus correspondientes lecciones.

Sabido es que los ayuntamientos españoles han sido siempre refugio del caciquismo y la corrupción, que parecían inevitables como fenómenos propios de la cultura nacional. Así hasta que un día unos políticos tuvieron el coraje de emplear un remedio elemental, que cambió la situación en unos meses mediante el sencillo arbitro de colocar en las corporaciones unos funcionarios especiales (secretarios, interventores, depositarios) rigurosamente independientes, puesto que su sueldo estaba fijado por la Administración central que también controlaba sus nombramientos, y que disponían de facultades para paralizar las operaciones ilegales y sospechosas de corrupción. La fórmula funcionó y las Administraciones locales fueron limpiadas en unos meses. Así hasta que con la llegada de la democracia, los alcaldes reclamaron la autonomía entendida naturalmente como liberación de controles y los ayuntamientos han vuelto a las andadas, sin que prácticamente nada pueda hacerse ahora protegidos como están por el escudo de la autonomía y haya habido que acudir a mecanismos complicadísimos para reintroducir algunos controles escasamente eficaces.

Otro ejemplo. Hoy es general el lamento a propósito de los endeudamientos de los entes locales y así sucedía también antes, hasta que se estableció un servicio (estatal) de inspección que podía vetar los presupuestos deficitarios. Así hasta que, al igual que en el caso anterior, invocaron los ayuntamientos la autonomía constitucionalmente garantizada y lograron desmontar el mecanismo de control, que ahora, forzados por la crisis, se intenta restablecer a través de una legislación complicadísima y sospechosa de inconstitucionalidad.

Ni qué decir tiene que el Informe de la CORA pasa de puntillas sobre todas estas cuestiones que están cubiertas por un tabú. Y estos tabúes son los que han desacreditado el Informe y sus reformas pues el país necesita algo más que maquillajes y rectificaciones de letra menuda. «Con la Iglesia hemos topado, amigo Sancho» y si no se pueden tocar ciertas cosas, más vale no engañar a la gente y de paso se ahorrará personal y dinero, que ya es por sí mismo una reforma. *¿Cuánto habrán costado estas comisiones establecidas para ahorrar?*

6. La politización de las Administraciones como causa de su deterioro

Hay reformas de letra pequeña que solo pretenden aliviar –o disimular– las carencias y disfunciones administrativas, sin entrar en las causas y sin tocar las cuestiones delicadas: analgésicos, útiles y recomendables cuando no se puede hacer otra cosa; pero nefastos cuando con tales pretextos no se va al corazón de los problemas. Y esto es lo que está sucediendo con el Informe de la CORA. Ante una situación tan grave –y más con una crisis encima– no valen paños calientes. En mi opinión, y ya en la de muchos, hay que coger el toro por los cuernos antes de que el monstruo nos coja a nosotros. Y al menos en este punto todo el mundo –lo diga o lo calle– está de acuerdo. Hemos caído tan bajo por una *desmesura política que ha desquiciado, es decir, que ha sacado de su quicio, a la Administración del Estado. O empezamos por esto o más vale dejarlo.*

Actualmente han desembarcado los políticos en las Administraciones públicas con una fuerza hasta ahora desconocida. De hecho han desplazado a los altos funcionarios ocupando –es decir, usurpando– sus puestos. Y no contentos con ello, han patrimonializado –es decir, convertido en patrimonio propio– esta institución e incluso sus rentas. Al convertirse la política en una profesión y al multiplicarse hasta extremos desconocidos el número de tales profesionales, han tenido que buscarse trabajo y retribución y ambas cosas han encontrado en el aparato del Estado, aunque para conseguirlo hayan tenido que desalojar a los funcionarios, sus ocupantes tradicionales.

Mas no solo esto. Los políticos no se han contentado con tal usurpación personal sino que, una vez dentro de la Administración, acostumbran a rodearse de consejos de «asesores», clientes políticos en el sentido original del término, con los que constituyen una Administración paralela, que al tiempo de encarecer los costes de la gestión, disminuye su eficacia puesto que se trata de advenedizos a los que no se retribuye su trabajo y su competencia sino que se premia por servicios pasados o se fideliza para compromisos futuros.

Desgracia que se prolonga con un nuevo accidente, a saber, que, además de ocupar los políticos cargos propios de los funcionarios, se ha politizado a estos, convirtiéndoles de grado o de fuerza en servidores del partido y no del Estado.

Vistas las cosas desde esta perspectiva se aclaran inmediatamente buena parte de las aberraciones que afean nuestras Administraciones públicas y ya se entiende con facilidad la proliferación de cargos (para retribuir a los intrusos), la incompetencia de sus titulares (puesto que no son gestores profesionales sino aficionados que van de paso), su irresponsabilidad (dado que no se les pide eficacia sino fidelidad política, que es de lo único por lo que se les tomarán cuentas), su impunidad (ya que si se toca a uno solo queda al descubierto todo el sistema), su rapacidad (habida cuenta de que siendo cargos provisionales han aprovechar el poco tiempo de que disponen) y su indiferencia por la cosa pública (pues su carrera no depende de sus servicios sino de los compromisos políticos). En definitiva, que aun siendo cierto que la politización no es la única causa del deterioro de las Administraciones públicas actuales, es, desde luego, una de las causas de más peso. Y por ello, si no se atiende a tal fenómeno –como sucede con el Informe CORA– se está perdiendo el tiempo y no se podrá ir más allá de las simples «chapuzas».

7. Oposición leal o pacto de Estado

De la misma manera podremos entender un dato constitucionalmente desconcertante que ya ha sido aludido más arriba, a saber, que las reformas, buenas o malas, no logran imponerse casi nunca, debido a que el fraccionamiento político empuja a los partidos de la oposición a oponerse a cualquier cosa, buena o mala, que intente el Gobierno. Por eso, al no tener una oposición enfrente, es más fácil a las Dictaduras imponer sus reformas; lo que resulta casi imposible, al menos en España, en los regímenes democráticos.

Si se quiere de veras hacer efectiva una reforma administrativa hace falta contar con una oposición legal dispuesta a colaborar (que en España se desconoce) o conseguir un pacto de Estado mediante el cual todas las fuerzas políticas –o como mínimo las hegemónicas– se comprometan a cooperar, a respetar lo decidido y a imponerlo en lo que de ellas dependa. Pacto de Estado en su sentido más amplio, o sea, que no solo comprenda a los partidos políticos sino también, como acaba de decirse, a las fuerzas políticas tanto generales como territoriales para incluir también a las comunidades autónomas y a los entes locales y, por supuesto, a los funcionarios. Sin este pacto previo –que ordinariamente habrá de estar formalizado, si bien es posible que se establezca implícitamente– no podrá imponerse jamás entre nosotros una reforma administrativa, y a las experiencias conocidas me remito. Esto exige, naturalmente, una ruptura de prácticas consolidadas y un cambio de cultura política y de gobierno; pero si se quiere lograr algo efectivo, es imprescindible pasar por ahí.

Aunque tampoco puede silenciarse una opción alternativa al pacto, que consiste en el ejercicio de la fuerza o en la amenaza de su ejercicio. Teóricamente es sencillo imponer una reforma apoyada en las bayonetas o en las porras policiales. Pero esos tiempos ya han pasado y en España, afortunadamente, son inimaginables tales métodos. Hoy, de no mediar un compromiso voluntario, únicamente queda un camino de fuerza, que es la financiera. En la medida en que la Administración central del Estado disponga de medios financieros suficientes podrá imponer sus reformas aunque haya de hacerlo a través de complicadísimas maniobras y rodeos. Y esto salta a la vista, porque las escasas reformas que se están imponiendo últimamente –según puede comprobarse en el mismo Informe de CORA– no cuentan con más instrumentos que los financieros: única fuerza –y no la soberanía y mucho menos la racionalidad– que se respeta.

8. El difícil camino de una reforma auténtica

Quede claro, no obstante, que lo dicho es una condición necesaria mas no suficiente. Porque el pacto de Estado posibilita la reforma, pero no es la reforma propiamente dicha, por lo que, superado este prerrequisito, hace falta determinar el contenido material de la eventual reforma y es el caso que, acostumbrados a no entrar nunca en el meollo de la cuestión, los españoles, a la hora de reformar, no se han preocupado nunca de fijar los objetivos fundamentales y se han perdido en los detalles de maquillaje. Doloroso es confesarlo, pero si un día se estuviera en condiciones de imponer una reforma administrativa auténtica y se diera luz verde para iniciarla, no se sabría qué camino tomar porque nunca se ha reflexionado sobre el particular ni mucho menos dialogado. La realidad es que nunca se ha celebrado un debate público mínimamente serio. A todo lo más se conocen desahogos personales de algún autor al que nadie ha hecho caso, seminarios académicos cerrados o esfuerzos de grupos aislados. Pero debates públicos con ambición y alcance: ninguno.

Las reformas se preparan con una verificación de carencias y disfunciones y con el análisis determinante de sus causas. Unas tareas que pueden realizarse sin demasiadas dificultades cuando se cuenta con experiencia y cultura administrativas y una buena dosis de reflexión personal

y más todavía de discusión colectiva. Pero más allá del plano intelectual, que en la medida en que es racional puede llegar a un acuerdo satisfactorio para todos, está el plano político en el que por ser pasional o ideológico, no es posible convencer al interlocutor y no hay otra salida que el compromiso de intereses. Y este es cabalmente nuestro caso.

En definitiva, si difícil resulta imponer –como ya se ha dicho– cualquier reforma, no lo es menos el prepararla. Por lo pronto hay que *saber* hacerlo y para ello no basta leer cuatro libros escritos en inglés con la vista puesta en Administraciones que nos son ajenas o atenerse a cuatro detalles escandalosos que filtran casi a diario los periódicos, sino que hay que tener experiencia y dominar ciertas técnicas que no pueden improvisarse; sin que valga aquí copiar y repetir lo que ya se ha hecho y dicho mil veces. Un funcionario ha escrito que en su Ministerio existe un archivo en el que se guardan múltiples proyectos de reformas, al que acuden periódicamente los políticos que pretenden lucirse con algún éxito y del que se surten a bajo precio de toda clase de estudios e iniciativas.

En segundo lugar hay que *querer* hacerlo y eso es más difícil todavía porque en los encargos se señalan los límites del esfuerzo y las cosas intocables que hay que respetar para que la reforma no se vuelva contra quienes aparentan impulsarla. Únicamente se toleran correcciones de vuelto corto, maquillajes publicitados, gruesas palabras y flacos hechos. Casi nunca se quiere reformar de veras y es suficiente dar la sensación de que se quiere hacerlo aunque, a fuerza de escarmientos, ya cueste mucho engañar a alguien.

Y, en fin, hace falta *poder* hacerlo. Porque en el hipotético caso de que se haya preparado sinceramente una reforma auténtica, los posibles afectados se encargarán de impedir que llegue a consumarse. Las reformas auténticas tienen que derribar muchas cosas y a nadie le gusta cortar en su propia carne. La oposición puede ser rígida, como un muro, o flexible como un almohadón; pero, sea de una manera o de otra, todas las buenas intenciones se quedan en palabras y estas se olvidan pronto, hasta que alguien las recupera y el ciclo torna a repetirse.

9. Intervencionismo, corrupción, inactividad

Las carencias, vicios, disfunciones y contradicciones de las Administraciones públicas son innumerables, pero lo que en la actualidad llama más la atención del ciudadano es la corrupción de sus comportamientos y la inactividad de sus respuestas. La Administración es generosa al prometer y liberal en sus compromisos; mas luego, a la hora de la verdad, no hace nada y para moverla hay que acudir a medios corruptos. En los archivos (¿o en las papeleras?) de las oficinas públicas yacen millones de escritos que los particulares han presentado para reclamar lo que creen suyo, para exigir lo que se les ha prometido, para ejercer sus derechos reconocidos y la Administración ni contesta ni cumple ni hace. Esto es lo que duele a los administrados, que han de acudir a la corrupción para lograr que la Administración se mueva (o para frenar sus movimientos, cuando se ha puesto en marcha). Ahora bien, tal como ya se ha indicado más arriba, los reformadores apartan públicamente la mirada de tan sucias prácticas.

La inactividad y la corrupción son la causa de buena parte de los desvaríos públicos; pero tienen, a su vez, una causa superior, que es el intervencionismo estatal en sus innumerables manifestaciones. Y sobre esta última causa, nada dicen tampoco los Informes. El intervencionismo estatal no es malo por sí mismo. Con frecuencia es recomendable y en ocasiones imprescindible. Sería ilusorio y hasta suicida pretender suprimirlo indiscriminadamente y lo que hay que rectificar es su mal uso.

Sin entrar en la vieja polémica que este comportamiento estatal desata (pues no es propia de este lugar), lo que en estos momentos interesa es lo siguiente: el Estado puede intervenir o no, ya que se trata de una decisión política y con su intervención –o no intervención– puede acertar o equivocarse; pero hay una cosa cierta, a saber: que cuando ha comprometido su intervención, ha de atenerse a tal compromiso y, si se inhibe o no establece medios suficientes, produce una inseguridad nefasta para la vida social y singularmente para la economía. Mientras los ciudadanos vivan en la incertidumbre, todas las contradicciones, todas las corrupciones son posibles, de tal manera que mientras tal situación no se remedie, nada puede funcionar bien.

Acaba de aludirse a los millones (*sic*) de escritos y peticiones que no tienen respuesta en absoluto y a otros tantos a los que se contesta con retrasos desmesurados. Pues bien, no hay reforma legislativa en la que no se haya abordado tal cuestión, que se considera capital, y sin embargo la situación se mantiene año tras año. Porque el legislador hasta ahora no ha encontrado una fórmula viable y las Administraciones públicas (y los jueces) no han querido nunca atenerse a las soluciones que, buenas o malas, la ley ofrece.

En estas condiciones ninguna persona sensata podrá fiarse de unas reformas administrativas que no quieren entrar en estas cuestiones. Al menos abordarlas, reconocer su existencia e importancia, independientemente de que luego tengan éxito o no. Pero no se puede tener confianza en unas reformas que las silencian ya que no es un reformador sincero.

10. Informe de seguimiento

El Real Decreto 479/2013, de 21 de junio, creó la Oficina para la Ejecución de la Reforma de las Administraciones públicas (OPERA), con el objetivo de velar por la ejecución de las medidas incluidas en el Informe de la CORA, asumir su seguimiento, impulso, coordinación y evaluación permanente, así como la formación de nuevas propuestas. Ha sido adscrita orgánicamente al Ministerio de la Presidencia (siendo así que la CORA está adscrita al Ministerio de Hacienda y de Administraciones Públicas), a través de la vicepresidenta del Gobierno y ministro de la Presidencia y tiene dependencia funcional conjunta de los Ministerios de la Presidencia y de Hacienda y Administraciones Públicas. Una fórmula que no parece buen ejemplo de simplicidad, aunque da lugar, al menos, a una exhibición de coordinación, como se ha visto inmediatamente después con el nombramiento de la directora, que ha sido realizado por Real Decreto a propuesta conjunta de la vicepresidenta del Gobierno y ministro de la Presidencia y del Ministro de Hacienda y Administraciones Públicas. Cuidándose de advertir

a este propósito que la composición de esta Oficina no ha supuesto incremento del gasto público puesto que los medios personales están asignados mediante redistribución de efectivos o adscripción temporal de funciones. Pero en este punto, como en lo referente a la CORA, nada se dice sobre el número y categoría de personas adscritas: lo que no es precisamente un buen ejemplo de transparencia e información y cualquier sospecha está justificada.

El objetivo fundamental de la OPERA es elevar al Consejo de Ministros informes trimestrales y anuales con un resumen del nivel de ejecución de las medidas. El primero de estos ya se ha presentado y difundido con exquisita puntualidad pues se ha cerrado el 20 de septiembre de 2013.

En él consta que se han finalizado ya 15 medidas, 194 están en proceso de ejecución más o menos avanzado y únicamente 9 no se han iniciado todavía. El balance resulta, a primera vista, satisfactorio aunque ya no parece tanto si se entra en el examen del contenido de lo que se está realizando pues en lo fundamental se trata de disposiciones normativas. Un dato que confirma la sospecha —que ya es certeza— de que *la reforma administrativa de 2013 es una reforma normativa, siendo así que lo que la Administración pública necesita y los administrados exigen son modificaciones materiales de la actuación administración y no meras normas indicadoras de actuaciones futuras*. Habrá que esperar, por tanto, a que las leyes se traduzcan en actos y comportamientos concretos para ver hasta dónde van a llegar en realidad las reformas, saliendo del papel de los informes y del Boletín Oficial del Estado.

Con esta importante salvedad el primer Informe, correspondiente al trimestre julio-septiembre de 2013, relaciona así las siguientes actuaciones:

- A) Medidas de reordenación de organismos: a) Reestructuración del sector público: 1. Aprobación del Real Decreto de Racionalización del sector público de 20.9.2013 sobre supresión de organismos. 2. Acuerdo del Consejo de Ministros 20.9.2013 sobre Fundaciones. 3. Anteproyecto de ley para la racionalización del Sector Público y de Medidas para la reforma administrativa de 20.9.2013.
- B) Medidas de racionalización de procedimientos: a) Eliminación de duplicidades. En el Consejo de Ministros de 12 de julio se encomendó a la Agencia Estatal de evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios la elaboración de un Manual de racionalización y eliminación de duplicidades. b) Evaluación ambiental. En Consejo de Ministros de 30 de agosto se ha acordado la remisión a las Cortes Generales del Proyecto de ley de evaluación ambiental; y por acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para asuntos económicos de 29 de agosto se decidió crear un grupo de trabajo para la revisión de toda la normativa ambiental y urbanística autonómica y local. c) Dominio público hidráulico. El Real Decreto de 6.9.2013 ha modificado el Reglamento de Dominio Público Hidráulico. d) Nuevo marco de gobernanza de las tecnologías de la información. Se ha aprobado un Real Decreto por el que se modifican los anteriores de 23.1.2012 y 30.12.2011 y se ha creado la Dirección de Tecnología de la Información y de las Comunicaciones de la Administración General del Estado con rango de Subsecretaría y que actuara en coordinación con la Secretaría

de Estado de Administraciones Públicas. Unas realizaciones cuyo simple enunciado basta para ilustrar que es lo que en estos momentos se entiende por «racionalización de procedimientos». e) Codificación del derecho. El Consejo de Ministros de 20 de Septiembre ha aprobado un Proyecto de ley para la elaboración de todos los textos refundidos, que habilitará al Gobierno para comenzar la redacción de al menos 17 normas. En otras palabras, que para llegar a la aprobación de un texto refundido –que hubiera podido realizar el Gobierno sin más trámites– está siendo preciso un acuerdo de la CORA, otro del Consejo de Ministros y una ley posterior habilitante. Todo –recuérdese con ironía– dentro de una línea de «racionalización de procedimientos». f) Central de Información y Centralización de compras y medios de la Administración General del Estado. El Consejo de Ministros del 20 de septiembre ha modificado un Real Decreto anterior y creado una Dirección General de Compras centralizadas y una Central de Información. g) Coordinación con otras Administraciones. En el Consejo de Ministros de 19 de julio se ha aprobado un Anteproyecto de ley de Tratados y otros Acuerdos Internacionales y se ha creado una Conferencia Sectorial en materia de Tráfico y Seguridad vial así como la Nueva Estrategia Nacional para la erradicación de la violencia contra la mujer. En el mes de septiembre se ha aprobado una Orden ministerial por la que se regula el Consejo de la Red Española de Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias y prestaciones del Sistema Nacional de Salud.

- C) Medidas que mejoran la eficacia y eficiencia de la Administración en beneficio de ciudadanos y empresas. a) En el Consejo de Ministros de 28 de junio se aprobó el proyecto de Ley de apoyo a los emprendedores y a su internacionalización. b) En los meses de junio y septiembre se han aprobado dos proyectos de ley referidos, respectivamente, a la creación del registro contable de facturas en el sector público y al Control de la deuda comercial en el sector público. c) En el Consejo de Ministros del 2 de agosto se aprobó el nuevo sistema de programación, financiación, seguimiento y evaluación del Plan Anual de Política de Empleo público y se presentó el Acuerdo Marco de intermediación laboral. Además se ha puesto en marcha el Acuerdo Marco en el Sistema Nacional de Empleo. d) En cuanto a la anunciada reducción de cargas públicas el mismo 20 de septiembre el Consejo de Ministros al aprobar el Anteproyecto de Ley para la racionalización del Sector Público ha posibilitado la concreción de ciertas reducciones de cargas públicas y el 21 de junio ya se había aprobado un Acuerdo para la reducción de cargas administrativas y mejora de su regulación. e) El Consejo de Ministros de 6 de septiembre aprobó el Reglamento de la ley 29/2011, de 22 de septiembre, de Reconocimiento y Protección Integral a las Víctimas del Terrorismo. f) El Consejo de Ministros del 13 de septiembre ha aprobado el proyecto de Ley General de Telecomunicaciones. g) En el Consejo de Ministros de 20 de septiembre se modificó el Real Decreto 183/2004 por el que se regula la tarjeta sanitaria individual. g) Como realización concreta es de subrayar que en la actualidad ya se encuentra disponible un servicio telemático en la Sede Electrónica de la Seguridad social para la solicitud y envío de certificados de estar al corriente de cuotas.

La relación precedente ha sido engorrosa pero necesaria pues nada mejor que ella para ilustrar lo que la CORA y el Gobierno entienden por reforma administrativa: *unas modificaciones normativas en las que se anuncian posteriores operaciones, que llegarán o no llegarán*. Desde esta perspectiva lo importante es dictar leyes y reglamentos y no lo que de veras llegue a la Administración y, sobre todo, al ciudadano. Más todavía: en un contexto de publicitado adelgazamiento de estructuras públicas *se siguen creando con incontinencia nuevos organismos y nuevos cargos* mientras que, a despecho de las promesas de transparencia, se silencia el personal y los gastos que las reformas están costando. Lo que, por otra parte, no puede regatearse a la flamante OPERA es su habilidad para vender como reformas simples operaciones de trámite que antes nadie se había atrevido a etiquetar con este nombre.

El primer Informe de OPERA ha confirmado, en suma, la deplorable impresión que había causado el Informe inicial de CORA. El Gobierno sigue haciendo lo de siempre: elaborar proyectos de ley, aprobar reglamentos, impulsar órdenes ministeriales, suprimir unos organismos y crear otros, cambiar de nombre a todos, establecer nuevas comisiones y subcomisiones, publicitar infatigablemente cuanto se hace y deja de hacer y, en último extremo, llamar reforma administrativa a sus acostumbrados trajines. En vez de simplificar se complican las cosas. Se predica la transparencia y se practica la opacidad. El ambiente se hace cada día más confuso y a la postre —como en los viejos términos del romancero— «en aquella polvareda/ perdimos a don Beltrán», que es aquí la reforma administrativa por la que tanto revuelo se ha armado.

11. La reforma administrativa en una situación de crisis

El Informe CORA no podía ignorar la crisis económica que está atravesando España y en consecuencia dedica una especial atención a lo que va a realizarse en tal contexto y que puede resumirse en las siguientes palabras (p. 40):

«La reforma de la Administración pública debe encuadrarse dentro de los ejes de *reformas estructurales y de consolidación fiscal*. Se trata de una reforma estructural, fundamental para el desarrollo económico, dado el papel de la Administración en la regulación de la economía y de la sociedad en general. Una Administración sostenible y moderna es una base fundamental para el buen funcionamiento de los mercados pero, más importante aún, es clave para recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones. La reforma de la Administración debe garantizar que los servicios públicos se presten de la forma más eficiente y al menor coste posible, que se aprovechen todas las economías de escala, que no se producen duplicidades y que los procedimientos sean simples y estandarizados. Se trata, por tanto, de aumentar la productividad de las Administraciones públicas [...]. Es fundamental un análisis de la eficiencia del gasto público para detectar aquellas partidas y programas susceptibles de reducción sin que se resienta el nivel de los servicios públicos».

Santo y bueno. Nadie se atreverá a no suscribir tan laudables intenciones. Pero ya serán menos los que se contenten con palabras puesto que las reformas se refieren a hechos, a actuaciones y no a promesas vanas, anuncios baratos y literatura preescolar.

Por lo que atañe a la reestructuración del sector público empresarial y funcional, la CORA se alinea en las políticas establecidas en el Plan de Reestructuración y Racionalización del Sector Público empresarial y fundacional estatal de marzo de 2012, *que considera que se encuentra plenamente operativo* y al que basta complementar con unos retoques adicionales; y propone, además, que en marzo de 2014 se realice una evaluación de la situación de proceso y sus resultados se inserten en un nuevo Acuerdo el Consejo de Ministros. Las Comunidades Autónomas, por su parte, de conformidad con los planes de ajuste presentados, deben continuar con su propio proceso de reestructuración.

Según el texto oficial, la eliminación de trabas burocráticas a las empresas y emprendedores ha sido una constante en el proceso de simplificación administrativa abierto en España en los últimos años (...). El Plan de Acción de Reducción de cargas aprobó numerosas medidas de simplificación administrativa focalizadas en la actividad empresarial. Y si bien el proceso realizado ha producido resultados apreciables, es necesario continuar profundizando en el mismo. Adicionalmente, la publicación de la ley 12/2012, de medidas urgentes de liberación del comercio, y de nuevos instrumentos de flexibilización y liberalización de la actividad económica, posibilita la identificación y adaptación de nuevas medidas de simplificación para las empresas.

En esta línea se han propuesto las siguientes medidas: a) Revisión del umbral de 300 m² para los establecimientos comerciales. b) Participación de las oficinas consulares en la obtención del NIF y certificado electrónico por los no residentes. c) Simplificación administrativa en la contratación pública. d) Simplificación de los trámites administrativos para la apertura de una empresa y reducción de tiempos-costes en la creación de empresas.

Verdaderamente resulta difícil admitir que estas hayan sido las medidas de reforma administrativa en una situación de crisis; pero la imaginación de la CORA no ha llegado a más ni sería prudente intentarlo. Porque en mi modesta opinión, los empresarios españoles se darían por muy satisfechos si las Administraciones públicas no les entorpecieran la recuperación pues cuando pretende ayudar termina cobrándose las víctimas propias de un «fuego amigo» por los efectos corruptores que produce y por la inseguridad de los beneficios que promete. Las experiencias a este respecto son aterradoras y, aunque el principio sea teóricamente aberrante, las fuerzas económicas españolas lo que desean es que el Poder público les deje libres con todas las ventajas de uso y todos los riesgos de abuso que ello supone.

12. Final

Las reformas administrativas, en principio, tienen una naturaleza neutral en el sentido de que con ellas se trata simplemente de disponer de unos instrumentos adecuados para la actuación administrativa, cualquiera que sea esta. Son, por tanto, reformas instrumentales que no prejuzgan ni el contenido ni el objetivo de lo que va a hacerse. Los reformadores son mecánicos, por así decirlo, que ponen a punto el automóvil y con el depósito lleno, que luego seguirá la dirección que otras personas determinen. Un buen aparato administrativo servirá igual a una política socialista que a otra capitalista y los funcionarios bien capacitados son útiles para toda clase de Gobiernos. Afirmación genérica que no siempre vale porque hay determinadas políticas que precisan de determinados instrumentos administrativos para alcanzar sus fines. En estos supuestos los reformadores tienen que meditar seriamente nuevas herramientas especialmente idóneas.

Las reformas españolas, por otra parte, tienen un *carácter tendencialmente negativo en el sentido de que fundamentalmente se proponen corregir, rectificar carencias y disfunciones. Falta por completo la inspiración positiva, o sea, la creación de nuevos instrumentos enderezados a un objetivo específico, como puede ser cabalmente la gestión de una economía en tiempo de crisis.*

Los directores de la política económica van por un lado y los reformadores administrativos por otro. Una postura aparentemente aberrante pero que se entiende fácilmente cuando se piensa que en España no existe una política decidida de gestión de crisis económica que presuponga instrumentos administrativos específicos. Una circunstancia que en gran medida explica ya el vuelo bajo de los reformadores. Estos, por hábiles que sean, no saben exactamente qué es lo que se pide de ellos y tienen que limitarse a realizar, un tanto a ciegas, operaciones negativas de limpieza y ajuste. En verdad que no resulta fácil ser reformador en España cuando, por un lado, se les prohíbe que afronten los aspectos más importantes de la Administración (las causas de las deficiencias) y, por otro, no se les proporcionan indicaciones precisas sobre lo que la política material necesita. Si la Administración pública española no sirvió para prevenir la crisis ni para aliviarla, es lógico pensar que tampoco contribuirá a superarla. La salida, cuando llegue, será debida a la capacidad de sacrificio de los ciudadanos y a la energía de las fuerzas económicas privadas, nacionales o internacionales. De la intervención pública casi lo único que puede desearse es que no estorbe el proceso de recuperación ni se quede con la parte del león de los beneficios.



EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL

LAS REFORMAS NECESARIAS

Ignacio Zubiri
Universidad del País Vasco

Resumen

En este artículo se constata que España es uno de los países de la UE-15 donde los impuestos son más bajos. La recaudación es en torno a un 15 % menor que la promedio. La diferencia está en los impuestos y no en las cotizaciones, siendo la baja recaudación una tendencia histórica y no una cuestión coyuntural. La causa fundamental de estas diferencias no está en que los tipos sean bajos, sino en que hay muchas bonificaciones fiscales, abundantes vías de elusión y un amplio fraude. Antes de fijar los objetivos que debería perseguir una reforma fiscal, en el texto se justifica su necesidad, se compara el sistema español con el de otros países, se revisan los efectos de los impuestos sobre los incentivos y se plantean medidas para la reducción del fraude.

Abstract

This article verifies that Spain is one of the EU-15 countries with the lowest taxes. Collections are some 15 % less than the average. The difference is with the taxes and not with contributions, as low collections are a historic trend and not circumstantial to the present time. The fundamental cause of these differences is not that the rates are low, but rather that there are many tax deductions, abundant loopholes and widespread fraud. Before establishing the objectives that must be sought in tax reform, the text justifies the need for it, comparing the Spanish system to that in other countries and reviewing the effects of taxes on incentives and outlining measures to reduce the level of fraud.

1. Introducción

La crisis económica del año 2008 ha puesto de manifiesto los problemas del sistema fiscal español. Por un lado, una capacidad recaudatoria muy limitada que se ha traducido en un colapso de la recaudación muy superior al de cualquier otro país de la UE. Por otro, una injusticia notable que ha hecho que los aumentos de impuestos durante la crisis hayan caído de forma desproporcionada sobre las clases medias y medias altas. Es evidente que el sistema fiscal actual no puede aportar los ingresos que serán necesarios en el futuro para reducir el déficit, garantizar las infraestructuras públicas y mantener un Estado del Bienestar razonable. Incluso más allá de las limitaciones recaudatorias, el sistema fiscal actual es rechazado por unos ciudadanos que ven que las rentas altas, las empresas y las rentas del capital consiguen evitar pagar buena parte de su factura fiscal.

Eliminación de privilegios, cierre de vías de elusión y reducción sustancial del fraude son tres de las tareas básicas que debe acometer la reforma fiscal. En este artículo se revisará por qué esas son las tareas básicas y cómo deben reformarse los impuestos para lograr un sistema fiscal justo, progresivo y con una capacidad recaudatoria significativa. En el camino se anali-

zará si realmente los impuestos introducen grandes desincentivos y deslocalizaciones o si esto son argumentos que usan grupos de interés pero de relevancia práctica limitada. También se reflexionará sobre las armonizaciones necesarias en la UE para garantizar la autonomía fiscal nacional y que los países tengan una capacidad recaudatoria significativa.

El trabajo se organiza como sigue. Tras esta introducción se revisa la necesidad de la reforma (sección 2). A continuación se compara el sistema fiscal español con el de otros países de la UE (sección 3) y se analiza si es necesario, o no, aumentar los ingresos (sección 4). En la sección 5 se revisan los efectos de los impuestos sobre los incentivos y la deslocalización para luego fijar en la sección 6 los objetivos de la reforma. La sección 7 se dedica a las medidas para la reducción del fraude y la sección 8 a las reformas fiscales necesarias. La sección 9 analiza las armonizaciones necesarias en la UE y la sección 10 presenta las conclusiones más importantes.

2. Necesidad de la reforma

El sistema fiscal español adolece de dos problemas básicos que están íntimamente relacionados. Por un lado tiene un grave problema de inequidad horizontal porque contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos. En algunos casos estas diferencias se deben al diseño de unos impuestos que, en aras a supuestas ganancias de eficiencia o equidad, abren numerosas vías de elusión y contienen bonificaciones fiscales sustanciales. Muchas de estas bonificaciones, sin embargo, tienen que ver más con la actuación de los grupos de interés que con la lógica económica. En otros casos, las diferencias provienen de la mala gestión del impuesto. Es decir, de la existencia de unos niveles de fraude muy elevados que sobreviven al amparo de una sociedad tolerante con este tipo de robo y una Administración tributaria que muchas veces no ha mostrado demasiado interés en combatirlo. El resultado es un sistema fiscal que recae desproporcionadamente sobre determinadas rentas (del trabajo) y determinados contribuyentes (rentas medias y rentas medias altas) mientras que otras rentas (capital) y contribuyentes (rentas altas) evitan el pago de impuestos.

El segundo problema del sistema fiscal español es que su capacidad recaudatoria es limitada. Y lo es, no tanto porque los tipos sean bajos, sino por las mismas causas que la inequidad horizontal: elusión, bonificaciones poco justificadas y fraude. Estas limitaciones se han puesto de manifiesto de forma evidente durante la crisis fiscal del 2008. En solo dos años, entre 2007 y 2009, la recaudación española cayó casi 6 puntos del PIB mientras que en el promedio de la UE-15 cayó un punto. Si la recaudación española no hubiera colapsado, el déficit público hubiera sido mucho menor y la deuda española no habría soportado primas de riesgos tan altas como las que ha sufrido.

La necesidad de aumentar los ingresos es más evidente cuando se toman en cuenta dos hechos. Primero, que la crisis ha traído recortes en prestaciones básicas (sanidad, educación, dependencia, etc.) y una ralentización y deterioro de las infraestructuras básicas (que ni se han ampliado ni se han conservado adecuadamente). Si estos retrocesos se quieren recuperar, siquiera parcialmente, se requerirán recursos sustanciales. Segundo, que el envejecimiento de la población requerirá gastos adicionales en, especialmente sanidad y dependencia.

La progresividad del sistema fiscal falla por una doble vía. Primero porque las rentas no salariales logran evitar buena parte de sus impuestos mediante la elusión, la evasión y bonificaciones diversas. Segundo porque no hay ninguna redistribución significativa de la riqueza. El impuesto de patrimonio solo grava algunas formas de renta y en muchos casos Sucesiones y Donaciones es muy bajo o inexistente. El IRPF es, sin embargo, nominalmente bastante redistributivo. Por ejemplo, en el año 2010 el 1 % que más declaró pagó el 20 % de lo recaudado, y el 10 % que más declaró el 45 %. El problema es que, por el fraude y otras causas, los que más declaran no coinciden con los que más tienen.

Finalmente, hay quien argumenta que el sistema fiscal es ineficiente porque desincentiva las ofertas factoriales (trabajo y capital) y perjudica la actividad de las empresas. Ciertamente el sistema fiscal tiene problemas de eficiencia pero muchas se exageran como estrategia para presionar por reducciones de impuestos.

3. El sistema fiscal español en la UE

La Tabla 1 compara la presión fiscal en España con la de otros países de la UE en el año 2012. Como muestra esta tabla, la recaudación en España es baja en comparación con casi cualquier país de la UE-15. España recauda 7 puntos del PIB menos que el promedio (un 17 % menos) y solo Irlanda recauda menos. Incluso Grecia y Portugal obtienen más. Casi toda la diferencia se debe, además, a la recaudación por impuestos directos e indirectos (básicamente IRPF, IVA, Sociedades y especiales) porque las cotizaciones sociales están algo por encima del promedio. Sin cotizaciones la presión fiscal en España está un 25 % por debajo del promedio de la UE-15. Es incluso menor que la de Hungría, Croacia o Chipre.

El Gráfico 1 pone de manifiesto que las diferencias recaudatorias con el resto de la UE-15 no son coyunturales y debidas a la crisis. Excepto por el interludio de crecimiento excepcional del periodo 2002-07, la recaudación en España (sin cotizaciones) casi siempre ha estado entre 5 y 7 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE-15.

Tabla 1. Presión fiscal en la UE (2012)

	Directos	Indirectos	Cotizaciones	Total sin cotizaciones	Total con cotizaciones	Directos / indirectos
Bélgica	16,5	12,9	17,1	29,4	46,5	1,28
Dinamarca	30,2	16,7	1,9	46,9	48,8	1,81
Alemania	12,0	11,2	16,8	23,2	40,0	1,07
Irlanda	12,6	11,0	5,9	23,6	29,5	1,15
Grecia	10,1	12,5	13,7	22,6	36,3	0,81
España	10,2	10,4	13,0	20,6	33,6	0,98
Francia	12,0	15,4	19,0	27,4	46,4	0,78
Italia	15,2	14,9	13,8	30,1	43,9	1,02
Luxemburgo	14,6	12,8	12,5	27,4	39,9	1,14
Holanda	10,9	11,4	16,6	22,3	38,9	0,96
Austria	13,4	14,6	16,6	28,0	44,6	0,92
Portugal	9,3	13,7	11,6	23,0	34,6	0,68
Finlandia	16,0	14,4	13,3	30,4	43,7	1,11
Suecia	18,5	18,5	7,7	37,0	44,7	1,00
Reino Unido	14,9	13,3	8,4	28,2	36,6	1,12
UE-15	14,4	13,6	12,5	28,0	40,5	1,05
Bulgaria	5,0	15,2	7,2	20,2	27,4	0,33
Republica Checa	7,2	12,0	15,6	19,2	34,8	0,60
Estonia	6,8	13,9	11,6	20,7	32,3	0,49
Croacia	6,1	18,2	11,5	24,3	35,8	0,34
Chipre	11,1	14,9	9,1	26,0	35,1	0,74
Letonia	7,7	11,5	8,6	19,2	27,8	0,67
Lituania	4,9	11,1	11,3	16,0	27,3	0,44
Hungría	7,0	18,2	13,3	25,2	38,5	0,38
Malta	13,7	13,4	7,4	27,1	34,5	1,02
Polonia	7,2	12,9	12,3	20,1	32,4	0,56
Rumania	6,1	13,2	9,0	19,3	28,3	0,46
Eslovenia	7,8	14,3	15,5	22,1	37,6	0,55
Eslovaquia	5,6	9,9	12,7	15,5	28,2	0,57
UE-28	12,9	13,3	14,0	26,2	40,2	0,97
España – UE-15	-4,2	-3,2	0,5	-7,4	-6,9	-0,1
España – UE-28	-2,7	-2,9	-1,0	-5,6	-6,6	0,0
España máx. UE	-20,0	-8,1	-4,1	-26,3	-15,2	-0,83

Fuente: Eurostat.

Gráfico 1. Diferencia de presión fiscal (sin cotizaciones) entre la UE-15 y España



Fuente: Eurostat.

Por otro lado, como muestra la Tabla 2, España es donde más ha caído la recaudación durante la crisis. En la fase inicial (2007-2009), a pesar de que el PIB de España cayó un 30 % menos que el promedio de la UE la recaudación cayó 6 veces más. Ningún otro país de la UE-15¹ se aproxima a la caída de 5,8 puntos del PIB que experimentó España. Esta caída de la recaudación fue responsable de buena parte del déficit público y, por tanto, de que en España se produjera una crisis de la deuda soberana que ha retrasado la salida de la crisis. La segunda fase de la crisis afectó a España más que a la mayoría de los países y la recaudación solo dejó de caer a partir del año 2010 cuando los tipos de algunos impuestos (IRPF, IVA y especiales²) empezaron a subir sustancialmente. Desde el comienzo de la crisis España ha perdido 4 puntos del PIB de recaudación; más que cualquier otro país de la UE. En Grecia la recaudación ha aumentado y en Portugal solo ha caído un punto del PIB.

¹ De hecho, tampoco ninguno de los nuevos estados miembro de la UE.

² Hasta la reforma del año 2013, las reformas del Impuesto de Sociedades consistieron en poco más que adelantar pagos o retrasar de deducciones.

Tabla 2. Evolución de la renta y la presión fiscal en la UE (2004-2009)

	Δ 2009-2007		Δ 2012-2009		Δ 2012-2007	
	PIB	Impuestos	PIB	Impuestos	PIB	Impuestos
UE-27	-4,1	-0,7	3,3	0,9	-0,8	0,2
UE-15	-4,0	-0,9	2,9	1,2	-1,1	0,3
Bélgica	-1,8	-0,2	4,0	1,4	2,2	1,8
Dinamarca	-6,5	-1,1	2,3	2,0	-4,2	-0,7
Alemania	-4,0	0,9	8,0	0,4	4,0	0,5
Irlanda	-8,6	-3,1	1,3	-0,4	-7,3	-2,9
Grecia	-3,3	-1,6	-18,4	0,2	-21,7	2,4
España	-2,9	-5,8	-1,7	4,0	-4,6	-4,0
Francia	-3,2	-0,8	3,7	1,8	0,5	1,8
Italia	-6,7	-0,5	-0,3	2,6	-7,0	1,2
Luxemburgo	-6,3	4,4	4,8	1,7	-1,5	3,8
Holanda	-1,9	-0,3	1,2	-0,6	-0,7	0,3
Austria	-2,4	0,9	5,5	0,6	3,1	1,7
Portugal	-2,9	-1,4	-2,6	0,8	-5,5	-1,0
Finlandia	-8,2	-0,1	5,3	0,4	-2,9	1,2
Suecia	-5,6	-0,6	10,5	1,3	4,9	-2,9
R. Unido	-6	-1,1	2,9	-2,3	-3,1	0,0

Fuente: Eurostat.

Que España recaude mucho menos que otros países solo puede deberse a dos causas. Una, que los tipos efectivos sean más bajos. Dos, que haya más fraude. La Tabla 3 explora los tipos impositivos nominales en algunos países de la UE. En el IRPF, España tiene uno de los tipos marginales más elevados, especialmente para aquellas CCAA que más han utilizado su capacidad normativa³. Sin embargo el tipo medio está en torno a un 10 % por debajo de la media de la UE-15. Las diferencias son algo mayores en las rentas altas que en las bajas. En términos efectivos, el IRPF es, por tanto, algo más bajo y algo menos progresivo que el promedio de la UE-15. El tipo nominal general⁴ del Impuesto de Sociedades (IS) es uno de los más altos de la UE. Está 3,5 puntos por encima del promedio de la UE-15 y solo Francia y Bélgica lo tienen más alto. Casi todos los nuevos estados miembros tienen tipos por debajo del 20 %. En el IVA, el tipo normal está en la zona media de la UE. Cinco países de la UE-15 tienen tipos más altos, tres lo tienen por debajo del 20 % y el resto a un nivel similar a España. Todos los países rescatados tienen un tipo del 23 %, dos puntos por encima del que tiene España.

³ En el 2012 Cataluña tenía el 56 % mientras que Asturias llegaba al 55,4 % y Andalucía al 55 %. En el 2013 las tres están en el 56 %.

⁴ En España hay tipos reducidos para las pymes y para algunas actividades. Muchos países no tienen, sin embargo, tipos reducidos.

Tabla 3. Tipos impositivos en la UE (2012)

	IRPF ^(a)					Sociedades ^(b)	IVA tipo normal ^(b)
	Marginal máx.	Tipo medio					
		67 %	100 %	133 %	167 %		
Austria	50,0	9,9	15,9	19,7	22,9	25,0	20,0
Bélgica	53,7	22,4	28,8	32,9	35,5	34,0	21,0
Dinamarca	60,2	33,4	36,2	40,3	43,4	25,0	25,0
Finlandia	49,2	14,8	21,8	26,3	29,0	24,5	24,0
Francia	50,7	12,6	14,6	18,5	20,9	34,4	19,6
Alemania	47,5	14,2	19,2	23,9	27,8	30,2	19,0
Grecia	49,0	4,6	8,9	12,9	15,4	26,0	23,0
Irlanda	48,0	8,7	14,8	23,0	28,0	12,5	23,0
Italia	48,6	17,2	21,3	25,5	28,3	27,5	21,03
Luxemburgo	41,3	7,9	15,5	20,7	23,8	29,2	15,0
Holanda	52,0	5,1	16,5	23,7	28,8	25,0	21,0
Portugal	49,0	4,9	10,7	14,2	17,8	31,5	23,0
España	51,9/56^(c)	11,8	17,5	20,2	22,3	30,0	21,0
Suecia	56,6	15,1	17,9	24,6	30,1	22,0	25,0
Reino Unido	50,0	13,2	15,5	18,9	23,1	23,0	20,0
UE-15	52,7	13,1	18,3	23,0	26,5	26,6	21,4
Rep. Checa	15,0	7,7	11,8	13,9	15,1	19,0	21,0
Estonia	21,0	15,4	17,1	17,9	18,4	21,0	20,0
Hungría	16,0	16,0	16,5	17,5	18,0	19,0	27,0
Polonia	32,0	5,8	6,8	7,3	7,6	19,0	23,0
Eslovaquia	19,0	5,9	9,4	11,2	12,3	23,0	20,0
Eslovenia	41,0	6,4	11,0	13,5	16,7	17,0	22,0
UE-21	42,0	12,0	16,6	20,3	23,1	24,6	21,6

^(a) 2012. Tipo medio para un trabajador soltero sin hijos según su nivel de renta en relación al salario medio.

^(b) 2013.

^(c) 22 en 2014.

^(d) Varía entre CCAA. Solo se incluyen las de régimen común. En las forales oscilaba entre el 45 y el 49 %.

Fuente: OCDE.

Tomado globalmente, la Tabla 3 pone de manifiesto que, al menos en comparación con otros países de la UE, las posibilidades de aumentar los tipos son limitadas. El IVA puede subir entre uno y cuatro puntos mientras que el tipo medio del IRPF puede subir entre un 10 y un 15 %. Esto sugiere que los ingresos adicionales futuro deben apoyarse, además de en el crecimiento económico, en la depuración de bonificaciones fiscales, en el cierre de vías de elusión y en la reducción del fraude que en la subida de tipos.

4. Las necesidades recaudatorias

La recaudación que produce el sistema fiscal español es insuficiente tanto en el corto como en medio y largo plazo para mantener los niveles actuales de prestaciones. No digamos ya para recuperar, aunque sea parcialmente, las prestaciones que se han reducido durante la crisis en sanidad, educación y dependencia, o para mantener y ampliar las infraestructuras que tiene el país.

En el corto plazo el problema es que hay que reducir el déficit. En el pasado España ha incumplido ya todos los objetivos de déficit varias veces. El objetivo actual es reducirlo al 2,8 % del PIB en el 2016. En el año 2012 el déficit (sin ayudas al sector bancario⁵) fue el 6,9 % del PIB y en el 2013 tendrá una magnitud similar. Es necesario, por tanto, reducir el déficit alrededor de 4 puntos del PIB en los próximos tres años. Los márgenes de reducción del gasto son estrechos, porque como muestra la Tabla 4 España es ya uno de los países que menos gasta de la UE. Si descontamos el gasto en ayuda bancaria, España está siete puntos por debajo del promedio de la UE. Solo Irlanda gasta menos. Ciertamente se podrá decir que en España se gasta mal pero no que se gasta mucho, al menos en relación a otros países.

Tabla 4. Gastos e ingresos en la UE (2012)

	Gasto	Ingreso
Bélgica	54,8	50,8
Dinamarca	59,6	55,5
Alemania	45,0	45,2
Irlanda	42,1	34,6
Grecia	54,8	44,7
España	47,0/43,5	36,4
Francia	56,6	51,7
Italia	50,6	47,7
Luxemburgo	43,0	42,1
Holanda	50,4	46,4
Austria	51,2	48,7
Portugal	47,4	41,0
Finlandia	56,0	53,7
Suecia	52,0	51,3
Reino Unido	48,5	42,2
UE-15	50,6	46,1
UE-27	49,4	45,4

Fuente: Eurostat.

⁵ Dado que son ayudas de carácter no periódico no conllevan necesidad de aumentos futuros de ingresos o reducciones de prestaciones. Por tanto no son relevantes a la hora de planificar la reducción del déficit. Contando las ayudas, el déficit ascendió al 10,6 % del PIB.

Ciertamente, el gasto se puede reducir aún más. O se puede confiar que se produzca una recuperación económica que, con los mismos tipos, aumente la recaudación en porcentaje del PIB y reduzca algunos gastos (desempleo). También hay quien considera que, mejorando, la eficiencia del gasto se podrá gastar menos y ofertar prestaciones similares.

La primera opción es, para muchos, inaceptable porque ya se han producido recortes en muchas de las prestaciones básicas y seguir esta tendencia supondría el principio del fin del Estado del Bienestar en España. Por otro lado, creer que el PIB aumentará en el corto plazo tanto como para permitir aumentos significativos de ingresos sin cambios sustanciales en el sistema fiscal, conlleva una buena dosis de optimismo⁶. No digamos ya, como algunos pretenden, creer que se van a poder bajar los tipos y subir la recaudación. En cuanto a las ganancias de eficiencia del gasto, de producirse, tendrán efectos en el medio y largo plazo, nunca en el corto plazo. Por tanto en el corto plazo no hay más opción que aumentar la recaudación varios puntos del PIB (para alcanzar el objetivo del 2016) o hacer recortes sustanciales del gasto que, sobre los ya realizados, pondrían en peligro un Estado del Bienestar bastante erosionado ya por los recortes realizados. En realidad, lejos de recortar aún más España debería intentar recuperar cuanto antes las prestaciones sociales perdidas en estos años y volver relanzar las infraestructuras. El riesgo de no hacerlo es crear un país desestructurado social y económicamente.

En el medio y largo plazo el problema del gasto tiene que ver con el envejecimiento (que aumentara el coste de las pensiones, la sanidad y la dependencia) y con el progreso tecnológico (que aumentará el coste de la sanidad). En el horizonte del año 2050 el coste adicional que supondrán estos factores puede llegar a representar entre 7,5 y 9,0 puntos del PIB⁷.

Hay quien afirma que los gastos adicionales pueden financiarse produciendo lo mismo más barato o bajando los impuestos y recaudando más. Estas recetas milagro no son, sin embargo, muy creíbles. Por ejemplo, muchos argumentan que la privatización de la producción⁸ garantiza más calidad a menos coste. La privatización, sin embargo, no es la solución. Y esta afirmación se basa tanto en la teoría como en la evidencia empírica. En realidad incluso organizaciones como la OCDE que son poco sospechosas de no gustarles el mercado, afirman que no está nada claro que produzca mejores resultados que la gestión pública. Simplemente, si el sector privado ofrece un servicio debe obtener un beneficio. Y la supuesta eficiencia de la producción privada que debe pagar ese beneficio y reducir costes no ha sido probada. Puede que muchos tengan en la cabeza que, casi por definición, lo privado es más eficiente que lo público, pero de momento nadie lo ha probado.

Para intuir los efectos de la privatización, basta con mirar allí donde se ha privatizado de forma más amplia: las pensiones y la sanidad. En el caso de las pensiones el resultado ha sido rentabilidades muy bajas y costes de gestión muy altos. La sanidad también se ha privatizado en muchos países –por ejemplo en Inglaterra– y en Madrid y Valencia han iniciado esta ges-

⁶ Según las estimaciones de Eurostat el PIB en España crecerá el 0,5 % en 2012 y el 1,7 % en 2015. Con esos crecimientos no cabe esperar ni aumentos significativos del empleo ni crecimientos de la recaudación (en porcentaje del PIB).

⁷ Dados los niveles de gasto y recaudación en España, si se desea, estas cantidades son perfectamente asumibles desde el punto de vista de los recursos disponibles.

⁸ Esto implica, por ejemplo, que la sanidad pública utilice médicos y hospitales privados, que las residencias y centros de días de la dependencia sean privados, incluso que las pensiones se gestionadas por el sector privado.

tión privada a pesar de que no hay ninguna evidencia de que la privatización reduzca costes al mismo nivel de calidad. En Inglaterra hay una sensación generalizada de que la privatización ha reducido la calidad asistencial y actualmente se está discutiendo si 3.000 muertes se deben a que a la gente se le mandaba demasiado pronto a casa. Por otro lado, en los países donde la sanidad privada es más importante (EEUU, Alemania) no está claro si la sanidad es mejor, pero seguro que no es más barata. Y no digamos si miramos a las experiencias nacionales como el Hospital de Alzira.

En cuanto a los impuestos hay quien argumenta que son una rémora para el crecimiento porque desincentivan las ofertas factoriales y la adopción de riesgos. En las versiones más extremas, la denominada *economía de oferta* popularizada por Laffer se llega a afirmar que los desincentivos son de tal magnitud que si se bajaran los impuestos se produciría una gran expansión económica y, vía ampliación de la base, incluso aumentaría la recaudación. El argumento de Laffer puede ser cierto para tipos marginales muy próximos a uno. Pero aunque sus valedores piensan que es una ley casi universal (para cualquier país y cualquier nivel de tipos), su validez teórica y empírica es más que dudosa. En particular, las elasticidades necesarias para que la teoría fuera cierta son tan elevadas que no son creíbles⁹. Por ejemplo, si el IRPF español se redujera en un euro, para que la recaudación no disminuyera debería inducir a los contribuyentes a trabajar tanto como para obtener 4 o 5 euros adicionales de renta. De hecho no hay evidencias empíricas sólidas que avalen la teoría de Laffer¹⁰. Reagan y Bush, por ejemplo, realizaron recortes fiscales al amparo de las teorías de Laffer. El resultado fue que la recaudación bajó¹¹ y experimentaron unos de los déficits considerables.

Excluidos los milagros (proveer más gastando menos o recaudar más con impuestos más bajos), la única forma de reducir el déficit, dotar a España de las infraestructuras necesarias y mantener incluso una versión reducida del Estado actual del Bienestar es aumentar la recaudación tanto en el corto como en el medio y largo plazo (en porcentaje del PIB). Se puede esperar que parte de estos ingresos adicionales los produzca el crecimiento económico combinado con la progresividad global del sistema fiscal. Pero para que esto sea así, lo primero que hay que hacer es crear un sistema fiscal que tenga una capacidad recaudatoria significativa y esté bien gestionado. En todo caso no es creíble que se puedan bajar los impuestos (reducir los tipos o ampliar las deducciones) sin deteriorar sustantivamente el Estado del Bienestar. Evidentemente se puede redistribuir la carga entre contribuyentes, pero si se desea mantener unos niveles de bienestar razonables es inevitable que la recaudación aumente.

⁹ Incluso con elasticidades muy altas surgirían problemas teóricos como, por ejemplo, los efectos de la reducción del gasto asociados al recorte fiscal inicial.

¹⁰ Sobre la viabilidad de la curva de Laffer es revelador que el 78 % de los economistas del panel IGM (que incluye a economistas como Deaton, Auerbach, Saez o Nordhaus) no creen que una bajada de impuestos pueda aumentar la recaudación.

¹¹ Sobre los efectos recaudatorios de las reformas fiscales de Reagan, Bush y otras véase Tempalsky (2006).

5. Limitaciones de eficiencia a la reforma fiscal

Existe una tendencia a enfatizar los posibles efectos desincentivadores y deslocalizadores de los impuestos sobre las rentas altas, las rentas del capital y las empresas. La realidad es que, en general, estos efectos tienden a exagerarse, en buena medida por la actuación y declaraciones de los propios interesados. Pero que empresarios o rentas elevadas alerten contra efectos desincentivadores de los impuestos no significa que sean ciertos. Y es en su interés exagerarlos si así logran reducciones de impuestos. Estas exageraciones pasan muchas veces por extrapolar lo que pasaría si los tipos marginales fueran confiscatorios (iguales a uno) a lo que pasaría en sociedades cuyos tipos son moderados y, ciertamente, muy lejanos de uno. Mediante esta técnica se llega incluso a presentar como creíble sofismas sin relevancia práctica como la curva de Laffer.

La evidencia empírica sobre los efectos de los impuestos sobre los incentivos dista mucho de ser concluyente, y aunque hay estimaciones ampliamente divergentes el consenso está más cerca de las elasticidades de respuesta bajas que de las elasticidades de respuesta altas¹². Probablemente las mayores limitaciones de eficiencia al diseño fiscal no vienen por el lado de los incentivos sino, en su caso, por la deslocalización potencial de capital, las empresas y las personas de renta alta. Estos riesgos existen, pero no deben exagerarse porque los impuestos son solo uno de los factores que determina la ubicación de las empresas y de las personas. De hecho la evidencia empírica dista mucho de ser concluyente. Por ejemplo, las estimaciones no han sido capaces de aportar mucha luz sobre la relación entre impuestos y deslocalización empresarial más allá de que, por un lado los impuestos tienen algún efecto sobre la deslocalización¹³ y que estos efectos pueden minorarse o incluso contrarrestarse con otros factores (como las economías de aglomeración¹⁴, las diferencias salariales, etc). Esto es, hay algún efecto, pero es difícil de cuantificar¹⁵. La movilidad de personas por razones fiscales es un hecho limitado que, en su caso, afectará a unos pocos contribuyentes. Además la deslocalización de su residencia no conllevará la de su actividad económica.

En el caso del capital financiero la movilidad es mayor y esto justifica desfiscalizar los rendimientos de los no residentes. En el caso del capital de los residentes intentar reducir la posible deslocalización mediante una reducción de impuestos es un ejercicio condenado al fracaso porque, dado que hay países que prácticamente dejan exentos los rendimientos del capital de los no residentes, para que esta medida fuera efectiva sería necesario que la reducción llegara hasta prácticamente la exención. Pero eximir de tributación los rendimientos del capital socavaría la propia justificación del IRPF. Por ello se deben adoptar medidas de control¹⁶ y aceptar cualquier deslocalización resultante como el precio de la equidad.

¹² Para un análisis de esta cuestión véase, por ejemplo, Meghir y Phillips (2010), Zubiri *et al.* (2010), Saez *et al.* (2012) y Zubiri (2012).

¹³ Los resultados varían ampliamente en función de la base de datos (micro o macro datos), la definición de las variables, la metodología utilizada, etc. Tras revisar 790 estimaciones diferentes, Lars *et al.* (2008) consideran razonable una semielasticidad (variación porcentual de la inversión cuando el tipo del impuesto sube un punto) de -1,39.

¹⁴ Son los beneficios que obtienen las empresas por ubicarse de forma próxima. Incluyen reducciones de costes, más ventas (un clúster atrae más compradores que una sola empresa), acceso a las ofertas especializadas de las empresas próximas y una difusión y adopción más rápida de las ideas y las innovaciones.

¹⁵ Esta es, por ejemplo la posición expresada por la Comisión Europea en el estudio *Fiscalidad en el Mercado Interior*.

¹⁶ Estas medidas incluyen, entre otras, la aplicación de métodos subsidiarios indirectos de estimación de rentas, el control de las instituciones financieras, los controles informativos de capital, la aplicación de la transparencia fiscal a sociedades patrimoniales constituidas en el exterior por no residentes, medidas antiparaísos fiscales, etc.

En realidad, incluso si los efectos negativos de los impuestos fueran significativos deberíamos detenernos a pensar hacia qué sociedad queremos ir. Si queremos ir a una sociedad dual en la que una clase, las rentas medias¹⁷, pague casi todos los impuestos mientras que otra, las clases altas¹⁸, no paguen nada debemos seguir la senda que proclaman muchos. Bajar los impuestos a las rentas no salariales, a las del capital y a las empresas. Y, evidentemente, prepararnos para una sociedad esencialmente injusta en la que los ricos no pagan mucho y en la que, por escasez de recursos, el Estado del Bienestar será casi un recuerdo del pasado. Frente a esto la opción es mantener una sociedad igualitaria en lo fiscal que toma las medidas más amplias posibles para que así sea, y que si esto produce algún coste de eficiencia (algo que no está claro que sea significativo) lo acepta como el precio a pagar por no vivir en una sociedad dual e injusta. Porque al final, si para que los ricos se queden hay que dejarles que no paguen, quizá haya que dejarles que se vayan.

6. Los objetivos de la reforma

Como se ha señalado en la sección 2, el sistema fiscal español tiene varios problemas que, idealmente debe corregir la reforma:

- a. *Falta de capacidad recaudatoria.* En el medio y largo plazo el sistema se van a necesitar recursos adicionales. En el corto para reducir el déficit, recuperar al menos parcialmente parte del Estado del Bienestar perdido y para mantener y ampliar las infraestructuras. En el medio y largo plazo para desarrollar la ley de dependencia y mantener el Estado del Bienestar a niveles aceptables
- b. *Inequidad horizontal.* Contribuyentes iguales pagan impuestos muy distintos. Esto no solo atenta contra la justicia del sistema y mina los recursos, sino que favorece el desánimo de los que sí pagan.

Ambos problemas se derivan de la existencia de bonificaciones fiscales generosas, numerosas vías de elución y del fraude.

- c. *Falta de progresividad efectiva.* La progresividad nominal del IRPF es alta pero la efectiva es baja. Además no hay la redistribución de la riqueza es limitada.

¹⁷ Fundamentalmente asalariados dependientes.

¹⁸ En esta clase están muchos empresarios, profesionales, rentistas y directivos.

Por otro lado la reforma fiscal debe tener en cuenta que:

- *Cualificación 1:* muchas veces se argumenta que el sistema fiscal español es muy ineficiente. Este tipo de afirmaciones se basan en unos supuestos efectos negativos sobre los incentivos que, como ya se ha señalado es poco probable que sean ciertos. En realidad las mayores ineficiencias del sistema fiscal, provienen precisamente las bonificaciones fiscales porque hacen que se dediquen demasiados recursos a las actividades bonificadas fiscalmente¹⁹.
- *Cualificación 2:* a veces se argumentar que es necesario simplificar el sistema fiscal. El problema es que es imposible tener un sistema fiscal justo y sencillo. Y la mayoría de las veces, las llamadas a la sencillez fiscal (impuesto de tipo único, retenciones liberatorias, etc) son solo excusas para lograr reducciones de impuestos para las rentas altas.

7. El fraude

El fraude es un problema endémico del sistema fiscal español, en parte por la tolerancia social y en parte por la efectividad de los grupos de presión a la hora de controlar el diseño sistema fiscal y, más importante, su aplicación (la actuación de los poderes público en la lucha contra el fraude). Las estimaciones sobre el fraude en España lo sitúan entre un 20 y un 27 % del PIB duplicando al menos los niveles de los países más avanzados²⁰. Esto implica que si el fraude se redujera a la mitad la recaudación aumentaría entre 3 y 5 puntos del PIB.

La crisis económica ha obligado al Gobierno a subir los impuestos. Este sacrificio adicional ha puesto a los defraudadores en el centro de atención porque quienes pagan se sienten aún más agraviados. Para paliar esto el Gobierno ha tomado una serie de medidas contra el fraude. El comienzo ha sido poco esperanzador porque se dio una amnistía fiscal para defraudadores y, de facto, para empresas que querían repatriar beneficios ocultos en paraísos fiscales. La supuesta tributación pequeña que conlleva regularizar lo defraudado se ha convertido muchas veces en cero y los efectos recaudatorios han quedado muy lejos de las expectativas²¹. Tras esto el gobierno ha tomado una serie de medidas centradas en, por un lado, la prevención del fraude y, por otro, facilitar la actuación de los inspectores y el cobro de deudas en ejecutiva.

Estas medidas, aunque necesarias, tienen un alcance limitado. Por un lado las medidas de prevención (limitar pagos en efectivo e informar de cuentas en el extranjero) pueden ser más efectistas que efectivas. Por otro lado, el elemento clave para que se reduzca el fraude es que no sea rentable. Esto es, que el defraudador sepa que el valor esperado de defraudar es

¹⁹ Salvo que haya una ineficiencia previa que los justifique, que se dediquen más recursos a una actividad por razones fiscales es ineficiente.

²⁰ Arrazola *et al.* (2011) sitúan el fraude en el periodo 2003-2008 entre un 20 y el 23,7 %. Ruesga y Carbajo (2013) lo elevan hasta el 26,5 % en el año 2011. Schneider, por su parte lo sitúa en el 18,6 % en el año 2013. Ese mismo año el fraude estaba por debajo del 10 % en países como Austria (7,5 %), Francia (9,9 %), Holanda (9,1 %), Reino Unido (9,7 %) y Suiza (7,1 %).

²¹ La amnistía fiscal general aforó 40.000 millones de euros en su mayoría prescritos. Se recaudaron 1.196 millones en vez de los 2.500 previstos y el tipo efectivo fue del 3 % en vez del 10 % establecido. En la amnistía de dividendos las cosas tampoco fueron mucho mejor. Se recaudaron 88,8 millones de los 750 previstos.

negativo. Esto implica aumentar la probabilidad de detección y la sanción (no necesariamente monetaria) en caso de ser descubierto. Y sobre esto no se han tomado ninguna medida sustantiva en España. De igual forma no se han tomado medidas que induzcan un comportamiento cooperativo por parte de los contribuyentes o disuasorio sobre los que colaboran con el fraude (algunos asesores e instituciones financieras). En realidad las actitudes ante los titulares de las cuentas descubiertas (no por la Administración española, sino por otros) en Liechtenstein y Suiza cuestiona seriamente la actitud ante el fraude. Esta situación sugiere que la lucha contra el fraude va camino de quedarse en buenas palabras que se difuminarán en cuanto escampe la crisis económica.

Una política efectiva de lucha contra el fraude pasa por varios tipos de medidas²²:

- a) *Voluntad política.* Los políticos deben transmitir inequívocamente que van a implementar una política de tolerancia cero con el fraude. Algunas medidas clarificadoras sobre la nueva actitud contra el fraude serían la dotación de más medios económicos, la creación de una policía fiscal, la formación específica de jueces y fiscales, el seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el fraude, etc.
- b) *Control del fraude.* En la actualidad la probabilidad de detección de las rentas no retenidas es muy baja. Y debe ser prioritario aumentarla. Para ello hay varias direcciones de avance. Primero incrementar las inspecciones aumentando el número de inspectores, dotando de mayor capacidad investigadora a subinspectores y otros agentes tributarios, y desplazando personal desde la gestión a la inspección. Segundo, aumentar y mejorar la base de datos tanto fiscales (más requisitos informativos a notarios, agencias de alquiler de viviendas, bancos sobre créditos concedidos, anexo en el IRPF de operaciones significativas, etc.) como en lo relativo a información de carácter extra fiscal e indicadores indirectos de riqueza. Simplemente se debe identificar a los contribuyentes cuyo nivel de vida no se corresponde con lo declarado. Tercero, elaboración de modelos fiables de estimación de defraudadores potenciales que agrupen a los contribuyentes relacionados familiar o profesionalmente. Cuarto, establecer, como en otros países, la obligación de declarar determinados de datos no fiscales (operaciones, toma de posiciones, opciones fiscales dudosas, etc) con trascendencia fiscal. Quinto, tipificar como fraude diversas conductas como la elusión, comprar bienes sin IVA, deducir gastos personales en Sociedades, etc.
- c) *Sanción.* Defraudar debe dejar de ser un ejercicio rentable para el defraudador. Para ello las sanciones directas e indirectas deben ser más altas. Esto conlleva aumentar las multas y que se apliquen en el grado más alto, revisar automáticamente todas las declaraciones no prescritas del contribuyente al que se le detecte un fraude y realizarle un seguimiento posterior especial durante al menos cinco años, crear un régimen especial de para contribuyentes defraudadores, dar publicidad a la identidad de los defraudadores (para determinados niveles de fraude), etc.

²² Para detalles adicionales, véase Zubiri *et al.* (2011)

- d) *Cierre de vías de elusión.* Lo primero es modificar la normativa del IS para evitar que los empresarios individuales (y los pequeños e incluso medianos) lo utilicen para eludir el IS (cargando gastos personales a la empresa). Otras medidas incluyen continuar el proceso de eliminación del sistema de módulos, reformar la tributación de las SICAV y de las rentas irregulares. También se debería establecer la obligación de declarar en el IRPF las compras de bienes y servicios de gran cuantía, gravar al 45 % todas las transferencias paraísos fiscales (salvo prueba de que tienen un fin productivo), y la obligatoriedad de que las auditorías tengan un apartado de riesgos fiscales.
- e) *Control de los resultados.* La Agencia Tributaria debe ser controlada por el Parlamento. Para ello se deben definir indicadores medibles de gestión y de efectividad en la lucha contra el fraude, se deben establecer objetivos anuales (de reducción del fraude y gestión) y los resultados se deben presentar al Parlamento. El informe que presente la Agencia deberá contener una estimación de la evolución del fraude. También se debe crear una comisión externa de evaluación que valore la actuación de la Agencia.
- f) *Responsabilidades solidarias.* Muchas veces el fraude se comete con ayuda directa indirecta de otras personas o instituciones. Esto puede incluir a instituciones financieras o profesionales como los asesores fiscales. Es necesario que quien colabore con el fraude de cualquier forma (poniendo los instrumentos necesarios, por ejemplo) sea corresponsable del mismo.
- g) *Incentivos al cumplimiento voluntario.* La cooperación voluntaria de las grandes empresas con la Administración Tributaria es un elemento esencial de gestión fiscal en muchos países como Australia, el Reino Unido y Holanda. En España a pesar que ya en el 2008 se creó un Foro de Cooperación entre las Grandes Empresas y la Agencia Tributaria los avances han sido anecdóticos. Es hora de que se impulse esta cooperación. Hacienda ayudaría a las empresas a cumplir sus obligaciones tributarias y resolvería sus dudas a cambio de acceso libre y amplio a los datos contables. A las empresas que colaboren con Hacienda se le podría dar un reconocimiento público que incluso pudieran usar en su publicidad. A las que no colaboraran se les inspeccionaría con detalles y de forma regular. Otra medida importante sería regular la actividad de la asesoría fiscal y penalizar a quienes colaboran en prácticas fraudulentas.

Todas estas medidas contra el fraude son internas. Evidentemente esto no basta y es necesaria una colaboración internacional más amplia en general y de la UE en particular. La experiencia pasada no ayuda demasiado a creer en la cooperación internacional. Con todo es el momento de, al menos dentro de la UE, tomar medidas para luchar contra los paraísos fiscales (empezando por los que están dentro de la UE) y reducir la elusión fiscal por parte de las multinacionales (con la connivencia de algunos estado miembro). La sección 9, detalla el tipo de medidas que serían necesarias en la UE.

8. Reforma del sistema fiscal

Además de reducir el fraude, la reforma fiscal debe modificar el diseño de las figuras tributarias más importantes. Las reformas necesarias serían las siguientes:

8.1. IRPF

La base de la reforma sería buscar la equidad horizontal (la redistribución se puede lograr de forma más efectiva por el lado del gasto), eliminando deducciones y bonificaciones cuestionables, y tomando medidas efectivas para reducir el fraude. Además se trataría que el IRPF fuera un impuesto justo con el contribuyente dando un tratamiento adecuado a la inflación a las rentas irregulares y diseñando de forma adecuada las deducciones. En particular se eliminarían (o reformarían) deducciones y exenciones que pretenden aumentar la progresividad del impuesto. A cambio se reducirían los tipos para las rentas más bajas. La razón es que la progresividad debe incorporarse en la tarifa, y no en las deducciones. En lo esencial se retornaría a la esencia de lo que es un IRPF. Un impuesto que grava de forma conjunta y progresiva toda la renta del contribuyente. En el medio plazo hay un margen para aumentar el tipo medio de todos los contribuyentes entre un 10 y un 15 %.

El primer elemento de la reforma sería *eliminar el sistema dual* de IRPF. La dualidad ni mejora la eficiencia asignativa del ahorro ni, mucho menos, evita deslocalizaciones del capital porque como ya se ha señalado las reducciones de tipos no las evitan (salvo que se baje el tipo a cero). La dualidad es simplemente un eufemismo para gravar a tipos más bajos los rendimientos del capital. Al eliminarla, habría que establecer alguna compensación para paliar la doble imposición de los dividendos. La forma más sencilla sería que, como en otros países, solo se computara en la base un porcentaje de los dividendos (entre el 50 y el 70 %). Esto conllevaría la eliminación del mínimo exento actual de 1.500 euros de dividendos.

Un segundo elemento de la reforma sería *eliminar las rentas exentas*. Esto incluye eliminar, entre otras, las siguientes exenciones: becas a los deportistas, rendimientos obtenidos en el extranjero, premios de determinados juegos de azar por debajo de los 2.500 euros, prestaciones por desempleo (en forma de capital), ciertas ayudas comunitarias relacionadas con la PAC, ciertas indemnizaciones de los seguros, indemnizaciones por despido, etc. En particular se eliminaría la exención de las plusvalías en la vivienda propia (siempre que se reinvierta en una nueva vivienda). Esta exención no solo es injusta (¿por qué no se exime una plusvalía en acciones que se dedica a comprar una casa?) y favorece un juego de la pirámide (vender una casa para comprar otra más cara) que ha encarecido las viviendas en España.

En tercer lugar se deberían *eliminar las bonificaciones* a determinadas rentas como el ciertos arrendamientos, rendimientos de quienes trabajen más allá de los 65 y los incentivos a los empresarios individuales que empiezan o crean empleo.

La cuarta modificación del impuesto consistiría en *eliminar algunas deducciones y reformar otras*. Esto incluiría eliminar la deducción alquiler por vivienda, retirar a todo el mundo la deducción de los 400 euros, eliminar la deducción por inversión en nuevas empresas, quitar los incentivos empresariales y eliminar la deducción por adquisición de planes de pensiones y la deducción por maternidad. La lógica de la deducción por planes de pensiones es extraña. Se puede pensar que se justifica para que la gente adquiera planes complementarios que complementen las pensiones públicas. Este argumento tiene dos problemas. Primero, que no está claro por qué se tienen que detraer recursos públicos para financiar pensiones privadas. Máxime cuando se han reducido las pensiones públicas. Segundo, que solo pueden comprar pensiones privadas a niveles significativos las rentas más altas que, por otro lado, son quienes menos las necesitan. En particular es poco probable que puedan comprarlas quienes más han perdido con las reformas que se han hecho en el sistema de pensiones.

La experiencia pasada muestra que, a pesar de los incentivos, la mayoría de la población no ha acumulado un capital significativo en pensiones privadas. Solo las rentas más elevadas lo hacen y, generalmente, por razones fiscales. Por otro lado, contrariamente a lo que se ha afirmado muchas veces, las pensiones privadas o son poco rentables (si se invierten en renta fija) o conllevan asumir grandes riesgos individuales y colectivos (si se invierten en bolsa).

La deducción por maternidad²³ es una medida que solo beneficia a las mujeres que trabajan (con hijos menores de tres años). Su objetivo es más estimular la participación en el mercado de trabajo de las mujeres con hijos que incrementar la maternidad²⁴. Sin embargo no están claras ni la justificación ni la efectividad de esta deducción. En cuanto a la justificación, no es evidente que por qué se debe subvencionar a algunas madres que trabajan frente a las que no lo hacen o que el objetivo de que la mujer trabaje tenga prioridad sobre otros objetivos que requieren ingresos fiscales. En cuanto a la efectividad, está por ver que este tipo de subvención haya inducido a muchas mujeres, que de otra forma lo hubieran dejado, a seguir trabajando. Eso sí, la transferencia la cobran todas las mujeres (incluso las que en ningún caso hubieran dejado de trabajar). En todo caso, si por la razón que sea, se desea subvencionar a las mujeres que trabajan y tienen hijos pequeños el lugar adecuado para hacerlo no es el IRPF y, probablemente el mejor instrumento no sea una transferencia monetaria directa que, además, se acaba cuando el niño cumple tres años.

La Tabla 5 resume el coste de algunas de las deducciones más importantes según el presupuesto de beneficios fiscales del año 2014. La deducción por planes de pensiones cuesta casi 2.200 millones de euros, equivalentes al 3 % de lo que se recauda. La deducción por maternidad, 1.500 millones y las deducciones relacionadas con la vivienda (arrendamiento, alquileres y reinversión) 1.800 más. Solo estas deducciones cuestan 5.500 millones, equivalentes a 0,5 puntos del PIB.

²³ Se trata más de una transferencia que de una deducción propiamente dicha porque se puede cobrar incluso si la cuota líquida es inferior al montante a recibir.

²⁴ Si se tratara de incentivar la maternidad, se aplicaría a todas las mujeres, no solo a las que trabajan.

Tabla 5. Gastos fiscales en el IRPF (2014)*

	Millones de euros (B)	Total (%)	PIB (%)	Recaudación ² (%)	Rec. potencial ³ (%)
Reducción general por rendimientos del trabajo	13.864,9	45,5	1,3	18,9	13,4
Reducción por tributación conjunta	3.609,4	11,9	0,3	4,9	3,5
Deducción por inversión en vivienda habitual ¹	3.570,9	11,7	0,3	4,9	3,4
Reducc. por aportaciones a sistemas de previsión social	2.173,8	7,1	0,2	3,0	2,1
Deducción por maternidad	1.518,8	5,0	0,1	2,1	1,5
Deducción por rendimientos del trabajo o actividades económicas	575,5	1,9	0,1	0,8	0,6
Reducción por arrendamientos de viviendas	959,0	3,1	0,1	1,3	0,9
Exención del gravamen especial sobre premios de determinadas loterías	728,8	2,4	0,1	1,0	0,7
Exención por reinversión en vivienda habitual	516,0	1,7	0,0	0,7	0,5
Exención de determinadas pensiones de invalidez	502,1	1,6	0,0	0,7	0,5
Deducción por alquiler de la vivienda habitual	336,8	1,1	0,0	0,5	0,3
Reducción por discapacidad de trabajadores activos	329,1	1,1	0,0	0,4	0,3
Exención de las indemnizaciones por despido	274,6	0,9	0,0	0,4	0,3
Especialidades de las anualidades por alimentos	254,2	0,8	0,0	0,3	0,2
Donativos	235,5	0,8	0,0	0,3	0,2
Otras	1.002,5	3,3	0,1	1,4	1,0
Total	30.451,8	100,0	2,9	41,6	29,4

* Incluye las medidas que el ministerio considera gastos fiscales aunque no otras que en función de la interpretación podrían incluirse.

¹ Eliminada para nuevas adquisiciones a partir del 2013.

² Recaudación presupuestada (A). $B*100/A$ 73.196.

³ $B*100/(A+B)$.

Fuente: Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014. Elaboración propia.

Por otro lado se debe modificar el diseño de la deducción por rendimientos del trabajo y de las deducciones familiares. En su diseño actual, la deducción por rendimientos del trabajo es más que cuestionable porque su cuantía es decreciente con el nivel de renta cuando lo equitativo sería lo contrario. La razón es simple. Si el objetivo de hacer la deducción decreciente es aumentar la progresividad del IRPF, esta deducción es incorrecta porque la progresividad debe establecerse en la escala y no en las deducciones. Si se trata de reconocer los gastos de difícil justificación, estos son más importantes en los niveles altos de rentas de trabajo que en los bajos, por lo que la deducción debería ser creciente. Y si se busca compensar a las rentas bajas por el mayor fraude fiscal que pueda haber en los niveles altos, especialmente las rentas no salariales, la vía de compensación no es ciertamente establecer una deducción decreciente de los rendimientos del trabajo. Lo razonable sería eliminar la deducción por rendimientos del trabajo y sustituirla por otra de gastos del trabajo que incluyera todos aquellos en los que puede incurrir un asalariado (transporte, formación, ropa de trabajo, coste de las agencias de empleo, etc). Esta deducción requería justificación documental o estaría sujeta a algún tipo de estimación. Para compensar la pérdida de progresividad del IRPF al modificar esta medida, se deberían reducir los tipos marginales aplicables a las rentas más bajas.

En el caso de las deducciones familiares habría que modificarlas haciéndolas la suma de un componente fijo más otro variable. El componente fijo debería ser algo superior a la deducción actual. El componente variable permitiría deducir gastos extraordinarios (por ejemplo, gastos en educación obligatoria no cubiertos por la educación pública gratuita, gastos en guarderías o en personas que cuidan a dependientes) con justificación documental.

Otras medidas necesarias de reforma incluyen eliminar definitivamente el sistema de módulos porque plantea más problemas de los que resuelve. Por un lado permite la emisión de facturas falsas lo que reduce lo recaudado por IVA y Sociedades. Por otro lado permite que ciertos contribuyentes (generalmente de rentas media o alta) puedan tributar legalmente por debajo de sus ingresos verdaderos. Evidentemente, se debe extender la supresión de los módulos al régimen simplificado del IVA.

En el ámbito técnico es necesario modificar el tratamiento de las rentas irregulares y ajustar los impuestos por la inflación. Las rentas irregulares se reducen un 40 % a veces con un límite²⁵ y el resto se grava al tipo marginal. Desde un punto de vista económico el tipo de gravamen correcto para una renta que ha sido generada en n años es el tipo marginal medio de aplicable a las rentas del contribuyente (excluida la ganancia) de los últimos n años (incluyendo el de la declaración). Como cada contribuyente tiene que guardar las declaraciones durante cuatro años, esto se podría aproximar en la práctica estableciendo que las rentas se irregulares se gravan al tipo marginal medio de los años que se ha generado con un máximo de cinco. Alternativamente, si se desea simplificar este esquema, la n -ésima parte de la ganancia se podría gravar al tipo marginal del año y el resto a un porcentaje de este tipo marginal.

Por otro lado para ajustar los impuestos por la inflación y evitar los aumentos de impuestos reales derivados de los incrementos de renta meramente monetarios, es necesario indiciar el impuesto. Esto es, abrir todos los años los tramos de base a la misma tasa que la inflación y actualizar todas las deducciones. También habría que actualizar el valor de adquisición en el cálculo de las plusvalías. Otras medidas necesarias en el IRPF serían modificar el tratamiento de las SICAV (haciéndolas tributar anualmente como incrementos de patrimonio²⁶). Es necesario, además, eliminar regímenes especiales en sociedades como el de capital riesgo o tenencia de valores extranjeros que, entre otras cosas, pueden ser utilizados por las rentas altas para diferir el pago de impuestos.

Los tipos no deben cambiarse en el corto plazo. En este periodo el aumento del tipo medio debe basarse en depurar exenciones y bonificaciones. En el medio plazo, si necesario, hay un cierto margen de aumento de entre un 10 y un 15 %.

²⁵ En el caso de los rendimientos del trabajo se aplica un límite de 300.000 euros a la renta que se puede beneficiar de esta reducción. En las indemnizaciones se aplica tras el mínimo exento. El límite no se aplica las rentas irregulares del capital.

²⁶ En el año 2011 se modificó el tratamiento de las SICAV para evitar que las retiradas de beneficios pudieran disfrazarse de retiradas del capital aportado. Esto es insuficiente, porque por la vía de buscar socios ficticios (llamados popularmente *mariachis*) las rentas altas acaban transformando un instrumento de inversión colectiva (las SICAV) en un mecanismo de gestión de patrimonios individuales que les sirve para diferir el pago de impuestos.

En el caso de lucha contra el fraude se deberían tomar las medias señaladas en la sección 7. Esencialmente más inspección, más sanción (pecuniaria o no), más información (fiscal y no fiscal), atención a los signos externos, agrupación de datos de personas relacionadas, responsabilidades solidarias y la obligatoriedad de incluir en el IRPF un anexo de gastos extraordinarios.

8.2. Impuesto de Sociedades

El IS debe buscar la neutralidad. Esto es, no alterar las decisiones empresariales básicas de qué producir y cómo producir. Para ello debe en lo esencial gravar todas las empresas y todas las actividades al mismo tipo efectivo. Esto implica dos tipos de medidas.

- a) *Eliminar los tipos impositivos reducidos.* Si el beneficio está bien definido, no hay razón para establecer tipos diferenciados. Hacerlo llevará a ineficiencias asignativas. Por ello se deben eliminar todos los tipos reducidos, incluidos los que se aplican a empresas de dimensión reducida. A las pymes se les debería ayudar donde el mercado falla (acceso a los mercados financieros, por ejemplo) pero no con beneficios fiscales generales. Esto no llevaría a la ruina a nadie porque solo se pagan impuestos si los beneficios son positivos. De hecho, en muchos países de la UE (por ejemplo Dinamarca, Alemania o Italia) las empresas de tamaño reducido tributan según el tipo general.
- b) *Eliminar casi todas las bonificaciones y deducciones.* Las bonificaciones e incentivos fiscales solo se justifican si hay alguna ineficiencia que impida que las actividades se realicen a un nivel óptimo. En el caso de las que se aplican en España, esto puede justificar las deducciones por contratar trabajadores con minusvalía²⁷ y algunos gastos en I+D+i (pero no todos). El resto son subvenciones poco efectivas (es dudoso que alguien invierta o contrate a un trabajador en una coyuntura mala solo por un incentivo) y caras en relación a su efectividad (benefician de ellas no solo a las inversiones o el empleo nuevo, sino también el que se hubiera producido en ausencia del incentivo).

La Tabla 6 estima el coste fiscal que tienen los tipos reducidos y las bonificaciones en el IS. Indica, por tanto, la recaudación adicional que se puede obtener si se eliminan estos beneficios. Esta tabla señala que desde un punto de vista recaudatorio los mayores costes por beneficios fiscales están en las bonificaciones a las pymes (tipos, libertad amortización, reinversión de beneficios), los incentivos a la inversión pendientes de ejercicios anteriores, las deducciones por I+D+i, la reducción del tipo de gravamen para entidades de nueva creación y la deducción por reinversión de beneficios extraordinarios. Estas bonificaciones suponen casi el 75 % de las totales.

²⁷ La deducción compensa la (supuesta o real) menor productividad del trabajador.

Tabla 6. Gastos fiscales en el Impuesto de Sociedades (2014)*

	Miles de euros (Y)	Total (%)	PIB (%)	Recaudación ¹ (%)	Rec. Potencial ² (%)
A. Ajustes en la base imponible	251,7	7,6	0,02	1,1	1,0
Libertad de amortización y amort. especiales	94,5	2,9	0,01	0,4	0,4
Dotaciones reserva inversiones en Canarias	112,6	3,4	0,01	0,5	0,4
Resto	44,7	1,3	0,00	0,2	0,2
B. Tipos reducidos	1.251,6	37,8	0,12	5,6	4,9
Tipo del 25 % para pymes	495,5	15,0	0,05	2,2	1,9
Reducción del tipo para pymes por mantenimiento o creación de empleo	365,8	11,1	0,03	1,6	1,4
Reducción del tipo para entidades de nueva creación	176,0	5,3	0,02	0,8	0,7
Sociedades de inversión	52,4	1,6	0,01	0,2	0,2
Resto	161,9	4,9	0,02	0,7	0,6
C. Bonificaciones en la cuota íntegra	188,2	5,7	0,02	0,8	0,7
D. Deducciones en la cuota íntegra	1.618,4	48,9	0,15	7,2	6,3
Inversión de beneficios de pymes	547,0	16,5	0,05	2,4	2,1
Saldos pendientes de incentivos a la inversión de ejercicios anteriores	339,0	10,2	0,03	1,5	1,3
Actividades de I+D+i	243,3	7,3	0,02	1,1	0,9
Reinversión de beneficios extraordinarios	174,2	5,3	0,02	0,8	0,7
Inversiones en Canarias	107,6	3,3	0,01	0,5	0,4
Resto	207,4	6,3	0,02	0,9	0,8
Total	3.310,0	100	0,32	14,8	12,9

* Incluye las medidas que el ministerio considera gastos fiscales.

¹ *Recaudación presupuestada (X). $Y*100/X$ 22.327.*

² *$Y*100/(X+Y)$.*

Fuente: Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014. Elaboración propia.

Globalmente los beneficios fiscales suponen un 15 % de lo recaudado, que equivale a poco más de 0,3 puntos del PIB. Esto sugiere que los gastos fiscales, aun siendo importantes, no son la causa fundamental de la baja recaudación del impuesto y la escasa tributación de muchas empresas. Esto tiene que ver con otras cuestiones como compensaciones de pérdidas de ejercicios anteriores, regímenes especiales, deslocalización de beneficios, correcciones por doble imposición y fraude fiscal.

- c) *Revisión sustancial de los regímenes especiales y eliminación de algunos.* Los regímenes especiales son una fuente de privilegios fiscales y, en algunos casos de vías de elusión y evasión. Por ello, deben eliminarse algunos (por lo menos, los de sociedades de tenencia de valores extranjero, entidades de capital riesgo y sociedades de desarrollo industrial y arrendamiento de viviendas) y revisarse los demás en detalle. En esta revisión, deben endurecerse los requisitos para la consolidación de grupos y limitarse los beneficios de esta consolidación, en particular la compensación de bases entre empresas. También deben revisarse los incentivos fiscales a las empresas de dimensión reducida, manteniendo solo los que se justifiquen por imperfecciones del mercado.

- d) *Reducir la deducción por doble imposición de los dividendos.* Estas deducciones deberían revisarse y hacerse más restrictivas. Por un lado, debe aumentarse al 10 % el porcentaje de participación para conceder una exención²⁸ y hacer que la exención sea parcial²⁹. Por otro si no se cumple el requisito de participación, el dividendo debe estar gravado al 100 %.
- e) *Se debe limitar la deducción de minusvalías.* Las minusvalías solo deben ser compensables con plusvalías posteriores, no con renta ordinaria de la actividad.
- f) *Hacer cambios permanentes.* En la actualidad se reduce temporalmente (hasta el año 2015) la parte de los beneficios del año que puede compensarse con pérdidas de otros (50 % las empresas medianas, 25 % las grandes, mientras que previamente podían llegar hasta el 75 %). Esta limitación debe hacerse permanente. También deben hacerse permanentes otras medidas temporales como la limitación de la deducción del fondo de comercio.
- g) *Reforma de la normativa del IS para que no sea utilizado como instrumento para eludir el IRPF,* en el caso de las pequeñas y medianas empresas. Esto implicaría limitar la deducibilidad de, entre otros elementos, los vehículos, los inmuebles en los que no se desarrolla la actividad y los gastos de representación.
- h) *Lucha contra el fraude.* Para reducir el fraude una primera medida es fomentar la cooperación voluntaria. Simplemente las empresas se comprometen a colaborar con hacienda cambio de una vía de contacto con Hacienda. Se puede también dar un certificado para que se sepa que empresas colaboran con Hacienda. A las empresas que no colaboren se les intensificaría la inspección. Otras medidas de control incluyen gravar al 45 % las transferencias a paraísos fiscales (salvo justificación de su uso) y potencial la declaración electrónica.

Con frecuencia se argumenta que permitir deducir el coste de financiar una inversión con capital ajeno (intereses) pero no permitir deducir el coste de oportunidad del capital propio induce a las empresas a un uso excesivo del capital ajeno. En base a esto se propone que las empresas puedan deducir un porcentaje del capital propio que aportan en concepto de coste oportunidad. A esta deducción se la denomina deducción por capital social (ACE). El argumento de que la deducción favorece el capital ajeno pierde mucha de su fuerza, incluso a veces toda, cuando se toman en cuenta los impuestos personales (IRPF) pagados por los propietarios del capital. Dependiendo del tipo marginal de los propietarios, la distorsión puede ser mínima o no existir siquiera.

²⁸ Este el porcentaje exigido en muchos países para eximir (total o parcialmente) los dividendos de fuente extranjera y el que se establece en la directiva de la UE al respecto.

²⁹ Alemania y Francia, por ejemplo, la limitan al 95 %.

En todo caso, establecer una ACE aumentará el uso de fondos propios en relación a la situación actual. Pero que lo haga no significa que sea eficiente. Lo que sí es seguro es que será caro en términos de recaudación. Quien realmente quiera quitar el supuesto sesgo ineficiente en favor del endeudamiento sin perder ingresos, lo que debe hacer es proponer que no sean deducibles los intereses en los préstamos empresariales. O, que al mismo tiempo que se introduce la ACE, se aumenten los tipos impositivos. En todo caso, las deducciones por aportaciones de capital propio son una rareza en el ámbito internacional y solo Bélgica e Italia tienen este tipo de deducción. Los territorios históricos del País Vasco han introducido para 2014 una deducción de este tipo.

8.3. IVA

El IVA presenta tres tipos de problemas. El primero se deriva de la existencia de tipos reducidos y actividades bonificadas. El segundo tiene que ver con la gestión del impuesto. El tercero con el fraude.

El IVA tiene tipos reducidos y exenciones, supuestamente por razones de equidad³⁰. Sin embargo, el grado de redistribución que se logra es muy bajo, el coste recaudatorio es muy alto. Además, en el caso de las exenciones se pierde la neutralidad del IVA en el mecanismo de formación de precios. A esto hay que añadir la complejidad de gestionar un sistema con varios tipos de IVA en vez de otro con un solo tipo.

La Tabla 7 explora la cuestión de la redistribución que se logra con las exenciones y los tipos bajos. Esta tabla muestra que en España, al igual que en los demás países de la UE, el efecto redistributivo de las bonificaciones en el IVA es pequeño. Por un lado, a pesar de que en el año 2009 la diferencia entre el tipo máximo y el mínimo era 12 puntos³¹, la diferencia entre el tipo efectivo máximo y mínimo apenas era de 1,5 puntos. O, por ponerlo de otra forma, los pobres solo se ahorran (en relación a un IVA de tipo único e igual recaudación) 0,7 puntos y los ricos pagaban una penalización de 0,8 puntos. Y esto es en términos porcentuales porque en términos absolutos, los ricos ganaban el doble (28,4 euros por semana) que los pobres (13,9) porque había tipos reducidos.

Más aún, el análisis anterior no tiene en cuenta que vía traslación, los que se pueden estar apropiando de muchos de los beneficios no son las rentas medias y bajas sino los productores de los bienes que ellos consumen. Dado esto, no es extraño que incluso un país de talante tan redistributivo como Dinamarca tenga un IVA en el que hay unas pocas exenciones y el resto está gravado a un tipo único del 25 %.

³⁰ Cabe señalar que entre los bienes que disfrutaban tipos reducidos están, por ejemplo, el agua mineral, los bares, los restaurantes, el transporte y algunas antigüedades.

³¹ En el año 2009 había tres tipos: 4, 7 y 16.

Tabla 7. Efectos redistributivos de la diferenciación de tipos del IVA en España (2009)

Decila ^(a)	Tipo efectivo ^(b)	Ganancia ^(c)	Ahorro semanal ^(d)
Más pobres	7,05	-0,7	13,9
2.ª decila	7,20	-0,5	15,1
3.ª decila	7,29	-0,4	16,1
4.ª decila	7,54	-0,2	17,8
5.ª decila	7,68	0,0	18,6
6.ª decila	7,72	0,0	19,4
7.ª decila	7,84	0,1	20,8
8.ª decila	8,00	0,3	22,1
9.ª decila	8,23	0,5	24,9
Más ricos	8,54	0,8	28,4
Promedio	7,71	0,0	19,7

^(a) La primera decila contiene al 10 % más pobre de la población, la segunda decila al segundo 10 % más pobre y así sucesivamente.

^(b) IVA pagado entre gasto en consumo.

^(c) Variación del tipo efectivo en relación a una IVA de tipo único.

^(d) Ahorro por semana en relación a un IVA con tipo único.

Fuente: Comisión Europea (2010).

El coste de los tipos reducidos está resumido en la Tabla 8. En euros el coste es de más de 30 mil millones de euros, equivalentes a 3,2 puntos del PIB. Esto supone que se está perdiendo casi el 40 % de la recaudación potencial o, lo que es lo mismo, que se podría recaudar un 60 % más por este impuesto si se eliminaran los tipos reducidos.

Tabla 8. Gastos fiscales en el IVA (2014)

	Miles de euros (B)	Total (%)	PIB (%)	Recaudado ⁽¹⁾ (%)	Rec. potencial ⁽²⁾ (%)
Exenciones	13.643	24,9	1,3	24,9	15,5
Tipo reducido (10 %)	14.062	25,6	1,3	25,6	16,0
Tipo superreducido (4 %)	5.552	10,1	0,5	10,1	6,3
Total	33.257 (A)	100	3,2	60,6	37,7

Recaudación presupuestada (A) 54.849.

⁽¹⁾ $B \cdot 100/A$.

⁽²⁾ $B \cdot 100/(A+B)$.

Fuente: Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014. Elaboración propia.

El segundo problema del IVA actual es que el esquema de gestión incluye sistemas de simplificación (régimen simplificado, recargo de equivalencia y régimen agricultura). Estos esquemas tienen como objetivo hacer más sencillo el impuesto para algunos contribuyentes. Sin embargo, en

la práctica rompen la neutralidad en el mecanismo de formación de precios y además, en el caso del régimen simplificado, introducen vías de fraude³². Aunque ya se está reduciendo el ámbito de aplicación del régimen simplificado sería deseable eliminarlo porque hoy día casi cualquier productor está en situación de gestionar un IVA sin grandes costes ni problemas.

Finalmente está el problema del fraude. El fraude en el IVA forma parte de un problema más general de fraude y debe, por tanto, abordarse con los mismos instrumentos que se han detallado en la sección 7. En todo caso cabe recordar que sería necesario tipificar como delito ofertar y adquirir bienes sin IVA y que se debe avanzar en las medidas para reducir el fraude carrusel (incluyendo un intercambio más rápido y amplio de información dentro de la UE).

8.4. Otros impuestos

Para reducir la concentración de riqueza y establecer una contribución adicional para los muy ricos, se deberían reformar el Impuesto sobre el Patrimonio y del de Sucesiones y Donaciones.

El *Impuesto sobre el Patrimonio* fue eliminado en el 2008 y recuperado en el 2011. En teoría la recuperación es temporal. El impuesto se recuperó igual que estaba antes de su abolición con lo que mantiene sus defectos. El principal, que es un impuesto que esencialmente grava dos cosas, los inmuebles y los activos pero no grava lo que se denomina riqueza productiva. Es decir los activos que contribuyente utiliza en su negocio. De esta forma mientras que se grava tener unas acciones de una empresa o un piso para alquilar no se grava ser dueño de una empresa. El impuesto sobre el patrimonio debería ampliarse y gravar la riqueza productiva. Se debería hacer con un mínimo exento amplio y parcialmente³³. También debería eliminarse el denominado escudo fiscal, que establece un límite conjunto al pago por IRPF y Patrimonio.

El *Impuesto de Sucesiones y donaciones* es un instrumento esencial para reducir la concentración de riqueza. Por ello deberían aumentarse los tipos impositivos para las transmisiones de patrimonios elevados incluso entre parientes de primer grado.

Por otro lado, España, junto con otros diez países de la UE (que incluyen a Alemania y Francia), se ha unido al procedimiento de cooperación reforzada para aplicar un *impuesto sobre las transacciones financieras*. España debe apoyar la aprobación de la propuesta de Directiva que presentó la Comisión en Febrero del 2013 y aplicar este impuesto tan pronto como sea posible. De igual forma, España debe avanzar en la aplicación de *impuestos medioambientales*.

8.5. El aumento de ingresos

En el corto plazo la mayor parte de ingresos adicionales deben venir de depurar bonificaciones fiscales y en su caso, de la reforma del impuesto sobre el Patrimonio. Los aumentos de

³² Lo que se debe ingresar depende de unos indicadores y no de la actividad económica real. Esto permite que se emitan facturas con IVA, que pueden ser deducidas por otras empresas.

³³ En Guipúzcoa se sigue este modelo y se grava el 25 % de la riqueza productiva que exceda de los mínimos exentos establecidos. A este impuesto se le denomina *Impuesto Sobre la Riqueza y las Grandes Fortunas*.

tipos deben limitarse a impuestos menores desde el punto de vista recaudatorio (sucesiones y donaciones y, quizá, de nuevo los especiales y transmisiones). La lucha contra el fraude puede dar recursos sustanciales, especialmente en el medio plazo. En el largo plazo, si es necesario para mantener el estado del Bienestar, se deberían aumentar los tipos del IRPF para todos los contribuyentes y habría un cierto margen para aumentar el IVA. Por otro lado, Es necesario cuanto antes avanzar en el diseño de mecanismos para poder gravar las transacciones electrónicas porque si no se corre el riesgo de que se erosione la base fiscal de Agencia Tributaria

9. Las armonizaciones necesarias

Para garantizar la capacidad de los países para obtener los ingresos fiscales que desean es necesario que la UE avance en las siguientes direcciones de armonización:

- a) *Armonización general.* Como ha señalado la propia UE, no es necesaria una armonización generalizada de tipos o bases. Hacerlo ciertamente mejoraría la eficiencia y reduciría el coste de las empresas. Sin embargo se perdería autonomía nacional para determinar el nivel y la estructura de los ingresos. Después de todo ¿a qué impuestos se deberían igualar todos, a los (muy bajos) de Irlanda o a los (muy altos) de Dinamarca?
- b) *Impuesto de Sociedades.* La mejor opción sería establecer una base uniforme obligatoria en todos los países y un tipo mínimo. Alternativamente se podría establecer una base común que deberían aplicar *obligatoriamente* todas las empresas que vendieran más de un 10 % en otros países de la UE. Esta base común se repartiría en proporción a las ventas en cada país y habría libertad de tipos (con topes mínimo y máximo) para gravar la parte de base que le corresponda a cada país. Esto eliminaría la competencia fiscal y dejaría cierta autonomía a los países. Es esencial que esta base sea de aplicación obligatoria para las empresas transnacionales.
- c) *Impuestos sobre las Transacciones Financieras.* Como propone la Comisión, debería extenderse a todos los países y ser un recurso propio de la UE.
- d) *Paraísos fiscales.* La UE debe emprender una lucha efectiva contra el fraude. El primer paso debe ser eliminar los paraísos y semiparaísos fiscales dentro de la UE o muy relacionados con ella y penalizar a los países de la UE cuya normativa fiscal sea benévola con los paraísos. Las transferencias a sociedades radicadas en paraísos fiscales deben estar gravadas a un tipo elevado salvo que la empresa o persona que las haga prueben que responde a un fin legítimo. También se debe presionar a los paraísos fiscales más próximos y actuar ante la OCDE para que se tome en serio la lucha contra los paraísos (cosa que ahora no hace).
- e) *IRPF.* Se debe avanzar en los mecanismos de información automática sobre los rendimientos del capital. En particular, Austria, Bélgica y Luxemburgo deben entrar en este esquema. Este intercambio de información debe aplicarse además a todos los

rendimientos del capital (intereses y dividendos) y todos los agentes (individuos y empresas). La Directiva del Ahorro debería ampliarse en estas direcciones.

- f) *IVA*. Como ha señalado la Comisión, en el estadio actual de integración no se debe ir a un IVA origen. Se debe sin embargo establecer mecanismos de intercambio de información efectivos y rápidos que reduzcan el fraude.
- g) *Ingeniería financiera*. En la UE las empresas utilizan con gran facilidad la ingeniería financiera para eludir impuestos. Sociedades *holding*, centros financieros y muchos otros arreglos son mecanismos habituales para eludir impuestos. Es necesario que la UE acabe con estos arreglos. Para ellos bastaría hacer una directiva sobre competencia fiscal perniciosa que, por un lado fuera más amplia que el Código de Conducta y, por otro, fuera vinculante legalmente.
- h) *Mayoría cualificada*. Las decisiones en materia fiscal deben tomarse por mayoría cualificada. Es la única forma para avanzar en las armonizaciones necesarias y evitar el bloqueo de los países no cooperativos.

10. Conclusiones

En este artículo se ha constatado en primer lugar que en España es uno de los países de la UE-15 donde los impuestos son más bajos. La recaudación es en torno a un 15 % más baja que le promedio (equivalente a 7 puntos del PIB). Todas estas diferencias están en los impuestos y no en las cotizaciones. Más aún, que la recaudación sea tan baja no es una cuestión coyuntural, sino una tendencia histórica. La causa fundamental de estas diferencias no está en que los tipos sean bajos, sino en que hay muchas bonificaciones fiscales, abundantes vías de elusión y un amplio fraude. En realidad el margen de aumento de tipos nominales es limitado.

La posibilidad para reducir el gasto es pequeña (España es ya de los países que menos gasta de la UE-15) si se desea mantener un estado del bienestar mínimamente razonable. Además no se puede creer en las recetas milagro que prometen dar lo mismo con mucho menos coste (privatización) o recaudar más con impuestos más bajos (Laffer). Por ello si se quiere reducir el déficit, mantener el Estado del Bienestar y crear las infraestructuras necesarias, la recaudación debe aumentar tanto en el corto como en el medio y largo plazo. No es creíble que en el ahora o en futuro se puedan bajar los impuestos de forma generalizada.

Los objetivos de la reforma deben ser dotar al sistema fiscal de capacidad recaudatoria, reducir la inequidad horizontal y lograra una progresividad efectiva. En esta reforma no se debe hacer casos a exageraciones interesadas de los supuestos efectos desincentivadores de los impuestos o de los riesgos de deslocalización. En la mayoría de los casos no son ciertos. Y en otros hay que asumirlos como el coste de la equidad y de la autonomía fiscal nacional. De igual forma hay que evitar las llamadas simplistas a la sencillez que muchas veces no son sino excusas para beneficiar determinados intereses.

Para lograr sus objetivos, la reforma fiscal debe centrarse en depurar bonificaciones, cerrar vías de elusión y reducir el fraude. Inicialmente no deben aumentarse los tipos de los impuestos más importantes.

La lucha contra el fraude debe ser un elemento pivotal de la reforma fiscal porque las medidas tomadas hasta ahora por el gobierno distan muchos de ser suficientes. Una política efectiva de lucha contra el fraude debe buscar que defraudar no sea rentable y, consecuentemente, aumentar la probabilidad de detección y las sanciones (pecuniarias y no pecuniarias). Otras medidas necesarias son que el gobierno demuestre una voluntad real de luchar contra el fraude, cerrar vías de elusión, promover la cooperación voluntaria de las empresas, mejorar la conciencia social y establecer responsabilidades solidarias y controlar parlamentariamente al actuación de la Agencia Tributaria.

La reforma fiscal debe hacer que el IRPF sea un impuesto progresivo sobre la capacidad de pago que además sea justo con el contribuyente. Para ello debe eliminar la dualidad y la mayoría de las bonificaciones, exenciones y deducciones. También debe cambiarse la forma de la deducción por rendimientos del trabajo y de las deducciones familiares. Además se debe cambiar el tratamiento de las rentas irregulares, de la inflación y de las SICAV.

El IS se deben gravar todas las empresas a los mismos tipos y eliminar las deducciones incentivadoras (salvo la de trabajadores discapacitados y algunas de I+D+i). Se debe cambiar el tratamiento de las plusvalías y adecuar la corrección de la doble imposición. Y hay que elevar a permanentes algunas de las medidas temporales adoptadas (como las limitaciones para la compensación de bases negativas) y eliminar muchos regímenes especiales. Se debe endurecer y revisar el régimen de grupos consolidados limitando la compensación de bases. Se debe además evitar que los pequeños y medianos empresarios usen el IS para eludir el IRPF. Debe buscarse la colaboración de las grandes empresas en la lucha contra el fraude y ser duro con quien no quiera colaborar. Se deben gravar la 45 % las transferencias a paraísos fiscales (salvo prueba de buen fin).

En el IVA hay que tender a un sistema de tipo único con solo algunos bienes exentos. De esta forma se deben quitar la mayor parte de los tipos reducidos. Se deben eliminar el régimen simplificado y tipificar como delito ofertar o comprar bienes sin IVA.

Para reducir la concentración de riqueza es necesario reformar Patrimonio y Sucesiones y Donaciones. En el primer caso se debe gravar al menos parcialmente la riqueza productiva. En el segundo subir los tipos. Es deseable también que se establezca cuanto antes el impuesto sobre las transacciones financieras y se amplíe la fiscalidad medioambiental.

Es necesario buscar la colaboración de la UE en la lucha contra el fraude impulsando intercambios de información en los rendimientos del capital y en el IVA. La UE deba también luchar contra los paraísos fiscales empezando por los que están dentro de sus fronteras. La UE debe aprobar una base común para el IS pero esta base debe ser de aplicación obligatoria por las empresas transnacionales. Se debe elaborar una directiva sobre competencia fiscal perniciosa e impulsar la Directiva sobre el impuesto sobre las transacciones financieras.

Referencias bibliográficas

- ARRAZOLA, M.; DE HEVIA, J.; MAULEÓN, I. y SÁNCHEZ, R. (2011): «La economía sumergida en España»; *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, FUNCAS.
- AUERBACH, A.; MICHAEL, P.; DEVEREUX, P. y SIMPSON, H. (2001): «Taxing corporate income»; en MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES G. y POTERBA, J., eds.: *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- COMISIÓN EUROPEA (2001): «Company taxation in the internal market»; COM (2001) 582 final.
- COMISIÓN EUROPEA (2010): «A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system»; Final report- TAXUD/2010/DE/328. FWC No. TAXUD/2010/CC/104.
- FELD, L.; HECKEMEYER, P. y HENRICH, J. (2008): «FDI and taxation: a meta-study»; *ZEW Discussion Papers* (08-128).
- FELDSTEIN, M. (1995): «The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 tax reform act»; *Journal of Political Economy*, 103(3); pp. 551-72.
- IGM FORUM. http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_2irlr55UC27YXi.
- RUESGA, S. y CARBAJO, D. (2013): «El «Tax Gap»; *España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción*, mimeo.
- MEGHIR, C. y PHILLIPS, D. (2010): «Labour supply and taxes»; en MIRRLEES, J.; ADAM, S.; BESLEY, T.; BLUNDELL, R.; BOND, S.; CHOTE, R.; GAMMIE, M.; JOHNSON, P.; MYLES G. y POTERBA, J., eds.: *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.
- SAEZ, E.; SLEMROD, J. y GIERTZ, S. (2012): «The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review»; *Journal of Economic Literature* 2012, 50(1); p. 3.
- SCHNEIDER, F. (2013): «Size and development of the shadow economy of 31 European countries from 2003 to 2013»; Johannes Kepler Universität Linz.
- TEMPALSKI, J. (2006): «Revenue Effects of Major Tax Bills»; U.S. Department of the Treasury. *OTA Working Paper* (81).
- ZUBIRI, I.; SERNA, L. y VALLEJO, M. (2010): «Bases para una reforma fiscal en la CAPV»; www.parlamento.euskadi.net/irud/09/00/025942.pdf.
- ZUBIRI, I.; SERNA, L. y VALLEJO, M. (2011): «Un plan de lucha contra el fraude»; mimeo.
- ZUBIRI, I. (2012): «La reforma del sistema fiscal»; *Sistema: Revista de Ciencias Sociales* (225-226); pp. 91-116.



EL FUTURO DE LA FINANCIACIÓN AUTONÓMICA

LA REFORMA DE LA NIVELACIÓN

Julio López Laborda
Universidad de Zaragoza

Resumen

En el año 2014 se va a proceder, seguramente, a una nueva reforma de la financiación autonómica, en la que puede ocupar un lugar muy destacado la discusión sobre el grado de nivelación regional. Este trabajo pretende contribuir a ese debate. En primer lugar, se introduce el concepto y los fundamentos de la nivelación y se diferencia entre nivelación plena y parcial. También se argumenta que la decisión sobre el grado de nivelación es, sobre todo, política. La razón más sólida a favor de una política de nivelación lo es también en apoyo de una nivelación plena: el tratamiento igual de los iguales. A continuación, el trabajo repasa la política de nivelación seguida hasta la actualidad por el sistema de financiación autonómica y formula algunas recomendaciones sobre la próxima revisión del modelo, que pueden contribuir a dotarlo de una mayor estabilidad. En síntesis, se sugiere, primero, fijar con claridad el objetivo de nivelación y, en su caso, el período de tiempo en que se quiera alcanzar; segundo, aplicar el sistema de nivelación a todas las comunidades autónomas, de régimen común y foral; y tercero, dotar de la máxima transparencia y sencillez a los tres pilares del sistema: la estimación de las necesidades de gasto, la determinación de la capacidad tributaria y la aplicación de las transferencias de nivelación.

Abstract

There will definitely be a new reform for autonomous community funding in 2014, during which the discussion on the degree of regional levelling may play an extremely important role. This work hopes to contribute to this debate. Firstly, the concept and bases of levelling are presented, differentiating between full and partial levelling. The argument is also set forth that the decision on the levelling degree is, above all, political. The most solid reason in favour of a levelling policy also supports full levelling: equal treatment for equals. Next this work reviews the levelling policy followed until today by the autonomous community financing system and some recommendations are formulated on the next review of the model, which may contribute to equipping it with greater stability. In short, our first suggestion is to clearly and objectively establish levelling and, as applicable, the timeline for obtaining it; second, to apply the levelling system to all autonomous communities, as a whole and at provincial levels; and thirdly, ensure that the three system mainstays are as transparent and simple as possible: the estimation of expenditure needs, the determination of tax capacity and the application of levelling transfers.

1. Introducción

Desde 1987, el sistema de financiación de las comunidades autónomas se ha edificado sobre tres pilares: la cuantificación de las necesidades de gasto, la creación de un espacio fiscal regional y la garantía de la nivelación, esto es, de la prestación de un nivel similar de servicios para un esfuerzo fiscal también similar. Todas las reformas operadas en el sistema desde aquella fecha han actuado sobre estos tres elementos, con desigual fortuna. Mientras son innegables los avances producidos en la determinación de las necesidades de gasto autonómicas y en la descentralización tributaria, en materia de nivelación los resultados son todavía altamente insatisfactorios.

En 2014 se va a acordar, seguramente, una nueva reforma del sistema de financiación autonómica y, en ella, el establecimiento de los objetivos de nivelación va a constituir, sin duda, un tema fundamental de discusión, del que puede depender la propia estabilidad del modelo. El objetivo de este trabajo es realizar una contribución académica al debate sobre el futuro de la nivelación en el modelo español de financiación regional. A tal fin, la siguiente sección

revisa algunos aspectos teóricos, relacionados con el concepto y fundamentos de la nivelación y con la diferencia entre la nivelación total y parcial. La sección tercera repasa brevemente cómo se ha abordado el problema de la nivelación en el sistema de financiación autonómica, y la cuarta propone algunas reflexiones y sugerencias sobre la reforma de la nivelación y presenta los resultados de la simulación de algunos posibles escenarios de reforma¹.

2. Aspectos conceptuales

La finalidad de la nivelación regional es reducir o eliminar la brecha existente entre la capacidad fiscal y las necesidades de gasto de las regiones. La capacidad fiscal (o recaudación potencial, estándar o «normativa») es el rendimiento que puede obtener una región de sus tributos si impone a sus ciudadanos un determinado esfuerzo fiscal y actúa con un determinado grado de eficiencia en la gestión tributaria; siendo el esfuerzo fiscal la carga tributaria que soporta cada individuo, es decir, el cociente entre los impuestos que paga y el valor de su renta, patrimonio o consumo. Las necesidades de gasto son el gasto en que debe incurrir una región para prestar el mismo nivel de los bienes y servicios de su competencia que las demás regiones. Las transferencias de nivelación (positivas o negativas, verticales u horizontales) son el instrumento mediante el que se lleva a cabo una política de nivelación concreta.

Desde el seminal y muy influyente trabajo de Buchanan (1950), basado en el concepto de residuo fiscal (la diferencia entre los impuestos pagados y el valor de los servicios recibidos por un individuo), el principal fundamento de la nivelación se halla en el principio de equidad horizontal interpersonal, esto es, en la garantía de que dos ciudadanos del mismo país, pero residentes en regiones distintas, que tengan la misma capacidad económica y realicen el mismo esfuerzo fiscal, también puedan acceder a un nivel similar de los bienes y servicios que reciben de sus respectivas regiones, con independencia de la riqueza o las necesidades de gasto de estas; o, de otra manera, esos dos ciudadanos deben tener el mismo residuo fiscal.

Junto a este fundamento, también se aducen otros de diversa naturaleza, como la equidad vertical (debe evitarse que dos individuos con distinta renta real –renta de mercado + residuo fiscal– sean tratados como iguales por el sistema fiscal central), la igualdad de oportunidades (todos los individuos, con independencia de su jurisdicción de residencia, deben tener acceso a un nivel mínimo de determinados bienes y servicios públicos –sanidad, educación, vivienda, etc.–, facilitando la movilidad económica y social), el aprendizaje (los sistemas de nivelación generan abundante información sobre el comportamiento de las distintas jurisdicciones en su actividad de exacción de tributos y de prestación de bienes y servicios públicos, lo que incentiva la difusión de las mejores prácticas), la estabilidad económica (la nivelación puede asegurar a las jurisdicciones contra *shocks* asimétricos), factores políticos (la nivelación contribuye a la estabilidad política, social y económica del Estado; es un instrumento de cohesión de los individuos y las comunidades, sin merma de la diversidad inherente a la descentralización),

¹ Me he ocupado de los problemas de la nivelación en algunos trabajos previos: López Laborda (1999, 2006a, 2006b, 2007a, 2007b), López Laborda y Ruiz-Huerta (2000), López Laborda y Zabalza (2011). El presente trabajo es deudor de muchas de las ideas vertidas en aquellos.

razones de economía política (las transferencias de nivelación constituyen el precio que las jurisdicciones están dispuestas a pagar para obtener los beneficios derivados de la existencia del Estado) o la eficiencia (la distribución óptima de los factores productivos requiere que su productividad marginal sea la misma en todas las jurisdicciones: debe evitarse que la movilidad interjurisdiccional se vea afectada por otras variables, como el tamaño de los residuos fiscales; la maximización del bienestar social —o, alternativamente, la minimización del coste social de prestación de los bienes y servicios públicos— requiere la igualación del coste marginal de obtención de los fondos públicos entre jurisdicciones)².

Más que en si debe existir o no nivelación entre jurisdicciones, el debate se centra habitualmente en el alcance de la misma. Algunos creen que solo se debería igualar o aproximar la capacidad fiscal de las jurisdicciones, pero sin tener en cuenta sus necesidades de gasto, o que solo habría que asegurar la igualdad entre territorios para algunos impuestos o servicios públicos (por ejemplo, los servicios fundamentales) o para un porcentaje determinado de los servicios o de la capacidad fiscal regional; es decir, son partidarios de un sistema de nivelación parcial. Otros piensan que la nivelación debería ser plena, o sea, de todos los tributos y servicios asumidos por las regiones.

Lejos de ser específico de España, el problema de la elección del grado de nivelación se presenta, con mayor o menor intensidad, en todos los países descentralizados. No puede afirmarse que exista un modelo federal de nivelación; la experiencia comparada ofrece ejemplos de las dos soluciones que se acaba de apuntar. Ciñéndonos a los ejemplos habituales, mientras Australia aplica un sistema muy depurado de nivelación plena, en Estados Unidos no existe un esquema general de nivelación. Entre ambos, se sitúan los casos de Alemania, Canadá o Suiza, que adoptan sistemas de nivelación parcial, aunque con diferencias no triviales entre ellos.

Desde mi punto de vista, la fijación del grado de nivelación constituye una decisión eminentemente política³. Esta decisión reflejará el equilibrio que se alcance en un momento determinado entre los intereses generales del Estado y los particulares de cada región. Begg *et al.* (1993; p. 95) sostiene que un Estado que funcione correctamente es aquel «dentro de cuyas fronteras los ciudadanos sienten un compromiso mutuo y la disposición a participar en [los sistemas de] aseguramiento y redistribución». Por su parte, Boadway (2006; pp. 361-2) sostiene que la existencia del grado de solidaridad nacional en que se basa la nivelación plena «dependerá del consenso social, y ese consenso puede ser menos robusto cuanto mayores y más persistentes sean las diferencias de capacidad fiscal entre territorios, cuantas menos oportunidades haya para emigrar de un territorio a otro y cuanto más heterogéneos sean los residentes en los diferentes territorios con respecto a la cultura, etnia, cultura política, etc.».

Los argumentos económicos no son concluyentes para preferir una nivelación total o parcial. Sin ninguna duda, los incentivos importan, y hay que tomar seriamente en considera-

² Véase, por ejemplo, Boadway Flatters (1982), Dahlby y Wilson (1994), Mathews (1994), Petchey, Shapiro y Walsh (1997), Alesina y Spolaore (2003), Bird y Ebel (2006).

³ La misma opinión sobre el carácter eminentemente político de la decisión sobre el grado de nivelación se encuentra en la Recomendación Rec (2005) 1, de 19 de enero de 2005, del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los estados miembros sobre los recursos financieros de las autoridades locales y regionales: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=812131&BackColorInternet=9999CC&BackColorIntranet=FFBB55&BackColorLogged=FFAC75>. Véase el apéndice a la Recomendación, Parte I, núm. 40.

ción los problemas de incentivo potencialmente asociados con los sistemas de nivelación: por ejemplo, el incentivo de las regiones a modificar sus bases tributarias o sus tipos de gravamen (Baretti, Huber y Lichtblau, 2002; Bucovetsky y Smart, 2006; Büttner, 2006), el desincentivo de algunas regiones a llevar a cabo actuaciones que aumenten la renta de su territorio (Algoed, 2009) o los incentivos a la localización ineficiente de los factores (Albouy, 2012; Boadway y Tremblay, 2012), con consecuencias negativas sobre el crecimiento económico y la convergencia regional (Kessler y Lessmann, 2010). Ahora bien, la existencia o no de estos incentivos y sus efectos están muy vinculados al diseño concreto de cada esquema de nivelación, por lo que los resultados obtenidos por la literatura para un país o conjunto de países no se pueden extender automáticamente a marcos institucionales diferentes.

El argumento principal a favor de una nivelación plena tiene que ver, de nuevo, con la equidad horizontal interpersonal. Solo un sistema de nivelación total asegura que dos individuos iguales van a ser tratados igual por el sector público, con independencia de la mayor o menor riqueza o las mayores o menores necesidades de gasto de sus respectivas regiones de residencia. Con un modelo de nivelación parcial, el individuo que resida en la región con menos renta o más necesidades tendrá que realizar un esfuerzo fiscal mayor para poder acceder al mismo nivel de los bienes y servicios públicos regionales.

3. La nivelación en el sistema de financiación de las comunidades autónomas

Frecuentemente se afirma que la financiación de las comunidades autónomas de régimen común no responde a un criterio explícito de equidad, es decir, que no se especifica qué objetivo de equidad se quiere alcanzar mediante la distribución de recursos entre las comunidades autónomas. No puedo compartir esta tesis. En mi opinión, el criterio de equidad está formulado clara y repetidamente ya en la Memoria y el articulado del Proyecto de Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA): «Mantener un grado razonable de igualdad entre las diferentes regiones en el área de la prestación de los servicios públicos». ⁴ En efecto, la muy notable Memoria del Proyecto de LOFCA identificaba en 1979 los problemas financieros a que debía hacer frente el nuevo Estado descentralizado. De los tres problemas detectados, dos estaban directamente relacionados con la nivelación financiera ⁵:

- «La necesidad de distribuir la responsabilidad del gasto público y las fuentes de ingreso de manera que las necesidades financieras y los recursos para atenderlas se mantengan en equilibrio a lo largo del tiempo entre los diferentes niveles jurisdiccionales». Esto es, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) vertical, entre el nivel central y el autonómico, desde una perspectiva estática y dinámica.

⁴ Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982; p. 89).

⁵ Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales (1982; pp. 18-19; 69).

- «La exigencia de adoptar mecanismos que permitan compensar las diferencias de capacidad económica entre los distintos entes [y las posibles insuficiencias originadas por costes excesivamente elevados], de manera que todos puedan prestar un nivel de servicios aceptable dado el nivel *medio* nacional, sin que tengan que imponer un grado de presión fiscal que exceda del que existe en los demás». En otras palabras, la garantía de la nivelación (o equilibrio financiero) horizontal, entre comunidades autónomas, obviamente también desde la doble perspectiva estática y dinámica.

Estos problemas se intentarían resolver por los sucesivos modelos de financiación aprobados con base en la LOFCA que, desde sus inicios y hasta la última reforma, han pretendido asegurar la nivelación plena de las comunidades autónomas o, como ya se ha explicado, la garantía de que si dos individuos con la misma capacidad económica y residentes en dos comunidades autónomas diferentes realizan el mismo esfuerzo fiscal en los tributos cedidos que satisfacen a sus respectivas comunidades, también puedan acceder al mismo nivel de todos los bienes y servicios públicos transferidos a los gobiernos autonómicos (educación, vivienda, sanidad, infraestructuras, etc.), con independencia de que una comunidad tenga más o menos capacidad fiscal o necesidades de gasto que la otra. Desde luego, la garantía de la nivelación no equivale a la imposición de la uniformidad en la provisión de bienes y servicios públicos en todo el territorio, ya que cada comunidad autónoma es libre para adoptar sus propias políticas tributarias y de gasto, esto es, para decidir qué esfuerzo fiscal exige a sus ciudadanos y cuál es la cantidad y calidad de los bienes y servicios públicos que les presta.

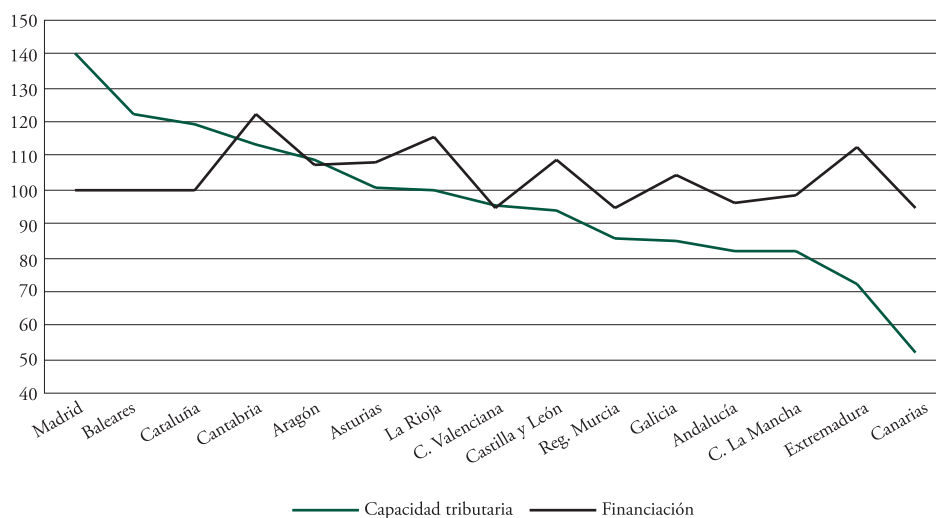
Aunque el objetivo del sistema de financiación autonómica sea claro, al menos hasta 2009, cuestión muy distinta es la manera en que aquel ha tratado de alcanzarse. La literatura ha identificado reiteradamente las principales deficiencias del modelo: en la determinación de la recaudación normativa de los tributos cedidos «tradicionales» (como el Impuesto sobre el Patrimonio, el Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones o el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados), en la estimación de las necesidades de gasto (distorsionadas, además, con la introducción de fondos, garantías y reglas de modulación), en las reglas de evolución de los ingresos y en la imposición de la cláusula de *statu quo*, según la cual, en cada reforma del sistema de financiación, una comunidad autónoma no puede recibir menos recursos en el año que se fije como base del nuevo modelo de los que recibía con el modelo anterior.

A partir de 2009, es difícil saber cuáles son los objetivos del modelo de financiación autonómica. Por un lado, y por influencia del Estatuto de Autonomía de Cataluña reformado en 2006, se aplica una nivelación parcial, limitada a los servicios públicos fundamentales: sanidad, educación y servicios sociales. Esta nivelación se desnaturaliza, al garantizarse también la «suficiencia» de recursos para los servicios no fundamentales. A continuación, parece que el sistema busca una nivelación plena con el «componente de equidad» del fondo de competitividad que, seguidamente, se desvirtúa con el «componente de eficiencia» del mismo fondo.

Finalmente, se aplica un fondo de cooperación, que introduce en el sistema un instrumento cuya finalidad es favorecer el desarrollo regional y que pone al modelo la guinda que le faltaba para hacerlo difícilmente inteligible⁶.

El Gráfico 1 muestra los resultados de la aplicación en el año 2010 del Modelo de 2009. La línea verde ordena a las comunidades autónomas según su capacidad tributaria (normativa) por habitante ajustado en relación con la media (1.992 euros), desde Madrid, con una capacidad ligeramente superior al 140 %, hasta Canarias, que no llega al 52 %. La línea negra refleja, para cada comunidad, su financiación total (capacidad tributaria ± transferencias) por habitante ajustado⁷. Ahora, los valores van desde el 122 % de Cantabria hasta algo menos de 95 % de Canarias, Murcia y Comunidad Valenciana.

Gráfico 1. Financiación por habitante ajustado en 2010 con el modelo 2009. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

Si la población ajustada reflejara adecuadamente las necesidades de gasto del conjunto de servicios autonómicos (algo que cuestionaremos en la siguiente sección) y si el objetivo del sistema de financiación fuera la nivelación regional plena (lo que también es discutible, según acabamos de comentar), es evidente que el Modelo de 2009 no estaría siendo capaz de igualar la financiación regional por habitante ajustado. Bajo los mismos –discutibles, insisto– supuestos, el gráfico confirma que el Modelo de 2009 no respeta el principio de ordenación

⁶ Puede consultarse una descripción y análisis del Modelo de 2009 en López Laborda (2010).

⁷ Los datos, para competencias homogéneas, están extraídos de la Tabla 1 de De la Fuente (2012), incluyendo los recursos que Canarias obtiene de su régimen económico y fiscal, detallados en la Tabla 2 del mismo trabajo. Para un análisis de la liquidación del sistema de financiación autonómica del año 2011 puede consultarse De la Fuente (2013).

(u «ordinalidad», en la jerga del modelo)⁸, según el cual, una comunidad autónoma con una capacidad tributaria por unidad de necesidad superior a otra, no debería tener una financiación por unidad de necesidad inferior a esta comunidad.

En definitiva, los resultados que recoge el Gráfico 1 no son más que el producto de un cúmulo de factores económicos y políticos que han guiado la evolución del sistema de financiación durante más de treinta años, como la negociación del coste efectivo de los servicios transferidos, la disposición del Estado a conceder ingresos adicionales a las comunidades en las sucesivas reformas, la garantía del *statu quo* o la habilidad o capacidad negociadora de cada comunidad autónoma.

4. Algunas reflexiones sobre la nivelación en la próxima reforma de la financiación autonómica

Como he dicho al inicio del trabajo, el debate sobre la nivelación puede ser uno de los más destacados –y espinosos– en la próxima revisión del modelo de financiación autonómica. En esta sección quiero apuntar algunas ideas muy generales sobre los aspectos que deberían abordarse para corregir las deficiencias que presenta el sistema de nivelación en la actualidad y, de esa manera, contribuir a dotar al propio modelo de financiación de una mayor estabilidad.

El primer problema a considerar es, lógicamente, el de la determinación de las necesidades de gasto autonómicas. La metodología ha de ser lo más transparente posible. Por un lado, deben descartarse definitivamente los fondos adicionales, garantías y reglas de modulación. Por otra parte, la cuantificación de las necesidades de gasto tiene que extenderse a los servicios públicos no fundamentales, como las infraestructuras de transporte, las políticas económicas y territoriales o el medio ambiente. En este punto, considero que sería un error aplicar, sin más, a los servicios no fundamentales las variables y las ponderaciones empleadas para cuantificar las necesidades de gasto de los servicios fundamentales en el Modelo de 2009, y ello por dos motivos. Primero, porque las variables relacionadas con el territorio y con la distribución de la población en el mismo tienen un peso muy reducido en el cálculo de las necesidades asociadas a los servicios fundamentales, cuando cabe esperar que la presencia de costes fijos en la prestación de servicios como la educación, la sanidad o los servicios sociales no sea despreciable. Y segundo, porque las variables relacionadas con la estructura demográfica de la población no van a ser determinantes para explicar las necesidades de gasto en servicios como las infraestructuras, las políticas territoriales o el medio ambiente, mientras que sí lo serán las variables territoriales.

⁸ Por influencia del sistema alemán de compensación financiera, que prohíbe que los mecanismos de nivelación provoquen una inversión de la ordenación de los *Länder* según su capacidad financiera, el artículo 206.5 del Estatuto catalán afirma que «el Estado garantizará que la aplicación de los mecanismos de nivelación no altere en ningún caso la posición de Cataluña en la ordenación de rentas per cápita entre las Comunidades Autónomas antes de la nivelación» (la cursiva es mía). También en Canadá se introdujo en 2007 un límite (modificado en 2009) a las transferencias de nivelación, para evitar las reordenaciones entre provincias que podían producirse por la exclusión en el cálculo de la capacidad fiscal provincial de un porcentaje de los ingresos procedentes de los recursos naturales.

Una vez estimadas las necesidades de gasto autonómicas, ha de fijarse el grado de nivelación que se quiera garantizar. Se trata de una decisión política, como ya he dicho más arriba, que corresponde adoptar a los órganos centrales del Estado, previa coordinación con las comunidades autónomas y respetando los principios constitucionales de igualdad y solidaridad. Entiendo que, de acuerdo con la Constitución, el grado de nivelación debe establecerse entre dos límites (López Laborda, 2011). El límite inferior corresponde, según el artículo 158.1 de la Constitución, a la nivelación de los servicios públicos fundamentales, cuya identificación también es competencia del Estado. El límite superior es la nivelación plena, esto, es la atribución de los recursos necesarios para prestar el mismo nivel de todos los servicios públicos transferidos a las comunidades autónomas.

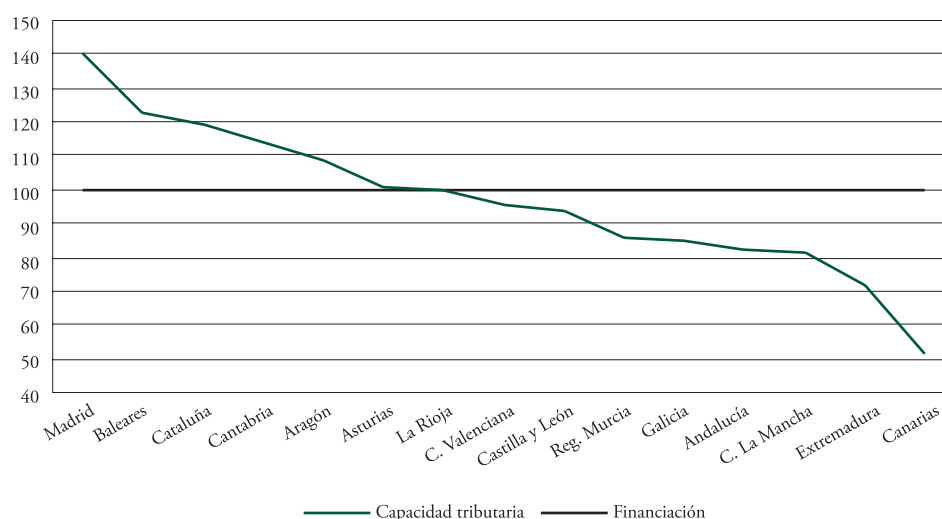
El último paso consiste en diseñar un sistema de transferencias de nivelación complementarias de la recaudación normativa de los tributos cedidos a cada comunidad autónoma y destinadas a alcanzar los objetivos de nivelación establecidos, tanto en el año base que se haya fijado como en cualquier año posterior de aplicación del sistema. En aras de una mayor transparencia y sencillez, debería suprimirse la plétora de transferencias del modelo actual y sustituirse por una única transferencia de nivelación.

Y por supuesto, aunque se haya dicho muchas veces, no está de más recordarlo una vez más: nada de lo anterior sirve para mucho si en el sistema de nivelación no participan las comunidades forales, con el período de adaptación que se estime necesario. Tras la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, no debe quedar ninguna duda de que la nivelación es un instrumento de la solidaridad del Estado y, como tal, carga no asumida por las comunidades autónomas, en cuya financiación deben participar también las comunidades forales (López Laborda, 2011). La integración de los territorios forales en el sistema de nivelación contribuiría a reducir la injustificada discrepancia entre los resultados financieros generados por los regímenes de financiación común y foral y, consiguientemente, a disminuir la principal fuente de inestabilidad del propio régimen común. Seguramente, lo más complicado sea la transición desde el Modelo de 2009 hacia otro similar al esbozado en las líneas anteriores. Si, como parece inevitable, debe seguir operando la cláusula del *statu quo* y no se pueden reducir los ingresos de ninguna comunidad en el año base del nuevo sistema, la transición se puede hacer —como enseña la experiencia comparada— actuando sobre las reglas de evolución de los ingresos regionales, limitando el crecimiento de estos para unas comunidades y ampliándolo para otras, hasta convergir a las cifras del nuevo sistema en el número de años que se determine.

Vamos a realizar algunas simulaciones para ilustrar las sugerencias formuladas en los párrafos anteriores, aprovechando los datos de la liquidación del sistema de financiación de régimen común del año 2010. En todos los escenarios que se va a presentar, se ha supuesto que las necesidades de gasto agregadas coinciden con los recursos totales que proporciona el sistema (tributos cedidos y tasas \pm transferencias) y que la población ajustada es un buen indicador de las necesidades de gasto de cada comunidad. En consecuencia, todas las comunidades autónomas tienen las mismas necesidades de gasto por habitante ajustado: 2.356 euros.

El Gráfico 2 muestra las consecuencias de optar por la nivelación plena. Todas las comunidades autónomas reciben la misma financiación por habitante ajustado, por lo que su financiación coincide con el valor medio de 100. Este escenario, como cualquiera de los que examinaremos a continuación, asegura el mantenimiento de la ordenación de las comunidades autónomas de acuerdo con su capacidad tributaria por unidad de necesidad, es decir, el célebre principio de «ordinalidad».

Gráfico 2. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación plena. Media=100



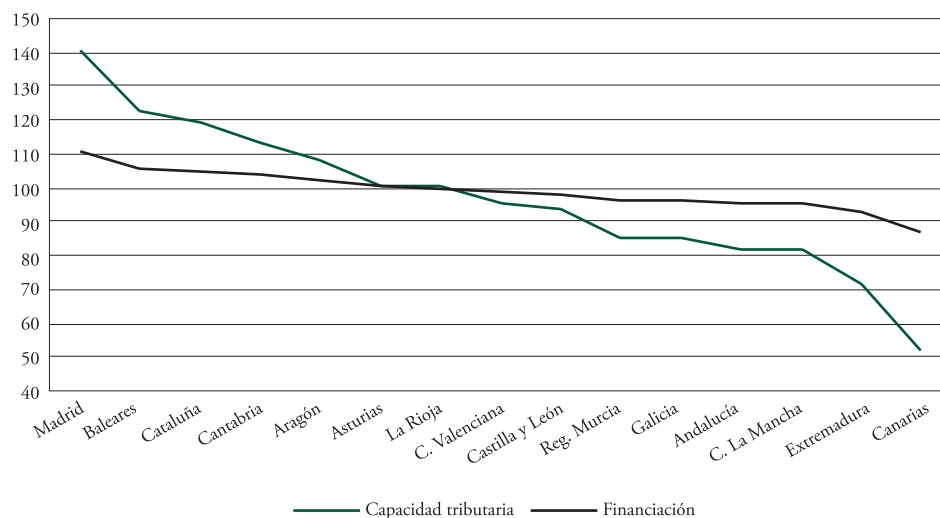
Fuente: Elaboración propia.

El Gráfico 3 refleja los resultados de la aplicación de una nivelación limitada a los servicios de sanidad, educación y servicios sociales esenciales, adoptando la misma metodología que el Modelo de 2009. Teniendo en cuenta que, en este modelo, las necesidades de gasto vinculadas a los servicios fundamentales representan en torno a un 70 % de las necesidades agregadas, el importe de la transferencia de nivelación se calculará para cada comunidad por la diferencia entre el 70 % de sus necesidades de gasto y el 70 % de su capacidad tributaria:

$$S_i = 0,7NG_i - 0,7TC_i^* \begin{matrix} > \\ < \end{matrix} 0 \quad [1]$$

Tras la transferencia de nivelación, la financiación por habitante ajustado de Madrid se sitúa en el 111 % de la media (que es de 2.247 euros), y la de Canarias, en el 87 %. Con respecto al escenario anterior, vemos que las comunidades con una capacidad tributaria superior a la media mantienen una financiación por encima de la media, mientras que las comunidades que tienen una capacidad tributaria por debajo de la media, también tienen una financiación inferior a la media.

Gráfico 3. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación de servicios públicos fundamentales. Media=100



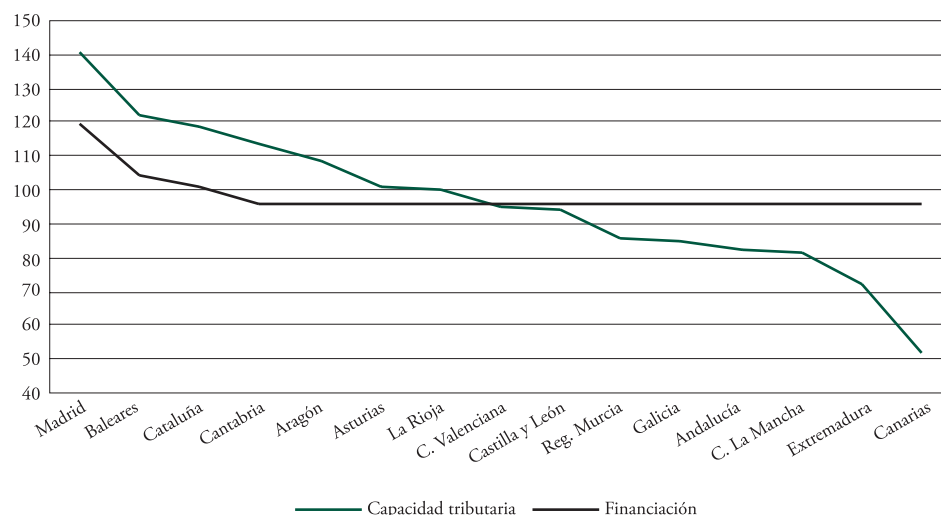
Fuente: Elaboración propia.

Los dos ejercicios anteriores han simulado la aplicación de los escenarios que, como se ha dicho antes, marcan el límite superior e inferior a la nivelación entre comunidades autónomas. Entre ambos extremos caben innumerables alternativas, con grados de nivelación diferentes. En el Gráfico 4 se recoge un escenario en el que se fija como objetivo de nivelación el 95 % de las necesidades de gasto de cada comunidad. Las comunidades con una capacidad tributaria inferior reciben la correspondiente transferencia:

$$S_i = 0,95NG_i - TC_i^* \quad [2]$$

Las comunidades autónomas con una capacidad tributaria superior al 95 % de sus necesidades de gasto solo deben contribuir a la nivelación si la transferencia procedente del nivel central es insuficiente para garantizar el objetivo señalado. En la simulación recogida en el Gráfico 4, tal contribución no es necesaria. Como se ha supuesto que el importe agregado de las transferencias de nivelación verticales tiene como límite la suma de todas las transferencias integradas en el Modelo de 2009, el objetivo del 95 % puede alcanzarse solo con las transferencias centrales. Las tres comunidades con mayor capacidad tributaria obtienen ingresos por encima de la media (2.343 euros), mientras que las restantes se sitúan en el 95 % de la financiación media.

Gráfico 4. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación del 95 % de las necesidades de gasto. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

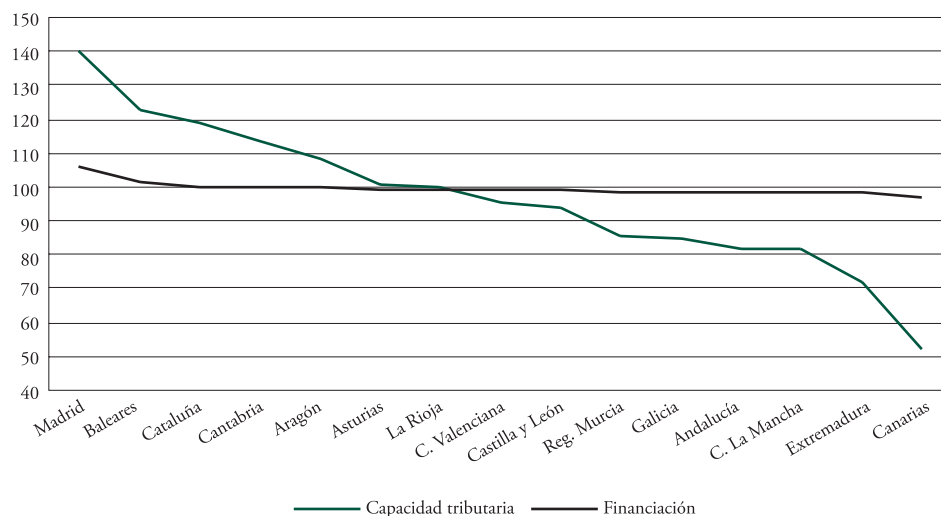
El Gráfico 5 presenta una variación del esquema anterior. Ahora, la transferencia de nivelación se calcula de la siguiente manera:

$$S_i = 0,95NG_i - 0,95TC_i^* \quad [3]$$

Cuando la transferencia es positiva, la comunidad autónoma recibe su importe íntegro. En otro caso, el importe de la transferencia negativa dependerá, como en el escenario anterior, de los recursos aportados por el nivel central.

Como se observa en el gráfico, las tres comunidades con mayor capacidad tributaria obtienen recursos por encima de la media (2.356 euros), pero la holgura es menor que en el escenario precedente. Esas comunidades han tenido que aportar ingresos (para simplificar, se ha supuesto que de manera proporcional a la diferencia entre capacidad y necesidad) para complementar las transferencias centrales y financiar a las restantes comunidades autónomas. Los ingresos por habitante ajustado de estas van reduciéndose suavemente, desde casi el 100 % de la media de Cantabria hasta el 97 % de Canarias. Este sistema otorga recursos crecientes con la capacidad tributaria regional.

Gráfico 5. Financiación por habitante ajustado en 2010 con nivelación del 95 % de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Media=100



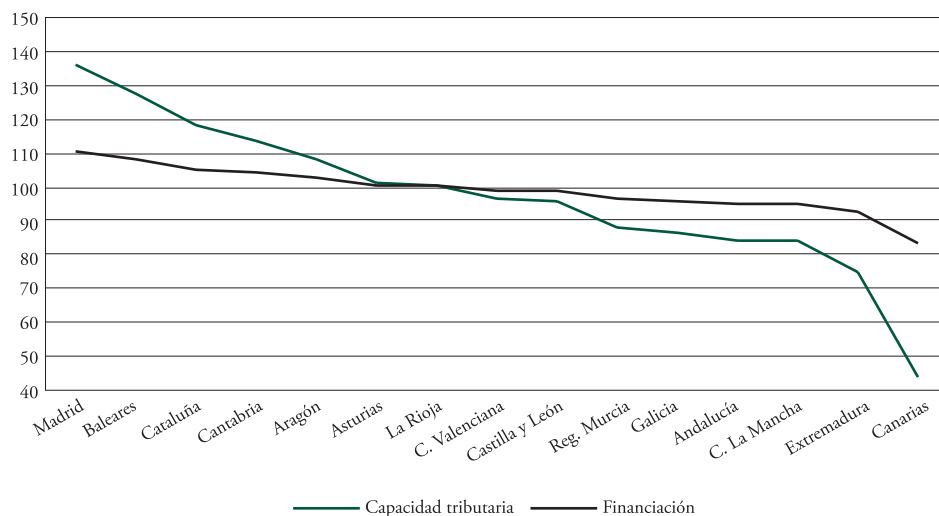
Fuente: Elaboración propia.

En los escenarios restantes vamos a introducir una modificación adicional en el sistema de financiación autonómica. Va a elevarse la participación en el IVA y los impuestos especiales de fabricación en aquel porcentaje (el mismo para los dos grupos de tributos: aproximadamente, un 45 %) que permita al conjunto de comunidades autónomas financiar con tributos cedidos y tasas la totalidad de sus necesidades de gasto, sin precisar de transferencias del nivel central. En consecuencia, las transferencias de nivelación pasarán a ser exclusivamente horizontales, es decir, entre comunidades (y, en nuestras simulaciones, proporcionales). Este modelo de autofinanciación regional, en el que el nivel central conserva las competencias en materia de nivelación, puede presentar algunas ventajas (OCDE, 2013). En particular, puede contribuir a reforzar la restricción presupuestaria autonómica, al configurar un marco fijo de recursos para las comunidades autónomas sin la implicación financiera del Estado.

El Gráfico 6 reproduce la simulación planteada en la expresión [1], de una nivelación limitada a los servicios públicos fundamentales, en este nuevo marco de autofinanciación regional. La financiación por habitante ajustado de Madrid es el 111 % de la media (2.356 euros), y la de Canarias, el 83 %.

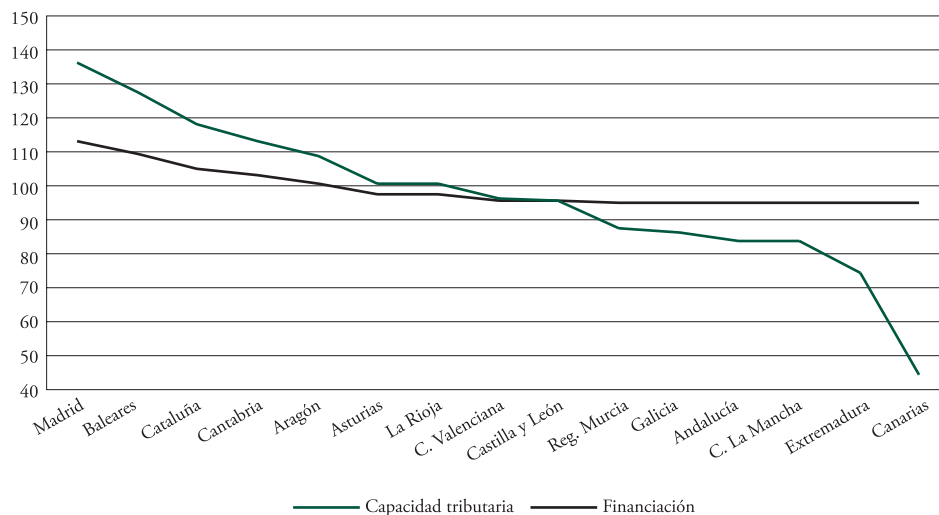
En el Gráfico 7 se simula nuevamente el escenario en el que se fija como objetivo de nivelación el 95 % de las necesidades de gasto de cada comunidad autónoma (expresión [2]). Las cinco comunidades con mayor capacidad tributaria tienen una financiación por habitante ajustado superior a la media (2.356 euros). Un grupo de cuatro comunidades tiene una financiación entre el 95 y el 100 %, y las seis restantes, del 95 %.

Gráfico 6. Financiación por habitante ajustado en 2010 con ampliación de la cesión de tributos y nivelación de servicios públicos fundamentales. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

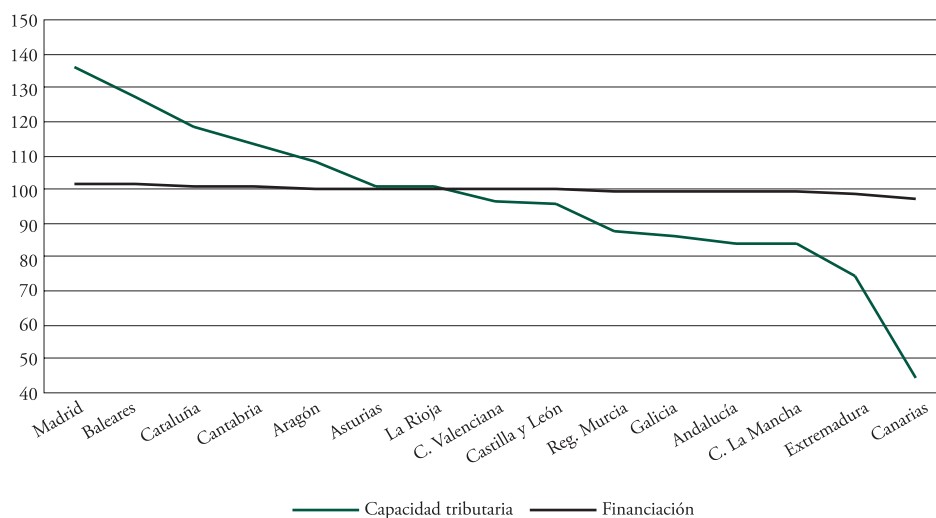
Gráfico 7. Financiación por habitante ajustado en 2010 con ampliación de la cesión de tributos y nivelación del 95 % de las necesidades de gasto. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

Finalmente, el Gráfico 8 simula el modelo de nivelación reflejado en la expresión [3]. En este escenario, las diferencias entre comunidades autónomas se reducen sustancialmente. La financiación por habitante ajustado de Madrid es el 102 % de la media (2.356 euros), y la de Canarias, el 97 %.

Gráfico 8. Financiación por habitante ajustado en 2010 con ampliación de la cesión de tributos y nivelación del 95 % de las necesidades de gasto y la capacidad fiscal. Media=100



Fuente: Elaboración propia.

Como se ha advertido más arriba, los anteriores gráficos no hacen más que ilustrar algunas de las posibles soluciones a la determinación del grado de nivelación entre comunidades autónomas. Como también se ha señalado, los resultados obtenidos en las simulaciones dependen de los supuestos que se han adoptado, que en modo alguno están libres de discusión, sobre el importe agregado de las necesidades de financiación regionales, la cuantificación de las necesidades de gasto individuales o la estimación de la capacidad tributaria de cada comunidad.

5. Consideraciones finales

En el año 2014 se va a proceder, seguramente, a una nueva reforma de la financiación autonómica, en la que puede ocupar un lugar prominente la discusión sobre el grado de nivelación regional. Este trabajo ha pretendido contribuir a ese debate. En primer lugar, se ha introducido el concepto y los fundamentos de la nivelación y se ha diferenciado entre nivelación plena y parcial. También se ha argumentado que la decisión sobre el grado de nivelación es, sobre todo, política. La razón más sólida a favor de una política de nivelación lo es también en apoyo de una nivelación plena: la equidad horizontal interpersonal o, de otra manera, el tratamiento igual de los iguales.

A continuación, el trabajo ha repasado someramente la política de nivelación seguida hasta la actualidad por el sistema de financiación autonómica, para terminar formulando algunas recomendaciones sobre la próxima revisión del modelo, que pueden contribuir a dotarlo de una mayor estabilidad. En síntesis, se sugiere, primero, fijar con claridad el objetivo de nivelación y, en su caso, el período de tiempo en que se quiera alcanzar; segundo, aplicar el sistema de nivelación a todas las comunidades autónomas, de régimen común y foral; y tercero, dotar de la máxima transparencia y sencillez a los tres pilares del sistema: la estimación de las necesidades de gasto, la determinación de la capacidad tributaria y la aplicación de las transferencias de nivelación.

Referencias bibliográficas

- ALBOUY, D. (2012): «Evaluating the efficiency and equity of federal fiscal equalization»; *Journal of Public Economics*, 96(9-10); pp. 824-839.
- ALESINA, A. y SPOLAORE, E. (2003): *The Size of Nations*, Cambridge, MA: The MIT Press.
- ALGOED, K. (2009): «The incentive effect of the Belgian equalization scheme: proposals for reform»; *Vives discussion paper 6*. Lovaina, VIVES (<http://www.econ.kuleuven.be/vives/publicaties/DP/DP2009/Vivesdiscussionpaper6.pdf>).
- BARETTI, C.; HUBER, B. y LICHTBLAU, K. (2002): «A Tax on Tax Revenue: The Incentive Effects of Equalizing Transfers: Evidence from Germany»; *International Tax and Public Finance* 9(6); pp. 631-649.
- BEGG, D. *et al.* (1993): *Making Sense of Subsidiarity: How Much Centralization for Europe?* Londres, Centre for Economic Policy Research.
- BIRD, R. M. y EBEL, R. D. (2006): «Fiscal federalism and national unity»; en AHMAD, E. y BROSIO, G., eds.: *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 499-520.
- BOADWAY, R. (2006): «Intergovernmental redistributive transfers: efficiency and equity»; en E. Ahmad y G. Brosio, eds., *Handbook of Fiscal Federalism*. Cheltenham, Edward Elgar, pp. 355-380.
- BOADWAY, R. y FLATTERS, F. R. (1982): *Equalization in a Federal State*. Ottawa, Economic Council of Canada.
- BOADWAY, R. y TREMBLAY, J. F. (2012): «Reassessment of the Tiebout model»; *Journal of Public Economics* 96(11-12); pp. 1063-1078.
- BUCHANAN, J. (1950): «Federalism and Fiscal Equity»; *American Economic Review* 40(4); pp. 583-599.
- BUCOVETSKY, S. y SMART, M. (2006): «The efficiency consequences of local revenue equalization: tax competition and tax distortions»; *Journal of Public Economic Theory* (8); pp. 119-144.

- BÜTTNER, T. (2006): «The incentive effect of fiscal equalization transfers on tax policy»; *Journal of Public Economics* 90(3); pp.477-497.
- DAHLBY, B. y WILSON, L. S. (1994): «Fiscal capacity, tax effort, and optimal equalization grants»; *Canadian Journal of Economics* 27(3); pp. 657-672.
- DE LA FUENTE, Á. (2012): «El sistema de financiación regional: la liquidación de 2010 y algunas reflexiones sobre la reciente reforma»; *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (203); pp. 121-138.
- DE LA FUENTE, Á. (2013): «La financiación de las comunidades autónomas de régimen común en 2011»; Fundación SEPI (<https://www.fundacionsepi.es/ciea/Financiacion%20CCAA%20en%202011%20%28Angel%20de%20la%20Fuente%29.pdf>)
- DIRECCIÓN GENERAL DE COORDINACIÓN CON LAS HACIENDAS TERRITORIALES (1982): *Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas. El debate en las Cortes Generales*. Madrid, Ministerio de Hacienda, Secretaría General Técnica.
- KESSLER, A. y LESSMANN, C. (2010): «Interregional Redistribution and Regional Disparities: How Equalization Does (not) Work»; *CEPR Discussion Paper* (8133).
- LÓPEZ LABORDA, J. (1999): «Autonomía, responsabilidad y nivelación en la financiación autonómica»; *Economía Aragonesa* (6-7); pp. 131-146.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006a): «Veinticinco años de financiación autonómica: balance y perspectivas»; en FERRARO, F., coord.: *Mediterráneo Económico* (10); pp. 197-219.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2006b): «Las haciendas autonómicas en 2005: la financiación del gasto sanitario y la propuesta de reforma del *Estatut*»; en TORNOS, J., dir.: *Informe Comunidades Autónomas 2005*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp.599-616.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007a): «La nivelación horizontal»; en LAGO, S., dir.: *La financiación del Estado de las Autonomías: perspectivas de futuro*. Madrid, Instituto de Estudios Fiscales, pp. 165-187.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2007b): «Las reformas estatutarias y la modificación del grado de nivelación de las comunidades autónomas», en TORNOS, J., dir.: *Informe Comunidades Autónomas 2006*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp.627-641.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2010): «La reforma del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas: descripción, primera valoración y algunas cuestiones pendientes»; en *Informe sobre federalismo fiscal en España '09*. Barcelona, Institut d'Economia de Barcelona-Universitat de Barcelona, pp. 22-37.
- LÓPEZ LABORDA, J. (2011): «La financiación autonómica en la sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010 sobre el *Estatut*»; en TORNOS, J. dir.: *Informe Comunidades Autónomas 2010*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 757-770.

- LÓPEZ LABORDA, J. y RUIZ-HUERTA, J. (2000): «Dos cuestiones sobre financiación autonómica: nivelación financiera y propuestas electorales»; en TORNOS, J., dir.: *Informe Comunidades Autónomas 1999*. Barcelona, Instituto de Derecho Público, pp. 467-493.
- LÓPEZ LABORDA, J. y ZABALZA, A. (2011): «Mantenimiento temporal de la equidad en el sistema de financiación autonómica»; *Hacienda Pública Española/Review of Public Economics* (197); pp. 37-65.
- OCDE (2013): *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralization Work*. París, OCDE.
- MATHEWS, R. (1994): *Fiscal Equalisation-Political, Social and Economic Linchpin of Federation*. Canberra, Australian National University, Federalism Research Centre.
- PETCHEY, J.; SHAPIRO, P. y WALSH, C. (1997): «Transfers in Federal Systems: A Critical Survey»; en FISHER, R. C., ed.: *Intergovernmental Fiscal Relations*. Boston MA, Kluwer Academic Publishers; pp. 99-137.





**MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO**

25

- I. Flexibilización de mercados
- II. Fiscalidad y reforma de la Administración
- III. Capacidad empresarial, financiación e internacionalización
- IV. Innovación y política industrial
- V. Capital humano



TAMAÑO DE LAS EMPRESAS Y PRODUCTIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

UN ANÁLISIS EXPLORATORIO

Emilio Huerta Arribas^(a) y Vicentes Salas Fumás^(b)

^(a)Universidad Pública de Navarra y ^(b)Universidad de Zaragoza

Resumen

Este trabajo examina las relaciones de causa-efecto que explican la asociación positiva entre tamaño de las empresas y productividad de la economía observada en estudios comparados entre países. Los resultados del análisis alertan sobre la ineficacia de las políticas económicas que, con la esperanza de mejorar la productividad, convierten el aumentar el tamaño de las empresas en un fin en si mismo. Como alternativa se recomienda actuar sobre los factores que determinan a la vez el tamaño medio de las empresas y la productividad de la economía, entre ellos: aumentar la dotación de capital humano de la economía, profesionalizar la gestión empresarial e implantar buenas prácticas de gestión que impulsen un funcionamiento más descentralizado de las empresas. La valoración de la situación comparada de España con la de otros países de su entorno, revela el margen de mejora que existe en las variables que explican el tamaño de las empresas españolas, y marca un posible camino de reformas estructurales para cambiar la situación.

Abstract

This paper examines the cause-effect relationships that can explain the empirically observed evidence that countries with larger firms also tend to have higher per capita income. We alert about the inefficacy of economic policies that for the purpose of increasing the average productivity of the economy make increasing the average size of firms as goal in itself. Instead the paper recommends acting on those factors that affect the size of firms and average productivity for the whole economy at the same time. Among them higher human capital endowment, general and specific entrepreneurial skills, higher managerial professionalization and better management practices leading towards higher decentralization in the internal function of firms. The examination of the situation of Spain on these factors compared with that in other countries shows that there is margin for improvement and so the diagnosis traces the path for future structural reforms that could change the current situation.

1. Introducción

El tejido empresarial en España se caracteriza por una gran fragmentación con un predominio muy elevado de micro y pequeñas empresas y un número relativamente reducido de grandes empresas. A finales de la década pasada en el sector privado no financiero de la economía española existen 2,7 millones de empresas que emplean 12,1 millones de personas; en las mismas fechas y los mismos sectores en la economía alemana hay 1,8 millones de empresas para 21,2 millones de ocupados (Huerta Arribas y Salas Fumás, 2012). Según datos de la OCDE en ese tiempo España cuenta con 3.305 empresas grandes (más de 250 trabajadores) mientras que en Alemania el número de grandes empresas es de 8.995. El importante peso de las microempresas y pymes en la economía española puede considerarse el efecto de una economía dinámica que genera muchos nuevos negocios; o puede ser consecuencia de debilidades estructurales que impiden el crecimiento y consolidación de empresas jóvenes y con ello que se consigan las mejoras sostenidas en productividad y proyección exterior que acompañan habitualmente al desarrollo empresarial.

En este contexto, en los últimos años se ha ido configurando un estado de opinión entre académicos y decisores públicos alrededor del déficit de dimensión de la empresa española que, a grandes rasgos, se resume como sigue:

- i) La evidencia comparada entre empresas de distintos países, incluida España, pone de manifiesto que la productividad, propensión exportadora y propensión innovadora de las empresas aumentan con su dimensión.
- ii) Dentro de una misma clase de tamaño (pequeñas, medianas o grandes empresas), las diferencias de medias entre países para la variables de productividad, innovación e internacionalización, son mucho menores que las diferencias de medias entre las clases de tamaño empresarial dentro de un mismo país.
- iii) El tejido empresarial español, como ocurre también con Italia, se caracteriza por una presencia relativamente mayor de empresas pequeñas que en otros países del entorno próximo como Alemania, Francia, Países escandinavos o el Reino Unido.
- iv) Aumentando el peso en el tejido productivo de empresas medianas-grandes en detrimento de las pequeñas, se producirá un avance importante en la productividad media y en la propensión e intensidad de innovación e internacionalización de la economía española. De esta forma se contribuirá a un aumento sostenido de la renta per cápita y a la convergencia real de la economía española.

A partir de este diagnóstico que atribuye parte del retraso en la convergencia real de la economía española a la falta de convergencia en la dimensión de las empresas españolas al tamaño medio de las empresas en los países del entorno cercano, la recomendación de política económica dirigida a reducir la fragmentación del tejido empresarial, a la vez que se aumenta la dimensión media de las empresas españolas, parece del todo justificada. Sin embargo, el razonamiento y la propia recomendación final ignoran un aspecto importante: ¿qué determina la distribución de tamaños empresariales de una economía en un momento del tiempo, y qué determina su evolución a lo largo del tiempo?

Si existen factores que causan o explican la distribución estadística de los tamaños empresariales, forzar con estímulos públicos procesos de adquisición, concentración y crecimiento empresarial creará un sistema productivo distorsionado en relación al que corresponde de acuerdo con las fuerzas subyacentes y, lo que es más importante, no logrará los efectos deseados. En efecto, si las diferencias en el tamaño de las empresas entre unas economías y otras responden a la misma variable no observable que también explica las diferencias en capacidad innovadora y de internacionalización, mientras no se actúe sobre esa causa común, se puede artificialmente influir en el tamaño pero sin efecto alguno sobre la productividad, la innovación y la internacionalización que son realmente los factores que condicionan la competitividad de la economía.

Por ello, cualquier análisis sobre el tamaño de las empresas debe comenzar por identificar si el tamaño es causa o efecto, de manera que las políticas públicas que tengan por objetivo aumentar el tamaño de las empresas como un fin en sí mismo, solo merecen consideración cuando se esté convencido de que el tamaño es la causa última de la innovación y la productividad. Si, por el contrario, la conclusión es que la distribución de tamaños responde a causas que son también las que terminan por influir en la competitividad y el bienestar, entonces toda la atención debe concentrarse en esas razones últimas y, si es posible, actuar directamente sobre ellas. Este trabajo tiene por objeto contribuir al análisis de los determinantes del tamaño empresarial en el contexto de los factores que contribuyen a mejorar la competitividad de la economía, entendida como crecimiento de la productividad y de la renta per cápita.

Análisis previos han situado las explicaciones sobre la insuficiente dimensión de las empresa españolas en las infraestructuras, la regulación del mercado laboral y las normas fiscales, la falta de competencia en los mercados y deficiencias en el funcionamiento de los mercados financieros como escasez de capital riesgo, semilla... (Almunia y López-Rodríguez 2012; Garicano, 2012; Sebastián y Serrano, 2012). Otros autores relacionan la distribución de tamaños empresariales con la dotación de capital humano y habilidades empresariales en la población (Gennaioli, La Porta, Lopez-de-Silanes, Shleifer, 2013; Huerta Arribas y Salas Fumás, 2012; Pérez y Serrano, 2013). Otros autores (Bloom y Van Reenen, 2010) ponen énfasis en la calidad de la gestión empresarial entendida como el uso de las técnicas adecuadas para organizar el trabajo y coordinar y motivar a las personas en la organización como determinantes de la distribución de tamaños. Las diferencias en el uso de técnicas de gestión entre empresas se explican a su vez en función de características de las propias empresas, como por ejemplo naturaleza y condiciones de acceso a la propiedad, y de la economía nacional de la que forman parte. Entre estas últimas se incluyen el funcionamiento de los mercados de productos y factores, la extensión de la confianza mutua en la sociedad, y la protección de los derechos de propiedad (La Porta, López de Silanes, Vishny, 1997; Kumman, Rajan y Zingales, 2005; Bloom, Mahajan, McKenzie y Roberts, 2010; Bloom, Sadun y Van Reenen, 2012).

El objetivo de este trabajo es aportar algunas evidencias preliminares que permitan reconocer la importancia relativa de factores como la dotación de capital humano de los ocupados y la calidad de la gestión empresarial, por un lado, y de factores relacionados con el funcionamiento de los mercados e instituciones, por otro, en la determinación del tamaño empresarial. El análisis de las evidencias empíricas se realiza a partir de varias hipótesis sobre los determinantes del tamaño empresarial formuladas desde distintas visiones de la empresa: como unidad técnica, como persona jurídica y como unidad de dirección. Los resultados empíricos indican que las diferencias en tamaños medios empresariales observadas en una muestra de países, responden más a factores de organización y gestión interna de las empresas asociados con la calidad del recurso empresarial y la confianza entre los principales actores de la empresa que a diferencias en el funcionamiento de los mercados de productos y factores.

A partir de esta evidencia se realiza un diagnóstico sobre la situación particular de la economía española en términos comparados con otros países y se apuntan algunas recomendaciones. En este sentido el trabajo sugiere focalizar las iniciativas para la mejora de la productividad paralela al aumento en el tamaño medio de las empresas, en aspectos de la economía española como el funcionamiento del mercado de empresarios y la profesionalización de la gestión (quién y cómo accede al puesto de empresario); en la utilización de técnicas avanzadas de gestión (que debe ser consecuencia de la adecuada cualificación de la alta dirección de las empresas); y todo ello bajo un marco interno y externo de cooperación entre trabajo y capital. Las evidencias aportadas en el trabajo no muestran incidencia alguna sobre el tamaño empresarial de la mayor o menor flexibilidad externa en el mercado de trabajo; por otra parte la asociación detectada entre el funcionamiento del mercado financiero y la competencia en el mercado de producto, y el tamaño de las empresas es relativamente débil. Además, España se parece bastante a otros países de su entorno en cómo funcionan los mercados de productos y de factores, mientras que se distancia mucho de ellos en la aplicación de técnicas avanzadas de gestión. Todo ello justifica que, si se pretende reducir la fragmentación empresarial y actuar sobre la distribución de tamaños, se debe otorgar prioridad a reformas estructurales y políticas públicas que incidan en la mejora de la gestión empresarial impulsando la profesionalización de la dirección, frente a iniciativas que inciden en el funcionamiento de los mercados laboral, financieros o de productos y servicios finales.

El resto del trabajo se organiza del siguiente modo. En el apartado segundo se presentan primero distintas aproximaciones a la definición y límites de la empresa que tiene relevancia para la medición del tamaño empresarial y, posteriormente se revisan los determinantes del tamaño empresarial según la definición de empresa elegida para el análisis. El apartado tercero incluye un análisis empírico sobre los determinantes del tamaño medio de las empresas en un conjunto de países seleccionados, a partir de la visión de la empresa como unidad de dirección; el análisis se completa con la comparación de tamaños y factores determinantes de los mismos de España con otros países. El trabajo finaliza con unas conclusiones y recomendaciones para generar una dinámica positiva de crecimiento en la productividad y en el tamaño de las empresas españolas.

2. ¿Cómo medir el tamaño empresarial? Consideraciones metodológicas

La distribución de tamaños empresariales de una economía se realiza habitualmente a partir de las estadísticas oficiales sobre el listado de empresas como personas jurídicas, principalmente sociedades mercantiles. A cada empresa de la lista le corresponde un determinado tamaño en función del volumen de ventas, el número de trabajadores y el *stock* de capital, todas ellas referidas a un periodo de tiempo determinado, generalmente un año. En el caso de España, la estadística oficial sobre el número de empresas se conoce como DIRCE (*Directorio*

Central de Empresas) e incluye, además del *stock* de empresas activas en un momento en el tiempo, las entradas por creación y las salidas por cierre de sociedades mercantiles durante el año inmediatamente anterior. El INE actualiza el Directorio anualmente y publica una síntesis de los rasgos estructurales de las sociedades mercantiles del sector privado no agrario, entre ellos la distribución del número de empresas por clases de tamaños definidos por número de trabajadores. A partir de estadísticas similares para otros países de la Comunidad Europea, recogidas por Eurostat, es posible comparar y hacer diagnósticos sobre la distribución de tamaños empresariales.

2.1. Tres formas de delimitar la empresa: *unidad técnica, persona jurídica y unidad de dirección*

Conviene reconocer que el criterio de delimitación de la empresa a partir de su condición de *persona jurídica*, que se sigue en las estadísticas oficiales, no es el único posible para abordar la dimensión empresarial y sus determinantes. Existen otros dos criterios que merece la pena considerar y comparar. Estos son: el criterio de la empresa como *unidad de producción* y el criterio de *unidad de dirección*.

La empresa como *unidad de producción* remite al establecimiento o planta donde físicamente se producen los bienes o servicios para la venta al mercado. La dimensión del establecimiento de producción está determinada principalmente por la tecnología y el tamaño del mercado (demanda). En muchas tecnologías de producción existen indivisibilidades en los procesos productivos que exigen una inversión y una capacidad mínima para conseguir la viabilidad técnica y, a veces también para conseguir la viabilidad económica. Esta última viene determinada por la escala eficiente de producción, es decir la capacidad de la unidad productiva para la cual el coste unitario medio se hace mínimo. Cuando la escala eficiente es relativamente pequeña en relación a la demanda total del mercado, es de esperar un número relativamente alto de unidades de producción que, de mediar una competencia intensa entre ellas obliga a las empresas supervivientes a producir a su escala eficiente. Si el mercado es pequeño en relación a la escala eficiente de producción, entonces los tamaños del mercado y de la planta de producción se confunden y ambos se expanden y contraen al mismo tiempo.

La indivisibilidad técnico-económica de procesos productivos establece un límite inferior a la dimensión de la empresa como *persona jurídica*. El encaje y la identificación de la persona jurídica con la unidad técnica de producción significa que la primera asume la propiedad de determinados recursos; además la persona jurídica contrae derechos y obligaciones con terceros en las transacciones para conseguir recursos externos (con proveedores de *inputs* intermedios, con trabajadores con una determinada cualificación y capital humano...) y para vender la producción (con clientes). La persona jurídica tradicionalmente adopta formas legales que incorporan la responsabilidad limitada, lo cual permite deslindar la actividad y los recursos de la empresa de la actividad y patrimonio personal del empresario y/o de cualesquiera que sean los propietarios formales de la misma.

El tamaño de la empresa como persona jurídica no tiene límites aparentes por arriba, mientras que su tamaño mínimo será el que exige la viabilidad técnica-económica. El rango de tamaños empresariales se mueve, por tanto, entre el que corresponde a una persona jurídica que alberga a una sola unidad productiva, hasta una persona jurídica que incorpore bajo su perímetro múltiples unidades técnicas de producción, bien para producir un mismo bien o servicio, de modo que cada planta es una réplica de las demás, bien para producir bienes o servicios distintos más o menos relacionados entre sí. La decisión de integrar dentro de una misma persona jurídica a unidades productivas diferentes o segregadas en personas jurídicas distintas, es aplicable también a las etapas tecnológicamente separables de la cadena de valor, desde los recursos primarios hasta la entrega al cliente final del producto o servicio listo para el consumo. Así una misma persona jurídica puede integrar verticalmente muchas etapas del proceso productivo o, alternativamente, puede optar por concentrarse en una etapa de la misma.

La empresa como persona jurídica es una creación del Derecho a la que este le asigna obligaciones de información y transparencia sobre sus actividades de las que se obtiene la información sobre sus ventas, empleo, capital, que sirve a su vez para clasificar a la empresa en grande, mediana o pequeña. La empresa como persona jurídica necesita a una persona física que decida en su nombre. En realidad la persona jurídica se interpone en el tráfico mercantil asumiendo derechos y obligaciones por decisión de personas físicas que paralelamente adquieren la condición de empresario-propietarios. Sin embargo, a través de los grupos de empresas, holdings o similares, un empresario puede establecer límites a su influencia directiva que sobrepasan los de una persona jurídica. Cuando el perímetro hasta donde alcanza la autoridad del empresario en su función de dirigir la asignación de recursos va más allá de una persona jurídica, surge un nuevo criterio para delimitar el tamaño de la empresa, esta vez a partir del alcance de la *unidad de dirección* del empresario.

El cambio de orientación desde la persona jurídica a la persona física del empresario, traslada el foco de atención hacia las funciones que este realiza e incluso a la justificación de su propia existencia. Por ello, la forma como el *empresario* ejerce su capacidad de dirección (planificación, autoridad, supervisión, coordinación...), se contrasta con los mecanismos que utiliza el *mercado* (los precios) en la función de asignar los recursos escasos que llevan a cabo empresario y mercado. En la empresa como unidad de dirección, es responsabilidad del empresario definir los objetivos y la estrategia así como crear la organización adecuada para que se puedan optimizar los resultados. Las decisiones del empresario incluyen establecer qué necesidades se van a satisfacer y de quién, hacer una propuesta de valor y conseguir para la empresa una ventaja competitiva a partir de la cual capturar una parte de la riqueza creada y defenderse de la amenaza de los competidores. La actuación del empresario se orienta a conseguir un buen encaje entre la estrategia y la organización de la empresa, y el entorno con el fin de crecer y obtener una rentabilidad superior a la que obtienen sus competidores.

El empresario dirigiendo la asignación de los recursos cumple una función similar a la que realiza el mercado de asignar los recursos a las distintas producciones para el consumo final, aunque cada uno con los instrumentos que le son propios. La especialización entre em-

presario y mercado se determina por razones económicas que ha estudiado con profusión la *Economía de los Costes de Transacción* (Coase 1937, Williamson 1985). Según la ECT, que el alcance de la unidad de dirección del empresario termine siendo mayor o menor, y por tanto que del criterio de definir la empresa como unidad de dirección resulte un tamaño mayor o menor, depende de la ventaja comparativa que ofrece el gobierno de los recursos a través de la planificación, organización y control que practica el empresario, en comparación con la asignación de recursos que se realiza mediante los precios y la mano invisible del mercado. El análisis económico relaciona los costes del mercado y los costes del empresario-empresa con características de las transacciones como la especificidad de los activos que intervienen, e informacionales, la información más o menos completa y asimétrica de que disponen los participantes, y también considera características de los decisores; como su oportunismo y limitada racionalidad.

2.2. Implicaciones para la medición del tamaño empresarial y sus determinantes

De lo expuesto en el epígrafe anterior se desprende que la visión de la empresa desde la unidad de producción delimita un espacio físico-técnico donde tienen lugar actividades productivas que transforman recursos en bienes y servicios de más valor; la empresa como persona jurídica, en cambio, delimita un espacio común de activos en propiedad, derechos y obligaciones contraídas con terceros, aunque sin explicar cómo se despliegan los recursos y cómo se regulan las relaciones entre ellos y entre las actividades a las que se asignan; por último, la empresa como unidad de dirección coloca en el centro de la acción colectiva al empresario y los mecanismos de planificación, autoridad y control que despliega para llevar a cabo su función de asignar recursos en competencia y colaboración con el mercado y el sistema de precios.

En la empresa como unidad productiva, el tamaño de la misma se corresponde con el tamaño del establecimiento donde se realiza la producción (capacidad de producción, número de trabajadores empleados, euros de capital invertido). En la explicación de las diferencias observadas en los tamaños de los establecimientos y en el tamaño medio de los mismos para el conjunto de la economía serán determinantes las condiciones técnicas que determinan las indivisibilidades entre procesos y la escala eficiente de producción y, para el conjunto de la economía la especialización relativa de la misma en unas tecnologías u otras.

El tamaño de las empresas como persona jurídica, sociedades mercantiles principalmente, está determinado por la concentración de más o menos actividades productivas tecnológicamente separables bajo una misma persona jurídica. La literatura económica agrupa los factores que inciden en el perímetro de la empresa como persona jurídica en la categoría general de *factores institucionales*. Estos factores incluyen: las normas legales y la regulación de los mercados de productos y factores, especialmente la regulación laboral; el desarrollo de los mercados financieros; la competencia en los mercados de productos y la extensión de la confianza generalizada en el conjunto de la sociedad (Kummar, Rajan y Zingales, 2005).

Las condiciones institucionales de la economía, por ejemplo un sistema judicial eficaz que resuelva de forma predecible y poco onerosa las disputas comerciales, favorecerá la especialización entre empresas; mientras que la falta de protección jurídica en los intercambios jugará a favor de la integración dentro de una misma empresa (persona jurídica). La persona jurídica ofrece otras ventajas sobre la persona física, entre ellas, acotar los riesgos que deben asumir quienes financian la inversión, facilitar la transmisión de la propiedad y reducir los costes de información en las transacciones con terceros. Sobre estas ventajas también influye el sistema legal bajo el que se realizan las transacciones.

Por otra parte, muchas regulaciones que tienen repercusiones en los costes de producción de las empresas, se aplican de forma más intensa a las empresas grandes que a las pequeñas (normativa laboral, negociación colectiva, fiscalidad...). Puesto que la empresa a la que se aplica la regulación se define en términos de persona jurídica principalmente, en un intento por reducir los costes de origen regulatorio los empresarios optan por repartir la actividad entre empresas más pequeñas, aunque sin renunciar a la dirección común. Aquellas actividades sujetas a una alta responsabilidad por daños causados por sus productos, también tenderán a proveerse en entidades legalmente separadas aprovechando la protección que les proporciona la responsabilidad limitada. La vigilancia efectiva de las autoridades de la competencia y en definitiva la rivalidad en los mercados de productos, también influyen en la escala mínima necesaria para asegurar la viabilidad económica¹.

Las inversiones que se requieren para alcanzar la escala eficiente de producción necesitan financiación que los empresarios buscarán en los mercados financieros. Si los mercados financieros están poco desarrollados la financiación externa será más difícil de conseguir y el emprendimiento se centrará en sectores y actividades que requieran bajos volúmenes de inversión. En estos casos entre las empresas predominarán tecnologías de producción con escalas eficientes relativamente pequeñas. El desarrollo de los mercados financieros tendrá un doble efecto sobre la creación y el crecimiento de las empresas. Por un lado las empresas establecidas podrán crecer en dimensión para un mejor aprovechamiento de las economías de escala en sus procesos productivos; por otro, habrá más facilidades para que nuevos empresarios entren en los mercados; los nuevos entrantes serán relativamente pequeños, al menos inicialmente, lo cual reduce el tamaño medio de las empresas en el mercado. El desarrollo de los mercados financieros tendrá por tanto un efecto ambiguo sobre el tamaño medio de las empresas.

El desarrollo de los mercados financieros y el acceso a la financiación externa por empresas y emprendedores depende a su vez de factores institucionales como por ejemplo el sistema judicial y los mecanismos para asegurar el cumplimiento de los contratos (La Porta, López de Silanes y Vishny, 1997a). Existe por tanto un efecto indirecto del desarrollo legislativo y la eficiencia judicial sobre el tamaño de las empresas, a través de su influencia sobre el desarrollo de los mercados financieros.

¹ Una competencia más intensa aumenta el tamaño de las empresas en el mercado porque al reducirse los márgenes debido a la mayor competencia el volumen de ventas por empresa para cubrir los costes fijos es mayor que con menos competencia y márgenes más altos.

Finalmente, la investigación económica ha relacionado directa e indirectamente la extensión de la confianza generalizada en el conjunto de la sociedad con el tamaño de las empresas. En este sentido La Porta, López de Silanes y Vishny (1997b) encuentran una relación positiva directa entre el grado de confianza generalizada en una economía, medida por el indicador de confianza que proporciona el *World Values Survey*, con el peso relativo en la misma de las empresas de mayor tamaño. Por otra parte, Bloom, Sadun y Van Reenen (2012) demuestran teóricamente y contrastan de forma empírica una relación indirecta entre el tamaño de las empresas, como persona jurídica, y el mismo indicador de confianza a través de la variable delegación de capacidad de decisión o descentralización dentro de la empresa. Más confianza libera al empresario de una supervisión intensa sobre los subordinados y aumenta su productividad por lo que la empresa bajo su dirección puede aumentar de tamaño sin costes de agencia o pérdidas de control relevantes. El impacto de la confianza sobre la dimensión y la productividad de las empresas se refuerza cuando se acompaña de un uso más intensivo de las tecnologías de la información (Salas-Fumás y Sánchez-Asín, 2013) presentan evidencias similares sobre la relación entre capital social y productividad de los empresarios en España.

Cuando la empresa se contempla como un mecanismo de asignación de recursos bajo la dirección del empresario, los determinantes de su tamaño serán, en una primera instancia, los factores que afectan a la ventaja comparativa de la dirección del empresario frente al sistema de precios del mercado, para llevar a cabo dicha asignación. Estos factores se han relacionado con las características de las transacciones que se han de gobernar; concretamente se demuestra que la empresa-empresario tiene ventajas sobre el mercado cuando los activos implicados en la transacción son específicos a la misma, y cuando la información es asimétrica entre las partes de la transacción (Williamson, 1985). Sin embargo las posibilidades de contraste empírico de estos determinantes se han demostrado muy limitadas.

Muchos de los estudios que explican el tamaño de las empresas como personas jurídicas suponen que cada empresario dirige una sola empresa, por lo que las razones que justifican el tamaño de las empresas como personas jurídicas, se refieren a factores que influyen en la eficacia y eficiencia con la que el empresario realiza la función de dirigir la asignación de recursos. Por ejemplo, los trabajos que relacionan la dimensión de la empresa con la confianza generalizada en la sociedad lo hacen a través de la influencia de la confianza en la delegación de capacidad de decisión por parte del empresario, en niveles inferiores de la organización. Por otra parte, la especialización entre empresarios, que dirigen la asignación de recursos en su ámbito de autoridad, y los trabajadores empleados sujetos a esa dirección, no se explica solo por razones de costes de transacción del mercado. Lucas (1978) fue pionero en explicar el número de empresarios en una economía y los recursos bajo la dirección de cada uno, capital y número de trabajadores, a partir de decisiones ocupacionales de individuos que difieren en la dotación del recurso capacidad emprendedora y directiva.

En estos modelos de elección ocupacional, ampliados en investigaciones posteriores por Rosen (1982), Garicano (2000) y Garicano y Rossi-Hansberg (2006), se establece que, en el equilibrio, las personas con más habilidad se emplean como empresarios a cambio del

beneficio, y el resto como empleados asalariados. En ese mismo equilibrio, el número medio de trabajadores por empresario, indicador del tamaño medio de las empresas, resulta de dos efectos de signo opuesto sobre las consecuencias de aumentar el tamaño: uno positivo por el mejor aprovechamiento de las economías de escala en la habilidad del empresario en cuanto que la calidad de sus decisiones repercute en la productividad de los recursos bajo su dirección; y otro negativo por las des-economías organizacionales que afectan a la función de supervisión y control que realizan los empresarios. La estática comparativa sobre los equilibrios de mercado resultantes de decisiones ocupacionales (Garicano y Rossi-Hansberg 2006; Salas-Fumás, Sanchez-Asin, Storey, 2013; Salas Fumás, 2013) revela que la dotación de habilidades generales y específicas de la función directiva-empresarial en la población trabajadora, la intensidad de capital de la tecnología de producción, una organización del trabajo con menos supervisión jerárquica, un menor coste financiero y una mayor competencia en el mercado de producto, son factores que favorecen la concentración de elevados volúmenes de recursos en un número relativamente reducido de empresarios con elevada dotación de habilidades para la función de emprender y dirigir. Es decir, esos factores favorecen que la organización de la producción en la economía se organice alrededor de unidades de dirección de un tamaño medio mayor.

Teniendo en cuenta que una unidad técnica de producción formará parte de una persona jurídica que regulará las relaciones económicas con otras unidades y/o funcionará bajo la dirección de un empresario, la elección del punto de partida para estudiar el tamaño empresarial y sus determinantes se reduce a elegir la empresa como persona jurídica o la empresa como unidad de dirección. En la práctica la elección tiene más o menos relevancia según que los empresarios desarrollen su actividad cada uno con una sola empresa, o que cada empresario reparta las actividades bajo su dirección en varias personas jurídicas. En España, por ejemplo, el número de personas jurídicas es mayor que el de empresarios. Desde el punto de vista conceptual creemos que optar por la visión de la empresa como unidad de dirección es preferible a la visión de la empresa como persona jurídica porque en última instancia, la eficiencia en la asignación de recursos pasa por la calidad de las decisiones de los empresarios por su protagonismo en decisiones críticas para el éxito empresarial como qué producir y cómo producir. Por ello la unidad de dirección es el criterio utilizado en el resto del trabajo.

El criterio bajo el cual se delimita la empresa y su dimensión tiene consecuencias sobre los análisis y recomendaciones alrededor del tamaño de las empresas españolas que se contienen en distintos trabajos recientes. En este sentido se ha observado que en la distribución de tamaños empresariales en España hay un número desproporcionado de empresas como personas jurídicas por debajo pero cerca de 50 empleados (Almunia y López-Rodríguez, 2012); en Francia ocurre algo similar (Garicano, Le Large y Van Reenen, 2013). Este hecho se atribuye al endurecimiento del marco regulatorio al que están sometidas las empresas cuando superan el umbral de los 50 empleados, en comparación con el marco regulatorio de las de menos de 50. La inferencia en clave de política económica a partir de esta evidencia es que la discontinuidad en la regulación alrededor de los 50 trabajadores supone un freno al crecimiento de la empresa y con ello al disfrute de los beneficios colectivos del tamaño empresarial.

Desde el punto de vista de la empresa como unidad de dirección la distribución de actividades y de los recursos correspondientes en una o varias empresas, personas jurídicas, para escapar de las regulaciones, no tiene relevancia para la productividad de la economía siempre que exista una misma dirección organizativa en ambos casos. Obviamente la decisión sobre el tamaño empresarial en términos de persona jurídica tendrá su importancia para otras cuestiones, por ejemplo para el grado en que se consiguen los objetivos de recaudación fiscal o cumplimiento de las normas laborales de seguridad, negociación colectiva, etc.; pero no necesariamente para la productividad de los empresarios, pues la empresa como unidad de dirección no se modifica por repartir las actividades y recursos en varias personas jurídicas frente a tenerlos todos dentro de una sola empresa.

3. Determinantes del tamaño empresarial: una perspectiva empírica comparada

El objetivo de este apartado es presentar algunas evidencias empíricas para una muestra de países miembros de la OCDE o afines, sobre los determinantes de las diferencias de tamaños empresariales observadas entre ellos. En la muestra se incluye a España por lo cual los resultados del análisis proporcionarán evidencias sobre los factores tecnológicos, organizativos e institucionales determinantes del tamaño empresarial en los que España muestra unas diferencias más marcadas con los países de su entorno.

El análisis exploratorio combina información procedente de tres bases de datos: La información sobre número de personas en cada grupo ocupacional se extrae de la base ILOStat que elabora la Organización Internacional del Trabajo (ILO)²; los datos sobre determinantes del tamaño empresarial proceden todos de la publicación anual del *World Economic Forum* (WEF), sobre determinantes de la competitividad de los países (*Annual World Competitiveness Report*)³. Finalmente el PIB pc en paridad de poder de compra procede del IMF⁴. Los datos corresponden principalmente a los años 2010-2012.

La Tabla 1 muestra la lista de países incluidos en el análisis y los valores de las variables de número de ocupados en miles para cada país y grupo ocupacional: asalariados, empleadores y autónomos. Los empleadores y los autónomos juntos forman el colectivo de auto-empleados o trabajadores por cuenta propia; los primeros, empleadores, incluyen a los auto empleados que contratan asalariados; los autónomos son los auto-empleados que no contratan asalariados⁵. Inicialmente se contemplan tres variables que miden el tamaño medio de las empresas como unidad de dirección: asalariados/empleadores, asalariados/(empleadores + autónomos) y autónomos/(asalariados + empleadores + autónomos). Con las tres variables se trata de diferenciar

² http://www.ilo.org/ilostat/faces/home/statisticaldata?_adf.ctrl-state=11xaz2sx7p_221&clean=true&_afzLoop=37279593984308.

³ <http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2013-2014>.

⁴ [http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_\(PPP\)_per_capita](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_GDP_(PPP)_per_capita).

⁵ El colectivo de empresarios incluye a los trabajadores por cuenta propia, aunque en el contexto de las funciones que se le asignan al empresario en los modelos ocupacionales, estaría justificado incluir a los empleadores y directivos (contratados como trabajadores por cuenta ajena), en un grupo, y a los autónomos en otro. Sin embargo, el número de ocupados en alta dirección solo está disponible para un número reducido de países y por ello se excluyen de este ejercicio.

más (primera y tercera) o menos (segunda) a los empresarios autónomos de los empresarios que dirigen a los asalariados. Los valores de cada una de estas variables se presentan, junto al PIB per cápita, en la parte derecha de la Tabla 1.

Tabla 1. Número de ocupados por clase de ocupación, indicadores de tamaño empresarial y PIB per cápita. Países seleccionados

	Asalariados (miles)	Empleadores (miles)	Autónomos (miles)	Asalariados/ empleadores	Asalariados/ auto-empleados	Autónomos/ ocupados	PIB pc (PPP) (miles)
Alemania (DE)	34.330,6	1.867,5	502,1	18,384	14,488	0,014	40,901
Australia (AU)	9.759,0	297,6	684,2	32,792	9,940	0,064	44,598
Austria (AT)	3.532,6	193,6	79,5	18,252	12,938	0,021	44,208
Bélgica (BE)	3.805,3	199,3	201,3	19,098	9,500	0,048	39,788
Brasil (BR)	61.536,7	3.991,5	14.987,0	15,417	3,242	0,186	11,909
Canadá (CA)	14.247,8	844,6	970,9	16,869	7,848	0,060	42,533
Rep. Checa (CS)	4.055,5	180,9	455,4	22,424	6,374	0,097	25,300
Chile (CL)	4.779,2	260,3	1.310,5	18,364	3,043	0,206	22,352
Corea (KR)	16.712,2	1.508,0	2.635,7	11,083	4,033	0,126	30,801
Dinamarca(DK)	2.485,7	103,6	36,2	24,004	17,786	0,014	42,086
Eslovenia (SI)	810,5	34,5	43,0	23,493	10,458	0,048	28,476
España (ES)	15.318,5	1.049,9	1.049,1	14,590	7,298	0,060	32,682
Finlandia (FI)	2.121,2	101,0	115,8	21,001	9,784	0,050	39,788
Francia (FR)	22.784,0	1.149,1	433,5	19,828	14,397	0,018	36,104
Grecia (GR)	2.888,0	369,9	598,4	7,808	2,983	0,155	25,331
Hungría (HU)	3.313,7	204,5	42,3	16,208	13,429	0,012	22,119
Irlanda (IE)	1.557,5	102,6	111,2	15,180	7,285	0,063	43,592
Islandia (IS)	146,3	6,8	6,8	21,507	10,754	0,043	37,852
Israel (IL)	2.519,5	126,3	91,8	19,956	11,554	0,034	31,869
Italia (IT)	17.193,3	1.591,0	3.104,4	10,807	3,662	0,142	33,111
Japón (JP)	54.615,0	1.545,0	2.775,0	35,350	12,642	0,047	35,178
Luxemburgo (LU)	199,8	6,2	3,5	32,480	20,699	0,017	91,388
México (MX)	29.399,7	1.986,6	8.120,3	14,799	2,909	0,206	16,731
Noruega (NO)	2.310,5	54,5	82,5	42,394	16,865	0,034	65,640
Nueva Zelanda (NZ)	1.818,5	102,0	124,5	17,837	8,030	0,061	32,219
Polonia (PL)	12.293,7	662,5	1.673,3	18,556	5,263	0,114	22,162
Portugal (PT)	3.850,3	264,8	589,8	14,540	4,505	0,125	25,411
Reino Unido (UK)	24.808,9	778,2	2.282,7	31,880	8,105	0,082	36,901
Suecia (SE)	4.033,3	174,8	129,1	23,074	13,272	0,030	43,180
Suiza (CH)	3.620,4	256,7	52,1	14,106	11,726	0,013	53,367
Turquía (TR)	13.266,0	1.205,5	3.282,5	11,005	2,956	0,185	18,348

Fuente: ILO Stat (2010) e IMF.

El primer paso consiste en comprobar si los indicadores de dimensión empresarial media se correlacionan con el PIB per cápita con el signo positivo esperado, tal como han puesto de manifiesto otros trabajos con bases de datos distintas, y como predicen modelos teóricos (por ejemplo los modelos de elección ocupacional). Los coeficientes de correlación calculados para las variables respectivas de tamaño medio empresarial y PIB pc se muestran en la Tabla 2.

Tabla 2. Coeficientes de correlación simple entre variables de dimensión empresarial y PIB per cápita de la economía

	Asalariados/auto-empleados	Autónomos/ocupados	PIB pc
Asalariados/empleadores	0,634	-0,443	0,568
Asalariados/auto-empleados		-0,873	0,755
Autónomos/ocupados			-0,634

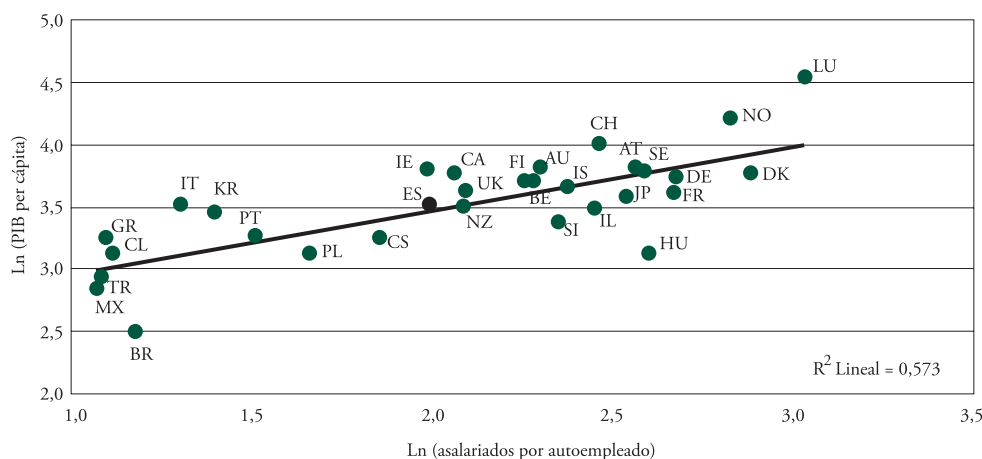
Fuente: Tabla 1.

Las variables de dimensión empresarial muestran una correlación relativamente alta entre todas ellas y con el PIB pc; más autónomos sobre el total de ocupados indica un mayor peso de las microempresas y por ello esta variable se asocia negativamente con las otras dos variables de asalariados por empleador y por auto-empleado que miden el tamaño medio empresarial bajo el criterio de unidad de dirección. Más productividad de los empresarios, medida por el número de empleados que en promedio dirige cada uno, se asocia con un mayor PIB pc de los países. Por el contrario la proporción de autónomos sobre el total de ocupados muestra una correlación negativa con el PIB pc. Por tanto la información contenida en la Tabla 2 confirma una asociación positiva entre tamaño medio de las empresas (y en nuestro caso productividad media de los empresarios) y productividad de la economía media por el PIB pc. Esta asociación entre tamaño de las empresas y PIB pc no puede interpretarse como relación de causa efecto en el sentido de que sea el tamaño de las empresas la variable que cause un mayor PIB pc. Como se ha señalado más arriba los modelos de elección ocupacional, por ejemplo, predicen que en el equilibrio existen combinaciones de variables exógenas cuyas diferencias entre unas economías y otras pueden explicar la asociación positiva observada en la Tabla 2 pues variaciones de las mismas dan lugar a variaciones en el tamaño de las empresas y en la productividad media de la economía en la misma dirección.

La Tabla 2 pone de manifiesto una alta correlación entre las variables de dimensión empresarial por lo que indistintamente puede utilizarse cualquiera de ellas para el análisis de los determinantes de las diferencias de tamaño medio de las empresas entre países. En la exposición posterior se utiliza la variable de *asalariados/auto-empleados* porque aparece como la más informativa de las tres. El Gráfico 1 corrobora visualmente la notable asociación entre la variable de tamaño medio de las empresas, medida por la ratio entre número de asalariados y número de empresarios (igual al total de personas auto-empleadas o que trabajan por cuenta propia), en logaritmos, y la productividad media de la economía, PIB pc, también en logaritmos, para la

muestra de países seleccionados. La elasticidad alrededor de 0,5 entre las dos variables indica que a un país con un tamaño medio de sus empresas dos veces el de del otro, se le atribuye un PIB per cápita un cincuenta por ciento mayor.

Gráfico 1. Relación logarítmica lineal entre el tamaño medio de las empresas y el PIB per cápita



Fuente: Tabla 1.

Interesa ahora conocer los determinantes que explican las diferencias de tamaño empresarial entre países y que, por la lógica del marco teórico descrito anteriormente, deben explicar también las diferencias en el PIB pc. Entre estos determinantes se incluyen la dotación de capital humano de las personas, general y específico de capacidad de dirección empresarial, la tecnología de producción, la organización interna de la empresa, el funcionamiento de los mercados de producto y de recursos, y el marco institucional. Las variables proxy para medir estos factores explicativos se han tomado del informe sobre competitividad que publica el WEF en su última edición de 2013. Las variables son todas cualitativas y los valores que pueden tomar se mueven en una escala entre 1 y 7. La lista completa de estas variables y sus valores para los países seleccionados se muestran en el Apéndice. Por último, la Tabla 1 muestra de nuevo la lista de variables⁶ y junto a cada una de ellas la correlación simple de sus valores con la variable de tamaño empresarial, asalariados/auto-empleados.

⁶ La lista de indicadores que potencialmente explican la dimensión empresarial se ha seleccionado atendiendo a la información disponible y manteniendo una fuente de información única para preservar la homogeneidad en la forma de medir las variables cualitativas.

Tabla 1. Indicadores *proxy* de los parámetros que determinan el equilibrio en el modelo de elección ocupacional y marco institucional. Correlación simple con la dimensión empresarial, asalariados/auto-empleados

	Correlación
Dotación de capital humano	
<i>Ocupados: inversión en formación de los trabajadores en las empresas</i>	0,610
<i>Empresarios: profesionalización de la gestión empresarial</i>	0,515
Tecnología de producción.	
<i>Gasto en I+D que realizan las empresas</i>	0,584
Organización interna	
<i>Grado de delegación de capacidad de decisión</i>	0,541
Mercados	
<i>Financiero: disponibilidad de servicios financieros</i>	0,345
<i>Laboral: flexibilidad contratación (entradas y salidas)</i>	-0,060
<i>Grado de cooperación entre trabajo y capital</i>	0,534
<i>Productos: competencia en el mercado interior</i>	0,150
Marco general	
<i>Protección derechos de propiedad</i>	0,543

Fuente: Tabla 1 y Apéndice.

La *inversión en formación de los trabajadores* se utiliza como *proxy* de la dotación de capital humano (habilidades y competencias) de la población ocupada; se considera que la formación en el puesto de trabajo complementa, no sustituye, a los años de educación formal, no disponible en la base de datos del WEF. Por otra parte, la *profesionalización* en la gestión se aproxima al capital humano de las personas en los puestos de alta dirección, en cuanto datos disponibles para España confirman que los directivos tienen más años de educación formal que los empleadores.

El *gasto en I+D de las empresas* recoge diferencias en la tecnología de producción esperando que más gasto se asocie con tecnologías que utilizan de forma relativamente más intensa el recurso de capital para la producción. La variable *delegación de capacidad de decisión* estará en principio inversamente relacionada con la intensidad de la supervisión que ejerce el empresario-director sobre los trabajadores directos; más delegación implica una organización interna con menos intensidad de supervisión y por ello una tecnología organizativa con menores desventajas organizacionales; todo ello permite un mejor aprovechamiento de las economías de escala asociadas a las habilidades del empresario.

Los indicadores de funcionamiento de los *mercados* recogen, en primer lugar, características del mercado financiero, concretamente la disponibilidad de servicios de esta naturaleza para las empresas; seguidamente características del mercado de trabajo, entre las que se han seleccionado dos variables, la flexibilidad en la contratación y en el despido de trabajadores, y el grado de colaboración entre capital y trabajo. La situación de los mercados de productos se recoge a través de la variable proxy del grado de competencia en el mercado doméstico. Finalmente, la variable *derechos de propiedad* resume la seguridad jurídica de las relaciones comerciales y de colaboración para la producción.

Es de esperar que las variables de la Tabla 1 estén correlacionadas entre sí de manera que la información de alguna de ellas cuando ya se tiene la información de otras resulte redundante. Por ejemplo, se espera que la delegación, la profesionalidad y la cooperación entre capital y trabajo estén correlacionadas en cuanto que las tres informan sobre un funcionamiento interno más o menos descentralizado de las empresas, bajo una dirección cualificada y bajo un alto grado de confianza mutua acorde con la cooperación que preside las relaciones entre trabajadores e inversores financieros. La confianza reduce costes de agencia (a todos los niveles, desde la propiedad que delega en la dirección profesional hasta la dirección que delega en los trabajadores directos), reduce la conflictividad laboral y refuerza la estabilidad temporal de las relaciones. Un horizonte temporal de más largo plazo favorecerá la inversión en capital humano, imprescindible para un esfuerzo en I+D que estimule la innovación. Las complementariedades entre estos indicadores se ponen de manifiesto en los coeficientes de correlación por encima de 0,8 entre los valores de los indicadores de delegación, profesionalidad, y cooperación y en menor medida entre estos y el esfuerzo en I+D de las empresas.

Tabla 3. Resultado del análisis de componentes principales

	Componente		
	1	2	3
Inversión en formación de los trabajadores	0,95	0,15	0,12
Profesionalización	0,94	0,16	0,13
Derechos de propiedad	0,93	0,16	-0,01
Delegación de la capacidad de decisión	0,91	-0,05	0,19
Cooperación, trabajo y capital	0,83	-0,04	0,32
Gastos de las empresas en I+D	0,76	0,26	0,05
Disponibilidad de servicios financieros	0,69	0,33	-0,24
Competencia en el mercado doméstico	0,14	0,97	0,02
Flexibilidad laboral	0,14	0,02	0,95

Fuente: Apéndice. Elaboración propia.

Con el fin de eliminar redundancias en la información de un conjunto de variables que muestran una correlación elevada entre ellas, las variables del Apéndice y de la Tabla 1 se someten a un análisis de componentes principales para reducir las dimensiones necesarias para captar la información contenida en dichas variables. De acuerdo con los resultados de la Tabla 3 la información se condensa en tres componentes principales que conjuntamente explican el 85 % de la varianza total (respectivamente, el primero explica el 59 % del total de varianza y los otros dos un 13 % cada uno). El primero y que más contribuye a la reducción de la varianza en los valores de las variables se identifica como un factor de *calidad en la gestión interna* de las empresas porque con él se asocian positivamente las variables de capital humano, formación y profesionalización, de modelo organizativo, delegación y cooperación. La disponibilidad de servicios financieros también muestra un alto grado de asociación con el primer factor, así como la variable de derechos de propiedad⁷. El segundo factor es el de *competencia en el mercado de producto* y el tercero el de *flexibilidad externa* del mercado de trabajo.

La variable de disponibilidad servicios financieros muestra un cierto grado de asociación con los tres factores, aunque mayor con el componente primero que con los otros dos. Esto podría reflejar que el desarrollo de los mercados financieros afecta positivamente la calidad en la gestión interna de las empresas, y también a la competencia en el mercado de productos posiblemente por facilitar la entrada de nuevos empresarios-empresas. La flexibilidad externa en el mercado de trabajo muestra una baja asociación con el resto, excepto por la asociación, de signo negativo, entre esta variable y la flexibilidad laboral externa. La competencia en el mercado de producto, segundo componente, también aparece asociada positivamente con la variable de inversión por la empresa en I+D propio. La protección de los derechos de propiedad se asocia sobre todo con el componente primero de calidad en la gestión y recursos disponibles, y menos en los otros dos.

El paso siguiente es poner en relación el tamaño de las empresas de la muestra con las puntuaciones en cada uno de los tres componentes en que se resume la información de todas las variables seleccionadas. Esta asociación se muestra de forma gráfica en los Gráficos 2a, 2b y 2c. Como puede comprobarse existe una asociación positiva entre el componente principal primero que agrupa las variables de capital humano e innovador y calidad de gestión, y el tamaño medio de las empresas en los distintos países. En cambio, la correlación de los componentes de competencia en el mercado de producto y de flexibilidad laboral con el tamaño medio de las empresas es inexistente. Por tanto la conclusión es que el tamaño medio de las empresas en las distintas economías se asocia con factores de capital humano, tecnología, organización interna a las empresas, en colaboración aparente con la disponibilidad de servicios financieros y de un marco institucional que protege los derechos de propiedad, pero no se asocia con la competencia en el mercado y con la flexibilidad laboral externa.

⁷ Aunque los resultados no se presentan para preservar la homogeneidad en la fuente de datos sobre factores determinantes del tamaño empresarial en la fuente del *World Competitiveness Report*, se ha analizado la asociación entre el índice de confianza del *World Values Survey* con el resto de variables explicativas utilizadas en este trabajo. Los resultados muestran una elevada asociación positiva entre el indicador de confianza y el componente primero de calidad de gestión y nula asociación de la confianza con los otros dos. Destaca especialmente la correlación cercana al 90 % entre confianza y delegación de poder de decisión, en línea con lo que encuentran Bloom, Sadun y Van Reenen (2012).

Gráfico 2a. Componente principal de calidad de la gestión interna

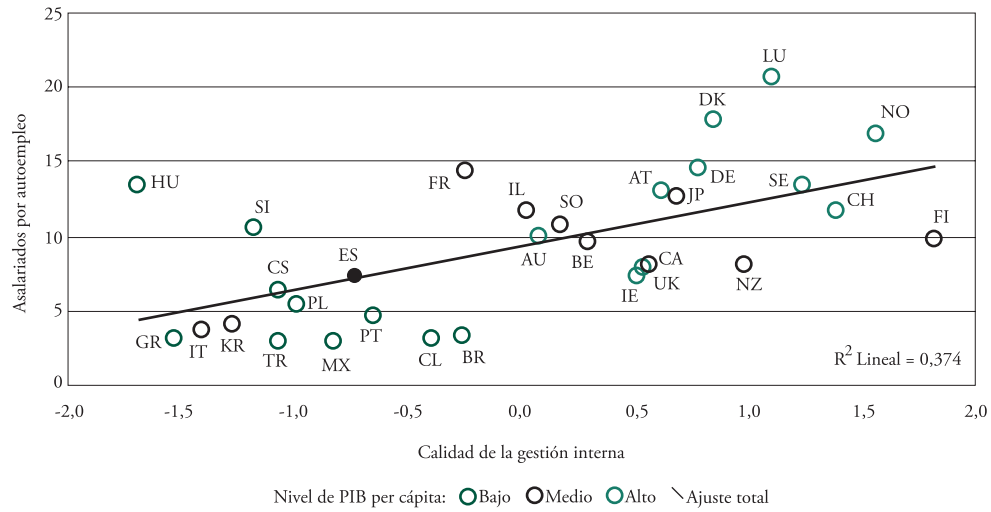


Gráfico 2b. Componente principal de competencia en mercado de producto

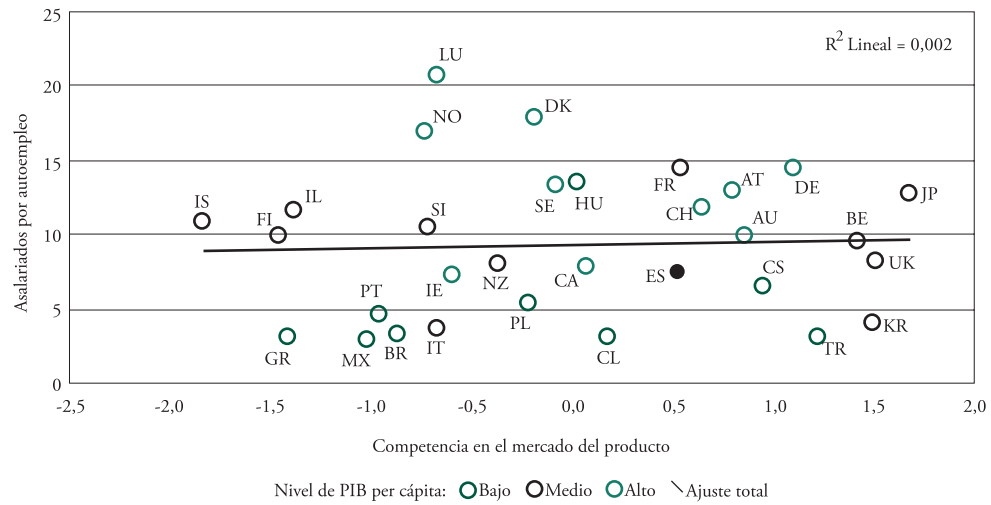
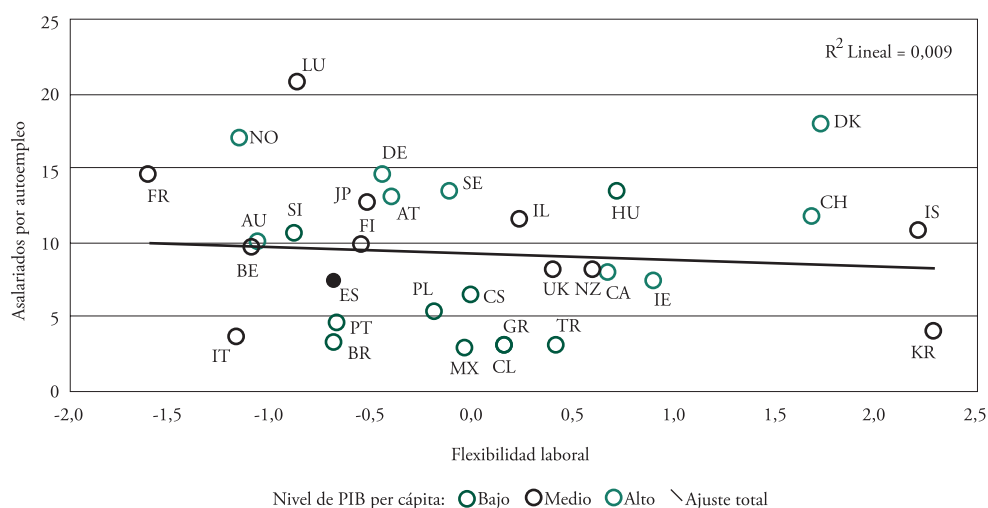


Gráfico 2c. Componente principal de flexibilidad laboral



4. El tamaño empresarial y sus determinantes en España

El tamaño medio de las empresas españolas según el criterio de unidad de dirección seguido en este trabajo se encuentra en la parte media-baja de la ordenación de los tamaños medios de las empresas en el conjunto de países estudiados. Por otra parte, el Gráfico 1 pone de manifiesto que España está en la línea de regresión que relaciona tamaño empresarial con PIB pc de la economía, lo que sugiere una elevada consistencia interna entre tamaño empresarial y productividad. Este apartado completa la información proporcionada por los análisis anteriores con una atención particular a los datos de España en comparación con los datos promedio para el conjunto de países y para el subconjunto de países escandinavos (Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia), que emergen como países de referencia por la coincidencia entre un elevado tamaño empresarial y una elevada productividad de la economía. La información para el análisis comparado se presenta en la Tabla 2, estructura en dos partes, la superior donde aparecen los valores medios de las variables de tamaño y PIB pc, y la inferior donde se muestran los valores medios de factores seleccionados entre los determinantes del tamaño empresarial.

Tabla 2. Comparación de España con promedio de países y países escandinavos

	España	Promedio	Escandinavia	Diferencia promedio (%)	España: Escandinavia (%)
Asalariados/empleadores	14,69	20,10	27,62	-27	-47
Asalariados/auto-empleados	7,30	9,30	14,43	-22	-49
Autónomos/ocupados	0,06	0,08	0,03	-25	+250
PIB pc	32,68	36,00	47,65	-9	-31

Factores determinantes	Diferencia España con	
	Promedio (%)	Escandinavia (%)
Dotación de capital humano		
<i>Inversión en formación de los trabajadores en las empresas</i>	-15	-29
<i>Profesionalización de la gestión empresarial</i>	-11	-27
Tecnología de producción		
<i>Gasto en I+D que realizan las empresas</i>	-18	-33
Organización interna		
<i>Grado de delegación de capacidad de decisión</i>	-15	-35
Mercados		
<i>Disponibilidad de servicios financieros</i>	+11	+4
<i>Flexibilidad en la contratación laboral</i>	-12	-10
<i>Grado de cooperación entre trabajo y capital</i>	-14	-29
<i>Competencia en el mercado interior</i>	+2	+4
Marco general		
<i>Protección derechos de propiedad</i>	-9	-21

La observación de la Tabla 2 pone de manifiesto que España está por debajo del promedio general y del promedio de los países Escandinavos en los indicadores de tamaño empresarial, medido por la variable asalariados por empresario, y de bienestar, PIB per cápita. Concretamente, España tiene un PIB pc inferior en un 31 % al PIB pc de los países Escandinavos mientras que el número de asalariados por empresario en España es menos de la mitad que en los países Escandinavos. España supera en 2,5 veces a Escandinavia en la proporción de autónomos sobre el total de ocupados, aunque el valor de este indicador para España es algo menor que para el promedio de países.

En lo que se refiere a los indicadores que aproximan la dotación de capital humano, la tecnología, la organización interna, el funcionamiento de los mercados y el marco general de las relaciones económicas, parte inferior de la Tabla 2, España está claramente por debajo del promedio de todos los países considerados, y a mayor distancia aun del promedio para los países Escandinavos, en dotación de capital humano, I+D realizado por las empresas, delegación de capacidad de decisión y relaciones cooperativas entre capital y trabajo. Es decir España puntúa comparativamente baja en el indicador de calidad de gestión. Por otra parte, España se encuentra cerca del promedio de países y cerca de los países Escandinavos en los indicadores sobre funcionamiento de los mercados, superando incluso al promedio y a los países Nórdicos en disponibilidad de servicios financieros y en competencia en el mercado interior.

5. Conclusiones y recomendaciones para España

La exposición previa confirma la asociación positiva observada empíricamente entre el bienestar de los países, medido en términos de renta per cápita, y la dimensión media de las empresas, medido por el número de asalariados por empresario. En este sentido, la renta per cápita de los países muestra una alta asociación positiva con el porcentaje de personas ocupadas como asalariados y, puesto que el complemento a los asalariados es el número de autoempleados, una alta asociación negativa con el nivel de autoempleo. La medida de tamaño empresarial propuesta en este trabajo en términos de volumen de recursos que gestiona, en promedio, un empresario, se fundamenta en el criterio de definición de la empresa como unidad de dirección. Por otra parte, la teoría (en particular los modelos de elección ocupacional) predice que tanto la productividad de la economía en su conjunto como la productividad media de los empresarios, se determinan simultáneamente en un equilibrio de mercado donde las persona más hábiles para coordinar, planificar y controlar, los empresarios, ocupan puestos de trabajo desde donde dirigen el trabajo del resto de ocupados, los empleados asalariados. No hay relación causal alguna entre tamaño medio de las empresas y productividad media de la economía. La correlación positiva observada entre las dos variables se explica porque las economías difieren en factores como la dotación de capital humano, la tecnología de producción dominante, la organización interna de las empresas, etc., cuyas variaciones mueven el tamaño de las empresas y la productividad de la economía en la misma dirección.

La evidencia empírica presentada en este trabajo a partir de una muestra de países del entorno de los que pertenecen a la OCDE, confirma que las diferencias observadas en los tamaños medios de las empresas, bajo el criterio de unidad de dirección, entre países responden a diferencias en factores como inversión en formación y conocimiento (I+D) en la empresa; profesionalización de la gestión; delegación de capacidad de decisión a niveles más bajos de la jerarquía empresarial; relaciones cooperativas entre capital y trabajo. Nuestra investigación propone al conjunto de estos factores como un indicador sintético de la calidad de la dotación de recursos y calidad de gestión empresarial para el conjunto de la economía. La evidencia empírica muestra también que la calidad del marco institucional de las economías, medida a través de la variable de protección de los derechos de propiedad, se asocia positivamente con los factores que miden la dotación de recursos y calidad de gestión. Este resultado sugiere que la vía de influencia del desarrollo institucional a través de la protección de los derechos de propiedad, en el tamaño empresarial y finalmente en la productividad de la economía, ocurre por la vía de favorecer una mayor acumulación de capital humano y conocimiento dentro de las empresas, y también por estimular prácticas de gestión más participativas que permitan un mejor aprovechamiento de las economías de escala de la capacidad de dirección empresarial.

Por último, encontramos también que la influencia del funcionamiento de los mercados; financieros, de trabajo y de producto, tienen un efecto menos claro sobre el tamaño de las empresas. La oferta de servicios financieros se asocia con los factores de acumulación de recursos en la empresa y calidad de gestión, lo que sugiere una complementariedad entre desarrollo del mercado financiero y capacidad para aprovechar mejor los factores internos que influyen

en la capacidad de crecimiento de la empresa. Por otra parte, la disponibilidad de servicios financieros también se asocia positivamente con la competencia en el mercado de producto, probablemente por el efecto positivo del desarrollo de los mercados financieros sobre la facilidad de creación y entrada de nuevas empresas en el mercado. La competencia en el mercado de producto también estimula el esfuerzo en I+D interno por parte de las empresas, mientras que la flexibilidad externa del mercado laboral por la facilidad de entrada y salida de trabajadores de la empresa, solo muestra una asociación positiva con la variable de relaciones cooperativas entre capital y trabajo. Ese resultado apunta que la *flexiseguridad* en países como Dinamarca permite la convivencia de relaciones cooperativas entre capital y trabajo y facilita la rapidez en los ajustes del número de empleados por parte de las empresas. En todo caso, es importante señalar que la competencia en el mercado de producto muestra una asociación débil, aunque positiva con el tamaño empresarial, mientras que la asociación entre tamaño y flexibilidad externa en la contratación laboral es también débil pero en este caso de signo negativo.

Estos resultados, marcan un camino para avanzar en la senda de mejorar la productividad de los empresarios en España que dará lugar a empresas más grandes y a un aumento en la productividad media para el conjunto de la economía, aunque las recomendaciones remiten a cambios estructurales cuyos resultados se verán necesariamente a medio o largo plazo. En efecto, la evidencia sugiere que el reto prioritario para España es avanzar en la dirección de unas relaciones laborales y una organización de las relaciones entre empresarios y trabajadores dentro de la empresa que se asiente en la confianza necesaria para profesionalizar la dirección de las empresas, y aumentar la delegación y participación de los trabajadores. Es decir, los cambios prioritarios se ubican en el campo de la gestión empresarial y mucho menos en las reformas de los mercados. En este sentido la evidencia nos dice que España puntúa bien en servicios financieros y se sitúa por encima de los países Escandinavos en flexibilidad laboral externa. Pero al mismo tiempo el tamaño medio de las empresas y la productividad media de la economía española están muy por debajo de los valores de estas variables en los países Escandinavos. Los mercados financieros y los mercados externos de trabajo no se revelan como los ámbitos prioritarios donde focalizar la atención de las reformas cuando lo que preocupa es la fragmentación empresarial.

¿Cómo impulsar el cambio en el modelo de gestión empresarial español en la dirección deseada de más confianza, más delegación y participación de los trabajadores, mayor uso de las tecnologías capital intensivas, incluido el capital de I+D? Sin duda un cambio estructural de esta naturaleza no podrá improvisarse y requerirá un esfuerzo de colaboración importante entre empresarios y trabajadores a todos los niveles. Para que el esfuerzo de los frutos deseados, deberá cumplirse la condición previa de un funcionamiento correcto de los mecanismos de elección ocupacional, en el sentido de que el acceso a la posición de empresario se realice por criterios de mérito y competencia profesional. En España, como en otros países, existe una vía de acceso a la condición de empresario por herencia familiar. Las empresas familiares españolas llevan tiempo trabajando colectivamente para profesionalizar la dirección y evitar el acceso a puestos de dirección solo por ser titular de una propiedad heredada por vínculos familiares. Es de esperar que el cumplimiento de los protocolos familiares que velan por la profesionalización

de la gestión de las empresas familiares, contribuya a una mejora en el capital humano de los empresarios españoles, coincidiendo con su relevo generacional.

Los empresarios como propietarios y depositarios de las decisiones sobre aspectos clave para el éxito o fracaso de las empresas, son en última instancia quienes impulsan unos métodos de gestión u otros dentro de sus empresas, además de decidir sobre la estrategia y los mercados de venta para los productos. La cualificación adecuada de los empresarios y la alta dirección de las empresas son condiciones necesarias para que se adopten las mejores prácticas contrastadas en gestión empresarial que tanta importancia demostrada tienen sobre el crecimiento de las empresas y la productividad de la economía. El impulso por profesionalizar la gestión empresarial debe ser generalizado para que surta el efecto deseado para toda la economía. Las evidencias empíricas apuntan a que los países se agrupan alrededor de patrones de factores internos y externos a las empresas que se refuerzan mutuamente en la determinación del resultado final. Por ello, el tránsito desde un patrón o modelo de empresa jerárquico tradicional, a otro más acorde con más intangibles, más participación y más compromiso de todos los grupos de interés, exigirá un gran esfuerzo de coordinación colectiva.

Por tanto, las políticas públicas deben orientarse hacia la resolución de un importante problema de coordinación donde es de esperar que las elevadas ganancias potenciales de eficiencia que se esperan conseguir, sean suficientes para impedir que haya perdedores claros en el proceso, lo cual debe facilitar la puesta en práctica del cambio global requerido. En España, hasta la fecha, no ha existido un debate colectivo sobre el modelo de empresa mejor adaptado a las necesidades de progreso social, ni tampoco se han puesto en marcha políticas públicas expresamente orientadas a influir en el funcionamiento interno de las empresas o en el funcionamiento del mercado de empresarios. Estos hechos contrastan con los numerosos estudios dedicados al funcionamiento del mercado de trabajo de los asalariados y con las sucesivas reformas del mercado de trabajo llevadas a cabo por distintos gobiernos. De los resultados anteriores se desprende que es necesario equilibrar los ámbitos de reflexión y debate, dedicando más atención que en el pasado al funcionamiento interno de las empresas y al estudio de los mecanismos de acceso a la condición de empresario como director y responsable del trabajo de otras personas.

La aproximación al tamaño de las empresas y sus determinantes que se ha seguido en este trabajo se centra en comprender los tamaños medios de las empresas en la economía, cuando esta se encuentra en estado estacionario de equilibrio. En este estadio el tamaño y la productividad de la economía dependen de la mayor o menor dotación de capital humano general y empresarial y que se aprovechen adecuadamente los beneficios colectivos resultantes de asignar a los puestos de empresario a las personas mejor cualificadas para ello. La exposición ignora la dinámica de ajuste con entrada y salida de empresas, en parte como consecuencia de errores por desconocimiento de las habilidades empresariales de sus creadores, en parte también por los riesgos inherentes a la innovación en productos y procesos. En España las tasas de nacimiento de empresas es elevado pero también lo es la tasa de mortalidad, lo que redundará en menos crecimiento y consolidación de empresas de tamaños medios altos. La mejor comprensión de

la dinámica del emprendimiento en España sería un buen complemento al estudio del tamaño empresarial y sus determinantes expuesto en este trabajo.

Referencias bibliográficas

- ALMUNIA, M. y LÓPEZ-RODRÍGUEZ, D. (2012): «The efficiency costs of tax enforcement: Evidence from a panel of Spanish firms»; *Job Market Paper*.
- BLOOM, N. y VAN REENEN, J. (2010): «Why do management practices differ across countries»; *Journal of Economic Perspectives* 24(1); pp. 203-224.
- BLOOM, N.; SADUN, R. y VAN REENEN, J. (2012): «The organization of firms across countries»; *Quarterly Journal of Economics* 107(4); pp. 1663-1705.
- BLOOM, N.; MAHAJAN, A.; MCKENZIE, D. y ROBERTS, J. (2010): «Why do firms in developing countries have low productivity?»; *American Economic Review* 100(2); pp. 619-623.
- COASE, R. (1937): «The nature of the firm»; *Economica* (4); pp. 386-405.
- GENNAIOLI, N.; LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F. y SHLEIFER, A. (2013): «Human capital and regional development»; *Quarterly Journal of Economics* 128(1); pp. 105-164.
- GARICANO, L. (2000): «Hierarchies and the organization of knowledge in production»; *Journal of Political Economy* 108(5); pp. 874-904.
- GARICANO, L. (2012): «Los de la Champions y los demás»; *El País*. 18/3/2012.
- GARICANO, L. y ROSSI-HANSBERG, E. (2006): «Organization and inequality in a knowledge economy»; *Quarterly Journal of Economics* 121(4); pp. 1383-1435.
- GARICANO, L.; LELARGE, C. y VAN REENEN, J. (2013): «Firm size distortions and the productivity distribution: Evidence from France»; *National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper* (18841).
- HUERTA ARRIBAS, E. y SALAS FUMÁS, V. (2012): «La calidad del recurso empresarial en España: Indicios e implicaciones para la competitividad»; *Papeles de Economía Española* (132); pp. 19-36.

- KUMMAR, M.; RAJAN, R. y ZINGALES, L. (2005): «What determines firms' size?»; Chicago GSB.
- LA PORTA, R.; LOPEZ DE SILANES, F.; SHLEIFER, A. y VISHNY, R. (1997a): «The legal determinants of external finance»; *Journal of Finance* (52); pp. 1131-1150.
- LA PORTA, R.; LOPEZ-DE-SILANES, F.; SHLEIFER, A. y VISHNY, R. (1997b): «Trust in large organizations»; *American Economic Review* 87(2); pp. 333-338.
- LUCAS, R. (1978): «On the size distribution of firms»; *The Bell Journal of Economics* 9(2); pp. 508-523.
- PÉREZ, F. y SERRANO, L. (2013): «Capital humano y formación de directivos: Situación española y estrategias de mejora»; *Economía Industrial* (387); pp. 87-107.
- ROSEN, S. (1982): «Authority, control, and the distribution of earnings»; *The Bell Journal of Economics*, 13(2); pp. 311-323.
- SALAS-FUMÁS, V. y SANCHEZ-ASIN, J. (2013a): «Information and trust in hierarchies»; *Decision Support Systems* (55); pp. 988-999.
- SALAS-FUMÁS, V.; SANCHEZ-ASIN, J. y STOREY, D. (2013b): «Occupational choice, number of entrepreneurs and output: theory and empirical evidence with Spanish data»; SERIEs, DOI 10.1007/s13209-013-0103-5.
- SALAS-FUMÁS, V. (2013): «El Mercado de empresarios. Con referencias al caso español»; en REPULLO, R. y LUCENA, M., eds.: *Ensayos sobre Economía y Política Económica. Libro homenaje a Julio Segura*; pp. 369-394. Barcelona, Antoni Bosch.
- SEBASTIAN, C. y SERRANO, G. R. (2012): «El entorno de la actividad empresarial en España: un análisis comparado con la OCDE»; *Papeles de Economía Española* (132); pp. 2-17.
- WILLIAMSON, O. (1985): *The Economic Institutions of Capitalism*. New York, Free Press.

Apéndice. Variables determinantes del tamaño empresarial: World Competitiveness Report (2013)

	Invers_FORMAC	DElegacion	Profesional	Cooper_TRyCAPITAL	GASTOS_ID
Alemania (DE)	4,50	4,90	5,70	4,00	3,80
Australia (AU)	4,90	4,60	5,40	5,50	4,70
Austria (AT)	4,90	4,80	5,50	4,20	4,60
Bélgica (BE)	4,30	4,30	4,80	4,10	3,60
Brasil (BR)	4,50	5,00	5,90	4,90	3,80
Canadá (CA)	4,30	3,80	4,80	4,60	3,20
República Checa (CS)	4,00	3,90	4,40	4,20	3,80
Chile (CL)	5,00	6,00	6,00	5,80	4,80
Corea (KR)	5,50	5,70	6,30	5,20	5,60
Dinamarca(DK)	4,30	3,70	4,80	3,40	4,70
Eslovenia (SI)	5,10	4,90	5,50	5,20	5,50
España (ES)	3,50	3,40	3,80	3,70	2,60
Finlandia (FI)	3,60	2,90	3,60	4,20	2,80
Francia (FR)	4,70	5,10	5,30	5,50	3,70
Grecia (GR)	4,80	5,00	5,70	5,40	4,50
Hungría (HU)	4,20	4,40	4,50	4,40	5,40
Irlanda (IE)	3,20	3,10	3,50	3,40	3,60
Islandia (IS)	5,30	4,50	5,50	5,60	5,70
Israel (IL)	5,40	4,70	5,60	5,10	4,70
Italia (IT)	4,00	3,80	4,00	4,60	3,20
Japón (JP)	5,00	5,60	6,30	5,50	3,70
Luxemburgo (LU)	5,20	5,90	6,20	5,80	4,60
México (MX)	4,00	3,80	4,10	4,10	2,80
Noruega (NO)	4,00	3,40	4,20	4,10	3,50
Nueva Zelanda (NZ)	3,70	3,80	4,50	4,00	3,40
Polonia (PL)	5,20	5,90	6,10	5,70	5,30
Portugal (PT)	5,60	5,30	5,90	6,00	6,00
Reino Unido (UK)	4,70	4,90	5,90	5,00	4,70
Suecia (SE)	4,20	3,90	4,70	3,50	4,60
Suiza (CH)	4,00	3,40	4,30	4,20	3,10
Turquía(TR)	3,60	3,90	3,90	3,80	3,20

Apéndice (cont.). Variables determinantes del tamaño empresarial: World Competitiveness Report (2013)

	Flexi_LAB	Competencia	SErvi_FIN	Dere PROP
Alemania (DE)	2,80	5,80	5,60	5,20
Australia (AU)	3,30	5,80	5,70	5,90
Austria (AT)	2,80	6,00	5,80	5,40
Bélgica (BE)	3,20	5,00	5,30	4,60
Brasil (BR)	4,70	5,40	6,10	6,00
Canadá (CA)	4,00	5,40	5,60	5,10
R.Checa. (CS)	3,30	5,80	4,70	3,90
Chile (CL)	5,00	5,50	5,10	5,40
Corea (KR)	3,70	4,80	6,10	6,40
Dinamarca(DK)	2,50	5,50	5,20	5,70
Eslovenia (SI)	3,30	5,90	5,70	5,90
España (ES)	3,50	4,80	3,80	3,90
Finlandia (FI)	4,10	5,30	4,60	3,70
Francia (FR)	5,30	4,80	4,00	5,20
Grecia (GR)	4,20	5,30	4,50	5,70
Hungría (HU)	4,10	4,70	5,00	5,00
Irlanda (IE)	2,60	5,00	4,50	4,30
Islandia (IS)	2,90	6,20	5,30	5,80
Israel (IL)	3,30	5,10	6,10	6,00
Italia (IT)	3,40	5,00	4,60	4,20
Japón (JP)	4,10	5,40	5,70	5,90
Luxemburgo (LU)	2,70	5,30	6,00	6,00
México (MX)	3,40	5,30	4,90	4,30
Noruega (NO)	3,20	4,90	5,00	4,80
Nueva Zelanda (NZ)	3,30	5,50	5,80	4,70
Polonia (PL)	3,30	5,60	5,10	5,90
Portugal (PT)	5,60	5,60	6,40	6,30
Reino Unido (UK)	4,50	6,00	6,10	6,20
Suecia (SE)	5,50	5,90	4,00	4,50
Suiza (CH)	4,10	5,80	5,40	4,70
Turquía (TR)	2,40	5,20	3,80	4,30

Fuente: WEF.



FINANCIACIÓN DE LA ECONOMÍA

BANCARIZACIÓN FRENTE A MERCADOS

Ángel Berges y Emilio Ontiveros
Afi y Universidad Autónoma de Madrid

Resumen

Más de seis años transcurridos desde el inicio de la crisis, los sistemas bancarios continúan mostrando un anormal funcionamiento en términos de su actividad básica. La situación se agrava especialmente en aquellos países y en aquellos segmentos en los que la dependencia respecto de la financiación bancaria es más elevada. El mal funcionamiento del canal crediticio ha vuelto a poner en primera línea de actualidad un debate clásico en economía financiera: el de las ventajas e inconvenientes de unos sistemas financieros frente a otros en función de su mayor orientación a la financiación bancaria o a la canalizada directamente a través de los mercados de valores. Este artículo se inicia con una síntesis de los argumentos teóricos en una y otra dirección, así como la evidencia obtenida de los análisis de sistemas financieros comparados. A continuación se centra en el caso español, con el énfasis en la estructura empresarial de la que emerge un elevado peso de unidades empresariales de muy reducida dimensión, para las que resulta extraordinariamente complejo la apelación a los mercados de valores.

Abstract

It has been more than six years since the crisis started, and banking systems continue to display abnormal operations in terms of their core business, which is granting funding to production activities. The situation is particularly exacerbated in those countries, such as Spain, and in those segments, especially SMEs, in which the dependency on bank financing is the highest. The poor operation of the credit channel has thrust a classic financial economy debate into the front lines again these days: that of the advantages and disadvantages of some financial systems compared to others, depending on whether they are more centred on bank financing (banking oriented) or channelled directly through the securities markets (market oriented). This article starts by summarising the theoretical arguments on both sides, as well as the proof obtained from analysing the financial systems compared. It then focuses on the case of Spain, with emphasis on the corporate structure, from which we see that there is a huge weight of extremely small business units, for which it is extraordinarily complex to have recourse to securities markets.

1. Justificación

Más de seis años transcurridos desde el inicio de la mayor crisis bancaria en ocho décadas, y cientos de millones de dólares, libras, y euros, de dinero público utilizados para restaurar la salud de los balances bancarios a uno y otro lado del Atlántico, lo cierto es que los sistemas bancarios continúan mostrando un anormal funcionamiento en términos de su actividad básica, cual es la de conceder financiación a las actividades productivas. La situación se agrava especialmente en aquellos países (España entre ellos), y en aquellos segmentos (las pequeñas y medianas empresas, sobre todo) en los que la dependencia respecto de la financiación bancaria es más elevada, de hecho casi total en algunos casos.

Sin menoscabo de esas diferencias entre países y/o segmentos de empresas, lo cierto es que ese mencionado mal funcionamiento del canal crediticio en la financiación de las actividades productivas ha vuelto a poner en primera línea de actualidad un debate clásico en economía financiera, cual es el de las ventajas e inconvenientes de unos sistemas financieros frente a otros en función de su mayor orientación a la financiación bancaria (*banking oriented*) o a la canalizada directamente a través de los mercados de valores (*market oriented*).

En el marco de dicho debate, el presente artículo arranca precisamente con una breve síntesis sobre los argumentos teóricos en una y otra dirección, así como la evidencia obtenida de los análisis de sistemas financieros comparados. A continuación se centra en el caso español, con el énfasis en la estructura empresarial de la que emerge un elevado peso de unidades empresariales de muy reducida dimensión, para las que resulta extraordinariamente complejo la apelación a los mercados de valores. Es cierto que varios países han apoyado el desarrollo de mercados de valores especialmente diseñados para ese tipo de empresas, siendo su análisis el objetivo de la sección siguiente, para concluir señalando actuaciones adicionales que sería necesario acometer para salvar el principal escollo que las pequeñas y medianas empresas (PME) españolas tienen para su crecimiento, cual es el de su débil estructura financiera.

2. Bancos *versus* mercados: la teoría y la evidencia internacional

En la literatura sobre sistemas bancarios comparados es ya clásica la distinción entre sistemas financieros en los que domina el canal bancario (*banking oriented*) como mecanismo de financiación de la economía, frente a sistemas en los que por el contrario domina la canalización directa de fondos a través de los mercados de valores (*market oriented*).

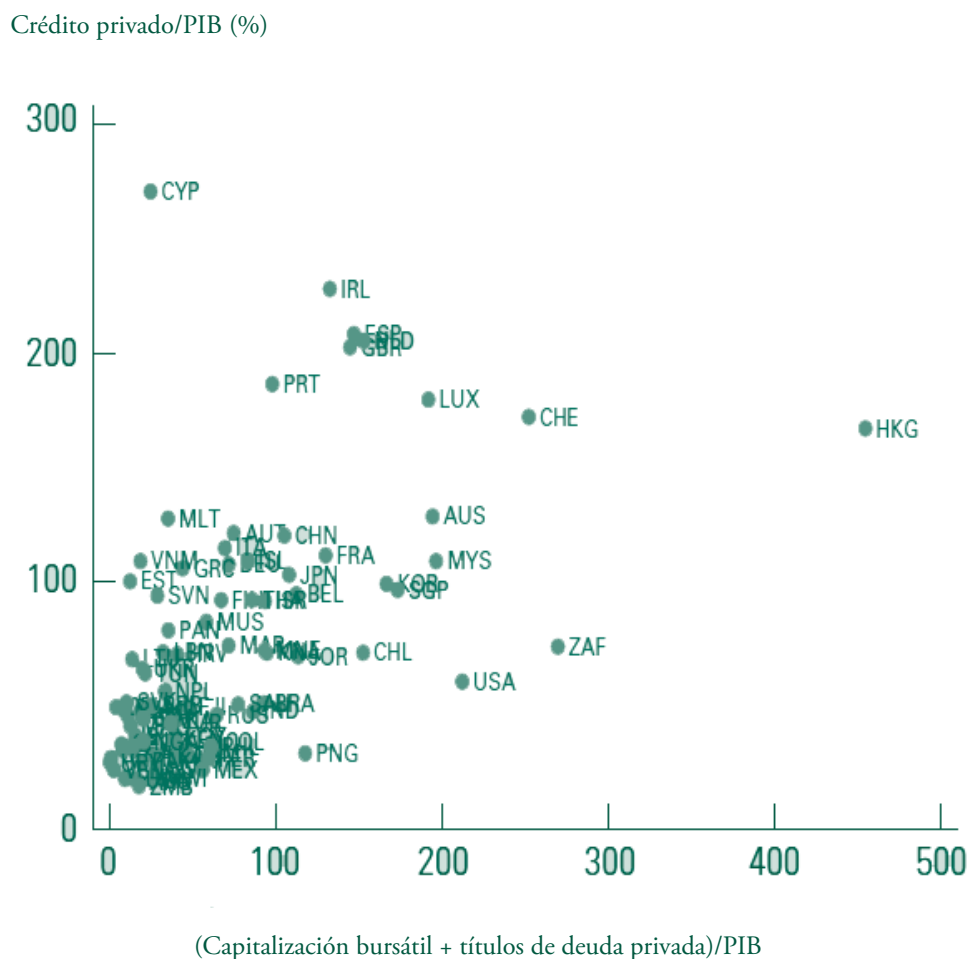
En el primer sistema, los bancos juegan el papel clave en la canalización de fondos desde los ahorradores hacia los demandantes de fondos, y especialmente las empresas no financieras. La función de intermediación financiera llevada a cabo por los bancos permite agrupar ahorros (depósitos) de pequeño importe, y a plazos reducidos, en préstamos de importe más elevado y a plazos más dilatados. Al realizar dicha intermediación los bancos llevan a cabo, por cuenta de los depositantes, una permanente función de *monitorización* de los prestatarios por los prestamistas, función que no podría llevarse a cabo de forma aislada por cada uno de dicho depositantes¹. Frente a ese papel pivotal de los bancos, en un sistema orientado a mercados predomina la emisión de valores (acciones, bonos, etc.) por las empresas. Esos títulos son adquiridos por los ahorradores directamente (o a través de redes de distribución, bancaria o no bancaria), sin que ningún intermediario financiero altere la naturaleza del valor emitido.

Evidentemente, ambas formas de financiación coexisten en todos los países, y estos se diferencian por el mayor o menor peso específico de cada uno de ellos. A modo de indicadores sintéticos para determinar dicha especialización se suele utilizar, por un lado el saldo vivo de crédito bancario al sector privado, y por otro el valor de mercado de los valores, tanto de renta variable (*acciones*) como de renta fija (*bonos y obligaciones*) emitidos por empresas privadas. Y a efectos de poder comparar entre países, esos importes se suelen relativizar por alguna magnitud macroeconómica, como el Producto Interior Bruto (PIB).

En este sentido, el Gráfico 1 refleja la situación para una muestra de países (más de 100), al cierre de 2012, en un amplio ejercicio de caracterización de sistemas financieros llevado a cabo por el Banco Mundial².

¹ Véase BOOT y THAKOR (1997): «Financial System Architecture»; *The Review of Financial Studies*, 10(3); (Autumn, 1997); pp. 693-733.

² *Global Financial Development. Database*, 2013.

Gráfico 1. Sistemas financieros: bancos *versus* mercados (2012). En porcentaje sobre el PIB

Fuente: *Global Financial Development Database*.

Del mismo se deduce una extraordinaria dispersión entre países, detectándose un claro sesgo hacia financiación bancaria en Europa, en oposición a lo que ocurre en Estados Unidos. En todo caso, y sin menoscabo de esa especialización, sobre la que profundizaremos en la sección 3, el gráfico ilustra que hay una razonable correlación positiva entre ambos indicadores en relación al PIB, poniendo de manifiesto que el grado de desarrollo financiero suele traducirse en contribuciones al crecimiento económico tanto en una como en otra forma (bancaria y mercados) de financiación de la economía, como en su día concluyese Levine³ en su ya clásico trabajo.

En un trabajo posterior el propio Levine⁴ se plantea si alguna de las dos especializaciones domina a la otra, en términos de apoyo al crecimiento económico. Los argumentos teóricos a favor de un sistema financiero basado en bancos enfatiza el papel de dichas entidades en la

³ LEVINE (1997); pp. 688-726.

⁴ LEVINE, R. (2002): «Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which is Better?»; *William Davidson Working Paper* (442).

adquisición de información sobre las empresas, y en el *monitoring* de las mismas, así como en su capacidad de forzar un mejor gobierno corporativo en las mismas, con los correspondientes efectos positivos sobre la inversión empresarial y el crecimiento económico. Frente a ello, argumenta que los mercados se hallan mucho mejor predispuestos a financiar actividades con un alto componente innovador, y con mayor potencial de crecimiento asumiendo mayores riesgos. Allen y Gale (2000, p. 442) por su parte argumentan que bancos y mercados proveen diferentes servicios financieros, y una mezcla de ambos es necesaria para el crecimiento económico: las proporciones de uno y otro pueden variar en función del grado de desarrollo económico, pero también de aspectos como el marco legal. La respuesta a la cuestión de cual de los dos modelos es más apropiado debe dejarse, en todo caso, a la evidencia que pueda obtenerse de estudios comparativos internacionales.

Entre estos, probablemente el de mayor alcance es el llevado a cabo por Demirguc-Kunt, Feyen y Levine (2012), analizando más de 100 países durante más de tres décadas, y controlando efectos espurios. En dicho estudio se concluye que conforme las economías avanzan en su grado de desarrollo, se incrementa el uso de los servicios que proveen los mercados de valores, en detrimento de los aportados por el sistema bancario.

3. Financiación bancaria en Europa

3.1. *Excesiva dependencia* (banking oriented)

Tradicionalmente se asimila a los países anglosajones (Estados Unidos y Reino Unido, fundamentalmente) con una mayor orientación a mercados, mientras que en Europa continental domina el peso de los bancos en los sistemas financieros.

Esa percepción puede verse corroborada en la Tabla 1, que muestra algunos elementos estructurales de los sistemas financieros de Estados Unidos y de la Unión Europea. Ambas zonas geográficas tienen un tamaño económico (PIB) y demográfico bastante similar, pero muestran una clara diferencia en cuanto a la especialización de sus respectivos sistemas financieros, con una presencia bancaria muy superior en la Europa continental que en EEUU. Concretamente, el sistema bancario europeo (medido por su volumen de activos, o por el peso de los mismos sobre el PIB) es casi cuatro veces el correspondiente a Estados Unidos; este, por el contrario, tiene una especialización mucho mayor en financiación directa a través de los mercados.

Tabla 1. Sistemas Financieros: UE y EEUU (2010)

	UE	EEUU
Bancos (número)	6.450	6.840
Activos bancarios (10 ¹² \$)	32	11
Activos bancarios/PIB (%)	300	80
Flujos bancarios/financieros (%)	74	24

Fuente: *Afi en base a European Banking Federation Data. EU Banking sector: Facts and Figures (2010).*

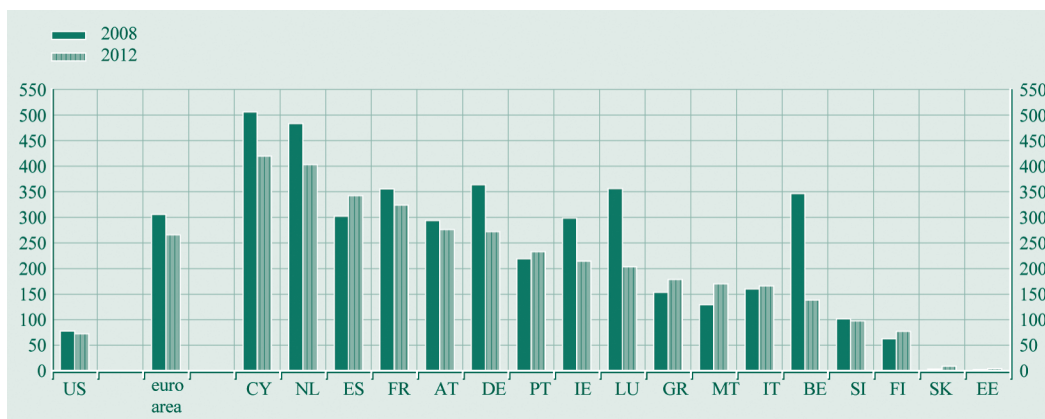
Una visión similar se obtiene del Gráfico 2, tomado del reciente informe del BCE sobre estructuras bancarias en la eurozona, que representa el peso de activos bancarios sobre el PIB, tanto para el conjunto de la eurozona como para los países integrantes, y diferenciando entre 2008 y 2012, para poder analizar los efectos de la crisis sobre el peso bancario en las economías. Dicho peso se ha reducido en el conjunto del área monetaria en unos 50 puntos porcentuales sobre el PIB, siendo dicha reducción más acusada en aquellos países (Alemania, Holanda, Bélgica, Luxemburgo, Irlanda) que llevaron a cabo de forma más temprana recapitalizaciones de algunos de sus mayores bancos (HypoBank, Forties, ING, etc.), con la condicionalidad asociada de importantes enajenaciones de activos. En el caso español, por el contrario, no se percibe todavía, a 2012, ese descenso en los activos bancarios sobre PIB, algo que con toda probabilidad se pondrá de manifiesto ya en 2013.

En todo caso, de dicha tabla emerge de nuevo la clara conclusión de que, incluso tras ese mencionado descenso entre 2008 y 2012, el área euro –con una considerable heterogeneidad entre países– registra un peso de los bancos sobre el PIB que cuadruplica al existente en Estados Unidos.

Con una orientación a financiación bancaria mucho más acusada en Europa que en Estados Unidos, parece fuera de toda duda que Europa debe mostrar una sensibilidad mucho mayor a perturbaciones en el normal funcionamiento del sistema bancario, especialmente en términos de concesión de crédito. Esas disfuncionalidades afectarían, en el caso europeo, al 80 % de los flujos financieros de la economía, frente a poco más del 20 % en el caso estadounidense.

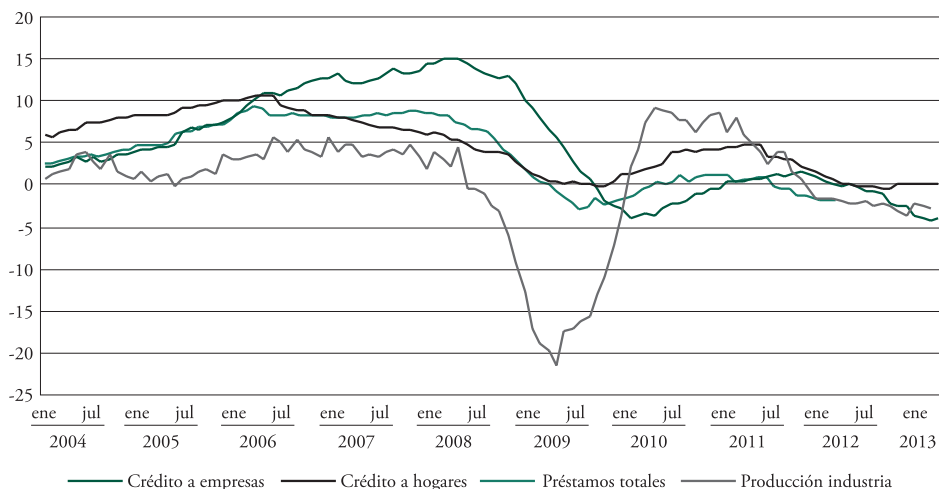
Y sin duda puede concluirse que se está produciendo un anormal funcionamiento en el sistema bancario europeo, especialmente en cuanto a financiación de empresas no financieras se refiere, como puede comprobarse en el Gráfico 3. Prácticamente cuatro años consecutivos arrastra ya el conjunto del sistema con tasas de variación negativas en el crédito a empresas no financieras. Ese comportamiento negativo de la inversión crediticia en empresas no hace sino amplificar la caída de la producción industrial, variable con la que guarda una estrecha correlación.

Gráfico 2. Activos totales de los sistemas bancarios nacionales. En porcentaje sobre el PIB



Fuente: Banco Central Europeo (*Banking Structures Report*, noviembre de 2013).

Gráfico 3. Crédito bancario en el área euro. En variación interanual



Fuente: Afi basado en datos del BCE.

3.2 Fragmentación bancaria en Europa

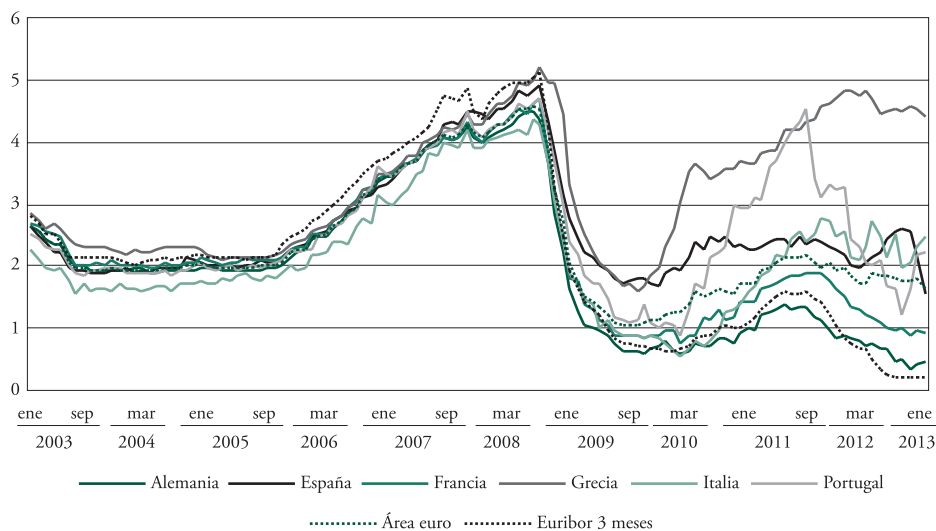
Pero más preocupante que el comportamiento agregado del crédito en Europa, y sin duda reflejo del principal problema bancario en el área, es la fragmentación que se ha venido produciendo entre sistemas bancarios de los diferentes países que la integran. Una primera evidencia de dicha fragmentación se produjo a mediados de 2011, cuando los mercados financieros mayoristas se cerraron prácticamente para los bancos de varios países europeos,

lo que provocó una actuación del BCE (LTRO) suministrando liquidez a los bancos, y que dicha institución pasara a convertirse en la principal fuente de financiación para los sistemas bancarios de varios países europeos, entre ellos España.

Pero no solo en los mercados financieros mayoristas se produjo la fragmentación. Mucho más peligrosa iba a ser la contaminación que se iba a generalizar en el mercado de depósitos minoristas, sin duda alguna el corazón del negocio bancario tradicional. Esa fragmentación en el negocio bancario minorista tendría una doble repercusión, tanto en coste como en disponibilidad de depósitos para las entidades financieras.

En el primer caso, el Gráfico 4 es suficientemente ilustrativo al respecto. El coste de los depósitos minoristas había sido históricamente muy homogéneo en toda Europa, con una variación que venía explicada fundamentalmente por la de los tipos del BCE, que actuaba como referencia para todos los sistemas bancarios de la eurozona. Sin embargo, desde principios de 2010 esa homogeneidad se rompe, dando paso a una extraordinaria divergencia entre países, con una banda de fluctuación de casi 4 puntos porcentuales.

Gráfico 4. Coste de los depósitos bancarios por países. En porcentaje

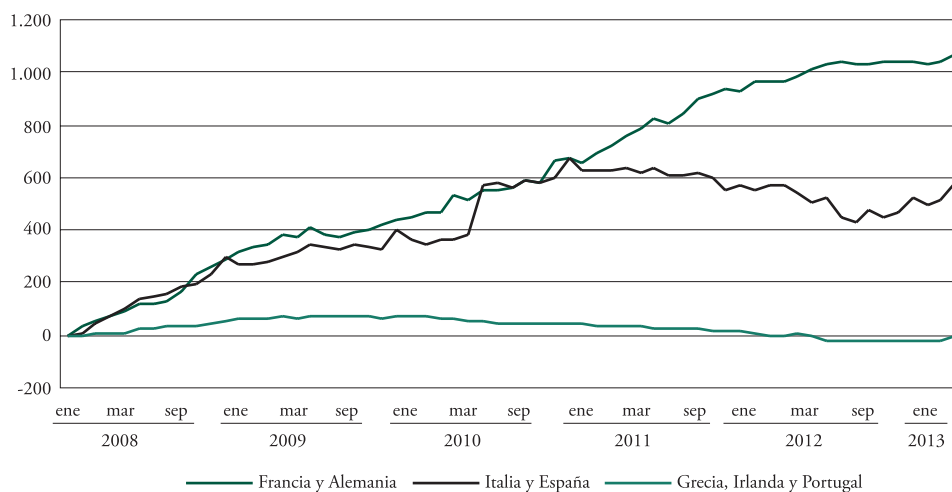


Fuente: Afi basado en datos del BCE.

Pero, incluso esa extraordinaria divergencia en el coste de los depósitos es incapaz de frenar el otro efecto incluso más preocupante, cual es la diferente dinámica en la evolución de los saldos de depósitos con clientes (Gráfico 5). Ya desde los primeros momentos de la crisis los países más débiles, Grecia Portugal e Irlanda, mostraron dificultades para hacer crecer su base de depósitos bancarios, que sí lo hacía en el resto de países. Pero fue a mediados de 2011, cuando se aceleró el fenómeno de la fragmentación en el segmento de depósitos bancarios: junto a los tres países mencionados, dos grandes, como España e Italia, comenzaron también

a sufrir una incapacidad para crecer en depósitos (de hecho, experimentaron caídas moderadas), al tiempo que países como Alemania y Francia registraban importantes crecimientos en su base de depósitos bancarios. Una divergencia tal en la evolución de los depósitos bancarios supuso una clara ruptura de la integración financiera en la eurozona, al tiempo que dificultó extraordinariamente la transmisión de los impulsos monetarios hacia el conjunto de las economías de la eurozona.

Gráfico 5. Variación acumulada de depósitos bancarios desde enero de 2008



Fuente: Afi basado en datos del BCE.

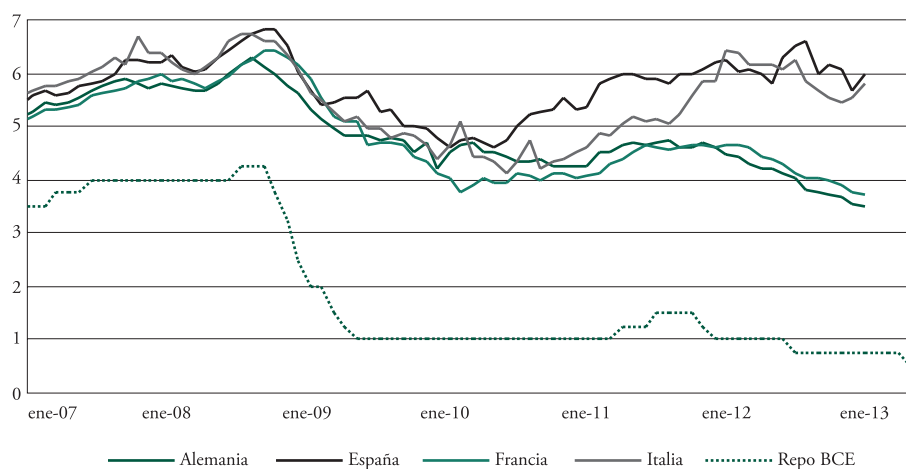
De hecho, esa incapacidad del sistema bancario para actuar como correa de transmisión de los impulsos monetarios se iba a ver también afectada por otro elemento de fragmentación bancaria en el seno del área euro, cual es la diferente dinámica en el deterioro de los balances bancarios.

Unas divergencias tan acusadas entre sistemas bancarios europeos, tanto en lo referente a su base de financiación estructural (depósitos), como en la calidad de sus activos, constituyen el germen para que la eurozona sufra también una peligrosa fragmentación en cuanto a capacidad de suministrar financiación a las empresas, lo cual es más preocupante dada la práctica inexistencia de otras fuentes de financiación no bancaria.

Eso es lo que se pone de manifiesto al analizar las condiciones de financiación empresarial por países (Gráfico 6). Las sucesivas reducciones de tipos de interés llevados a cabo por el BCE desde el inicio de la crisis han tenido una traslación paralela en el coste de los nuevos créditos concedidos a empresas no financieras en Alemania y Francia. Pero nada de eso ha ocurrido en España o Italia, donde el escaso nuevo crédito que es concedido a las empresas (el flujo de nuevas concesiones ha caído en más de un 50 %) conlleva unos tipos de interés que exceden

entre 1,5 y 2 % a los de las empresas alemanas o francesas. Es evidente que una situación similar no constituye un ejemplo representativo de sistema financiero integrado, y desde luego no es el mejor caldo de cultivo para la necesaria inversión empresarial en que debe descansar la recuperación económica en países como España e Italia.

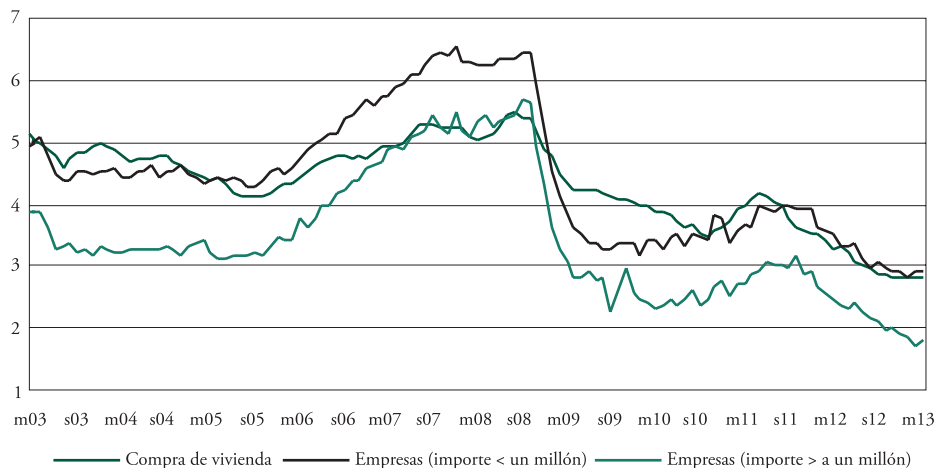
Gráfico 6. Coste de préstamos bancarios a empresas no financieras (plazo de 1 a 5 años, importe hasta 1 millón de euros). En porcentaje



Fuente: Afi basado en datos del BCE.

De hecho, la conclusión en términos de fragmentación financiera, y racionamiento crediticio, es incluso más preocupante si se analiza el comportamiento financiero en función del tamaño empresarial, aproximado por el volumen medio de las operaciones de crédito concedidas. En este sentido, el Gráfico 7 ilustra los tipos medios de concesión, en España y en Alemania, para préstamos a empresas, distinguiendo entre montantes de principal inferiores o superiores a un millón de euros. A modo de contraste, se presenta también el tipo medio de concesión, en ambos países, en préstamos a familias para adquisición de vivienda. Todos los datos proceden de la recopilación que mensualmente realiza el BCE de las operaciones de concesión por países. Las conclusiones que pueden obtenerse del gráfico son decepcionantes en términos de fragmentación y racionamiento financiero. Si bien cabía esperar un mayor coste financiero para pymes que para empresas de mayor dimensión, y esa diferencia se ha mantenido razonablemente estable en el caso alemán, en España se ha producido una clara segmentación entre uno y otro tipo de empresas, siendo las PME especialmente penalizadas frente a las de mayor dimensión, o incluso frente a la financiación hipotecaria. Dada la extraordinaria importancia que las PME tienen en el tejido productivo español, es obvio que corregir la segmentación y racionamiento financiero que actualmente sufren dicho tipo de empresas pasa a ser una necesidad ineludible para recuperar la senda de crecimiento en nuestro país.

Gráfico 7. Coste de préstamos bancarios a empresas (por tamaño) y hogares:
Alemania frente a España



Fuente: Afi basado en datos del BCE.

4. Desarrollo de mercados financieros para pymes en Europa

Sin menoscabo de esa fragmentación entre países, y las implicaciones para España, que abordaremos en la sección 5, lo cierto es que la pequeñas y medianas empresas en Europa viene padeciendo, desde el inicio de la crisis, una severa restricción en sus fuentes de financiación bancarias lo que, unido a una menor capacidad de generación interna de fondos, por la caída de beneficios en el marco de la crisis, debilita extraordinariamente su estructura financiera, obligando en muchos casos a posponer decisiones de inversión, o incluso acelerar desinversiones.

Esa vulnerabilidad financiera de las PME contrasta con su aportación a la creación de empleo y generación de valor añadido. Como se aprecia en la Tabla 2, los aproximadamente 23 millones de PME (incluyendo las microempresas) censadas en la Unión Europea generan más del 50 % del valor añadido, y más del 60 % de los empleos, pero apenas consumen el 10 % de los flujos financieros.

Tabla 2. Importancia relativa en las PME en la Unión Europea.
En número de empresas por Estado miembro

País	Micro	Pequeñas	Medianas	Grandes	Total	Total UE-27 (%)
Austria	90.225	5.121	907	142	96.395	0,4
Bélgica	404.860	27.678	3.996	862	437.395	2,0
Bulgaria	259.074	23.380	4.582	722	287.756	1,8
Chipre	38.835	2.996	501	81	42.411	0,2
República Checa	894.645	32.840	6.986	1.441	935.913	2,5
Dinamarca	179.174	21.492	3.898	680	205.244	1,6
Estonia	41.448	5.509	1.046	157	48.161	0,4
Finlandia	205.460	12.722	2.241	613	221.036	0,9
Francia	2.443.667	150.479	22.068	4.805	2.621.022	10,9
Alemania	1.577.596	260.550	45.223	9.384	1.892.753	19,3
Grecia	695.733	22.075	2.894	577	721.277	1,6
Hungría	521.381	26.798	4.509	808	553.495	2,0
Irlanda	70.192	12.298	2.221	474	85.185	0,9
Italia	3.535.676	186.757	19.088	2.904	3.744.422	13,0
Letonia	61.790	8.579	1.513	203	72.086	0,6
Lituania	214.434	11.860	2.353	341	228.986	0,9
Luxemburgo	23.842	2.777	542	114	27.277	0,2
Malta	37.740	1.244	254	54	39.293	0,1
Países Bajos	526.147	50.294	8.816	1.612	586.865	3,7
Polonia	1.508.322	42.477	15.450	3.406	1.569.653	3,7
Portugal	985.430	38.679	5.508	792	1.034.409	2,8
Rumanía	475.852	49.798	9.637	1.681	536.967	3,7
Eslovaquia	51.726	18.358	1.912	502	72.497	1,3
Eslovenia	99.182	6.398	1.288	241	107.109	0,5
España	2.263.609	144.062	17.438	2.871	2.400.978	10,2
Suecia	553.519	27.614	4.898	1.014	587.043	2,0
Reino Unido*	4.332.565	173.405	30.475	6.320	4.542.765	12,9
UE-27	22.069.124	1.366.204	42.801	23.698.393		
Total (%)	93,1	5,8	0,9	0,2	100,0	
Empleo	41.834.998	26.606.705	21.885.128	44.249.739	134.576.569	
Total (%)	31	20	16	33	100	
Promedio del empleo por empresa	1,9	19,5	99,4	1.033,8	5,7	
Valor añadido bruto (€m)	1.425.340	1.223.467	1.159.647	2.623.497,1	6.431.951	
Total (%)	22,5	19,0	18,0	40,8	100,0	
Promedio del VAB/empresa (€m)	0,1	0,9	5,3	61,3	0,3	

* Oficina Nacional de Estadística del Reino Unido (2011).

Fuente: *Annual Report on EU SMEs 2010/2011*.

Una desproporción semejante es lo que está detrás de la preocupación que la Unión Europea viene mostrando para desarrollar mecanismos extrabancarios de financiación empresarial, siendo una pieza básica en este sentido la reciente publicación del *Green Paper on Long Term Financing of the European Economy* (Unión Europea, 2013). En él se deja claramente patente que la decreciente presencia del canal bancario en la financiación a largo plazo a las PME, sobre todo las de menor dimensión, abre nuevas oportunidades para otras instituciones financieras y financiación basada en mercados.

Es en este contexto en el que se ha reavivado en los últimos años el debate sobre el acceso de las empresas de menor dimensión a los mercados de capitales, mediante el establecimiento de segmentos de dichos mercados específicamente dirigidos a empresas de menor dimensión, con menores exigencias y costes. En el caso de mercados de acciones, la presencia en los mismos presenta para las PME ventajas no solo asociadas a la obtención de financiación, sino también referidas a aspectos como la institucionalización de la gestión y la continuidad del negocio (más allá del ciclo vital de los fundadores), así como visibilidad ante clientes, proveedores o financiadores.

Ahora bien, cabe afirmar sin temor a equivocarnos que esas ventajas han debido ser insuficientemente percibidas por las empresas, a juzgar por la escasa utilización de los nuevos mercados desarrollados en la mayoría de países europeos, como se señala en la Tabla 3⁵. Con la excepción del AIM (*Alternative Investment Market*), segmento de la Bolsa de Londres para empresas de menor dimensión y potencial de crecimiento, el resto de mercados alternativos de acciones en Europa ha tenido una muy escasa actividad, tanto en número de empresas, como en volumen captado desde su creación, o en capitalización de las empresas cotizadas.

Junto a esos mercados alternativos de acciones, también se han llevado a cabo iniciativas en torno a mercados de emisión de valores de renta fija. En este ámbito es sin duda Alemania el país que ha registrado un mayor avance. Muchas compañías de mediano tamaño, que nunca han sido muy receptivas a los mercados de acciones –tal vez por el temor a perder su control accionarial– sí que han apelado de forma intensa a la emisión de bonos en los segmentos de renta fija para entidades medianas (*Mittlstand Markt*) que las principales bolsas alemanas han puesto en marcha en los tres últimos años. El éxito de dicho mercado está fuera de toda duda, si se tiene en cuenta que en tres años de existencia han tenido lugar 80 emisiones con una captación de fondos de 3.500 millones de euros. Es este mercado alemán, en gran medida el espejo en el que se ha querido mirar el caso español para desarrollar un mercado alternativo de renta fija, al que nos referiremos con más detalle en la siguiente sección.

⁵ ARCE, LÓPEZ y SANJUÁN (2011): «El acceso de las pymes con potencial de crecimiento a los mercados de capitales»; *CMNV. Documentos de Trabajo* (52).

Tabla 3. Principales mercados alternativos

Mercado alternativo	Operador	País	Fecha de creación	Capitalización a finales de 2010 (mill. de euros)	Número de compañías a finales de 2010
Europa					
AIM	London SE Group	Reino Unido	1995	92.056	1.195
Entry Standard	Deutsche Börse	Alemania	2005	12.984	129
Alternex	NYSE Euronext	Bélgica, Francia y Holanda	2005	5.020	155
First North	NASDAQ OMX Nordic Exchange	Finlandia, Islandia y Suecia	2005	2.536	124
AIM	Borsa Italiana	Italia	2008	357	11
MAB Expansión	BME	España	2008	286	12
Resto del mundo					
TSX Venture Exchange	TSX Group	Canadá	1998	54.049	2.376
Growth Enterprise Market	Hong Kong Exchanges	Hong Kong	1999	12.914	169

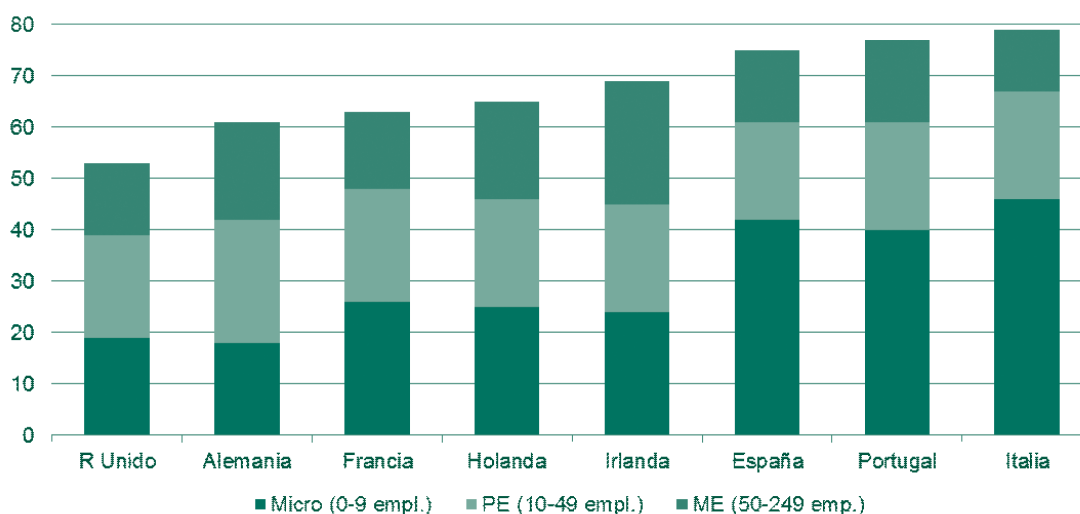
Fuente: ARCE *et al.* (2011).

5. Bancarización y mercados desde la perspectiva de las PME españolas

En el caso español, la crisis ha provocado una restricción financiera sin precedentes para el conjunto de la economía, y en especial para el sector empresarial. Las PME se han visto afectadas de modo singular por esta restricción puesto que no han dispuesto de acceso a la financiación a través del mercado de capitales y los canales de financiación bilaterales distintos del bancario tradicional no han dispuesto hasta la fecha del desarrollo necesario.

Es conocido que el tejido empresarial español se caracteriza por una mayoritaria presencia de empresas de muy reducida dimensión, con escasa apertura al exterior, y con muy débil estructura financiera. El Gráfico 8 pone de manifiesto cómo en el agregado de PME, en el caso español dominan abrumadoramente las entidades muy pequeñas (microempresas), con menos de 9 empleados, al tiempo que apenas tienen representación las empresas de dimensión media. Ese es uno de los problemas para tratar de importar al caso español el modelo alemán de mercados de renta fija, claramente dirigido a empresas de dimensión media.

Grafico 8. Distribución de empleados por tamaño de empresa (2012). En porcentaje



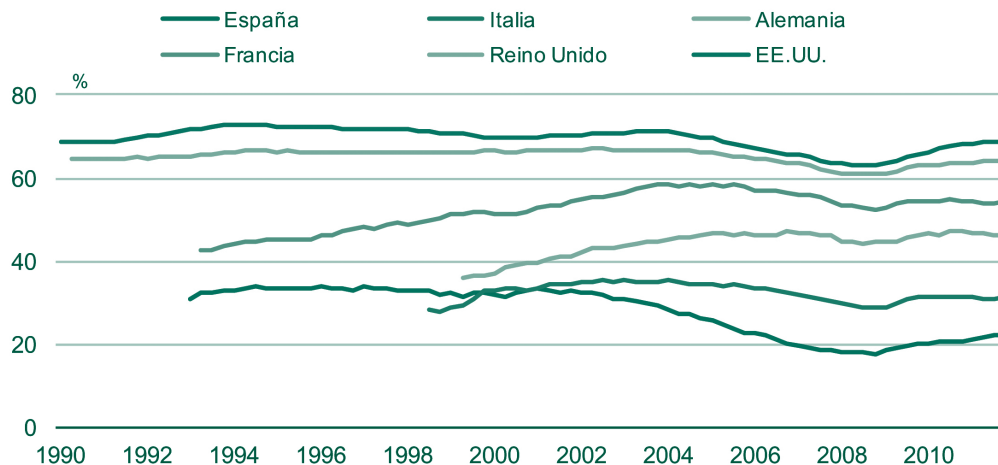
Fuente: DIRCE, *European Commission Annual Report on SMEs in the EU 2012*.

Probablemente esa intensa presencia de microempresas en el tejido productivo español explica el sesgo hacia la financiación bancaria existente en las empresas españolas. El Grafico 9 adjunto, tomado de Rodríguez Quejido⁶ muestra, para el agregado de empresas no financieras en España y en los grandes países europeos y Estados Unidos, el peso de la financiación obtenida en mercados sobre el total. La posición de España está situada claramente en el extremo inferior, y de forma estructural, con apenas un 20 % de la financiación obtenida mediante apelación a mercados de valores.

No va a ser tarea fácil reducir la dependencia que nuestra economía, y muy especialmente las PME, han desarrollado respecto de la financiación bancaria. Pero la sequía de esta no va a ser algo transitorio, por lo que el desarrollo de mecanismos de financiación directa, tanto en recursos propios como en deuda, pasa a ser una necesidad ineludible si queremos retornar en algún momento a sendas de crecimiento mínimamente sostenibles. De ahí la importancia de desarrollar mecanismos de financiación alternativos al canal bancario, como forma de alimentar financieramente a un tipo de empresas en las que la *ratio de aprovechamiento de cada unidad financiera invertida* es extraordinariamente elevada.

⁶ RODRÍGUEZ QUEJIDO (2010), pp. 245-258.

Grafico 9. Financiación de mercado (M) *versus* bancaria (B) de las sociedades no financieras (M/[M+B]). En porcentaje



Fuente: Bancos Centrales Nacionales Dealogic. Datos hasta el cuarto trimestre de 2011.

El propio memorando de entendimiento (MoU) asociado al rescate bancario, en su párrafo 27, requiere al Gobierno de España que desarrolle mecanismos para el reforzamiento de la intermediación financiera no bancaria, requisito que complementa más adelante (párrafo 31) con la invitación a reducir plazos, y eliminar barreras, para la constitución de empresas.

Es a ese requerimiento del MoU a lo que responde la reciente puesta en marcha del mercado alternativo de renta fija (MARF), operado bajo el marco de Bolsas y Mercados, y tratando de mimetizar al máximo los elementos configuradores del anteriormente mencionado *Mittlestand Markt* alemán. En todo caso, y para no incurrir en unas expectativas demasiado optimistas respecto al futuro del mismo, conviene acotar el tipo de empresas para las que el mismo será viable.

El análisis de las alternativas de financiación a través de canales diferentes al bancario tradicional ha de realizarse teniendo en cuenta que dentro del segmento de PME no todas las dimensiones son apropiadas para el empleo de determinados canales de fondeo. La experiencia internacional muestra que la separación del segmento de PME entre empresas medianas y empresas pequeñas es clave con el fin de optimizar el empleo de canales alternativos de financiación.

Así, las medianas empresas con una facturación superior a 100 millones de euros, pueden tener capacidad para absorber los elevados costes fijos de las emisiones, derivados de los requisitos de protección a los inversores establecidos por los reguladores de los mercados. En el caso de las empresas de menor dimensión, por el contrario, va a ser extraordinariamente difícil que puedan apelar a dicho mercado, por lo que muy probablemente deberán seguir descansando en la financiación bancaria, como único complemento a sus fondos propios y a la financiación comercial.

Dado que es en este segmento de empresas (pequeñas, o incluso micro) donde se va a seguir concentrando el problema de la restricción crediticia, se hace muy necesario avanzar en mecanismos que permitan a los bancos reducir el consumo de recursos propios en su financiación a PME, o bien desarrollar mecanismos de refuerzo que permitan establecer un riesgo compartido para las primeras pérdidas, mitigando así el consumo de recursos propios para la entidad. Un importante papel en este sentido podría ser jugado por las *sociedades de garantía recíproca* (SGR), si bien las mismas cuentan actualmente con muy reducidos niveles de capital, por lo que sería altamente aconsejable reforzar financieramente a este tipo de entidades, bien de forma directa, o a través de un apoyo secundario a las mismas desde la Compañía Española de Reafianzamiento.

Finalmente, y como reflexión con proyección futura respecto al desarrollo de canales de financiación no bancarios, cabe hacer una mención al auge que en algunos países están teniendo esquemas basados en las redes sociales (*crowdfunding, peer-to-peer lending, etc.*) y su facilidad para poner en contacto a demandantes de fondos con una amplia masa de potenciales inversores y/o prestamistas.

Referencias bibliográficas

- ALLEN, F. y GALE, D. (2000): *Comparing Financial Systems*; MIT Press, Cambridge, MA.2000
- ANNUAL REPORT on EU SMEs 2010/2011.
- ARCE, O.; LÓPEZ E. y SANJUÁN, L. (2011): «El acceso de las pymes con potencial de crecimiento a los mercados de capitales»; *CMNV. Documentos de Trabajo* (52).
- BOOT, A. W. A. y THAKOR, A. V. (1997): «Financial System Architecture»; *The Review of Financial Studies*, 10(3); (Autumn,1997); pp.693-733.
- DEMIRGÜÇ-KUNT, A.; FEYEN, E. y LEVINE, R. (2012): «The Evolving Importance of Banks and Securities Markets»; *World Bank Economic Review*.
- EUROPEAN COMMISSION (2013): *Green Paper on Long Term Financing of the European Economy*.
- BANCO CENTRAL EUROPEO (2013): *Banking Structures Report*. November 2013.
- EUROPEAN BANKING FEDERATION (2010): *EU Banking sector: Facts and Figures*. Nov. 2010.

- LEVINE, R. (2002): «Bank-Based or Market-Based Financial Systems: Which is Better?»; *William Davidson Working Paper Number 442*. feb 2002.
- LEVINE, R. (1997): «Financial Development and Economic Growth: Views and Agenda»; *Journal of Economic Literature*, 35(2); pp. 688-726.
- RODRÍGUEZ QUEJIDO, V. (2013): «Hacia un sistema financiero español más equilibrado: el papel de los mercados de valores»; en *Desapalancamiento y Crecimiento en España*. Fundación de Estudios Financieros; pp. 245-258.
- WORLD BANK (2013): *Global Financial Development Report. Rethinking the Role of the State in Finance*.



LA FINANCIACIÓN DE LAS EXPORTACIONES ESPAÑOLAS Y EL APOYO OFICIAL A LA INTERNACIONALIZACIÓN

Susana Menéndez del Valle
Grupo Imathia Global

Resumen

En los párrafos que siguen se analizan las características más relevantes del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, instrumento financiero público creado como consecuencia de la reforma del sistema de apoyo oficial a la internacionalización y que está operativo desde enero de 2011. El propósito que persigue este artículo es doble. En primer lugar, facilitar el conocimiento de este instrumento de apoyo financiero entre las empresas españolas que se planteen ampliar o iniciar su proceso de internacionalización y, además, resaltar la necesidad de contar con un instrumento público potente para la financiación de las exportaciones en un mercado nacional e internacional donde existen fuertes restricciones de oferta de financiación.

Abstract

The following paragraphs analyse the most relevant characteristics of the Company Internationalisation Fund, a public financial instrument created as a consequence of the reform of the official support system for internationalisation that has been operative since 2011. This article seeks a two-fold purpose. Firstly, to provide knowledge on this financial support instrument among Spanish companies that plan to expand or embark upon their internationalisation process and, furthermore, to highlight the need to have a powerful public tool to fund exports in national and international markets on which there are steep restrictions in financing supplies.

1. Introducción

El proceso de internacionalización de las empresas españolas se ha acelerado especialmente en los últimos años como consecuencia, por un lado, de la disminución de la demanda interna y crisis económica que sufre nuestro país y, por otro, del buen resultado obtenido en la estrategia internacional que muchas empresas emprendieron en años anteriores a la crisis. Ambas circunstancias fuerzan, y animan, a más empresas a internacionalizarse buscando nuevas oportunidades y mercados en el exterior.

En este proceso de internacionalización empresarial, la Administración pública española ha participado instrumentando distintas medidas relacionadas con el apoyo a la financiación de las exportaciones españolas. Durante más de tres décadas, el apoyo oficial a la financiación de las exportaciones se materializó a través del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD). Más recientemente, en junio de 2010, vio la luz la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización con la publicación de la Ley 11/2010, de 28 de junio.

Hay que destacar que esta reforma se produjo en España tras un amplio debate entre los distintos actores políticos, económicos y sociales sobre la idoneidad del FAD como instrumento de apoyo oficial a la exportación y la necesidad de crear un nuevo instrumento más acorde con las necesidades de internacionalización de las empresas.

En los párrafos que siguen se analizan las características más relevantes del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, instrumento financiero público creado como consecuencia de la reforma del sistema de apoyo oficial a la internacionalización y que está operativo desde enero de 2011.

El propósito que persigue este artículo es doble. En primer lugar, facilitar el conocimiento de este instrumento de apoyo financiero entre las empresas españolas que se planteen ampliar o iniciar su proceso de internacionalización y, además, resaltar la necesidad de contar con un instrumento público potente para la financiación de las exportaciones en un mercado nacional e internacional donde existen fuertes restricciones de oferta de financiación.

2. La participación de las empresas españolas en el mercado exterior

La internacionalización empresarial española se ha venido reflejando en una doble vertiente. En primer lugar, a través del incremento de las exportaciones y, posteriormente, mediante procesos de establecimiento e inversión en el exterior.

Para la puesta en práctica de muchos de los procesos de internacionalización, tanto en su vertiente exportadora como inversora, las empresas necesitan proveerse de recursos externos a través de la utilización de instrumentos específicos para la financiación de las operaciones de exportación y de inversión en los mercados exteriores.

La reforma del apoyo financiero a la internacionalización ha ampliado el ámbito de utilización de los recursos del nuevo instrumento haciendo posible su uso tanto para la financiación de exportaciones como de inversiones productivas en el mercado exterior¹.

Dentro de la diversidad de instrumentos de financiación de las exportaciones se puede establecer una primera distinción entre recursos procedentes de fuentes públicas y de recursos privados. Entre las primeras se encuentran los recursos que la Administración pública de un determinado país destina a apoyar bilateralmente las exportaciones de sus empresas nacionales. Las segundas incluyen los recursos destinados por las entidades financieras privadas a financiar, en condiciones de mercado, las exportaciones de sus clientes.

En un entorno en el que las entidades financieras privadas han disminuido considerablemente la oferta de recursos para financiar a las empresas², adquiere gran relevancia que la Administración pública española potencie al máximo la utilización de un instrumento

¹ Si bien el FIEM contempla la posibilidad de financiar tanto operaciones de exportación como de inversión en el exterior, el presente artículo se centra en las alternativas disponibles, específicamente, para la financiación de las exportaciones.

² Según datos del Banco de España, los créditos a las empresas ascendían, a noviembre de 2013, a 1,08 billones de euros frente a los 1,30 billones en diciembre de 2010. <http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/indeco.html>.

financiero eficaz en apoyo de la internacionalización del sector empresarial y que le dote de los recursos necesarios.

Desde junio de 2010, existe en España un nuevo marco para el apoyo financiero oficial tras la promulgación de la Ley 11/2010 de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización³ mediante la cual se ha creado el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM). Posteriormente, la aprobación de su Reglamento (Real Decreto 1797/2010⁴), permitió que este nuevo instrumento de apoyo financiero a la internacionalización española entrara en vigor el 20 de enero de 2011.

3. La financiación de las exportaciones y el plan de negocio internacional de las empresas

La existencia de un plan de negocio internacional a medio y largo plazo es una herramienta muy útil para la estrategia de internacionalización de una empresa. Su diseño debería formar parte integral de la gestión de las empresas que quieran estar presentes en el sector exterior de manera permanente. En la actualidad, las empresas dedican más recursos tanto al diseño como a la implementación de una estrategia de negocio en la que la vertiente internacional (exportación o inversión) y la búsqueda de nuevos mercados exteriores son cada vez más relevantes.

Este aspecto también se valora positivamente desde la perspectiva del apoyo financiero oficial a la internacionalización. Así por ejemplo, las líneas marcadas en 2013 para el FIEM refieren que en el plan de negocio internacional de una empresa deberían estar presentes objetivos como el crecimiento y permanencia de la componente exportadora o, en el caso de inversión, la creación de bases estables de producción o de promoción comercial⁵.

A la hora de definir tanto las oportunidades comerciales en el exterior como los mercados que pueden ser objetivo de la estrategia de negocio internacional de una empresa, la disponibilidad de financiación es una variable clave que las empresas tienen que considerar en su proceso de internacionalización y la Administración pública apoyar de manera decidida con las herramientas a su alcance.

En primer lugar, porque en determinados mercados la escasez de financiación puede retrasar considerablemente la firma de un contrato de exportación. Y, por otro lado, una vez firmado, la falta de financiación impide su entrada en vigor o su ejecución posterior. Esta circunstancia es de aplicación a todo el ciclo de la operación de exportación, desde la emisión de los distintos tipos de avales (presentación de oferta, pago anticipado, buena ejecución), la provisión de recursos de pre-financiación al exportador y la financiación al comprador extranjero o al suministrador español, en aquellos casos en los que el comprador no disponga

³ Ley publicada en el Boletín Oficial del Estado de fecha 29 de junio de 2010.

⁴ Real Decreto publicado en el Boletín Oficial del Estado de fecha 20 de enero de 2011.

⁵ En relación con las empresas con proyectos susceptibles de ser financiados con recursos del FIEM, las líneas orientativas del 2013 refieren esos factores entre los objetivos que debe contemplar la planificación estratégica de internacionalización de una empresa.

de recursos suficientes para el pago del cien por cien del importe del contrato de exportación o quiera maximizar la utilización de sus recursos propios.

Asimismo, en aquellos mercados y operaciones que requieran financiación externa será conveniente conocer, con la mayor antelación posible, qué tipo de recursos están disponibles y en qué condiciones financieras con el objeto de incorporar, en la medida de lo posible, el coste de la financiación en el precio del bien o servicio a exportar⁶.

La posibilidad de ofertar una financiación competitiva que acompañe a la oferta técnica que una empresa española presente a su cliente en el mercado exterior se convierte en un factor diferencial, en muchos casos, determinante de una decisión favorable para la empresa española frente a otros competidores.

En su plan de negocio internacional las empresas españolas pueden considerar la financiación con apoyo oficial del FIEM como una fuente alternativa o complementaria, en un mercado donde la oferta privada de financiación es muy limitada. Para ello es necesario que la Administración pública dote de la máxima eficacia e información sobre la utilización y gestión del FIEM, así como de recursos presupuestarios acordes con las necesidades del sector, especialmente en la situación económica actual donde las exportaciones contribuyen de manera relevante al crecimiento de la economía española.

4. El impulso a la internacionalización y la financiación de las exportaciones

El impulso público a la financiación de las exportaciones adquiere una importancia creciente en nuestro país como consecuencia, por un lado, del impacto positivo que las ventas en el exterior tienen en la economía española y, por otro, por la disminución de los recursos financieros privados que las entidades financieras destinan a la financiación de las exportaciones.

Atendiendo a los datos que revela la *Encuesta de Coyuntura de Exportación* del tercer Trimestre de 2013⁷, las empresas españolas encuestadas refieren como factores positivos para el impulso de sus exportaciones, fundamentalmente, la evolución de la demanda externa y la competencia en calidad de los productos.

Sin embargo, como factores que afectan negativamente a la expansión de sus exportaciones las empresas destacan, en primer lugar, la competencia en precios, seguido del precio de las materias primas y del precio del petróleo. Las empresas encuestadas consideran que la dispo-

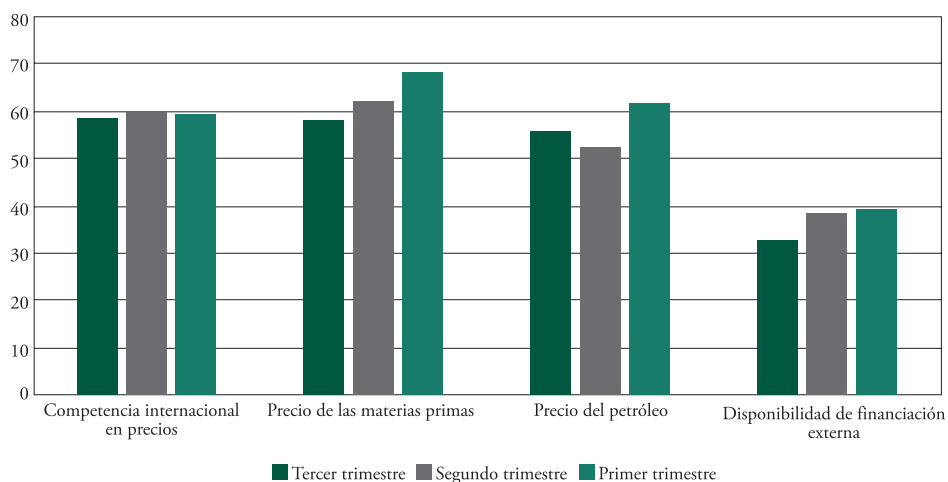
⁶ El comercio internacional ha tenido que enfrentar en los años de crisis, por un lado, una disminución de la financiación disponibles y, por otro, un fuerte incremento de su coste. Así queda reflejado, por ejemplo, en el artículo elaborado por Ruiz y Segura (2010): «La financiación del comercio y la evolución del comercio internacional durante la crisis».

⁷ La *Encuesta de Coyuntura de Exportación*, de la Secretaría General de Evaluación Instrumentos de Política Comercial del Ministerio de Economía y Competitividad, se realiza trimestralmente con ámbito nacional entre empresas que exportan mercancías por importe superior a 30.000 € en todos y cada uno de los años del periodo 2008-11, en total 22.179 empresas.

nibilidad de financiación externa también supone un factor que desincentiva la exportación⁸, aunque en menor medida que los anteriores.

Así pues, según los resultados de esta Encuesta, en el tercer trimestre de 2013, un 32,9 % de las empresas españolas encuestadas han considerado que la falta de financiación externa es un factor que influye negativamente en sus exportaciones, aunque en opinión de los encuestados su importancia ha disminuido 5,5 puntos respecto al anterior trimestre de 2013.

Grafico 1. Factores que influyen negativamente en la actividad exportadora. En porcentaje



Fuente: Secretaría General de Evaluación Instrumentos de Política Comercial. Elaboración propia.

Al igual que las empresas, los países también reconocen los efectos positivos que la exportación y su financiación tienen en sus economías nacionales. De ahí que, en mayor o menor medida, dediquen recursos públicos al apoyo oficial de la financiación de las ventas que sus respectivas empresas hacen en los mercados exteriores.

El apoyo oficial a la financiación de las exportaciones no es nuevo⁹. Así lo refleja el hecho de que, desde hace más de tres décadas, haya sido objeto de regulación internacional a través del *Acuerdo sobre Líneas Directrices en Materia de Crédito a la Exportación con Apoyo Oficial*, con el propósito de delimitar un marco común de reglas para el uso de la financiación con apoyo público a la exportación.

Estas directrices fueron consensuadas inicialmente en 1976, bajo la modalidad de un «acuerdo de caballeros» entre diversos países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), entrando en vigor en 1978 con una duración indefinida.

⁸ La escasez de datos concretos dificulta el análisis del impacto de la financiación sobre el comercio internacional. Así queda reflejado en el trabajo de Josep M. Villarrúbia Tàpia: «Crisis y recuperación del comercio internacional: el papel de la financiación al comercio», donde también se refieren, a nivel internacional, datos de encuestas de participantes en el mercado.

⁹ En relación con la financiación de los contratos de exportación y la importancia del apoyo oficial a su financiación se refiere la aportación realizada por Andrés Rebollo Fuentes en su libro *Financiación de exportaciones con apoyo oficial*.

En la actualidad, los participantes del también llamado «Consenso de la OCDE» son: Australia, Canadá, Corea, los Estados Unidos de América, Japón, Noruega, Nueva Zelanda, Suiza y la Unión Europea¹⁰. España es, por tanto, uno de los países participantes de este Acuerdo.

5. El apoyo financiero oficial a la internacionalización española

Como resultado de la reforma del apoyo financiero a la internacionalización de la empresa española, el sistema actualmente vigente en España viene definido por la Ley 11/2010, de 28 de junio. El Título I de esta Ley¹¹ contempla la creación y regulación del Fondo para la Internacionalización de la Empresa, y, posteriormente, el Real Decreto 1797/2010, de 30 de diciembre, aprobó su Reglamento.

Así pues, la Ley 11/2010 ha supuesto la modificación de los instrumentos de apoyo financiero y de fomento de la exportación de bienes y servicios españoles que estaban regulados por el Real Decreto-Ley 16/1976, de 24 de agosto, sobre medidas fiscales, de fomento de la exportación y del comercio interior.

Ese Real Decreto constituyó, en 1976, el Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) con un doble objetivo. Por un lado, apoyar la exportación española ofreciendo condiciones de financiación muy favorables y, por otro, favorecer el desarrollo de los países que, de acuerdo con la normativa internacional en la materia, eran susceptibles de recibir financiación concesional (en términos más favorables que los de mercado) para la compra de bienes y servicios españoles.

El desarrollo económico de nuestro país, la participación más activa de las empresas españolas en los mercados exteriores, y el mayor compromiso de la sociedad civil y de la Administración pública española con la cooperación al desarrollo, impulsaron la creación de instrumentos específicos para perseguir, con mayor eficacia, cada uno de los dos objetivos, estos son, el apoyo a la internacionalización española y la ayuda al desarrollo.

En la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa, ya se hacía referencia a la necesidad de proponer un nuevo Proyecto de Ley del Fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD) dado el carácter dual de sus objetivos, implicando la necesidad de una reforma legal del sistema de apoyo financiero a la internacionalización. Esta reforma se aprobó en Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 2009, dando lugar a la sustitución del FAD por dos nuevos fondos: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM) y el Fondo de Promoción del Desarrollo (FONPRODE).

La creación de dos fondos específicos ha permitido adecuar y especializar la utilización de cada instrumento financiero a dos fines diferenciados. Por un lado, el FIEM a favorecer la internacionalización de la empresa española a través del Ministerio de Economía y Competi-

¹⁰ El texto de este Acuerdo y sus Anexos, en su versión más actualizada de octubre de 2013, está disponible en: <http://www.oecd.org/trade/exportcredits/theexportcreditsarrangementtext.htm>.

¹¹ La Ley 11/2010 tiene dos títulos fundamentales, el Título I relativo al FIEM y el Título II referido a la coherencia del seguro de crédito a la exportación con la sostenibilidad de la deuda.

tividad y, por otro, el FONPRODE que destina sus recursos a la ayuda al desarrollo a través del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación.

El apoyo financiero oficial a las exportaciones¹² muestra la importancia que la Administración pública otorga a la internacionalización española y que ha concitado un considerable grado de consenso entre las fuerzas políticas de nuestro país. Así ha quedado reflejado con la entrada en vigor y desarrollo posterior de la reforma del sistema de apoyo financiero oficial, haciendo posible que el FIEM siga siendo instrumento principal en el apoyo financiero oficial a las exportaciones españolas.

6. El Fondo para la Internacionalización de la Empresa

En los párrafos que siguen se resumen las principales características del FIEM como instrumento de apoyo oficial a la internacionalización española y su funcionamiento, con el objeto de expandir su conocimiento y utilización entre el mayor número de empresas españolas, potenciales usuarias de este instrumento, ampliando las alternativas disponibles para la financiación de las exportaciones.

Tanto las características como el funcionamiento del FIEM pueden ser consultados con detalle en el texto de la Ley 11/2010 de reforma del sistema de apoyo a la internacionalización de la empresa de 28 de junio y en su desarrollo reglamentario, que fue aprobado por Consejo de Ministros de 30 de diciembre de 2010 mediante el Real Decreto 1797/2010.

El FIEM es un fondo que no tiene personalidad jurídica propia por lo que su régimen presupuestario y de control se rige por las correspondientes leyes generales presupuestarias. En 2011, su primer año de funcionamiento, el FIEM fue dotado con 316,17 millones de euros¹³. Las dotaciones presupuestarias de los dos años posteriores han sido de 261 millones de euros en 2012¹⁴ y 199,48 millones de euros en 2013¹⁵.

Las dotaciones del FIEM en sus tres años de funcionamiento han ido decreciendo, como consecuencia de las restricciones presupuestarias de los últimos años. Sin embargo, el impacto positivo que su utilización tiene en la financiación de las exportaciones y su complementariedad con otros recursos del mercado deberían propiciar su crecimiento y potenciar su utilización en los próximos años.

En los tres ejercicios de vigencia del FIEM se ha mantenido un límite de aprobación anual de 500 millones de euros. Y, desde 2012, se contempla la posibilidad de que el Consejo de Ministros autorice proyectos de especial relevancia para la internacionalización española imputando, en ese caso, parte de su cuantía al año en curso correspondiente y dejando importes sucesivos a ejercicios posteriores.

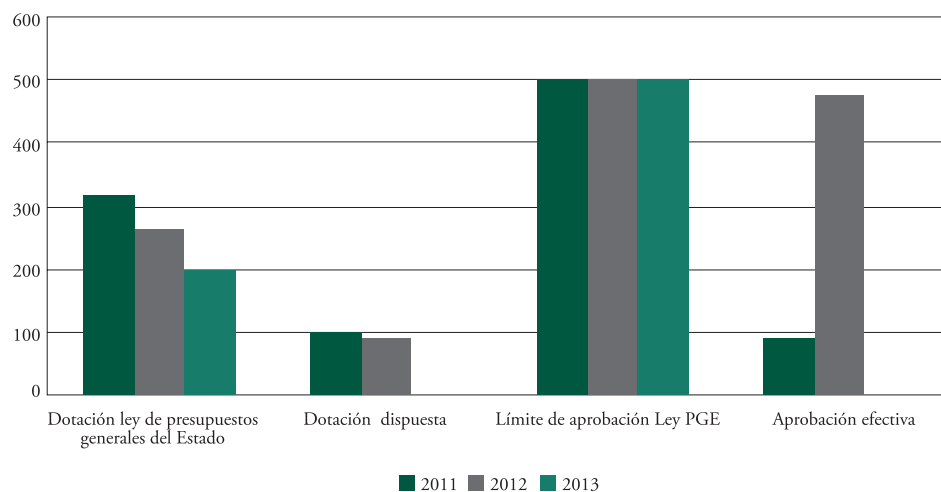
¹² Y también a las inversiones en el exterior.

¹³ Ley 39/2010, de 22 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado, artículo 56.

¹⁴ Ley 2/2012, de 29 de junio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2012, artículo 57.

¹⁵ Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013, artículo 60.

Gráfico 2. Recursos del FIEM. En millones de euros



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización. Elaboración propia.

Por otro lado, hay que destacar que el FIEM busca la complementariedad y utilización de sus recursos con otras fuentes de financiación a la exportación ya sean de naturaleza privada, –como la procedente de entidades bancarias– o de naturaleza pública –como el Instituto de Crédito Oficial (ICO)–, la Compañía Española de Financiación del Desarrollo (COFIDES) y las operaciones cubiertas por la Compañía Española de Crédito a la Exportación (CESCE). Así como la cofinanciación con entidades financieras multilaterales u otras agencias públicas extranjeras homólogas de las españolas aquí referidas.

La complementariedad del FIEM con otros recursos financieros para la financiación de exportaciones ha permitido que, en 2012, el valor total de los contratos adjudicados a empresas españolas y en los que el FIEM ha participado en su financiación se haya elevado a 1.248,2 millones de euros¹⁶.

Los recursos del FIEM se destinan a financiar operaciones y proyectos de exportación e inversión, incluidas las operaciones de asistencia técnica y consultorías, que sean de interés para la internacionalización española. Sin embargo, no se pueden financiar operaciones de exportación de material de defensa, paramilitar ni policial. Tampoco los proyectos vinculados a determinados servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud y la nutrición, que recaerían más bien en el ámbito de la financiación del FONPRODE.

En la actualidad, el apoyo financiero oficial que el FIEM brinda a las exportaciones españolas puede materializarse a través tanto de financiación reembolsable en términos de mercado como de financiación reembolsable en condiciones concesionales. Conviene resaltar que la financiación en condiciones comerciales, o de mercado, no estaba contemplada en el anteriormente vigente instrumento de apoyo financiero oficial (créditos del FAD).

¹⁶ Según la Memoria de Actividad del FIEM 2012, en el ejercicio correspondiente a 2012 este importe habría ascendido a 110 millones de euros.

El tipo de operaciones susceptibles de ser financiadas con cargo al FIEM incluye, por un lado, las operaciones de exportación, suministro o proyectos llave en mano que sean realizados por empresas españolas en los mercados exteriores. Asimismo, el FIEM también puede proveer financiación corporativa para proyectos de inversión en el exterior y la financiación de proyectos, *Project Finance*, en sus diversas modalidades. Especialmente en estos dos últimos casos, la financiación del FIEM será complementaria de otros recursos financieros de entidades públicas o privadas.

Un tercer tipo de operaciones financiables por el FIEM se refiere a estudios de viabilidad, asistencias técnicas, ingenierías y consultorías (referidas también por las siglas EVATIC). La conclusión con éxito de estas operaciones puede llevar asociado la generación de oportunidades adicionales de exportación (o de inversión) de interés para otras empresas españolas. En 2011, las operaciones EVATIC se financiaron con recursos no reembolsables¹⁷, pero a partir del segundo semestre de 2012 se creó una línea específica bajo la modalidad de financiación reembolsable.

Es de prever que el cambio en la modalidad de financiación (de no reembolsable a reembolsable) lleve asociado, en 2013, la disminución de operaciones EVATIC que se financien con cargo al FIEM, con la consiguiente reducción de oportunidades adicionales de exportación que potencialmente podrían generar los estudios de viabilidad y asistencias técnicas así financiados.

Por otro lado, el FIEM también puede financiar operaciones y proyectos en términos concesionales, esto es, en condiciones financieras más favorables que las que se encuentran en el mercado. De acuerdo con lo establecido por la regulación en la materia, y especialmente en el Consenso de la OCDE, la financiación concesional debe respetar un elemento de concesionalidad mínimo (un 35 %). En lo que al tipo de proyectos se refiere, estos deberán ser proyectos comercialmente no viables en países que sean elegibles para recibir ayuda ligada¹⁸.

Finalmente, reglamentariamente existe la modalidad de financiación no reembolsable (donación) con cargo al FIEM. Así, en 2011, primer año de vigencia del FIEM, se estableció una limitación presupuestaria de 50 millones de euros para esta modalidad. Sin embargo, en los ejercicios 2012 y 2013 se ha excluido la posibilidad de que con cargo al FIEM se autoricen operaciones de carácter no reembolsable, como consecuencia de las restricciones presupuestarias.

En cualquiera de las modalidades aquí referidas, los términos y condiciones de la financiación se fijan caso por caso, por parte de la autoridad española responsable de la gestión del FIEM. En los siguientes apartados, se entrará en mayor detalle en los términos y condiciones en los que las empresas españolas pueden solicitar financiación con apoyo oficial para sus ventas en el mercado exterior.

¹⁷ Bajo la modalidad de financiación no reembolsable que se refiere también en este apartado.

¹⁸ En relación con la financiación concesional ligada se puede consultar el Capítulo III del texto del Consenso de la OCDE, <http://www.oecd.org/trade/exportcredits/theexportcreditsarrangementtext.htm>

7. Países potencialmente beneficiarios de financiación con apoyo oficial

Como consecuencia de la reforma del apoyo financiero a la internacionalización, el ámbito geográfico donde pueden localizarse las operaciones de exportación e inversión susceptibles de recibir financiación del FIEM se ha visto ampliado (en comparación con el antiguo FAD). De este modo, los países potencialmente beneficiarios de la financiación española con apoyo oficial pueden ser tanto países en desarrollo como países desarrollados. Si bien hay que señalar que el país de destino de la exportación (o de la inversión) que sea beneficiario de la financiación española con apoyo oficial determina la modalidad de financiación.

Existen, por tanto, algunas limitaciones geográficas en consonancia tanto con la normativa internacional (Consenso OCDE y recomendaciones de desvinculación de la ayuda al desarrollo emanadas del llamado Comité de Ayuda al Desarrollo –CAD) como con la regulación española (específica del FIEM o general como la Ley 38/2006, de 7 de diciembre, Reguladora de la Gestión de la Deuda Externa). Atendiendo a esta normativa, se puede establecer la siguiente diferenciación.

En el caso de financiación reembolsable en condiciones de mercado, no podrán ser objeto de esta modalidad las operaciones cuyos beneficiarios sean países pobres altamente endeudados, –denominados en inglés *High Indebted Poor Countries*¹⁹ (HIPIC)– en consonancia con la iniciativa internacional de reducción de la deuda aplicable para estos países. Excepcionalmente, un país HIPIC –que haya alcanzado el punto de culminación de la iniciativa para la reducción de la deuda– podría ser beneficiario cuando así lo autorice expresamente el Consejo de Ministros español, previo informe de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos.

Por lo que se refiere a la financiación reembolsable concesional, ligada a la exportación de bienes y servicios españoles, serán países elegibles aquellos que tengan un nivel de renta según los estándares establecidos por el Banco Mundial²⁰.

La OCDE publica una clasificación de países donde se detallan los países elegibles para financiación oficial ligada y el nivel mínimo de concesionalidad que es de aplicación a cada uno de ellos. De acuerdo con la actualización de esta lista, a fecha 20 de julio de 2013, 92 países son elegibles para financiación ligada; de ellos, en 43 países es aplicable un componente mínimo de concesionalidad del 35 por cien y en 49 países del 50 %²¹.

Teniendo en cuenta que el FIEM es un instrumento de financiación ligado al apoyo de las exportaciones (e inversiones en el exterior) de las empresas españolas, la financiación oficial de operaciones y proyectos en países altamente endeudados (HIPIC) o en los países menos adelantados (PMA²²) cada vez va siendo más reducida. Al respecto conviene destacar que

¹⁹ En 1996 el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional lanzaron una iniciativa conjunta de reducción de la deuda de los países pobres. Desde entonces, la comunidad internacional ha trabajado en el marco de esta iniciativa con el objeto de reducir a niveles sostenibles la carga de la deuda de estos países de modo que puedan hacer frente al repago de su endeudamiento. Actualmente, esta iniciativa ha sido aprobada para 36 países, treinta de ellos en África. <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/hipc.htm>.

²⁰ En la actualidad el umbral está en los 4.085 USD.

²¹ Para mayor detalle ver: <http://www.oecd.org/tad/xcred/country-classification.htm>.

²² La lista de los PMA es revisada cada tres años por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Su última revisión fue realizada en marzo de 2012.

nuestro país tiene en cuenta las recomendaciones de desvinculación de la ayuda que emanan del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

Además de la normativa internacional, para determinar los países potencialmente destinatarios de las exportaciones españolas o beneficiarios de la financiación, habrá que tener en cuenta las zonas geográficas prioritarias que establezcan las autoridades responsables de la política comercial española en materia de internacionalización y que, como veremos más adelante, quedan plasmadas anualmente en las líneas orientativas del FIEM.

Por lo que se refiere a la naturaleza de los beneficiarios de la financiación con cargo al FIEM podrán ser tanto los estados como sus administraciones públicas regionales, provinciales y locales, instituciones públicas extranjeras, así como empresas, agrupaciones, consorcios de empresas públicas y privadas extranjeras de países desarrollados y de países en vías de desarrollo.

Los beneficiarios de financiación concesional deberán aportar una garantía soberana. Cuando se trate de financiación comercial existe la posibilidad de valorar otro tipo de garantías. Así por ejemplo, se pueden considerar garantías de administraciones públicas extranjeras de carácter regional y provinciales, de instituciones públicas extranjeras o de empresas públicas o privadas extranjeras que sean consideradas de adecuada solvencia.

8. Términos de la financiación reembolsable del FIEM

Los recursos reembolsables del FIEM pueden instrumentarse a través de créditos, préstamos o líneas de crédito para financiar las operaciones de exportación e inversión que redunden en beneficio de la internacionalización de la economía española.

Como se ha señalado anteriormente, los términos de la financiación bilateral del FIEM deben estar en consonancia tanto con las directrices internacionales (Consenso de la OCDE) como con las condiciones establecidas en la Ley 11/2010, de 28 de junio, y con el Real Decreto 1797/2010 de 30 de diciembre. A continuación se resumen las más relevantes.

El comprador extranjero (cliente de la empresa exportadora) deberá realizar un pago anticipado mínimo con recursos que no provengan de la financiación con apoyo oficial. En el Consenso de la OCDE se establece un mínimo del 15 %. Por tanto, el importe de la financiación española con apoyo oficial podrá alcanzar el monto restante teniendo en cuenta lo establecido en relación con la financiación de gastos locales, comisiones comerciales y material procedente de terceros países.

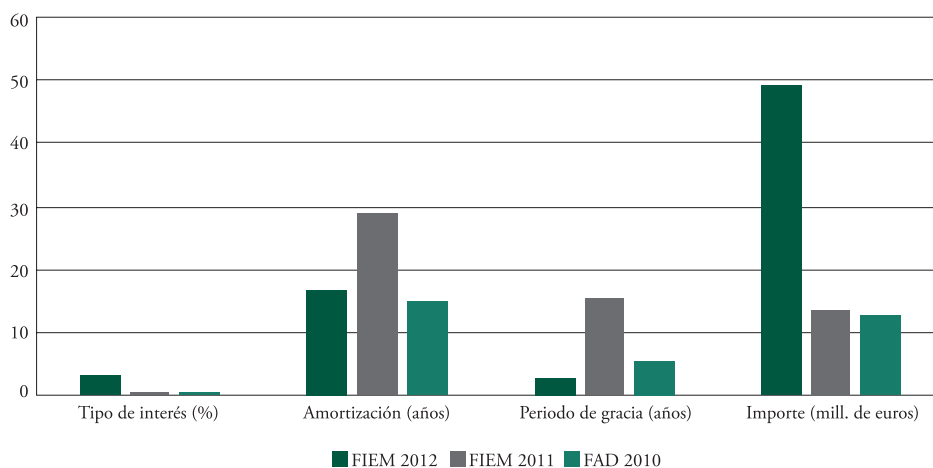
Se podrán financiar los gastos que se efectúen en el país beneficiario (también llamados gastos locales) asociados a la operación de exportación, siempre que no superen el 30 % del valor de los bienes y servicios exportados. Y, asimismo, se permite la financiación, en términos de mercado, de las comisiones comerciales con un máximo del cinco por cien del valor de los bienes y servicios exportados.

Bajo la modalidad de financiación a la exportación en términos comerciales, el tipo de interés, puede ser fijo o variable. El Consenso de la OCDE establece los tipos de interés mínimos aplicables a la financiación a la exportación con apoyo oficial. De este modo, el tipo fijo aplicable –Tipo de Interés Comercial de Referencia, o *Commercial Interest Rate of Reference* (CIRR) en inglés²³– se establece mensualmente para cada una de las monedas de los países participantes en el Consenso.

Además del tipo de interés (fijo o variable) se aplicará, en consonancia con el Consenso, una prima de riesgo con el objeto de cubrir el riesgo de impago asociado al crédito a la exportación del que se trate.

Respecto al plazo de amortización de la financiación en términos comerciales, el Consenso distingue entre los países OCDE de renta alta (Categoría I) y los demás países (Categoría II), estableciendo un máximo plazo de repago de 5 años para los primeros –con posibilidad de alcanzar los 8 años y medio– y un repago máximo de 10 años para los países clasificados en la Categoría II²⁴.

Gráfico 3. Financiación con apoyo oficial en condiciones financieras medias



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización.

Finalmente, en relación con los términos de la financiación en concesional el plazo de amortización, el periodo de gracia y el tipo de interés se fijarán por la autoridad española competente teniendo en cuenta la normativa nacional e internacional en la materia.

²³ Todos los días 15 de cada mes la OCDE publica la tabla correspondiente a los CIRR: <http://www.oecd.org/tad/xcred/cirrs.pdf>.

²⁴ A estos efectos se puede consultar <http://www.oecd.org/tad/xcred/country-classification.htm>.

9. Gestión y procedimiento del FIEM

De acuerdo con la Ley 11/2010 y el RD 1797/2010 la gestión del FIEM recae en el Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Comercio. También se establece la existencia de un Comité del FIEM, adscrito al Ministerio de Economía y Competitividad y presidido por el secretario de Estado de Comercio. En el seno de este Comité se examinan las operaciones y proyectos susceptibles de obtener financiación con apoyo oficial que, si procede, son elevadas para su aprobación al secretario de Estado de Comercio o al Consejo de Ministros, según corresponda.

Antes de su examen por el referido Comité, el gestor del FIEM seleccionará los proyectos y operaciones susceptibles de ser financiados con cargo al Fondo, con los que también tendrán que estar de acuerdo los beneficiarios de la financiación. El gestor del FIEM está encargado de valorar las propuestas de financiación para, en su caso, ser presentadas al Comité del FIEM y proceder a su evaluación. Finalmente llevará a cabo la supervisión de la ejecución de los proyectos y su evaluación posterior.

El Comité del FIEM, en su primera reunión anual, propone las líneas orientativas a ser utilizadas en la valoración del interés de los proyectos, sectores y países susceptibles de ser objeto de apoyo financiero con cargo a los recursos del Fondo. Estas líneas se hacen públicas tras su aprobación, siendo de libre acceso en la sede electrónica del Ministerio de Economía y Competitividad. En el apartado siguiente se resumirán las líneas que han sido de aplicación para el año 2013.

La solicitud de financiación de una operación con cargo al FIEM debe ser presentada a la Dirección General de Comercio e Inversiones del Ministerio de Economía y Competitividad²⁵. Dicha solicitud puede provenir de las empresas españolas que estén negociando con su cliente extranjero una operación de exportación, que vayan a presentarse a una licitación internacional o que ya hayan sido adjudicatarias. Alternativamente, la iniciativa puede proceder de la contraparte extranjera.

Tras el estudio de la operación o proyecto, los términos de su financiación se determinarán, caso por caso, a propuesta de la Dirección General de Comercio e Inversiones.

Si la operación es valorada favorablemente por la Dirección General de Comercio e Inversiones se analizará en el seno del Comité del FIEM. Para ello se tendrán en cuenta tanto la legislación ya referida como las líneas orientativas anuales que contemplan parámetros como, por ejemplo, características del país beneficiario, solvencia y calidad de las garantías aportadas por el deudor, interés del sector y del proyecto desde el punto de vista de la internacionalización, viabilidad técnica, financiera y equilibrio de riesgos de la cartera del FIEM.

²⁵ En concreto en las Subdirecciones Generales de Política Comercial que corresponda según área geográfica: Subdirección General de Política Comercial con Europa, Asia y Oceanía; Subdirección General de Política Comercial con Países Mediterráneos, África y Oriente Medio; Subdirección General de Política Comercial con Iberoamérica y América del Norte.

Finalmente, tras la aprobación de la operación o del proyecto, se entraría en la fase de negociación del convenio de crédito correspondiente a la financiación a la exportación. Por parte española corresponde al Instituto de Crédito Oficial, en su calidad de agente financiero del Estado, negociar y formalizar el convenio de crédito correspondiente con la agencia financiera o el deudor extranjero.

10. Objetivos y líneas orientativas del FIEM en 2013

Como estableció el Reglamento del FIEM, su Comité ha ido proponiendo en la primera reunión de cada año las líneas de actuación para cada uno de los tres ejercicios de vigencia del Fondo. Es útil, por tanto, que las empresas que se planteen solicitar financiación con apoyo oficial para sus exportaciones consulten las directrices que ese Comité establece anualmente.

A continuación se resumen los parámetros que han presidido las líneas de actuación del FIEM a lo largo del año 2013. El documento completo está disponible en la sede electrónica del Ministerio de Economía y Competitividad.

En primer lugar, los objetivos estratégicos del FIEM han estado en consonancia con la reglamentación constitutiva del Fondo y las metas perfiladas en los dos años precedentes. En 2013, el FIEM ha querido apoyar la internacionalización española ofreciendo alternativas de financiación competitivas tanto a las empresas que participan en licitaciones internacionales como a aquellas que negocian directamente con potenciales clientes extranjeros.

Las líneas orientativas reconocen la importancia de conseguir incorporar a las empresas medianas y pequeñas al proceso de internacionalización de la economía española, buscando impulsar su participación en operaciones financiadas por el Fondo de manera directa o como subcontratistas de empresas de tamaño mayor.

La escasez de oferta de financiación que las empresas han seguido enfrentando en 2013 es buen motivo para que el FIEM persista en conseguir complementar con recursos públicos la financiación de las exportaciones que se realiza a través de instrumentos privados y multilaterales.

También se manifiesta en las líneas orientativas la necesidad de coordinación y colaboración con las demás entidades públicas españolas que apoyan la internacionalización de la empresa española tales como CESCE, COFIDES y el ICO. Objetivo que las empresas exportadoras han reclamado en múltiples foros y que sería deseable ver cumplido en el marco de la reforma del apoyo a la internacionalización.

Por otro lado, para apoyar la sostenibilidad a largo plazo del instrumento, el FIEM quiere potenciar la utilización de financiación reembolsable en términos comerciales, preservando el equilibrio de riesgos de la cartera de operaciones, evitando la concentración excesiva por país, sector y empresa española adjudicataria y valorando la calidad de los riesgos y la solvencia de los deudores o garantes.

Las líneas orientativas de 2013 se refieren a los siguientes ámbitos: tipo de empresas españolas (contratistas, prestadores de servicios o promotores), países objetivo de actuación, sectores económicos de interés y condiciones de financiación.

En primer lugar, hay que señalar que la reforma del sistema de apoyo a la internacionalización ha permitido ampliar la interpretación que se hace la empresa española, a efectos de utilización de los recursos del FIEM. De este modo, se hace extensible tanto a empresas residentes en España, como a sus filiales en terceros países, a sociedades no residentes que estén participadas por una empresa residente en España y a agrupaciones o consorcios formados por empresas españolas y extranjeras.

No obstante, en cualquiera de las formas arriba referidas, el control de la gestión debe recaer en empresas residentes en España o, alternativamente, en alguna de sus filiales en el exterior y que su plan estratégico contenga una componente de vocación internacional que persiga la permanencia de la actividad exportadora o inversora.

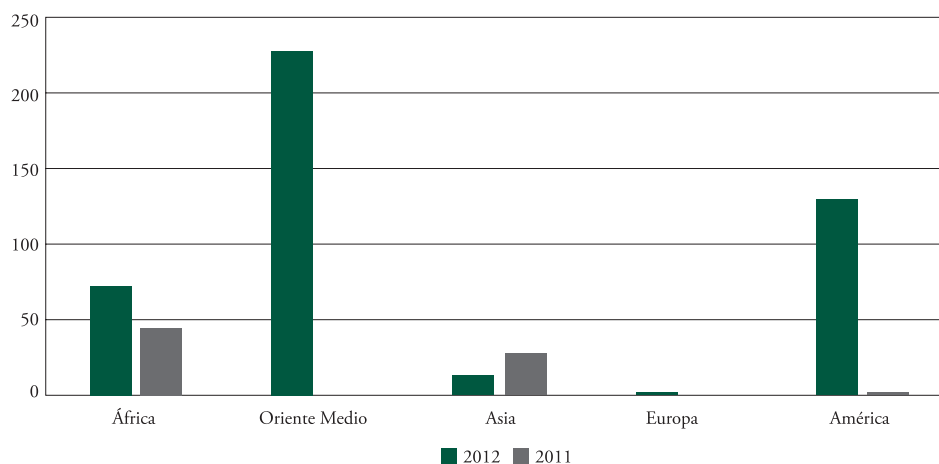
Asimismo, las empresas que ejecuten las operaciones financiadas con cargo a los recursos del FIEM deberán contar con solvencia técnica y económica adecuadas al proyecto objeto de la financiación pública.

Por lo que se refiere a los países objetivo, el elemento determinante para valorar la elegibilidad de la operación susceptible de financiación con apoyo oficial es la solvencia del deudor o del garante. Tras la aprobación de la reforma del apoyo financiero a la internacionalización, además de la garantía soberana o de un organismo internacional, se pueden admitir garantías de administraciones públicas regionales, provinciales y locales extranjeras, de instituciones públicas extranjeras y de empresas públicas o privadas extranjeras en condiciones que sean consideradas con adecuada solvencia.

Las líneas directrices de 2013 muestran prioridad por deudores privados o públicos solventes y residentes en países de especial interés para la estrategia de internacionalización española. Entre ellos se encuentran los países que forman parte de los llamados Planes Integrales de Mercados (PIDM): Argelia, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, Estados Unidos, India, Indonesia, Japón, Marruecos, México, Rusia, Singapur, Sudáfrica, Turquía y los países del Consejo de Cooperación del Golfo (Arabia Saudí, Bahrein, Catar, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Omán)

También han sido de interés especial en 2013 el caso de algunas economías emergentes y dinámicas, en concreto Chile, Colombia, Costa Rica y Perú. Por otro lado, los miembros de la OCDE, y otros países como Cabo Verde, Egipto, Filipinas, Jordania, Kenia, Panamá, Sri Lanka, Túnez, Uruguay y Vietnam con los que existe, en diversos casos, Programas Financieros Bilaterales con España que recogen los términos de la relación comercial bilateral.

Gráfico 4. Distribución geográfica. Operaciones FIEM. En millones de euros



Fuente: Subdirección General de Fomento Financiero a la Internacionalización.

Asimismo, han sido de aplicación las limitaciones geográficas relativas a los países altamente endeudados y países menos adelantados referidas en otro apartado de este artículo.

En cuanto a sectores económicos, se ha mantenido una gran amplitud al permitir financiar operaciones y proyectos de cualquier sector que sea de interés para la política comercial española, con la excepción ya mencionada sobre material de defensa y determinadas operaciones en salud y educación. Además, se resalta el interés de las operaciones en sectores reconocidos ya internacionalmente y aquellos con contenido tecnológico diferencial o de gran valor añadido.

Las condiciones financieras de aplicación para 2013 están en consonancia con la regulación nacional e internacional, tal y como se ha explicado con anterioridad en el apartado dedicado a los términos de la financiación reembolsable del FIEM.

Respecto al desempeño del FIEM en 2013, es pronto para hacer balance al no disponer por el momento de datos que permitan conocer la utilización del Fondo el pasado ejercicio. Para ello habrá que esperar a que la Memoria de Actividad del FIEM 2013 sea remitida por el Gobierno a las Cortes y publicada en la página web del Ministerio de Economía y Competitividad²⁶.

11. Conclusiones

Han transcurrido tres años desde que se aprobara la reforma del sistema de apoyo financiero oficial a la internacionalización de la empresa española. Esta reforma supuso la extinción del instrumento en vigor desde 1976, el Fondo de Ayuda al Desarrollo, y la constitución de dos nuevos fondos con objetivos definidos y muy diferenciados: el Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM), destinado a promover las exportaciones de bienes y servicios y

²⁶ De acuerdo con lo establecido en el artículo 9 de la Ley 11/2010 de 28 de junio de reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización.

la inversión española en el exterior, y el Fondo para la Promoción del Desarrollo, focalizado en la ayuda internacional al desarrollo.

En las páginas precedentes se ha destacado el papel clave que la internacionalización desempeña en la economía española, en su doble vertiente de exportación e inversión exterior. Y la importancia asociada a que las empresas españolas se planteen su participación en el mercado exterior basándose en un plan de negocio internacional con objetivos de permanencia a medio y largo plazo.

La disponibilidad de financiación es un factor a tener muy en cuenta a la hora de seleccionar los potenciales países de destino de las exportaciones. Tanto el sector empresarial como la Administración pública española conocen el impacto positivo que la disponibilidad de financiación tiene sobre las exportaciones.

España, como otro gran número de países, apoya la internacionalización de su sector empresarial basándose en diversas herramientas comerciales y financieras de naturaleza pública. En concreto, desde enero de 2011, a través del FIEM como instrumento surgido de la reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización. Esta reforma ha reflejado un considerable grado de acuerdo entre las distintas fuerzas políticas, posiblemente como resultado de la importancia que el sector exterior tiene para la economía española.

En un entorno económico internacional con fuertes restricciones en la provisión de financiación privada para las exportaciones, el apoyo financiero oficial adquiere gran relevancia. De ahí la importancia de que, por un lado, las empresas españolas conozcan la existencia de esta fuente de financiación oficial y, por otro, que la Administración pública española impulse su utilización dotándole de los recursos necesarios para apoyar el proceso de internacionalización de la economía española.

Las páginas anteriores han permitido abordar, de manera resumida, las diversas modalidades de financiación a la exportación con apoyo oficial a través del FIEM, sus principales características, los países potencialmente beneficiarios, los términos de la financiación con apoyo oficial, su gestión, procedimientos, objetivos y líneas orientativas de 2013.

Siendo pronto para conocer los resultados obtenidos en el pasado ejercicio, se ha referido que la aprobación de financiación oficial a la exportación, con cargo al FIEM ascendió, en 2012, a 474,42 millones de euros. Y para reflejar la importancia de la complementariedad del FIEM con otros recursos del mercado, también en 2012, el importe de los contratos adjudicados a empresas españolas en el mercado exterior y en cuya financiación participó el FIEM ha alcanzado 1.248,2 millones de euros.

En un entorno económico nacional e internacional, en el que previsiblemente en 2014 seguirá primando la escasez de financiación a la exportación, el apoyo oficial a las exportaciones e inversiones adquiere gran relevancia para las empresas españolas que quieren estar presentes en el mercado exterior.

Por todo ello es muy importante que las dotaciones presupuestarias que se destinen al FIEM en 2014 y años posteriores, aunque continúen sujetas a fuertes restricciones, permitan apoyar de la manera más eficaz posible la financiación de las exportaciones españolas a los mercados exteriores.

El conocimiento del nuevo instrumento de apoyo financiero oficial, su utilización por el mayor número de empresas y la gestión eficiente y transparente de los recursos del FIEM redundarán, sin duda, en una mayor y mejor internacionalización de la economía española.

Referencias bibliográficas

- BANCO DE ESPAÑA (2013): *Indicadores económicos. Magnitudes financieras*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (29 DE JUNIO DE 2010): *Ley 11/2010, de 28 de junio, de Reforma del sistema de apoyo financiero a la internacionalización*.
- BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO (20 DE ENERO DE 2011): Real Decreto 1797/2010 por el que se aprueba el Reglamento del Fondo para la Internacionalización de la Empresa.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO E INVERSIONES, SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2013): *Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM 2012*.
- DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO E INVERSIONES, SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2012): *Memoria de actividad del Fondo para la Internacionalización de la Empresa FIEM 2011*.
- ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO (2013): *Arrangement on Officially Supported Export Credits*.
- FONDO MONETARIO INTERNACIONAL (2013): *Alivio de la deuda en el marco de la iniciativa para los Países Pobres Muy Endeudados*.
- REBOLLO FUENTES, A. (2001): *Financiación de exportaciones con apoyo oficial*. Pirámide.
- RUIZ, J. y SEGURA, R. (2010): «La financiación del comercio y la evolución del comercio internacional durante la crisis»; en *Banco de España, Boletín Económico*, marzo; pp. 85-94.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2013): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2013*.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2012): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2012*.
- SECRETARÍA DE ESTADO DE COMERCIO (2011): *Fondo para la Internacionalización de la Empresa (FIEM): Líneas Orientativas para 2011*.

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE EVALUACIÓN DE INSTRUMENTOS DE POLÍTICA COMERCIAL (2013):
Encuesta de Coyuntura de Exportación. Primer Trimestre 2013; Encuesta de Coyuntura de Exportación. Segundo Trimestre 2013 y Encuesta de Coyuntura de Exportación. Tercer Trimestre 2013.

VILLARRÚBIA TÀPIA, J. M. (2010): «Crisis y recuperación del comercio internacional: el papel de la financiación al comercio»; en *ICE* (853); pp. 25-36.



NECESIDAD Y OPORTUNIDAD DE UNA POLÍTICA DE INVERSIÓN EXTRANJERA PARA ESPAÑA

Marian Scheifler Alácano*
Invest in Madrid

Resumen

Los economistas coinciden en que la inversión extranjera directa (IED) fomenta el crecimiento económico tanto en países desarrollados como en los países menos ricos, y que incluso puede ser una buena aliada contra el estancamiento y la pobreza. A pesar del fuerte crecimiento de la IED en las últimas décadas se ha acompañado de abundante investigación académica (teórica y empírica) sobre los factores determinantes de la inversión de empresas multinacionales sobre un determinado país o territorio, no hay resultados concluyentes. Si la academia no acaba de aclarar las pautas que contribuyan a propiciar los elementos para la definición de las políticas adecuadas para promover la IED podemos ahora preguntarnos por la aportación que las instituciones y organismos multilaterales han realizado a este debate, y, en particular, las proporcionadas desde la Unión Europea.

Abstract

Economists agree that foreign direct investment (FDI) fosters economic growth both in developed and less wealthy countries and can even be a good ally in fighting stagnation and poverty. Despite the exponential growth in FDI in recent decades, which has gone hand-in-hand with abundant academic research (theoretical and empirical) on the determining factors of multinational companies' investments in a specific country or territory, there are no conclusive results. If the world of academia did not fully clarify the guidelines that contribute to providing what is needed to define suitable policies to promote FDI, now we may ponder the contributions made by multilateral institutions and organisations to this debate, particularly those heralding from the European Union.

1. La inversión extranjera en la literatura económica

La literatura económica se ha ocupado de la *inversión extranjera directa* (IED) de forma recurrente desde los años sesenta. En general, toda ella refleja el consenso de que la IED es coadyuvante del crecimiento económico tanto en países desarrollados como en los países menos ricos, y que incluso puede ser una buena aliada contra el estancamiento y la pobreza.

En este último medio siglo se han desarrollado múltiples teorías explicativas de los determinantes de la IED, tanto desde el punto de vista micro como macroeconómico. En el primer caso, se pone el acento en los aspectos organizativos de las empresas, en la reducción de costes o en la consecución de economías de escala como factores que explican los flujos de IED, mientras que desde la macroeconomía se alude a la disponibilidad de recursos, las barreras de entrada, el riesgo país y la estabilidad política como factores determinantes en el análisis de la inversión extranjera. (Assunção, Forte y Teixeira, 2011).

* Doctora en CCEE y directora de Invest in Madrid. La autora agradece a Miguel Villarica los comentarios y aportaciones a este artículo.

Desde la reformulación del modelo de Heckscher-Ohlin que identifica como determinantes de la IED la búsqueda de menores costes laborales, la obtención de mayores retornos de la inversión o el tipo de cambio, pasando por la teoría del ciclo de vida del producto de Vernon (1966), que cita como determinantes las características de la función de producción, muchas han sido las aportaciones de la literatura económica.

Así, más recientemente, la nueva teoría del comercio, con contribuciones de numerosos autores como Krugman (1983) o Markusen y Venables (1998, 2000), avala la importancia del tamaño de mercado, los costes de transporte, las barreras de entrada o la dotación de factores como principales elementos explicativos de los flujos de inversión.

Es importante mencionar también el enfoque de la llamada teoría institucional, en la que las variables políticas, impuestos o incentivos, tienen un papel decisivo en la explicación de la IED (Bond y Samuelson, 1986).

Si bien hay otras interesantes teorías explicativas de los flujos de inversión y sus determinantes, como la basada en la imperfección de los mercados o la diferenciación de producto, vamos a detenernos en este punto en el enfoque aportado por la teoría institucional, toda vez que este artículo trata de proporcionar una visión de la política económica de fomento de la IED.

En efecto, esta teoría, que trata de explicar la influencia de las variables políticas e institucionales en los flujos de inversión extranjera, sugiere que las empresas operan en un entorno complejo que es incierto y a veces contradictorio y que sus decisiones dependerán del equilibrio de fuerzas de sus instituciones y, especialmente, de las regulaciones e incentivos aplicables (Francis *et al.*, 2009).

En este contexto, las estrategias que adopten las empresas se encontrarán en buena medida determinadas por las reglas de juego que se apliquen en cada país, y la inversión extranjera dependerá de cómo se muevan en el tablero las empresas y el gobierno del país receptor y de cómo se posicione cada país en el marco de la competencia internacional entre países por atraer inversión extranjera.

Los análisis empíricos realizados para demostrar la relación entre los factores institucionales y los flujos de inversión muestran, como cabría esperar, que la estabilidad económica tiene un efecto positivo sobre la IED. Algunos autores han encontrado incluso correlaciones positivas entre desempleo e IED, mostrando que la tasa de desempleo se asocia a bajos salarios y menor coste de la mano de obra en general, factor esencial para determinado tipo de proyectos de inversión extranjera e importante en casi todos los casos. Así, una alta tasa de desempleo no se asociaría, en este contexto, a falta de estabilidad económica.

Más discutibles resultan, sin embargo, los resultados que relacionan el papel de los incentivos en la atracción de IED. Si bien el impuesto de sociedades sí parece determinante para la inversión manufacturera, otro tipo de incentivos fiscales pueden no tener el mismo efecto, debido al temor de las corporaciones a que los gobiernos las hagan desaparecer una vez que se ha materializado la inversión.

Otros autores (Cleeve, 2008) llegan incluso a señalar que no pueden encontrarse efectos estadísticos significativos entre los incentivos financieros y fiscales y la IED, ya sean exenciones temporales de impuestos, repatriación de beneficios o las concesiones que se puedan realizar a determinado tipo de sectores.

Sin embargo, los gobiernos aumentan sus esfuerzos en el uso de incentivos como herramienta para atraer y mantener capital que es crecientemente móvil. La cuestión clave es si –y en qué circunstancias– los costes de los incentivos usados para promover y retener las inversiones superan a los beneficios obtenidos.

Podemos concluir que si bien el fuerte crecimiento de la IED en las últimas décadas se ha acompañado de abundante investigación académica –teórica y empírica– sobre los factores determinantes de la inversión de empresas multinacionales sobre un determinado país o territorio, no hay resultados concluyentes.

Entre estos determinantes se ha puesto el foco en los asociados con infraestructuras, capital humano, costes de producción o estabilidad económica (*paradigma de OLI*), en el tamaño y crecimiento del mercado, la dotación de los factores o la apertura de la economía (nueva teoría del comercio) o en la inestabilidad política, la calidad institucional o los incentivos fiscales o financieros (enfoque institucional). Pero los estudios empíricos realizados siguiendo unas u otras teorías no han proporcionado consenso sobre la relación de muchos de estos determinantes con la evolución de la IED.

Si la academia no acaba de aclarar las pautas que contribuyan a propiciar los elementos para la definición de las políticas adecuadas para promover la IED podemos ahora preguntarnos por la aportación que las instituciones y organismos multilaterales han realizado a este debate, y, en particular, las proporcionadas desde la Unión Europea (UE).

2. El papel de los organismos multilaterales en la definición de las políticas de IED

La Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Mundial, la Conferencia de Naciones Unidas para Comercio y Desarrollo (UNCTAD) o la UE comparten tanto la visión sobre el impacto de la IED en los países desarrollados como las líneas básicas de políticas para fomentar los flujos de tales inversiones. En el caso del organismo de Naciones Unidas, sin embargo, las aportaciones sobre la relación de la inversión extranjera con el progreso económico de los países menos desarrollados tiene muchos más matices, como también demuestra la literatura económica reciente en este campo.

La UNCTAD pone asimismo el acento en que, entre los principales determinantes, además de los requerimientos de carácter económico, de cualquier tipo de IED hay que detenerse en otros dos grupos de factores que resultan esenciales:

- Las políticas exclusivas de IED que afectan principalmente a los inversores extranjeros y, por ende, a todo tipo de inversores.
- La política de promoción de inversiones y la facilitación para hacer negocios, sobre la que nos detendremos posteriormente, y sobre la que el organismo multilateral aporta recomendaciones y mejores prácticas para desarrollarla con éxito.

El núcleo de las políticas exclusivas de IED está constituido a su vez por tres elementos fundamentales:

- Las reglas y regulaciones que gobiernan la entrada y el establecimiento de inversores extranjeros en un país receptor (prohibiciones, restricciones a determinadas formas o en determinados sectores).
- El tratamiento de los inversores extranjeros en relación con la entrada, el establecimiento y las operaciones (no discriminación empresas domésticas-extranjeras, tratos preferenciales).
- Protección de inversores extranjeros (protección contra *expropiaciones regulatorias*).

Pero detengámonos ahora en el marco desarrollado por las instituciones europeas en el ámbito de las políticas de la IED.

La Unión Europea, tras el Tratado de Lisboa, cambió significativamente el enfoque de la política comercial común y, en concreto, de la política global europea en materia de inversión internacional.

En una Comunicación (COM, 2010) que la Comisión remitió al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, la inversión se presenta como una nueva frontera de la política comercial común y se insta a la supresión progresiva de las restricciones a las inversiones extranjeras directas, otorgando a la Unión competencia exclusiva.

Es decir, la competencia en materia de IED pasa de los estados miembros a la UE, lo que requiere el desarrollo de una política comunitaria en este ámbito y un período de transición. El punto de partida de la Comisión es que la seguridad jurídica es clave y que los inversores necesitan claridad y la mayor protección posible. En paralelo a esta Comunicación, la Comisión adoptó también una propuesta de Reglamento con el objetivo de establecer disposiciones transitorias sobre los acuerdos de inversión entre Estados miembros y terceros países.

Subyace en estas medidas tomadas en plena crisis económica (2010) el convencimiento de los beneficios globales que la IED tiene para los países europeos, en particular por lo que se refiere al papel de la inversión extranjera en la creación de empleo, la optimización de la asignación de recursos, la transferencia de tecnología y capacidades, el aumento de la competitividad y el impulso al comercio, razón que explica, a juicio de la Comisión, que tanto los países de la UE como los de todo el mundo hagan esfuerzos muy significativos para atraer dicha inversión.

Aunque consciente de que las decisiones de los inversores se basan, fundamentalmente, en el retorno que se espera de las mismas, la Comisión Europea argumenta, no obstante, la necesidad de establecer una política común en materia de inversión internacional que garantice a los inversores la posibilidad de operar en un entorno empresarial abierto y regulado adecuada y justamente, tanto en el ámbito nacional del país receptor como fuera de sus fronteras.

Estos argumentos, compartidos con la OCDE y UNCTAD, se plasman en dos piezas fundamentales de la política propuesta: los convenios bilaterales y la integración de liberalización y protección de las inversiones.

En el caso de los convenios bilaterales de inversión con terceros países, el objetivo se centra en obtener garantías específicas sobre el trato dispensado por terceros países a sus inversiones, como compromisos contra el trato injusto o discriminatorio o garantías de indemnización rápida, adecuada y eficaz en caso de expropiación.

Sin embargo, y aunque hay más de 1.200 acuerdos bilaterales (de los más de 2.700 en el mundo) firmados por países de la UE, no todos los países los han celebrado, y, sobre todo, no todos los acuerdos proporcionan los mismos niveles de seguridad.

Además, los efectos de la firma y ratificación de acuerdos bilaterales, se ha demostrado, tienen escasos (o nulos) efectos sobre los flujos de inversión y, en todo caso dependerán de la *bondad* de la instituciones del país receptor, de dónde proceda el capital y, por supuesto, de la capacidad para resolver los litigios que se produzcan.

La realidad es que, en los últimos años, las disputas y los casos de controversia en este ámbito se han incrementado notablemente en Europa, y también en España tenemos casos significativos, como el que ha afectado a Repsol-YPF en Argentina.

La política europea de inversión en materia de acuerdos se está introduciendo de manera progresiva, de tal manera que los acuerdos bilaterales con terceros países existentes se preservan hasta que sean reemplazados por acuerdos europeos. El acuerdo UE-Canadá es el primero de esta nueva era de la política europea de inversión, y forma parte de un acuerdo comercial más amplio con este país.

Puede decirse, en conclusión, que los principios que animan estas medidas de política en materia de inversión internacional tomadas por la UE ponen de manifiesto todos los derechos de los inversores, pero las referencias a sus obligaciones están ausentes de los textos comunitarios. Además, se limita el espacio de la política y el derecho a regular, dejando en manos de los Estados únicamente la política de promoción e impulso de las inversiones.

Son así los Estados y sus autoridades los que compiten por promover las inversiones —entrantes y salientes— en y desde sus territorios, al igual que ocurre con la promoción comercial y de exportaciones. Los instrumentos utilizados por ellos, a los que nos referiremos más detalladamente al estudiar algunos países específicos, son de distinta naturaleza, pero siempre suelen incluir algún tipo de incentivos y ayudas.

La UE en este caso deja libertad a los Estados miembros para diseñar sus propias estrategias y programas de promoción siempre y cuando sean conformes a la política comercial común y al Derecho de la UE.

3. Fundamentos de la promoción en materia de IED

Ya se ha señalado anteriormente que los determinantes de la IED para un país receptor varían según el tipo y los motivos de la inversión en sí, pero siempre tendrán tres componentes: el marco general de la política de inversiones, los determinantes económicos y el denominado facilitación del negocio. En este último capítulo pueden incluirse la promoción, los incentivos, infraestructuras o capital social, entre otros.

La promoción en materia de inversión extranjera es por tanto una pieza fundamental de la política de IED y se lleva a cabo por las Agencias de Promoción de Inversiones (API). Prácticamente todos los países del mundo de todos los niveles de desarrollo poseen una API nacional y, en muchos casos, varias de ámbito sub-nacional, ya sea regional o incluso local.

Solo la Asociación Mundial de Agencias de Promoción de Inversiones (WAIPA) aglutina en la actualidad un total de 244 agencias de 162 países del mundo, y puede estimarse que estas representan entre un cuarto y la mitad de las realmente existentes.

La dispersión entre objetivos y medios entre unas y otras es muy amplia, si bien la mayoría de ellas comparten de alguna manera una serie de funciones entre las que se encuentran:

- 1) La creación de una imagen-país (territorio) para atraer inversión extranjera. Las funciones de marketing país se llevan a cabo a través de instrumentos como publicidad, ferias o seminarios sobre oportunidades de inversión, entre otras.
- 2) Generación de inversiones, estableciendo el foco sobre actividades industriales específicas o incluso sobre inversores individuales determinados.
- 3) Facilitación de inversiones a través de la ayuda tanto a los nuevos inversores (*green-fields*) como a los ya existentes a través de información, asesoramiento o servicios post-inversión.
- 4) Promoción de políticas para mejorar el clima de inversión (*policy advocacy*), a través de actividades de *lobby*, sugiriendo leyes o recomendaciones políticas y haciéndose eco de las percepciones u opiniones de los inversores.

Comentaremos más adelante algunos ejemplos de prácticas seguidas por algunos países en este sentido, pero antes de ello debemos preguntarnos por qué tiene sentido una política de promoción de inversiones. Las razones principales para planteamiento de una política de esta naturaleza tienen que ver con el papel que puedan tener los gobiernos sobre las decisiones empresariales de localización.

En efecto, la elección de localización por parte de las grandes compañías se enfrenta generalmente a fallos de mercado debido a los altos costes de transacción de recopilar información sobre las diferentes posibilidades de ubicación. La información de base está lejos de ser perfecta y el proceso de selección es subjetivo y parcial. Además, la mayoría de grandes empresas y multinacionales –las más deseadas por casi todos los países– consideran únicamente una pequeña parte de las posibilidades de ubicación entre todos los países y el resto quedan fuera del mapa.

A través de la política de promoción de inversiones los gobiernos pueden disminuir esa falta de información, facilitando su acceso y mejorando al mismo tiempo la imagen país. Asimismo puede ayudar a los inversores extranjeros a reducir los costes de entrada, establecimiento y operación en el país y a entender mejor tanto las necesidades de los inversores como a mejorar el clima de negocios en el país.

4. Algunos ejemplos de políticas de IED en países europeos

4.1. El caso de Irlanda

Irlanda ha considerado la inversión extranjera, desde su apertura económica en la década de los sesenta, como una parte esencial de su estrategia de desarrollo económico. En los últimos años, y a pesar del castigo que la actual crisis infligió al país entre 2008 y 2009, Irlanda ha continuado recibiendo inversión de las principales empresas multinacionales en diversas actividades y sectores. El atractivo de Irlanda para la IED se atribuye a una buena combinación de talento y recursos humanos disponibles, un sistema impositivo muy competitivo, un ecosistema de incentivos y apoyos y, en definitiva, un lugar competitivo en costes en el que vivir y trabajar¹.

La crisis bancaria e inmobiliaria sufrida por el país obligó a las autoridades a aceptar, en 2010, un rescate de 67,5 miles de millones de la Unión Europea y el Fondo Monetario Internacional (FMI). Al mismo tiempo, el Gobierno irlandés apostó una vez más por la inversión extranjera como mecanismo de recuperación económica, haciendo especial énfasis en llevar a cabo un agresivo marketing de posicionamiento en el exterior como un lugar atractivo para la inversión, los negocios y el turismo.

Con el objetivo de mantener la inversión ya existente y atraer nueva, el Gobierno irlandés tomó diversas medidas. La primera, ampliar el número de acuerdos de doble imposición como parte de su estrategia de atracción de inversión extranjera, acuerdos que cubren esencialmente todos los aspectos impositivos como impuesto sobre la renta, sociedades o los impuestos sobre beneficios.

El segundo instrumento tiene que ver con el importante papel desempeñado por la *Industrial Development Authority* (IDA), la agencia de promoción de inversiones, que es altamente proactiva en la atracción de empresas extranjeras. En los últimos años, la IDA ha desarrollado

¹ BRENNAN y VERMA (2013).

una política enfocada en atraer empresas más pequeñas, en actividades emergentes y más intensivas en conocimiento. La preponderancia de actividades más intensivas en conocimiento en los flujos de IED en el país es el resultado de significativas iniciativas gubernamentales como el aumento de los créditos fiscales a la I+D, el establecimiento de *Science Foundation Ireland* y las crecientes relaciones universidad-empresa. Además, IDA ha abierto oficinas en un cierto número de economías emergentes como China e India con el objetivo de atraer mayores flujos de capital de aquellas economías.

El Gobierno irlandés también ha hecho hasta ahora frente a la presión de otros países europeos en relación con su favorable régimen de impuesto de sociedades (12,5 % en la actualidad), mientras se discute en el seno de la Unión Europea la armonización fiscal.

En resumen, el papel y la reputación que la IED desempeña en Irlanda no parece que se haya visto afectada por el rescate financiero de 2010. Lejos de cambiar la política en este sentido, el Gobierno irlandés ha logrado un importante consenso para mantener la inversión extranjera basada en el atractivo de recursos humanos abundantes e innovadores, un reducido impuesto de sociedades, una larga y poco problemática tradición industrial y una infraestructura de I+D de alto nivel.

4.2. La política de IDE en Alemania

Los flujos de IDE en Alemania durante los últimos años reflejan el atractivo que para las empresas multinacionales tiene un mercado amplio y sofisticado, concentrándose mayoritariamente en el sector servicios, aunque manteniendo una fuerte presencia en el sector industrial, en actividades de alta tecnología como automoción, química, maquinaria y equipo, que se benefician de las buenas infraestructuras, la alta formación de la mano de obra y la excelencia en ingeniería y diseño.

En el ámbito de la política de inversiones, el Gobierno alemán promulgó en 2009 una nueva ley de comercio exterior e inversiones más restrictiva como reacción a inversores soberanos, de tal manera que se pudiera prohibir o suspender transacciones que amenazaran la seguridad o el orden público².

A pesar de la nueva regulación, Alemania sigue siendo una economía abierta para la IED debido al tratamiento que se ha realizado de la nueva ley. En sus tres primeros años de aplicación no ha habido ningún caso de prohibición de adquisición extranjera de una empresa alemana, y el Gobierno alemán ha reiterado en numerosas ocasiones que la inversión procedente de China, que ha crecido considerablemente en el país, contribuye al crecimiento económico y el empleo.

Alemania cuenta, además, con un total de 139 tratados bilaterales, la mayor red mundial de tratados de un solo país, y una potente actividad de promoción de inversiones, tanto a nivel federal (*Germany Trade and Invest*, GTI) como en sus regiones más importantes.

² JOST (2012).

La actividad de promoción del comercio nació en Alemania en 1951 y cuarenta años más tarde, en 1991, la agencia de promoción de inversiones, que acabaron fusionándose finalmente en 2009, pero manteniendo ambas un alto nivel de autonomía –la sede de la primera se encuentra en Bonn y de la segunda en Berlín– e importancia de recursos y equipos. En 2011, GTI firmó un acuerdo marco con la Confederación de Industria y Comercio –representantes de los empresarios en Alemania–, y la red de Cámaras de Comercio en el exterior, con el objetivo de conseguir un ensamblaje aún más estrecho de su política y de las respectivas competencias nucleares tanto en el país como en el extranjero.

Los inversores extranjeros establecidos en el país muestran un alto nivel de satisfacción³ y ahora, que comienzan a sufrir los problemas financieros que afectan a sus vecinos europeos, esperan que el Gobierno haga mayores esfuerzos para hacer frente tanto a la escasez que puede existir a corto plazo de recursos humanos cualificados como al alza de los precios energéticos debido al cambio de la política energética alemana.

5. Tendencias recientes de la IED en España

La economía española mantiene el perfil característico de las economías desarrolladas en materia de recepción de flujos de IED, determinados principalmente por la vía de operaciones de fusiones y adquisiciones de empresas domésticas por parte de empresas extranjeras, así como nuevas constituciones o implantación productiva de empresas y ampliaciones de otras ya existentes.

La evolución reciente de la IED en España se enmarca en una situación internacional determinada por dos factores: por un lado, el desfavorable contexto económico y financiero que ha afectado negativamente al nivel de flujos de IED en España desde 2009. Por otro, la creciente competencia a la que la economía española se enfrenta por atraer la localización de empresas extranjeras, que se ha visto ampliada significativamente con la plena integración a escala global de las economías emergentes en los flujos comerciales y de inversión, configurándose como nuevos competidores por la atracción de IED.

El entorno económico desfavorable y la creciente competencia ha supuesto para la economía española una creciente pérdida relativa en términos de participación en la recepción de flujos de IED, que desde el año 2000, exceptuando los niveles de 2007 y 2008, marcados por operaciones singulares de fusiones y adquisiciones, ha ido decreciendo paulatinamente.

Esta evolución negativa se observa analizando⁴ los flujos medios anuales recibidos por España en el periodo pre-crisis 1999-2008 (27.152 millones de euros) frente a los recibidos en los últimos 4 años, 2009-2012 (22.822 millones de euros), un 15,9 % inferior.

³ Alemania se sitúa en el sexto puesto del último *ranking* del *Global Competitiveness Report 2013* del *World Economic Forum*. España se sitúa en el puesto 36 e Irlanda en el 27.

⁴ Según datos del Registro de Inversiones Exteriores del Ministerio de Economía y Competitividad.

Esta evolución negativa se acentúa en términos netos, al restar de los flujos brutos las desinversiones realizadas. Para el periodo 2009-2012, el promedio anual de flujos de IED neto alcanza los 14.392 millones de euros, un 28,5 % inferior al promedio alcanzado de 1999 a 2008, de 20.116 millones de euros.

Dentro de este contexto desfavorable es posible determinar una primera consideración positiva en base a la evolución de la IED, desglosada en IED productiva y aquella de tipo financiero o ETVE (*entidades de tenencia de valores extranjeros*), la figura fiscal que permite a las empresas extranjeras establecer *holdings* de participaciones extranjeras en España obteniendo una tributación favorable. En efecto, dicho desglose permite observar que la evolución de la IED productiva, en términos brutos, ha experimentado una leve caída, en promedio anual, de solo el 4 %, en el periodo 2009-2012 respecto a 1999-2008 frente a los flujos de tipo ETVE que experimentan una caída del 34,7 %.

En este mismo sentido, una segunda característica de la evolución de la IED en España en los últimos años es la determinada a través del desglose de los flujos de IED productiva según el tipo de operación. Es observable que los factores negativos asociados a la crisis económica han tenido una incidencia proporcionalmente mayor en las operaciones de fusiones y adquisiciones, cuyo promedio anual ha descendido desde los 7.479 millones de euros para el periodo 2001-2008 a unos flujos de 3.801 millones de euros por término medio anual para el periodo 2009-2012, lo que equivale a un descenso del 49,1 %. Por el contrario, las operaciones de nuevas constituciones (ya sean constituciones de nuevas empresas y/o ampliaciones de capital de existentes) experimentan un crecimiento de su promedio anual del 33,5 % para el periodo de 2009-2012 frente al de 2001-2008, que se situaba en 8.678 millones de euros. No obstante, no pueden establecerse relaciones de causalidad entre el aumento de dichos flujos y factores de atractivo asociados a nuestro entorno económico y clima de negocios. De hecho, pueden existir causas de índole negativa que explique el aumento de los flujos por operaciones de constitución y ampliaciones de capital, como la dificultad de las filiales en España para acceder al crédito bancario, y las matrices hayan optado por la sustitución del crédito bancario con inyecciones de capital para sostener la actividad ordinaria, así como para cubrir potenciales pérdidas experimentadas por la filial.

Del mismo modo, la caída del flujo de operaciones de adquisición puede deberse a la propia caída de los precios y valoraciones de las empresas (cotizadas y no cotizadas) que ocasionan una disminución del volumen de las operaciones de fusiones y adquisiciones independientemente del número de operaciones que se hayan llevado a cabo.

Desde la observación de la evolución de los flujos de IED productiva en términos brutos y netos es posible alcanzar resultados preliminares similares. Los flujos netos de IED productiva han experimentado un aumento en el periodo de 2009-2012 en promedio anual del 25,4 % hasta alcanzar los 12.220 millones de euros desde el promedio de 9.747 millones de euros del periodo 1999-2008, en contraste con la caída del 4 % experimentada en términos brutos, lo que permite deducir la existencia de una notable reducción en los niveles de desinversiones de carácter productivo por parte de las empresas extranjeras en España desde 2009.

Es, por tanto, la disminución de las entradas de flujos de operaciones ETVE, la principal causa que explica la caída de los flujos de IED en España en el periodo 2009-2012. Inversión, además, que no tiene el mismo impacto económico en materia de creación de empleo, cifra de negocios y repercusión fiscal que la inversión de carácter productivo.

En 2013, la tendencia muestra, en la primera mitad del año, y según los datos de la balanza de pagos del Banco de España, una mayor recuperación. Los inversores extranjeros inyectaron en España, entre enero y julio, 38.632,8 millones de euros frente a los 235.375 millones de euros que sacaron en el mismo periodo del año de 2012.

Este dato positivo parece también confirmarse a nivel microeconómico con los datos de algunas multinacionales instaladas en España que, tras años de cierres o ajustes de plantillas, han anunciado en los últimos meses nuevos proyectos de inversión⁵ para aumentar su actividad industrial mediante la ampliación de sus instalaciones o la construcción de otras nuevas.

Las oportunidades que actualmente ofrecen algunos sectores en España están siendo asimismo aprovechadas por fondos de capital de todo el mundo y de muy diversa índole, que se están posicionando en los últimos meses en la compra de activos inmobiliarios y del sector construcción o de servicios financieros⁶.

También los fondos soberanos se han fijado en los últimos tiempos en España al calor de nuevas oportunidades en las grandes y más rentables compañías españolas⁷. En 2011 España acumuló 8.340 mill. de dólares de inversión de fondos soberanos, siendo el primer país europeo destinatario de estos fondos, cada vez más activos y no exclusivos únicamente de los países más ricos, en lo que parece ser una nueva forma de capitalismo de estado.

6. Oportunidad y necesidad de una política de inversiones extranjeras para España

Se ha señalado anteriormente que los factores que determinan las decisiones empresariales de invertir en un país son de tres tipos: el marco político para la IED, los factores económicos y la facilitación o promoción de las inversiones.

El marco político de referencia para la inversión extranjera se define, principalmente, por la estabilidad política, social y económica del país; por las reglas que rigen la entrada de capitales; por las políticas de privatización; por los estándares de tratamiento de las operaciones extranjeras; por la política comercial y fiscal, la protección de los derechos de propiedad, las prácticas de buen gobierno y por las políticas industrial y regional que se apliquen.

⁵ En los nueve primeros meses de 2013 unas 15 grandes multinacionales, entre ellas Boehringer, Smurf Kappa, Sunuory, Arcelor Mittal, Roche, EADS, Bayer, Fujitsu, o Lilly han anunciado planes para aumentar su actividad industrial en España.

⁶ Las recientes operaciones de Blackstone y Goldman Sachs-Azora en el sector inmobiliario español, de Fortress en el financiero o BlackRock, la mayor gestora del mundo por patrimonio, que se han hecho con significativos paquetes en NH y Sacyr, confirman el interés actual de los fondos de capital por España.

⁷ En 2013 caben destacar las operaciones de Qatar Investment Authority (QIA) en Iberdrola, Temasek en Repsol o del fondo qatari Diar en el hotel HW de Barcelona.

España cuenta en la actualidad con un amplio abanico de acuerdos con 81 países para evitar la doble imposición y 72 acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, no hay restricciones ni controles específicos a la entrada de capitales ni a inversiones en sectores sensibles como están contemplándose, por ejemplo, en países como Hungría, Francia o Alemania. De hecho, España aparece como el sexto país de la OCDE⁸ más abierto a la inversión. La fiscalidad española es también atractiva, la carga fiscal está en torno al 32,4 % del PIB cuando la media de la UE-27 se sitúa en el 40 % y España ocupa la segunda posición más favorable, tras Francia, en incentivos fiscales a la I+D para las empresas.

Los datos, en cambio, no son tan buenos cuando nos referimos a la calidad institucional. De acuerdo con el último informe del *Reputation Institute*, entre 2009 y 2013 España ha descendido seis posiciones (de la 12 a la 18) en calidad institucional y uso de dinero público y es el único país de la *periferia europea* (Grecia, Irlanda, Portugal e Italia), que desciende su posición en 2013 respecto al año precedente.

Parece claro, por tanto, que los condicionantes políticos del entorno de la IED son, en general, bastante favorables en España a la inversión extranjera, necesitándose, a todas luces, mayor transparencia y calidad en la gestión de las instituciones públicas y en los códigos y prácticas de buen gobierno.

Por su parte, los factores económicos que definen las inversiones varían, como ya se ha señalado anteriormente, de acuerdo con el objetivo estratégico de la IED (mercado, recursos, activos estratégicos o eficiencia), pero es evidente que un cuadro macroeconómico de estabilidad es condición necesaria para que se produzca cualquier tipo de inversión. En este sentido, las últimas reformas a las que se está viendo sometida la economía española, tanto del sistema financiero como del mercado de trabajo, y los esfuerzos de consolidación fiscal son, en general, buenos indicadores para el inversor extranjero. El aumento de la productividad vía ajustes en el empleo y la tendencia a la disminución de los salarios son también, sin lugar a dudas, elementos de competitividad comparada para aquellas inversiones y empresas que buscan oportunidades basadas en la eficiencia.

Por su parte, la política pública de promoción y facilitación de inversiones se lleva a cabo en España a través de las Agencias de Promoción de Inversiones (API) Regionales y, en el marco de la administración del Estado, a través de ICEX España Exportación e Inversiones.

El *Plan Estratégico de Internacionalización de la Economía Española* que se anuncia en la Ley recientemente aprobada⁹, y que se elaborará según dicha Ley con carácter bienal, pretende ser la guía para la acción de gobierno en materia de Internacionalización, aunque se apuntan ya algunas ideas sobre lo que puede ser el marco de referencia del Plan 2014-2015, así como las primeras medidas propuestas.

La coherencia y coordinación de la acción de las Administraciones públicas, la particular atención e incidencia en las iniciativas de estímulo a la internacionalización de los empre-

⁸ OCDE *FDI Restrictiveness Index*, 2012.

⁹ Ley 14/2013 de Apoyo a emprendedores y su internacionalización, publicada en el B.O.E. 233 de 28 de Setiembre de 2013.

dedores y la complementariedad con la actuación del sector privado son los ejes sobre los que pivotará dicho Plan.

Sorprende la particular atención a las iniciativas de emprendimiento, que incluso aparece en el propio título de la ley y que se contemplan junto con los aspectos de la política de internacionalización en su sentido más amplio. Por lo demás, las referencias a la labor de la Red Exterior del Estado, integrada en las misiones diplomáticas o las representaciones permanentes, Las oficinas económicas y comerciales de España en el exterior, las direcciones territoriales y provinciales de Comercio y el ICEX, todos bajo el mandato del Ministerio de Economía y Competitividad, a través de la Secretaría de Estado de Comercio, seguirán siendo los agentes responsables de la acción de gobierno en materia de internacionalización y, por ende, en materia de inversión extranjera.

Llama asimismo la atención, en el actual contexto en el que se discuten las duplicidades generadas por la convivencia de distintas administraciones operando sobre un mismo territorio la existencia, aún, de direcciones territoriales y provinciales de Comercio dependientes de la Secretaría de Estado, toda vez que el ámbito de la promoción comercial o de inversiones está asumido por las Comunidades Autónomas y todas ellas cuentan con agencias regionales con competencias en la materia.

En cuanto a las actuaciones que se proponen en el ámbito de la inversión extranjera, el Plan Estratégico pone el acento en la mejora del clima de negocios y entorno empresarial, la detección y eliminación de las barreras regulatorias a la libre circulación de bienes y servicios, la firma de acuerdos bilaterales y de inversiones y el fomento de la movilidad de inversores, sobre todo en el sentido de facilitar la concesión de visados.

En definitiva, medidas que, en consonancia con lo que proponía la Comisión Europea, facilitan los derechos de los inversores, si bien las referencias a sus obligaciones parecen estar ausentes también en la redacción del Plan. La propia Comisión dejaba en manos de los Estados la política de promoción e impulso de las inversiones, pero dicha política parece circunscribirse a la acción en el marco general de eliminación de cualquier tipo de traba y de mejora del entorno, con una única referencia a un sector específico, el de tecnologías de la información y comunicación en España, para fomentar la atracción de emprendedores extranjeros y fondos de capital en el sector.

Todo parece indicar que, tras la absorción de la Sociedad Estatal para la Promoción de Inversiones Exteriores, Invest in Spain, creada en 2005 por el ICEX, con más de 25 años de historia y gran peso en la Administración comercial española, el protagonismo de la política de internacionalización recae una vez más en la actividad de promoción internacional de las empresas españolas, en sus ámbitos de comercio e inversión, quedando la política de promoción de la IED, cuyo agente principal son las empresas foráneas, en segundo plano.

En efecto, la creación de Invest in Spain hace más de ocho años como sociedad con entidad jurídica independiente respondió a la necesidad –largo tiempo debatida en el seno de la Secretaría de Estado de Comercio– de abordar una política de promoción de inversiones

extranjeras específica, a semejanza de lo ocurrido en todos los países de nuestro entorno y, en general, de todo el mundo, mediante la creación de una Agencia de Promoción de Inversiones (API) de ámbito profesional, siguiendo las recomendaciones y mejores prácticas señaladas por el Banco Mundial y la UNCTAD. Prácticas que unían el fomento de la mentalidad y cultura de sector privado entre sus efectivos y su operativa, la generación interna de conocimiento especializado del negocio y la implementación de sistemas internos consistentes y de servicio eficiente hacia el cliente inversor extranjero y que posicionaron a Invest in Spain como la sexta mejor agencia del mundo en 2012¹⁰.

Las fusiones de organismos similares que también se han producido en los últimos años en otros países europeos, como en Reino Unido (*UK Trade & Invest, UKTI*) o la mencionada anteriormente en Alemania (*Germany Trade & Invest; GTI*) han resultado más equitativas en términos de funciones, actividades y equipos, preservando así la singularidad de las políticas de internacionalización de empresas nacionales de un lado y de promoción de inversiones extranjeras, por otro.

La oportunidad de una política de inversiones extranjeras en España podría ser aprovechada ahora por el Gobierno español en la elaboración de un Plan Integral de Internacionalización que contemple, además de la reestructuración de algunas empresas públicas y la creación del entorno adecuado, políticas proactivas de fomento y promoción de la IED. Porque, además de hacer el clima de negocios propicio para la inversión y más allá de las medidas referentes a la facilitación de visados a los inversores y compradores de activos inmobiliarios superiores a medio millón de euros, nuestro país es ahora objeto del apetito de inversores de todo tipo en busca de oportunidades a buenos precios. Oportunidades que genera el sector privado mayoritariamente, pero también el sector público, sea inmobiliario, industrial o financiero y de servicios, y que en, muchos casos, se han generado recientemente con la aportación extraordinaria de dinero público. Los ciudadanos, y todos los agentes económicos, deberían conocer y ser partícipes de los objetivos, la estrategia y las reglas que persigue y aplica el Gobierno en relación con la inversión extranjera y su papel en la recuperación de España y en la configuración del modelo económico que emerja tras la crisis.

En definitiva, una estrategia clara, definida, coordinada y coherente con el modelo económico con que queramos dotarnos se torna ahora, además de una oportunidad, una necesidad. Y los modelos se crean con voluntad y acción política, que aún en el contexto global en que nos movemos, cuentan con opciones y márgenes de actuación.

Se puede por ejemplo, como están poniendo de manifiesto con sus políticas de atracción países como Alemania e Irlanda, consolidar una economía basada en actividades de valor añadido centradas en el conocimiento, que mejore la productividad y ayude a ganar competitividad, y no solo por la vía de reducción de costes y empleo. La atracción de IED de carácter tecnológico e intensiva en I+D+i es esencial en esta estrategia. Esta labor es una actividad de carácter horizontal, que debe combinar instrumentos comerciales e institucionales con otros

¹⁰ De acuerdo con el *Global Investment Promotion Best Practices 2012* editado por el Banco Mundial a través del IFC (*International Finance Corporation*) que evaluó el trabajo de 189 Agencias de Promoción de Inversiones en todo el mundo.

relacionados con la política nacional de I+D+i, y con la necesidad de movilizar recursos financieros, privados y públicos dispuestos a asumir los riesgos comerciales y tecnológicos de la fase de consolidación y desarrollo de empresas extranjeras intensivas en I+D+i que se asienten en España o que establezcan *joint ventures* con empresas españolas.

Se puede también promover y fomentar inversión extranjera en otro tipo de actividades o sectores, complementarios o coadyuvantes de aquellos en los que España ha desarrollado ventajas competitivas, o en otras que sean sustitutivas de actividades no rentables, pero, en cualquier caso, desarrollar una política proactiva en materia de atracción de inversiones.

Oportunidad hay, instrumentos, como hemos repasado en las páginas precedentes, también, y necesidad, si queremos modelar la economía española sobre unas bases más sólidas y sostenibles en el tiempo, indudable. No perdamos más tiempo.

Referencias bibliográficas

- ASSUNÇÃO, S.; FORTE, R. y TEIXEIRA, A. (2011): «Location Determinants of FDI: A Literature Review»; *FEP. Facultad de Economía, Universidad de Porto. Working Papers* (433); oct. 2011.
- BANCO MUNDIAL (2012): *International Finance Corporation (IFC), Global Investment Promotion Best Practices*.
- BOND, E. W. y SAMUELSON, L. (1986): «Tax holidays as signals»; *American Economic Review* 76(4); pp. 820-826.
- BRENNAN, L. y VERMA, R. (2013): «Inward FDI in Ireland and its policy context 2012»; *Columbia FDI Profiles*, Vale Columbia Center.
- CLEEVE, E. (2008): «How effective are fiscal incentives to attract FDI to Sub-Saharan Africa?»; *The Journal of Developing Areas* 42(1); pp. 135-153.
- WORLD ECONOMIC FORUM (2013): *Global Competitiveness Report*.
- COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE COUNCIL, THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN ECONOMIC AND SOCIAL COMMITTEE AND THE COMMITTEE OF THE REGIONS (2010): «Towards a comprehensive European international investment policy»; Brussels, COM (2010)343 final.
- FRANCIS, J.; ZHENG, C. y MUKHERJI, A. (2009): «An institutional perspective on foreign direct investment: A multi-level framework»; *Management International Review*, 49(5); pp. 565-583.
- JOST, T. (2012): «Sovereign wealth funds and the German policy reaction»; in SAUVANT, K. P.; SACHS, L. y JONGBLOED, W. P. F., eds.: *Sovereign Investment: Concerns and Policy Reactions*. New York, Oxford University Press.

JOST, T. (2012): «Inward FDI in Germany and its policy context»; *Columbia FDI Profiles*, Vale Columbia Center.

KRUGMAN, P. R. (1983): «The 'new theories' of international trade and the multinational enterprise»; in KINDLEBERGER, C. P. y AUDRETSCH, D. B., org.: *The Multinational Corporation in the 1980s* (3), Cambridge, MA: MIT Press.

MARKUSEN, J. R. y VENABLES, A. J. (2000): «The theory of endowment, intra-industry, and multinational trade»; *Journal of International Economics* 52(2); pp. 209-234.

OCDE (2012): *FDI Restrictiveness Index*.

VERNON, R. (1966): «International investment and international trade in the product cycle»; *Quarterly Journal of Economics* 80(2); pp. 190-207.



MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

25

- I. Flexibilización de mercados
- II. Fiscalidad y reforma de la Administración
- III. Capacidad empresarial, financiación e internacionalización
- IV. Innovación y política industrial
- V. Capital humano



LA POLÍTICA DE INNOVACIÓN

Agustí Segarra Blasco
Universidad Rovira i Virgili

Resumen

La misión de la política de innovación es proporcionar incentivos y coordinar los agentes que participan en la generación y la transmisión de conocimiento, desde la actividad científica hasta la empresa. La política de innovación, al igual que la política industrial, conlleva la adopción de una estrategia a medio plazo, con priorización de sectores y actividades, poniendo el énfasis en el fomento de la cooperación entre los agentes del sistema. Durante las dos últimas décadas, en España se han registrado grandes avances en el desarrollo del sistema científico y tecnológico; sin embargo, el tejido empresarial está registrando una involución en términos de capacidad innovadora. Entre los obstáculos para innovar que recaen sobre las empresas españolas, especialmente las pequeñas y medianas, cabe destacar la falta de capital humano especializado. Por ello, incorporar a personal cualificado constituye el primer paso para competir en el actual escenario mundial, pero utilizar correctamente el potencial creativo de nuestros jóvenes para innovar y generar valor añadido es el reto pendiente de la economía española.

Abstract

The mission of innovation policy is to provide incentives and coordinate the agents that participate in knowledge generation and transfer, from scientific pursuits to companies. Like industrial policy, innovation policy entails the adoption of a medium-term strategy, prioritising sectors and activities, putting an emphasis on fostering cooperation between system agents. During the last two decades, Spain has recorded great progress in the development of its scientific-technological system, although the corporate fabric is recording a regression in terms of innovative capacity. Among Spanish companies' obstacles to innovate, particularly small and medium enterprises, the lack of specialised human capital must be highlighted. This shortage is vitally important given the complementary nature of labour qualifications for activities related to R&D and innovation. In this regard, despite the fact that Spanish companies have university educated employees, they are victims of the poor management of human resources. For this reason, hiring qualified personnel is the first step to compete on the present-day world stage, as properly using the creative potential of our youth to innovate and generate added value is the pending challenge of the Spanish economy.

1. Introducción

Las políticas de innovación se enmarcan dentro del campo de la política industrial y están relacionadas directamente con las políticas científicas y tecnológicas. Agrupan una diversidad de intervenciones realizadas por diferentes niveles de gobierno con el objetivo de corregir el impacto derivado de los fallos de mercado y la falta de incentivos de las empresas para innovar. Nacen al abrigo de las políticas de transferencia tecnológica desarrolladas durante los años ochenta del siglo XX y amplían el colectivo de empresas al que se dirigen incluyendo, entre otros, las empresas pequeñas y medianas, las empresas que operan en ramas industriales maduras de escasa intensidad tecnológica y los territorios de poca tradición innovadora. En España las políticas de innovación surgen a partir de las iniciativas de algunos gobiernos regionales que, acogiendo a las competencias reconocidas por la Constitución española de 1978, inician una serie de actuaciones que persiguen fomentar el desarrollo económico, especialmente entre los territorios donde predominan las pequeñas y medianas empresas.

El objetivo de las políticas de innovación es reducir los fallos de mercado y las barreras que pudieran limitar las actividades de I+D y la innovación en las empresas, especialmente entre las

pequeñas y medianas empresas. Igual que la política industrial, las políticas de innovación no cuentan con una formulación única en términos de medidas e instrumentos. El tipo de medidas e instrumentos de las políticas de innovación se ha ido adaptando a los diferentes contextos históricos, la realidad de los sistemas de innovación y la posición relativa de cada economía.

Frecuentemente las políticas de innovación han sido confundidas con el conjunto de intervenciones públicas llevadas a cabo en el ámbito de la I+D. En este sentido, cabe afirmar que, a pesar de que no tendría sentido hablar de innovación empresarial al margen de la I+D, las infraestructuras tecnológicas y las estrategias de cooperación entre las empresas y las universidades, las políticas de innovación trascienden estos límites y afectan a un número más amplio de actores (Audretsch y Callejón, 2007).

Para situar en su contexto las políticas de innovación desarrolladas en las regiones pertenecientes a los países miembros de la Unión Europea es aconsejable adoptar una cierta perspectiva histórica.

En los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, la necesidad de modernizar las industrias básicas obligó a los gobiernos nacionales a destinar un volumen creciente de recursos para el fomento de la actividad científica en las instalaciones estratégicas, las universidades y los institutos públicos de investigación. La imperiosa necesidad de sanear y modernizar las industrias básicas, en especial el carbón y el acero, exigieron un compromiso directo de los gobiernos estatales desde los primeros pasos de la integración europea. Con los años, cobró fuerza la idea de que el conocimiento científico también es uno de los principales motores del progreso tecnológico y el cambio técnico y, poco a poco, el diseño y la financiación de la política científica pasó a ser responsabilidad de los gobiernos centrales; en particular, fue asumida por los ministerios competentes en materia científica y las universidades públicas (Soete, 2007).

Posteriormente, los problemas de reconversión industrial de mediados de los años setenta obligaron a diseñar una serie de políticas tecnológicas destinadas a las industrias consideradas como estratégicas. En contraste con las políticas científicas, las políticas tecnológicas tienen como objetivo clave favorecer el acceso al conocimiento técnico de las empresas que operan en las áreas tecnológicas estratégicas, especialmente aquellas que cuentan con mayor capacidad tractora sobre el resto de empresas. En el marco de las políticas tecnológicas, es tan relevante la generación de conocimiento técnico como el hecho de estrechar los vínculos entre el mundo académico y las grandes empresas industriales situadas en áreas estratégicas para la economía nacional.

Por último, desde el ajuste industrial de finales de los setenta del siglo XX, la importancia de las pequeñas y medianas empresas junto al creciente relieve del que goza el entorno geográfico donde opera la empresa, bien sea en distritos industriales, clústeres o sistemas territoriales de innovación, facilitaron la puesta en práctica de una serie de políticas de innovación que adoptaron una perspectiva más institucional y sistémica. El objetivo que persiguen dichas intervenciones públicas es integrar los actores del sistema de innovación y los distintos niveles de gobierno, locales, regionales y estatales. En las políticas de innovación destaca la participación de los distintos niveles de gobierno, así como la implicación de una diversidad de agentes,

desde estructuras intermedias, centros tecnológicos, universidades, organizaciones empresariales y sindicatos. Los diferentes niveles de gobierno y las instituciones implicadas comparten el objetivo de crear el entorno adecuado para que el mayor número posible de empresas locales superen los obstáculos que encuentran durante sus estrategias basadas en los proyectos de I+D y la innovación (Borrás y Lundvall, 2003).

Después de los cambios experimentados por la política industrial, desde mediados del siglo XX hasta la actualidad, las políticas científicas y tecnológicas se desplazaron del fomento de las grandes infraestructuras científicas financiadas con los recursos de los gobiernos nacionales y supranacionales hacia iniciativas más capilares centradas en las empresas locales y el desarrollo de entornos innovadores por parte de los gobiernos locales y regionales.

2. La justificación de las políticas públicas de innovación

El creciente protagonismo del conocimiento y de las actividades vinculadas a su generación y aplicación han puesto de manifiesto que los fallos de mercado relacionados con el conocimiento provocan pocos incentivos para que las empresas privadas inviertan en I+D. A pesar de ello, tal como afirmara Baumol (2002): «El capitalismo se ha convertido en una máquina de innovar». La velocidad con la que aparecen nuevas versiones que relegan a las obsoletas era inimaginable hace solo algunos años. Incluso a los consumidores más habilidosos les resulta complicado aprender las claves de las nuevas versiones cuando aún no dominan completamente los modelos obsoletos. Esta velocidad que experimentan los cambios sería impensable sin el protagonismo que detenta en nuestra sociedad el conocimiento.

Varios son los fallos de mercado que limitan los incentivos empresariales para participar en programas de I+D. Las dificultades de los inventores para apropiarse de las ganancias derivadas de los programas de I+D, la conducta oportunista de los *free-riders*, los resultados inciertos de los proyectos, los costes hundidos en los que incurren las empresas innovadoras o las asimetrías informativas entre agentes, entre otros aspectos, explican por qué los incentivos de las empresas privadas dan lugar a unas inversiones en I+D que se sitúan por debajo de las demandas sociales.

Desde el discurso de Kenneth Arrow (1962) en el encuentro del *National Bureau of Economic Research* (NBER) existe un gran consenso entre los académicos al considerar que los incentivos de las empresas privadas para invertir en I+D se sitúan por debajo del nivel óptimo que demanda la sociedad. La naturaleza del conocimiento en su calidad de bien económico es la principal responsable de la falta de incentivos que ofrecen los mercados privados para que las empresas inviertan sus activos financieros en proyectos de I+D innovadores.

Ante la provisión subóptima de las inversiones relacionadas con la I+D, los fallos de mercado justifican la participación de los gobiernos en el fomento de las actividades de investigación e innovación, tanto públicas como privadas. En este escenario, el principal objetivo de

los *policy makers* es alcanzar un nivel de inversión en I+D socialmente óptimo. Las diferencias entre los rendimientos privados y sociales de las actividades de I+D y la innovación es el mejor argumento para justificar el apoyo de los gobiernos a las actividades relacionadas con la investigación y la innovación. En las últimas décadas, la valoración favorable de la participación de los Estados en los ámbitos de la investigación, la transferencia de conocimiento y la innovación propiciaron que muchos gobiernos regionales, nacionales o supranacionales desplegaran un amplio abanico de incentivos directos e indirectos que tenían como principal objetivo facilitar las actividades de I+D y la innovación entre las empresas privadas.

No obstante, las actuaciones públicas orientadas al fomento de la actividad innovadora de las empresas con frecuencia incurren en una serie de *fallos de gobierno* ampliamente documentados por la literatura, tal como podemos observar en la Tabla 1. Los gobiernos desconocen, a menudo, el alcance de sus medidas y pueden ser capturados por grupos de interés que persiguen sus propios objetivos.

Tabla 1. Las políticas de innovación, instrumentos, fallos de mercado y fallos de gobierno

Fallo del mercado	Instrumento	Fallo del gobierno
Incertidumbre elevada: Si el sector potencialmente estratégico presenta una incertidumbre elevada y/o bajos beneficios económicos.	Fondos públicos para la investigación	Captación de interés: Cuando determinados grupos captan el interés público (el nombrado corporativismo científico-técnico) con escaso impacto económico e innovador.
Problemas de atraso de las empresas: Los problemas presupuestarios de las empresas a corto plazo.	Incentivos fiscales	Dependencia de las empresas: Cuando las deducciones de impuestos son más elevadas que los beneficios generados por la innovación misma.
Incapacidad de apropiación: El conocimiento es fácil de copiar y la innovación puede perder su elevada inversión en I+D.	Regulación de los derechos de propiedad intelectual	Bloqueo de la difusión: Cuando la sobreprotección de estos derechos puede generar situaciones con muy poca explotación y difusión del conocimiento.
Elevadas externalidades en la red y numerosos actores en el mercado: El mercado no es capaz por sí mismo de generar interconectividad, dando lugar a pérdidas de oportunidades en las dinámicas tecnológicas.	Estandarización	Bloqueo tecnológico (<i>lock-in</i>): Si el estándar definido colectiva y voluntariamente por las empresas bajo el amparo del gobierno no es el mejor en términos tecnológicos.
Baja difusión: Baja transparencia y accesibilidad al conocimiento generado por las instituciones de investigación públicas.	Instituciones puente	Política burocrática: Cuando las instituciones intermediarias trabajan más para su propio interés que para servir de puente entre la investigación y la industria.
Interés público, pero bajos incentivos privados: El alto riesgo genera una baja rentabilidad privada	Licitaciones tecnológicas	Escasa producción de conocimiento y baja difusión comercial: Si el conocimiento producido no es muy innovador o tiene poca difusión comercial.

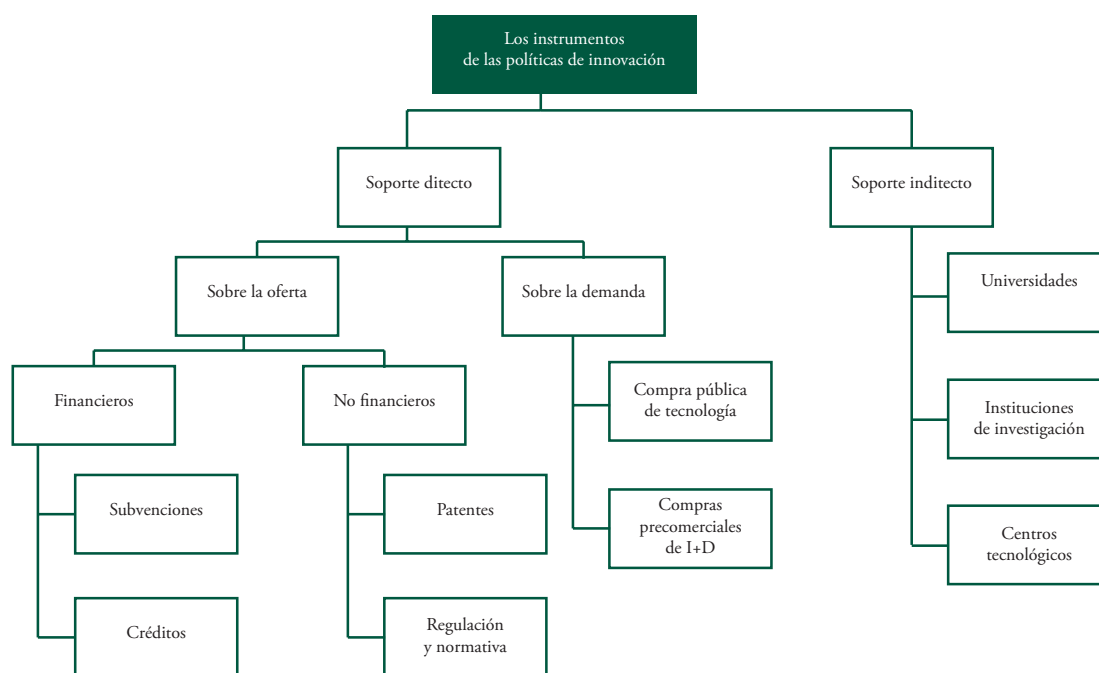
A pesar del creciente interés de los gobiernos por diseñar intervenciones en el marco de las políticas de fomento de la innovación, son escasos los trabajos que abordan con rigor los efectos de tales medidas. En efecto, el protagonismo de las regiones en el diseño de políticas de innovación no ha ido acompañado de la realización de estudios sobre el impacto de las

intervenciones emprendidas a escala local y regional (Blanes y Busom, 2004; González y Pazó, 2008; García-Quevedo y Afcha-Chávez, 2009). En presencia de externalidades asociadas al conocimiento la participación en las políticas de diferentes niveles de gobierno –europeo, nacional, regional y local– la coordinación en las políticas de fomento de la innovación aporta grandes ventajas (Baldwin y Martin, 2006).

Los instrumentos empleados por los gobiernos para fomentar los programas de I+D y la innovación han sido diversos (véase Figura 1). Un grupo de instrumentos inciden sobre el entorno de la empresa a través del apoyo público a las universidades, los institutos de investigación o los centros tecnológicos, mientras otras actuaciones recaen directamente sobre las empresas, fomentando la demanda de tecnología o reduciendo el coste en el que incurren las empresas durante sus proyectos de I+D. Por último, entre los instrumentos que recaen sobre la oferta podemos distinguir entre los instrumentos *verticales*, que a través de subvenciones, préstamos o compras de tecnología recaen sobre un colectivo de empresas seleccionadas, y los instrumentos *horizontales*, que mediante incentivos fiscales (créditos fiscales, desgravaciones sobre los impuestos de sociedades, etc.) están a disposición de todas las empresas y gozan de mayor transparencia (Colecchia, 2007).

Ahora bien, el apoyo público no solo se dirige a las actividades de I+D sino también a las actividades más próximas al mercado. Además, las ayudas públicas fomentan los proyectos individuales de la empresa innovadora y también potencian la participación de empresas innovadoras, centros tecnológicos y universidades en programas cooperativos (García-Quevedo, 2004).

Figura 1. Principales instrumentos de las políticas de innovación



Los dos instrumentos de apoyo a la I+D más empleados por los gobiernos europeos han sido, por un lado, las subvenciones a fondo perdido y los préstamos preferenciales, y por otro, los incentivos fiscales. Junto a estas medidas encontramos una serie de instrumentos que inciden sobre la demanda de tecnología a través de los contratos públicos, las compras estratégicas de productos de alta tecnología y los concursos, que han sido poco exploradas hasta la fecha.

3. Las políticas de innovación en España

Durante la primera década del siglo XXI, España ha visto incrementados los recursos destinados a la I+D, con tasas de crecimiento superiores a las registradas por el PIB facilitando, de este modo, una convergencia hacia los niveles de los países de nuestro entorno. A partir del ejercicio de 2011, esta trayectoria queda interrumpida por los efectos de la crisis y la errática política del gobierno español en materia científica y tecnológica. La economía española no solo se encuentra lejos de los países situados en la frontera tecnológica, sino que ha experimentado una preocupante pérdida de posiciones. Su posición geoestratégica, la proyección de determinados grupos industriales y financieros, así como el nivel de su sistema de ciencia y tecnología nos indican que la economía española tendría que disfrutar de una posición mejor que la que ocupa.

Según datos del *Innovation Union Scoreboard 2013*, España se sitúa entre los países denominados *innovadores moderados*, ocupando la posición 16.^a del *ranking* de la UE-27. Durante los ejercicios comprendidos entre 2008 y 2011, los países miembros de la UE registraron una convergencia en sus niveles de inversión en I+D respecto al PIB. Tanto en términos de α -convergencia –los países rezagados crecen a mayor velocidad que los líderes– como de β -convergencia –la dispersión entre países de los gastos en I+D sobre el PIB de los UE-27 se reduce–, la tendencia es inequívoca (Hollanders y Sadk, 2013). En el año 2012 dicha tendencia se rompe, en parte, por el estancamiento de las inversiones en I+D entre los países rezagados.

Podemos observar en la Tabla 2 las diferencias que existen en la inversión en I+D entre los países europeos. La UE se encuentra lejos de los niveles de I+D alcanzados por Estados Unidos y Japón. Solo Alemania, Suecia y Finlandia registran una intensidad de inversiones en I+D en consonancia con las registradas por las economías norteamericana y japonesa. Durante el período 2001-2012, la economía española parte de unos niveles de inversión en I+D sobre la producción nacional bajos, pero registra un crecimiento del 41,30 %, pasando del 0,92 % en el año 2001 al 1,30 % en el año 2012. Sin embargo, el ritmo de crecimiento de la participación del gasto en I+D sobre el PIB no es uniforme a lo largo del período. Desde los primeros síntomas de la crisis, el peso de la inversión en I+D sobre el PIB se estanca e incluso retrocede. En efecto, entre los años 2001-2008 el crecimiento de la I+D sobre el PIB fue del 43,43 %, mientras que entre los años 2009-2012 se aprecia una moderada caída del -3,70 %.

Las políticas científicas y tecnológicas erráticas llevadas a cabo por el Gobierno español y las agencias regionales se han traducido en una pérdida de posiciones respecto a otros países rezagados que han mantenido unas líneas de intervención más estables. No debemos olvidar que las políticas de fomento de la innovación precisan de una gran estabilidad dado que los resultados se obtienen al cabo de muchos años.

Tabla 2. Gastos de investigación y desarrollo sobre Producto Interior Bruto

Fecha	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UE (28 países)	1,86	1,87	1,86	1,82	1,82	1,84	1,84	1,91	2,01	2,00	2,04	2,06
UE (27 países)	1,87	1,87	1,86	1,83	1,82	1,84	1,84	1,91	2,01	2,01	2,05	2,06
Bélgica	2,07	1,94	1,87	1,86	1,83	1,86	1,89	1,97	2,03	2,10	2,21	2,24
República Checa	1,16	1,15	1,20	1,20	1,22	1,29	1,37	1,30	1,35	1,40	1,64	1,88
Dinamarca	2,39	2,51	2,58	2,48	2,46	2,48	2,58	2,85	3,16	3,00	2,98	2,99
Alemania	2,47	2,50	2,54	2,50	2,51	2,54	2,53	2,69	2,82	2,80	2,89	2,92
Estonia	0,70	0,72	0,77	0,85	0,93	1,13	1,08	1,28	1,41	1,62	2,37	2,18
Irlanda	1,09	1,10	1,16	1,23	1,25	1,25	1,28	1,45	1,69	1,69	1,66	1,72
España	0,92	0,99	1,05	1,06	1,12	1,20	1,27	1,35	1,39	1,40	1,36	1,30
Francia	2,20	2,24	2,18	2,16	2,11	2,11	2,08	2,12	2,27	2,24	2,25	2,26
Italia	1,08	1,12	1,10	1,09	1,09	1,13	1,17	1,21	1,26	1,26	1,25	1,27
Países Bajos	1,93	1,88	1,92	1,93	1,90	1,88	1,81	1,77	1,82	1,86	2,03	2,16
Austria	2,05	2,12	2,24	2,24	2,46	2,44	2,51	2,67	2,71	2,80	2,77	2,84
Polonia	0,62	0,56	0,54	0,56	0,57	0,56	0,57	0,60	0,67	0,74	0,76	0,90
Portugal	0,77	0,73	0,71	0,74	0,78	0,99	1,17	1,50	1,64	1,59	1,52	1,50
Eslovenia	1,49	1,47	1,27	1,39	1,44	1,56	1,45	1,66	1,85	2,10	2,47	2,80
Eslovaquia	0,63	0,57	0,57	0,51	0,51	0,49	0,46	0,47	0,48	0,63	0,68	0,82
Finlandia	3,32	3,36	3,44	3,45	3,48	3,48	3,47	3,70	3,94	3,90	3,80	3,55
Suecia	4,13	:	3,80	3,58	3,56	3,68	3,43	3,70	3,62	3,39	3,39	3,41
Reino Unido	1,77	1,78	1,73	1,67	1,70	1,72	1,75	1,75	1,82	1,77	1,78	1,72
Noruega	1,59	1,66	1,71	1,57	1,51	1,48	1,59	1,58	1,76	1,68	1,65	1,66
Estados Unidos	2,62	2,52	2,52	2,45	2,49	2,55	2,62	2,76	2,81	2,73	2,67	
China	0,95	1,07	1,13	1,23	1,32	1,39	1,40	1,47	1,70	1,76	1,84	
Japón	3,07	3,12	3,14	3,13	3,31	3,41	3,46	3,47	3,36	3,25	3,25	

Fuente: Eurostat.

Además, han de potenciar la inversión de I+D e innovación de las empresas junto a una diversificación productiva que facilite la especialización en sectores intensivos en la utilización de recursos tecnológicos. En este aspecto, la situación actual de la economía española es ciertamente preocupante por el peso reducido que alcanzan sus exportaciones de bienes y servicios de alta tecnología junto al creciente déficit de su balanza tecnológica. En este sentido, la participación

de las ramas de alta intensidad tecnológica en las exportaciones españolas es preocupante. Según datos del Banco Mundial, en el año 2000 las exportaciones de alta tecnología en la UE ascendían al 21,20 % del total de exportaciones, si bien en el año 2010 descendían al 15,27 %. La evolución de las ventas de bienes de alta tecnología en España sigue la misma trayectoria pero desde niveles muy inferiores. En efecto, en el año 2000 las exportaciones españolas de alta tecnología solo representaban el 7,98 % de las exportaciones, mientras que en el año 2010 su participación en el total de las exportaciones descendía al 6,35 %.

A pesar de que durante la primera década del siglo XXI España ha incrementado de forma continuada los recursos dedicados a I+D, la pérdida de posiciones experimentada con la irrupción de la crisis evidencia la necesidad de dar un salto cualitativo. La economía española, especialmente su industria, necesita materializar un cambio radical para conseguir escapar del club de los *innovadores moderados*, en el que nos incluye la Comisión Europea (Hollanders y Sadk, 2013).

Los datos que se desprenden del *Innovation Union Scoreboard 2013* sitúan a España en una posición nada optimista. Hollanders y Sadk (2013) distribuyen los veintisiete países miembros de la UE en cuatro grupos formados según el nivel de un índice compuesto de capacidad innovadora obtenido mediante la agregación de veinticinco indicadores relacionados con la I+D y las actividades de innovación.

El primer grupo incluye aquellos países que superan el índice correspondiente a la UE-27 en más de un 20 %. Este grupo está formado por los cuatro países que se sitúan en la frontera tecnológica europea (Dinamarca, Finlandia, Alemania y Suecia); por detrás encontramos al grupo de los *seguidores en la innovación*, formado por diez países que muestran un indicador agregado cercano al promedio europeo (Austria, Bélgica, Chipre, Estonia, Francia, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Eslovenia y el Reino Unido). Por detrás, encontramos al grupo de los *innovadores moderados*, que comprende a los países que presentan un índice agregado situado entre el 50 % y 90 % del promedio de la UE-27. Este colectivo está formado por nueve países, entre los cuales encontramos España (República Checa, Grecia, Hungría, Italia, Lituania, Malta, Portugal, Eslovaquia y España). Por último, encontramos el grupo de los *innovadores modestos*, que incluye a los países con niveles del indicador por debajo del 50 % de la UE-27 (Bulgaria, Letonia, Polonia y Rumanía).

En el ejercicio 2012, el índice correspondiente a la economía española era de 0,407 frente al de la UE-27, que alcanzaba el 0,544. España obtenía en términos relativos una posición del 74 %. Además, este escenario se vuelve preocupante cuando observamos la evolución del indicador. Durante el período 2008-2012, el índice de la UE-27 experimentó una tasa de crecimiento del 1,62 %, mientras que España registró únicamente el 0,87 %. En resumen, el *Innovation Union Scoreboard 2013* describe la situación de España como la de un innovador moderado que cuenta con un excelente y atractivo sistema de investigación (en particular, en la publicación de trabajos científicos en revistas internacionales), y entre sus puntos débiles destaca el descenso del capital riesgo, la caída de la inversión empresarial y el escaso apoyo a los emprendedores.

Estos datos muestran un escenario muy sombrío y ponen en evidencia las fragilidades del sistema de ciencia y tecnología del país, así como las carencias en la coordinación y el diseño de las políticas de fomento de la innovación empresarial llevadas a cabo desde diferentes niveles de gobierno. Algunas de las debilidades de las políticas públicas de fomento de la innovación están relacionadas con la falta de un consenso en el diseño de las intervenciones y otras debemos atribuirles a la descoordinación entre los diferentes niveles de gobierno.

Tabla 3. Los líderes de crecimiento en la innovación*

Grupo	Índice de crecimiento (%) 2008-2012	Los líderes de crecimiento (%)	Productores moderados (%)	Crecimiento lento (%)
Líderes en innovación	1,8	Dinamarca (DK 2,7)	Finlandia (1,9) Alemania (1,8)	Suecia (0,6)
Seguidores en la innovación	1,9	Estonia (EE 7,1) Eslovenia (SI 4,1)	Países Bajos (2,7) Francia (1,8) Reino Unido (1,2) Bélgica (1,1) Luxemburgo (0,7) Austria (0,7) Irlanda (0,7)	Chipre (-0,7)
Innovadores moderados	2,1	Lituania (LT 5,0)	Malta (3,3) Eslovaquia (3,3) Italia (2,7) Rep. Checa (2,6) Portugal (1,7) Hungría (1,4) España (0,9)	Grecia (-1,7)
Innovadores modestos	1,7	Letonia (LV 4,4)	Rumanía (1,2) Bulgaria (0,6)	Polonia (0,4)

* Las tasas anuales de crecimiento corresponden al período de cinco años. Los países se clasifican según su índice durante el período 2008-2012.

Fuente: *Innovation Union Scoreboard (2013)*.

Sin duda, una mejor sincronización en el diseño de las políticas de fomento de la innovación, desde las diferentes instancias implicadas, permitiría adaptar mejor las actuaciones a la realidad específica de cada entorno. En general, la coordinación de los agentes públicos afecta positivamente a los efectos de las políticas de innovación y facilita que los gobiernos implicados se adapten a las condiciones específicas de cada territorio (Tödtling y Trippl, 2005; Nauwelaers y Wintjes, 2008). En este sentido, conviene llevar a cabo un reparto transparente de las competencias con objeto de que cada nivel de gobierno cubra un grupo determinado de fallos de mercado que afecta negativamente a la generación de incentivos para que las empresas inviertan en actividades de I+D.

Al respecto, en el campo de las políticas de innovación, la UE adopta el principio de subsidiariedad y adopta una posición activa en aquellas iniciativas que no son cubiertas por el resto de niveles de gobierno. Según la Comisión Europea, la política de innovación es aquella

que ayuda a las empresas a obtener mejores resultados y contribuir al crecimiento, el empleo y la sostenibilidad. Para la Comisión Europea hay muchas herramientas políticas disponibles para lograr sus objetivos, que van desde el establecimiento de las condiciones marco de apoyo (por ejemplo, recursos humanos, un mercado interior, propiedad intelectual) para facilitar el acceso a la financiación y la evaluación comparativa de políticas hasta permitir la colaboración o el estímulo de la demanda a través de la regulación y la contratación pública.

En el caso del Gobierno español, las actuaciones en el campo de las políticas de tecnología y de innovación se enmarcan a través de diferentes planes interanuales, los programas de fomento de la ciencia y la tecnología, así como sus respectivas convocatorias competitivas. Una mención especial merece el Centro para el Desarrollo Tecnológico Industrial (CDTI), dependiente del Ministerio de Economía y Competitividad, que tiene como objetivo promover la innovación y el desarrollo tecnológico de las empresas españolas. El objetivo de la agencia es contribuir a la mejora del nivel tecnológico de las empresas españolas mediante ayudas públicas y la gestión de programas para participar en programas internacionales de cooperación tecnológica.

Entre las regiones españolas, las políticas de fomento de la innovación se caracterizan por su diversidad y por responder a trayectorias distintas. Entre las iniciativas que sobresalen por su trayectoria a lo largo de las últimas tres décadas destacan las políticas de innovación llevadas a cabo en la Comunidad Valenciana, Cataluña y el País Vasco.

En la Comunidad Valenciana, el Instituto de la Pequeña y Mediana Industria (IMPIVA) fue creado en el año 1984 con el objetivo de promover la innovación y apoyar a las pequeñas y medianas empresas a través de una serie de centros tecnológicos diseminados por el territorio. En Cataluña, el Centro de Innovación y Desarrollo Empresarial (CIDEM), creado en el año 1985, tenía como objetivo clave fomentar la innovación y la proyección internacional de las empresas catalanas. Por último, a lo largo de la década de los ochenta, la comunidad del País Vasco fue la primera en adoptar las competencias sobre el desarrollo regional, que fueron otorgadas por la Constitución española. El Gobierno vasco llevó a cabo su propia política de transferencia e innovación a través de la Agencia Vasca de Desarrollo Empresarial (SPRI). Desde su creación, dicho organismo, dependiente del Gobierno vasco, tenía como objetivo apoyar e impulsar una serie de programas de ayuda a las empresas locales. Un papel clave para llevar a cabo la política de desarrollo tecnológico fue encomendado a la potente red de centros tecnológicos diseminados por las concentraciones industriales de la región. El interés del Gobierno autónomo por desplegar una activa política de transferencia e innovación queda de manifiesto si tenemos en cuenta que entre los años 1989 y 2004 el presupuesto del gobierno vasco asignado a la política tecnológica fue de cuatro a cinco veces el asignado a la política científica (del 0,7 % al 1,2 % del presupuesto total frente al 0,2 % para la política científica).

A pesar de las ventajas que ofrece la cooperación interregional entre los departamentos y los institutos de desarrollo regional, existe una gran descoordinación vertical entre el gobierno español y los departamentos de las respectivas comunidades autónomas. Por tanto, la mayor sincronización de las actuaciones y, especialmente, las tareas relacionadas con la propia

evaluación de las políticas públicas mejoraría, sin duda, los resultados. Ante la aparición de diferentes niveles de intervención y la consiguiente proliferación de los instrumentos utilizados para fomentar la inversión de las empresas en I+D, surge además la necesidad de examinar los mecanismos de coordinación que regulan la intervención de las distintas agencias, nacionales y regionales, coordinación que en España presenta debilidades sustanciales (FECYT, 2007).

Además, la relevancia de las externalidades recomienda estudiar con profundidad el grado de complementariedad entre los instrumentos utilizados y los niveles de gobierno (Mohnen y Röller, 2005). Sin duda, esta es una de las cuestiones centrales en el análisis de políticas. Cambiar una variable de política puede no tener ningún efecto o incluso un efecto indeseable si otras variables de política no se cambian al mismo tiempo. Por ejemplo, ¿cuál es el efecto de los incentivos fiscales para estimular la I+D si las empresas no encuentran en el mercado de trabajo los especialistas que realizan las tareas de I+D? Conocer la naturaleza de las interrelaciones entre los instrumentos de elección puede ser un requisito previo para manejar con éxito las políticas de fomento de la innovación.

4. La evaluación de las políticas de innovación

Hasta hace pocos años, los estudios de innovación se centraban sobre todo en la I+D. Se hablaba de I+D, de la necesidad de aumentarla y de la conveniencia de que las empresas colaboraran más estrechamente con las universidades, los centros de investigación, etc.; pero últimamente se ha producido un cambio y el énfasis se ha ido desplazando hacia la innovación, en el sentido amplio de la aplicación productiva del conocimiento (Callejón, 2010). Además, recientemente han visto la luz algunos trabajos que evalúan las políticas de las agencias gubernamentales españolas, de ámbito tanto regional como central, que participan en la promoción y el fomento de la innovación (González y Pazó 2008; García-Quevedo y Afcha, 2009). Dichos trabajos analizan las diferencias que existen entre las actuaciones realizadas por las agencias regionales y el gobierno central, así como los efectos de los recursos destinados para ambos niveles de gobierno. Esta línea de trabajo se enmarca dentro de una serie de investigaciones precedentes que evalúan si existe un efecto adicional de las subvenciones públicas a la I+D.

En efecto, la mayoría de los trabajos que estudian los efectos de las ayudas públicas sobre la I+D parten del concepto de adicionalidad. Este criterio permite calibrar el efecto generado por los subsidios públicos sobre la conducta de la empresa en sus programas de I+D. Este método de evaluación compara una situación real y observable (por ejemplo, el gasto en I+D de las empresas subsidiadas) con una situación hipotética no observable sobre el gasto en I+D que llevaría a cabo la empresa en ausencia del subsidio. Cuando la empresa que recibe una ayuda pública invierte una cantidad superior en actividades de I+D que si no recibe ningún subsidio, se interpreta que la ayuda pública es adicional a la actividad de la empresa (efecto *crowding-out* parcial); mientras que cuando la empresa subsidiada invierte la misma cantidad en I+D nos encontramos ante un efecto desplazamiento total (efecto *crowding-out* total).

En España, la evidencia empírica sobre los efectos de las intervenciones públicas en materia de fomento de la innovación son escasas (Herrera y Heijs, 2007; González y Pazó, 2008). Entre dichos trabajos, destaca el realizado por Jose García-Quevedo y Sergio Afcha (2009) al analizar los efectos de la concesión de subvenciones a escala central y regional para una muestra de empresas españolas que realizan I+D durante el período 1998-2005. Estos autores abordan el efecto de las subvenciones centrales y autonómicas sobre el esfuerzo en I+D. Sus estimaciones muestran que, en el caso de las subvenciones centrales, el tratamiento resulta estadísticamente significativo, lo que pone de manifiesto la existencia de un efecto adicional en comparación con el esfuerzo en I+D de las empresas que no recibieron financiación pública.

En promedio, la financiación central genera un efecto adicional de un 0,56 % con relación al esfuerzo promedio de aquellas empresas que no han obtenido financiación del gobierno central, un resultado que los autores consideran relevante a tenor de que el esfuerzo promedio de las empresas que no recibieron financiación se sitúa en el 1,61 %. Dichos resultados concuerdan con los obtenidos en estudios similares para España. Herrera y Heijs (2007) obtienen un efecto de las subvenciones públicas del 1,80 % para el período 1998-2000, mientras que González y Pazó (2008) estiman una adicionalidad del 0,72 % en el esfuerzo innovador para el período 1990-1999.

Respecto a las ayudas procedentes de las agencias regionales, no se obtiene un efecto significativo, resultado que según los autores debe interpretarse con cautela porque las políticas de apoyo a la I+D presentan diferencias considerables entre las distintas regiones españolas.

5. Conclusiones

La misión de la política de innovación es proporcionar incentivos y coordinar los agentes que participan en la generación y la transmisión de conocimiento, desde la actividad científica hasta la empresa. La política de innovación, al igual que la política industrial, conlleva la adopción de una estrategia a medio plazo, con priorización de sectores y actividades, poniendo el énfasis en el fomento de la cooperación entre los agentes del sistema. Durante las dos últimas décadas, en España se han registrado grandes avances en el desarrollo del sistema científico y tecnológico; sin embargo, el tejido empresarial está registrando una involución en términos de capacidad innovadora.

En estos momentos, la economía española tiene delante una serie de tareas ineludibles si quiere dejar atrás el riesgo de caer en el pelotón de los países rezagados de la Unión Europea. Para salir de esta situación, y también de la crisis económica, es necesario diseñar una estrategia de crecimiento sostenible para generar valor. El problema que arrastra la sociedad española no radica tanto en la investigación como fuerza impulsora del cambio tecnológico y la innovación, sino en la escasa capacidad de su tejido productivo para innovar y penetrar en los mercados de alto valor añadido.

Estos cambios requieren un nuevo diseño de las políticas públicas de fomento de la innovación que elimine las barreras para adoptar nuevos métodos organizativos y llevar a cabo innovaciones de producto y de proceso. El colectivo de empresas innovadoras del país debe ser el referente a imitar por el resto del tejido productivo.

La limitada capacidad de las agencias gubernamentales para poder otorgar recursos públicos en forma de subvenciones directas, prestamos o desgravaciones fiscales obliga a diseñar unas políticas de innovación basadas en la eliminación de los fallos de mercado y los obstáculos financieros que reducen la capacidad de las empresas para invertir en I+D. Cuando las barreras a la innovación son eliminadas, las empresas pueden experimentar unos procesos de aprendizaje que facilitan la generación de conocimientos científicos de alto nivel. Este proceso dinámico en el seno de la empresa puede afectar favorablemente a otros proyectos de I+D de la misma empresa o de otras empresas.

Entre los obstáculos para innovar que recaen sobre las empresas españolas, especialmente las pequeñas y medianas, cabe destacar la falta de capital humano especializado. Esta carencia es de vital importancia dado el carácter complementario de la cualificación laboral con las actividades relacionadas con la I+D y la innovación. En este sentido, a pesar de que las empresas españolas cuentan con trabajadores con formación universitaria, son víctimas de una mala gestión del capital humano. Por ello, incorporar a personal cualificado constituye el primer paso para competir en el actual escenario mundial, pero utilizar correctamente el potencial creativo de nuestros jóvenes para innovar y generar valor añadido es el reto pendiente de la economía española.

Referencias bibliográficas

- ARROW, K. (1962): «The Rate and Direction of Inventive Activity: Economic and Social Factors»; *National Bureau of Economic Research*.
- AUDRETSCH, D. y CALLEJÓN, M. (2007): «La política industrial, actual conocimiento e innovación empresarial»; *Economía industrial* (363); pp. 33-46.
- BALDWIN, R. y MARTIN, P. (2006): «Coordination of industrial policy en the European Union»; *EIB Papers* 11(1), pp. 134-157.
- BAUMOL, W. J. (2002): *The Free-Market Innovation Machine*. Princeton University Press.
- BLANES, V. y BUSOM, I. (2004): «Who participates in R&D subsidy programs? The case of Spanish manufacturing firms»; *Research Policy* 33(10); pp. 1459-1476.
- BORRÁS, S. y LUNDVALL, B. (2003): «Repensant la racionalitat de les polítiques científiques, tecnològiques i d'innovació des de la perspectiva del coneixement»; *Coneixement i Societat* (3); pp. 6-25.

- CALLEJÓN, M. (2010): «¿Qué política industrial y tecnológica precisan las pequeñas y medianas empresas?»; *Revista Economía Industrial* (375); pp. 139-150.
- COLECCHIA, A. (2007): «Looking Ahead: What Implications for STI Indicator Development?»; OECD, ed.: *Science, Technology and Innovation Indicators in a Changing World: Responding to Policy Needs*; pp. 285-298.
- FECYT (2007): *Plan Nacional de investigación científica, desarrollo e innovación tecnológica, 2008-2011*. Comisión Interministerial de Ciencia y Tecnología, Madrid.
- FELDMAN, M. y AUDRETSCH, D. (1999): «Innovation in cities: Science-based diversity, specialization and localized competition»; *European Economic Review* 43(2); pp. 409-429.
- GARCÍA-QUEVEDO, J. (2004): «Do public subsidies complement business R&D? A Meta-analysis of the econometric evidence»; *Kyklos* 57(1); pp. 87-102.
- GONZÁLEZ, X. y PAZÓ, C. (2008): «Do public subsidies stimulate private R&D activities?»; *Research Policy* 37(3); pp. 371-389.
- HERRERA, L. y HEIJS, J. (2007): «Difusión y adicionalidad de las ayudas públicas a la innovación»; *Revista de Economía Aplicada* XV(44); pp. 177-197.
- HOLLANDERS, H. y ES-SADKI, N. (2013): *Innovation Union Scoreboard-2013*, European Union, Bélgica.
- MOHNEN, P. y RÖLLER, L. H. (2005): «Complementarities in innovation policy»; *European Economic Review* (6); pp. 1431-1450.
- NAUWELAERS, C. y WINTJES, R. (2008): «Innovation policy, innovation in policy: policy learning within and across systems and clusters»; en NAUWELAERS, C. y WINTJES, R., eds.: *Innovation policy in Europe. Measurement and strategy*. Edwar Elgar; pp. 225-269.
- SOETE, L. (2007): «From Industrial to Innovation Policy»; *Journal Industrial Competence Trade* (7); pp. 273-284.
- TÖDTLING, F. y TRIPPL, M. (2005): «One size fits all? Towards a differentiated regional innovation policy approach»; *Research Policy* (34); pp. 1203-1219.



CONSTRUYENDO UNA ECONOMÍA Y SOCIEDAD MÁS INNOVADORAS

Albert Bravo-Biosca
Nesta & Barcelona GSE

Resumen

El éxito de un país depende fundamentalmente de la calidad de dos factores: sus instituciones y su capital humano. Desafortunadamente, en España tenemos fracasos importantes en ambos ámbitos, y es necesario resolverlos si queremos completar con éxito la transformación hacia un nuevo modelo de crecimiento y de mejora del bienestar. Ello requiere innovar, en el sentido amplio de la palabra. Es decir, requiere difundir y adoptar prácticas innovadoras en todos los ámbitos de la sociedad y de la economía, tanto en el sector privado como en el sector público. Y, en particular, requiere innovar en nuestras instituciones, en nuestro enfoque educativo, y en nuestras políticas de apoyo a la innovación. No existe una receta mágica para completar la transformación hacia un nuevo modelo productivo basado en la innovación. En este artículo en primer lugar trataré brevemente algunas opciones para innovar en estos dos ámbitos (nuestras instituciones y nuestro capital humano) y, seguidamente, comentaré otras posibles medidas de apoyo a la innovación en el sector privado, basadas mayoritariamente en ejemplos implementados en el Reino Unido.

Abstract

A country's success fundamentally depends on the quality of two factors: its institutions and its human capital. Unfortunately, there have been important failures in both areas, and they must be resolved if we want to successfully complete the transformation to a new growth model and an improved state of wellbeing. This requires innovation, in the broadest sense of the word. In other words, it requires the propagation and adoption of innovative practices in all areas of society and the economy, both in the private and public sectors. In particular, it requires innovation at our institutions, in our educational focus and in our policies to support innovation. There is no magic formula for completing this transformation toward a new production model based on innovation. However, its main ingredients are no secret: improve the quality at our institutions, increase our human capital and foster a culture of experimentation at companies, schools and in the public sector. For this reason, several options will be briefly set out for innovating in these two areas (our institutions and our human capital) and, subsequently, other possible measures to support innovation in the private sector will be commented on, the majority based on examples implemented in the United Kingdom

El éxito de un país depende fundamentalmente de la calidad de dos factores: sus instituciones y su capital humano. Desafortunadamente, en España tenemos fracasos importantes en ambos ámbitos, y es necesario resolverlos si queremos completar con éxito la transformación hacia un nuevo modelo de crecimiento y de mejora del bienestar.

Ello requiere innovar, en el sentido amplio de la palabra. Es decir, requiere difundir y adoptar prácticas innovadoras en todos los ámbitos de la sociedad y de la economía, tanto en el sector privado como en el sector público. Y, en particular, requiere innovar en nuestras instituciones, en nuestro enfoque educativo, y en nuestras políticas de apoyo a la innovación. En otras palabras, no servirá de mucho tener buenos programas de apoyo a la innovación mientras nos mantengamos a la cola del informe PISA en calidad educativa o mientras nuestras instituciones estén controladas por unas *élites extractivas*, tanto políticas como empresariales.¹

Por esta razón, en primer lugar trataré brevemente algunas opciones para innovar en estos dos ámbitos –nuestras instituciones y nuestro capital humano– y, seguidamente, comentaré otras posibles medidas de apoyo a la innovación en el sector privado, basadas mayoritariamente en ejemplos implementados en el Reino Unido.

¹ Acemoglu y Robinson (2012) describen con detalle el efecto pernicioso que genera tener una economía y sociedad dominadas por unas *élites extractivas*.

1. Innovar en nuestras instituciones

La respuesta que se ha dado en España a la crisis actual —una combinación de austeridad, devaluación interna y reformas estructurales— es sesgada tanto en el diagnóstico como en su aplicación, y pone de manifiesto que hay margen para adoptar iniciativas innovadoras.

Por ejemplo, la austeridad, si bien es necesaria, se nos presenta como el resultado de un gasto público excesivo, cuando este es más bajo en España que en la mayoría de países europeos. El problema es otro, gastamos mal y recaudamos poco, antes de la crisis y también durante esta.² Por ejemplo, hemos recortado la inversión pública en I+D, deshaciendo muchos de los progresos conseguidos en la última década, mientras continuamos construyendo trenes de alta velocidad de dudosa rentabilidad³. Por ello, es evidente que nos faltan nuevos mecanismos para mejorar la eficiencia del gasto público, como una agencia independiente que realice y publique análisis coste-beneficio para inversiones en infraestructura (antes de su inicio)⁴; una base de datos online con toda la contabilidad de todos los organismos públicos transacción a transacción⁵; o una red de centros de evidencia y evaluación para las distintas áreas de gobierno.⁶ Recaudar más exige realizar de una vez por todas la reforma fiscal que lleva años de retraso, pero también requiere una lucha efectiva contra el fraude, adoptando medidas que provoquen un rápido cambio cultural como, por ejemplo, la *IRS Whistleblower Office* de Estados Unidos⁷.

Asimismo, la devaluación interna puede ser necesaria para recuperar competitividad con respecto a Alemania y otras economías europeas, pero demasiado a menudo se olvida que, si bien los salarios subieron por encima la media europea desde la introducción del euro, las rentas del trabajo con respecto al PIB cayeron significativamente durante este periodo⁸. En otras palabras, los márgenes empresariales (y también los precios) subieron más rápidamente que los salarios, por lo que la solución no puede pasar solamente por una moderación salarial, sino que requiere, al mismo tiempo, una bajada de precios⁹. Por ello, liberalizar mercados poco competitivos es necesario, pero también se podrían introducir otras medidas complementa-

² El gasto público español con respecto al PIB era 7-9 puntos porcentuales inferior a la media europea en los años que precedieron el inicio de la crisis, situándose entre el tercio de países con menos gasto público, y todavía sigue siendo inferior a la media europea. Mientras tanto, la recaudación con respecto al PIB era 4-6 puntos porcentuales inferior en el período pre-crisis, y con la crisis llegó a ser hasta 10 puntos porcentuales más baja que la media europea (fuente: Eurostat).

³ El contraste con el debate sobre la alta velocidad en el Reino Unido es muy instructivo. El debate sobre la conveniencia de construir la primera gran línea de alta velocidad conectando las principales ciudades inglesas con Londres ocupa portadas de periódicos, incluidos los análisis coste-beneficio (por ejemplo, una reciente portada del *Financial Times* detallaba como los 21.000 millones de libras de beneficios esperados como consecuencia de la reducción en el tiempo de viaje se reducían sustancialmente una vez se consideraba la mayor facilidad para trabajar en los trenes como resultado de las tecnologías móviles).

⁴ La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal creada recientemente no solo será de dudosa independencia al depender directamente del ministro, sino que su misión es solamente garantizar la estabilidad presupuestaria, y no tiene el mandato de mejorar la eficiencia del gasto público ni de evitar el despilfarro.

⁵ Un ejemplo es *Openspending.org*, una plataforma pensada para capturar y difundir cada una de las transacciones, pagos, contratos, etc. de los gobiernos y organismos públicos en una base de datos abierta («open data»). Abrir en tiempo real toda la contabilidad interna de la administración es algo en lo que la ley de transparencia aún se queda corta.

⁶ *What Works Network*, la red independiente de centros de evidencia (*Evidence Centres*) lanzada recientemente por el gobierno británico para compilar la evidencia empírica sobre la efectividad de distintas políticas públicas, constituye una de las iniciativas que se podría replicar, y hay muchas otras.

⁷ La Agencia Tributaria de Estados Unidos (IRS) recompensa a todos aquellos en cualquier parte del mundo que proporcionen datos sobre defraudadores fiscales con hasta un 30 % de lo recaudado gracias a esa información, una medida de disuasión mucho más efectiva que incentivar a los defraudadores con una amnistía fiscal (que legalizó 40.000 millones y solo recaudó unos mil, un tipo efectivo del 3 %, sin contar sus otros efectos perniciosos). Un enfoque similar al de los *länders* alemanes que compran CD de datos a banqueros suizos, pero mucho más transparente, y además aplicable en todo el mundo sin necesidad de colaboración de las autoridades en paraísos fiscales.

⁸ Las rentas del trabajo con respecto al PIB durante la última década en España han estado por debajo de la media europea (UE-15) y han sido más bajas que en países con modelos muy distintos, como por ejemplo Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Italia o Francia. En 2012 las rentas del trabajo con respecto al PIB en España eran entre 5 y 10 puntos porcentuales más bajas que en estos países (fuente: OECD).

⁹ Idealmente, una bajada de precios relativos en un escenario de mayor inflación a nivel europeo.

rias como, por ejemplo, crear un repositorio centralizado de precios, *online* y abierto¹⁰, que permita a emprendedores innovadores desarrollar aplicaciones que mejoren la transparencia de precios, reduzcan la inercia en los consumidores, e incrementen la competencia efectiva. Y es que impulsar una mayor competencia es también una de las maneras más efectivas de incentivar y acelerar la difusión de prácticas innovadoras.

Estos son solamente algunos ejemplos de las muchas iniciativas innovadoras que se podrían introducir en nuestras instituciones, y que serían un buen complemento a las grandes reformas estructurales, muchas de ellas analizadas en detalle en otros capítulos de este volumen.

La innovación genera ganadores y perdedores, y una de nuestras tragedias es que aquellos que deben liderar el proceso de mejora de nuestras instituciones serían los grandes perjudicados por estos cambios (y Europa, lamentablemente, se olvida en sus condiciones de imponer reformas de mejora institucional).

Pero lo cierto es que construir una sociedad innovadora requiere de unas instituciones que tengan voluntad de experimentar e innovar en su propio seno, abiertas a nuevas ideas (originales o copiadas de otros latitudes), ágiles y flexibles sin miedo al cambio, con visión de futuro y rendición de cuentas, y que, por encima de todo, estén al servicio de los ciudadanos y de la creación de riqueza colectiva. Generar dinámicas de cambio no es fácil, y en pocas áreas es más necesario que en la de adaptar nuestro capital humano a la oportunidades y demandas de una economía más innovadora.

2. Innovar en capital humano

El talento es el ingrediente principal para innovar. Asimismo, la difusión de nuevas prácticas y tecnologías depende de la capacidad del capital humano de un país para absorberlas. Y en España, aunque también hay éxitos, acumulamos varios fracasos. Aparecemos cerca de la cola en las pruebas PISA, tanto si nos fijamos en los mejores como en los peores estudiantes¹¹, así como también en las nuevas pruebas PIIAC para adultos de la OCDE¹². Asimismo, hemos sufrido un nivel de fracaso escolar que duplica la media europea, con casi un 30 % de la población entre 18-24 años sin haber completado el bachillerato, una rémora que puede perdurar a lo largo de toda su vida laboral.

Las recetas para solucionar esta situación son muchas, desde diseñar reformas educativas con vocación de permanencia (es decir, con consenso), o mejorar la formación profesional con modelos duales, sin olvidarse de los llamados *soft skills*¹³, una asignatura pendiente en nuestro país.

¹⁰ Por ejemplo, se podría requerir a todos los grandes distribuidores en varios sectores que proporcionaran a este repositorio todos los precios actualizados de sus productos y servicios en tiempo real.

¹¹ Comparado con los países de nuestro entorno, hay muchos menos estudiantes con un rendimiento sobresaliente (nivel 5 y 6) y muchos más con resultados mediocres (nivel 1 o inferior).

¹² Aunque el gran incremento de la población con estudios universitarios de las últimas décadas tendría que contribuir a mejorar estos resultados en el futuro.

¹³ Como capacidad de trabajo en equipo, liderazgo, pensamiento crítico, creatividad, actitud constructiva, habilidades comunicativas, etc.

Un ejemplo interesante es la *Education Endowment Foundation* en el Reino Unido, un fondo público de 125 millones de libras que tiene como misión experimentar con distintos enfoques educativos y mejorar la evidencia empírica sobre su efectividad, y que en la actualidad está realizando más de 50 pruebas controladas aleatorias (RCT) en un millar de escuelas para testar distintos métodos pedagógicos y tecnologías educativas.

Si bien otros artículos en este volumen cubren el reto de la educación con más detalle, hay dos áreas sobre las cuales conviene profundizar en este contexto: la adaptación a la revolución digital y la formación de parados para actualizar o reconvertir sus conocimientos.

2.1. Una educación adaptada a la revolución digital

Estamos viviendo una auténtica revolución digital. De modo similar a lo que representó la introducción de la máquina de vapor o la electricidad (otras GPT¹⁴), las TIC están transformando la estructura de nuestras economías, generando nuevas oportunidades para crear o reinventar modelos de negocio en muchos sectores.

Internet y las TIC no son ni serán la única fuente de innovación, pero las tecnologías digitales van a jugar un papel extremadamente importante en muchas de las futuras innovaciones en ámbitos tan variados como, por ejemplo, el sector energético (las redes eléctricas inteligentes o *smart grids* no se pueden entender sin las TIC), el sector automovilístico (los sensores de un coche actual ya generan millones de datos, y aún se incrementarán más con la introducción de coches sin conductor), o en el ámbito de la salud (entre otros, la secuenciación del genoma humano y la medicina personalizada no sería posible sin los continuos avances de las TIC, y la capacidad de diagnóstico médico con algoritmos informáticos está creciendo rápidamente). Pocos sectores quedaran al margen del impacto transversal de las TIC, y aún menos en el ámbito de los servicios, que representan la mayor parte de nuestras economías.

Por todo ello es vital preparar a las nuevas generaciones para que sean capaces de adaptarse y explotar esta nueva realidad económica que las tecnologías digitales configuran. Otros países ya han tomado nota.

Por ejemplo, el Reino Unido acaba de modificar el currículum en todas las escuelas para incorporar una nueva asignatura, obligatoria desde los 5 hasta los 16 años de edad, que instruirá a los estudiantes a nivel teórico, pero también con un fuerte componente práctico, sobre los principios fundamentales de computación (como lógica, algoritmos o programación informática entre otros). Esta asignatura sustituirá los actuales cursos de informática en las escuelas, muy poco ambiciosos y en la práctica concentrados a veces en enseñar aplicaciones como Office o diseño de páginas web.

También en el Reino Unido están apareciendo nuevas iniciativas para que los estudiantes aprendan practicando¹⁵. Raspberry Pi es un ordenador de bajo coste, del tamaño de una

¹⁴ *General Purpose Technologies.*

¹⁵ *Learning by making.*

tarjeta de crédito, para que niños y jóvenes se inicien en el mundo de la informática –no solo como usuarios sino también como programadores–, y cuyas ventas ya exceden el millón de unidades. Otro ejemplo es *Make Things Do Stuff*, una plataforma online que pretende educar 100.000 niños y jóvenes sobre cómo utilizar los ordenadores para crear programas y construir herramientas digitales¹⁶.

Todo ello con un solo objetivo: incrementar las habilidades digitales para asegurar que las nuevas generaciones puedan aprovechar al máximo las nuevas oportunidades que la revolución digital ha generado para innovar.

2.2. Una formación de parados que se aproveche de la revolución digital

¿Qué hacer con las generaciones que ya han alcanzado el mercado laboral, recientemente o hace ya bastantes años? Con una tasa de paro de más del 25 % es difícil comprender por qué no estamos utilizando este tiempo para mejorar la formación de millones de personas.

En la actualidad en España hay casi 6 millones de parados, cuyas opciones generalmente son: salir a buscar trabajo, quedarse en casa, hacer *trabajillos*, o emigrar. Desgraciadamente, con los niveles de paro actual no es particularmente útil para nadie si todos aquellos que están en el paro dedican su tiempo a perseguir el mismo número limitado de ofertas de trabajo, ya que solo genera frustración y, además, es ineficiente.

Por esta razón, nos tendríamos que asegurar que todo este tiempo (y, probablemente, no estamos hablando de meses sino desgraciadamente de años para mucha gente) no se *pierde*, sino que se convierte en una oportunidad para mejorar el capital humano del país; en definitiva, en una inversión que ponga las bases para una economía más productiva de cara al futuro.

En otros tiempos, proporcionar formación a millones de parados hubiera sido muy difícil y extremadamente caro. Sin embargo, gracias a las tecnologías digitales es perfectamente posible y además barato. Solo hace falta ver los distintos contenidos online que *EdX* (de Harvard y MIT), *Coursera*, *Khan Academy* o *Code Academy* ofrecen gratuitamente a cualquiera que esté interesado, por citar solo algunos ejemplos entre muchos otros *MOOC*¹⁷ y herramientas de aprendizaje online que existen hoy en día.

¿Por qué no aprovechamos estos recursos? Por ejemplo, se podría desarrollar una plataforma *online* (o varias) que agregara distintos contenidos y conectara a los parados con estas oportunidades de aprendizaje y, al mismo tiempo, requerir a las personas que están cobrando subsidio de paro u otras ayudas que participaran en programas de formación.

En la práctica, se trataría de ofrecer una combinación de módulos de formación personalizada a la situación de cada individuo. Habilidades digitales como programación informática son sin duda una de las áreas que se debería incorporar, pero una plataforma de este tipo se

¹⁶ Permitiéndoles convertirse en *digital makers*.

¹⁷ *Massive Open Online Courses*.

podría utilizar para proporcionar formación en otras áreas donde tenemos lagunas importantes. Por ejemplo, se podrían incorporar módulos de idiomas (como de inglés o chino), otros sobre conocimientos especializados para distintos tipos de profesión, y también módulos que ayudaran a ampliar horizontes, estimular la creatividad y fomentar una actitud emprendedora (algunas *TED Talks* pueden ser una fantástica fuente de inspiración).

Medio, uno, o dos años de estudio intensivo podrían contribuir a una gran mejora del capital humano que compensara, en parte, nuestros pobres resultados en las pruebas PISA y PIIAC de la OCDE, así como el alto fracaso escolar acumulado. Sería además un tiempo mucho más bien aprovechado que estar en el paro sin hacer poco o nada; por desgracia, la alternativa más probable para millones de personas en una situación tan difícil como la actual.

Una iniciativa como esta podría ser un elemento incluido en la reforma de las políticas activas de ocupación que, dicho sea de paso, ejemplifica de nuevo la poca agilidad, ambición e innovación de nuestras instituciones, pues 5 años después del inicio de la crisis y con un paro altísimo aún no se ha completado. Sin embargo, para evitar retrasos y dado que cada mes cuenta, esta plataforma online se podría poner en marcha de forma independiente en 3 meses –si hubiera la voluntad política de hacerlo– sin necesidad de esperar a que se complete la reforma de las políticas activas, y además sería compatible con las políticas de ajuste presupuestario dado su bajo coste¹⁸.

En resumen, deberíamos intentar hacer lo mejor posible en la difícil situación en la que nos encontramos y, dado que desafortunadamente el paro no desaparecerá de un día para el otro, hay que crear alternativas que, al menos, permitan que este tiempo sirva para mejorar el capital humano del país y su capacidad para innovar en el futuro, algo que las tecnologías digitales ya nos permiten hacer hoy.

3. Políticas de apoyo a la innovación en el sector privado

3.1. El déficit de innovación en el sector privado

En España tenemos un déficit importante de innovación en el sector privado, con un impacto muy negativo en la productividad. El crecimiento de la productividad del trabajo desde 1995 en España ha sido muy inferior al de otras economías europeas. Asimismo, la productividad total de factores, que a veces se usa como indicador de innovación, experimentó tasas de crecimiento negativas durante este período.

Las causas que explican estos pobres resultados son múltiples y están interrelacionadas. Una de las razones principales es la dimensión empresarial. Por ejemplo, el tamaño promedio de las empresas españolas es más pequeño que el de las empresas danesas, a pesar de la dife-

¹⁸ Sería suficiente organizando un *startup weekend*, *hackathon* y/o una aceleradora (programas de 10 semanas para lanzar nuevas empresas) que invitara a emprendedores y programadores a desarrollar distintas alternativas de plataforma que conectasen a los usuarios con contenidos externos, incorporando mecanismos de asesoramiento y verificación. Después solo sería necesario seleccionar las mejores plataformas e introducirlas en versión beta, mientras se continúan introduciendo mejoras, se experimenta con distintas alternativas, y se evalúa y compara su efectividad.

rencia que existe en cuanto a la dimensión de ambas economías. No es coincidencia que sean Grecia, Portugal, Italia y España los países europeos con menor tamaño empresarial. Esto limita las oportunidades para invertir en innovación y aprovechar las economías de escala, siendo el resultado una menor productividad de las pymes en comparación con empresas de mayor tamaño. La dimensión empresarial también limita las opciones exportadoras de una empresa, lo que hace que solo el 12 % de las empresas manufactureras españolas hayan exportado en el período 2001-2011, y que nuestras exportaciones, que globalmente han resistido, estén mucho más concentradas en una minoría de empresas en comparación con otros países. Existen varias barreras al crecimiento de nuestras empresas, discutidas extensamente en otros capítulos de este volumen. Solucionarlas es una condición necesaria para mejorar la capacidad de innovación de la economía española.

Otro posible factor que influye en la productividad de nuestra economía, y sobre el que solo se puede especular debido a la falta de datos para España, es la calidad de nuestros gestores empresariales. Una serie de estudios de la *London School of Economics* y McKinsey examinó y puntuó la gestión empresarial de una muestra de empresas de varios países, incluyendo nuestros vecinos Italia, Grecia y Portugal¹⁹. Los datos muestran que en estos países mediterráneos existe una proporción particularmente alta de empresas con gestores de baja calidad, sin que las presiones competitivas les obliguen a mejorar o a abandonar el mercado (como sí pasa en el norte de Europa o Estados Unidos). Esta serie de estudios revela también que las empresas familiares cuyos directivos actuales son los hijos y nietos de los fundadores tienen, de media, una peor puntuación en relación a su capacidad de gestión. Y, finalmente, concluyen que diferencias en la calidad de los gestores empresariales puede explicar diferencias de productividad de entre 5 y 15 puntos porcentuales entre países. Sería útil realizar un estudio de estas características en España para tener mejor información sobre la importancia de este factor, pues en última instancia son los gestores empresariales los que tienen la llave en sus manos para crear empresas más innovadoras y productivas. Si ellos no están a la altura y no hay suficiente competencia, la difusión de prácticas innovadoras se resiente.

En resumen, la dimensión empresarial y la calidad de nuestros gestores empresariales tienen un impacto en la capacidad del sector privado para generar y absorber innovaciones. Esto explica, en parte, los pobres resultados de España en las estadísticas de I+D y de número de investigadores, donde aparece en la cola de Europa (de nuevo junto con Italia, Grecia y Portugal), con el sector privado mostrando unos niveles particularmente bajos.

Sin embargo, la inversión en I+D es solo un componente en el proceso de innovación, cuya importancia depende en gran medida del sector. Es particularmente importante para innovar y crear capacidad de absorción de nuevos avances científicos en sectores como la industria de alta tecnología o el sector farmacéutico. Pero tiene un papel mucho menos importante en otros sectores, donde la capacidad de generar nuevos modelos de negocio, el diseño, o la habilidad de crear organizaciones más eficientes constituyen los factores que determinan el éxito o fracaso de los procesos de innovación. Por esto existen muchas empresas innovadoras de éxito con una

¹⁹ BLOOM *et al.* (2012).

inversión en I+D relativamente baja, desde Ikea o Zara, pasando por Starbucks o Easyjet. Un ejemplo paradigmático es Wal-Mart, que con su eficiente adopción de las TIC demuestra que el beneficio de las nuevas tecnologías no siempre es capturado por aquellos que las desarrollan, sino por aquellos que saben adoptarlas y sacar el máximo provecho de ellas²⁰.

Esto no significa que la inversión en I+D no sea necesaria, y todavía menos que esté justificado recortarla durante la crisis como estamos haciendo en la actualidad. Pero es un recordatorio que la innovación es más que I+D, y que tanto las políticas como las métricas de innovación deben tenerlo en cuenta.

Como dice el dicho, *what gets measured gets done*. El hecho que las métricas de innovación durante décadas se hayan concentrado en I+D y patentes ha derivado en políticas de innovación focalizadas principalmente en incrementar la inversión en I+D, olvidándose de otros factores importantes. Es por ello que en los últimos años se han desarrollado nuevas métricas que intentan capturar la inversión en actividades innovadoras y no solo en I+D. El enfoque que más éxito ha tenido es la medición de la inversión en activos intangibles y su contribución al crecimiento del PIB. Desarrollado inicialmente en EEUU (Corrado *et al.*, 2005) y posteriormente en el Reino Unido (Goodridge *et al.*, 2012), este enfoque ha sido recientemente adoptado por la OCDE como modelo para entender las fuentes de crecimiento económico en las economías avanzadas (OECD, 2013).

La inversión en activos intangibles incluye muchos de los otros activos que son generalmente necesarios para adoptar, comercializar y beneficiarse de nuevas ideas. Por esto, además de la inversión en I+D, incluye también la inversión en diseño, mejoras organizativas, formación de trabajadores, software, publicidad e investigación de mercados²¹.

Los datos muestran que la inversión en I+D tan solo representa una pequeña parte de la inversión total en activos intangibles, concretamente un 14 % en España en el 2010²². Incrementar la difusión de prácticas innovadoras requiere por ello considerar el otro 86 % de inversión en activos intangibles. Estos son particularmente importantes en el sector servicios, donde la I+D está menos presente que en la industria²³.

Como se puede observar en el Gráfico 1, España está en la cola de Europa, junto con Italia, Grecia y Portugal, en términos de inversión en activos intangibles en el sector privado, invirtiendo en ellos solo el 6 % del VAB en la década 2000-2010²⁴, comparado con más de un 13 % en países como Suecia o Estados Unidos.

²⁰ Por esto, la contribución al crecimiento económico de EEUU resultante de la adopción de las TIC es tres veces más alta que la contribución de las industrias que las fabrican (Oulton, 2010). En Europa (y España), los beneficios de la adopción de las TIC son menores debido a su menor penetración. Otro ámbito donde hay margen de mejora.

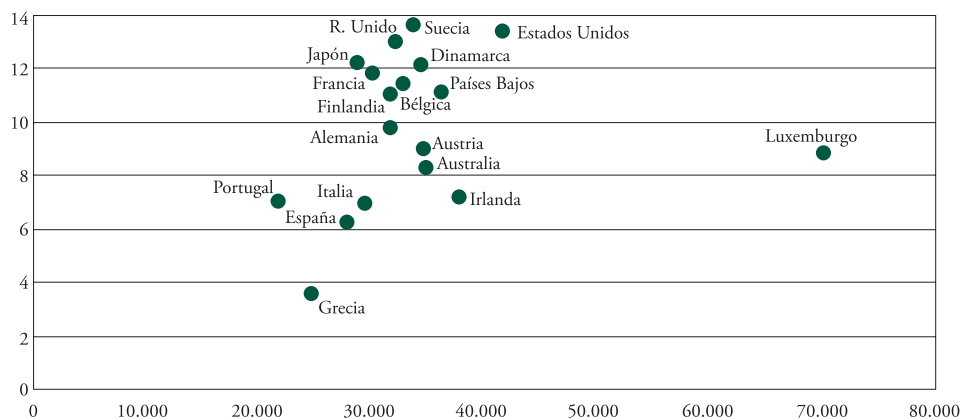
²¹ También incluye otras categorías como el desarrollo de copyright y prospecciones de minerales.

²² El porcentaje de la I+D con respecto al total de la inversión en activos intangibles en España (14 %) es algo más alto que en el Reino Unido (10 %) aunque más bajo que la media europea (17 %). Ver Corrado *et al.* (2012) en www.INTAN-Invest.net para obtener los datos detallados por categoría y país.

²³ Aunque es la industria la que aun así tiene un mayor nivel de inversión en activos intangibles.

²⁴ Valor añadido bruto (VAB) en el sector privado.

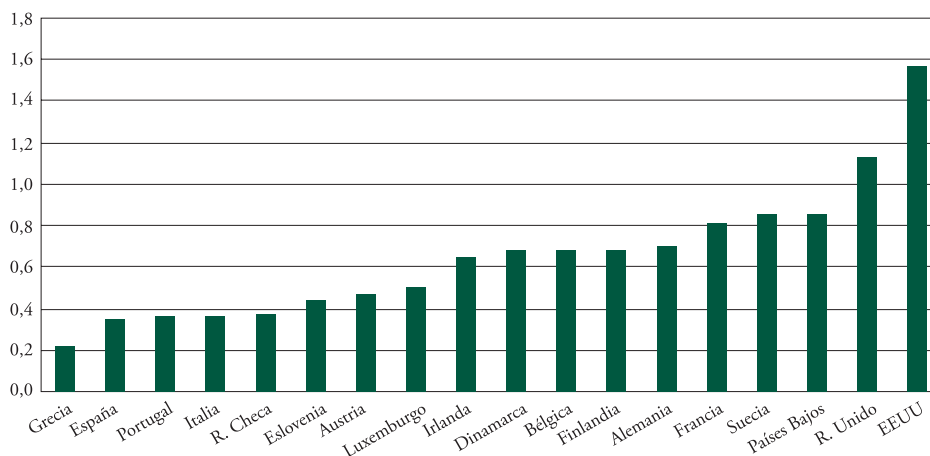
Gráfico 1. Inversión en activos intangibles y PIB per cápita (2000-2010)



Fuente: Intan-Invest/OECD (2013).

El contraste con la inversión en activos tangibles en ese mismo período es revelador (Gráfico 2). En países como Estados Unidos o Gran Bretaña, se invierte más en crear activos intangibles que en crear activos tangibles. En los países del sur de Europa, incluida España, la inversión en activos intangibles es tan solo un tercio de la inversión en activos tangibles (y eso excluyendo la inversión en vivienda).

Gráfico 2. Composición de la inversión del sector privado.
Ratio inversión en intangibles *versus* tangibles (2000-2010). En porcentaje



Fuente: Intan-Invest (Corrado *et al.*, 2012). Activos tangibles excluyendo vivienda.

Las consecuencias son previsibles. Solo hace falta preguntarse qué es lo que hace que Apple sea la empresa con la mayor capitalización bursátil del mundo. ¿Sus edificios, sus fábricas y su maquinaria? ¿O su diseño, sus modelos de negocio, su capacidad de desarrollar e integrar tecnología, su poder de marca, su estructura organizativa y una plantilla bien formada y creativa?

Es por esto que los países con una inversión más baja en activos intangibles son también los que tienen peores indicadores de innovación así como una baja productividad.

La apuesta para incrementar substancialmente la inversión en activos intangibles tiene que ser liderada por nuestra clase empresarial. Aunque como se discute en la próxima sección el sector público puede ayudar, en última instancia son los empresarios los que con sus decisiones pueden revertir esta situación, pero ello requiere un cambio importante de mentalidad.

3.2. Algunas ideas del mundo anglosajón para favorecer la difusión de prácticas innovadoras

Existe una larga lista de reformas que pueden contribuir a crear una economía más innovadora, si bien el impacto de todas ellas no es el mismo. Buenas instituciones y capital humano son una condición básica, seguidas de un buen marco regulatorio. Avanzaremos poco mientras sigamos teniendo un marco regulatorio para empresas pensado más en el siglo XIX que en el XXI, y las reformas actuales no parecen que vayan a corregir esto²⁵. O mientras no tengamos una *ley de bancarrota personal*, como tienen la mayoría de países, que dé una segunda oportunidad a los emprendedores fallidos, en vez de dejarles sin activos pero con deudas como en la actualidad. Sin mencionar otras áreas como el sistema judicial o financiero, o una reforma laboral que combine flexibilidad y seguridad²⁶, todas ellas reformas importantes y que se discuten en detalle en otros capítulos de este volumen.

El impacto de unas buenas políticas de innovación será limitado si estas reformas no se desarrollan correctamente, aunque esto no significa que no sean necesarias. Las alternativas son muchas, como deducciones fiscales, parques científicos y tecnológicos, compra pública innovadora, o premios²⁷, por mencionar algunas de ellas (aunque la evidencia empírica sobre la efectividad de cada una de estas alternativas no sea igual de consistente)²⁸.

²⁵ El desarrollo de la *ventanilla única* es un claro ejemplo, no solo por su lentitud sino también por el enfoque, que ni es innovador ni cambia el *default*. Se podría haber aprovechado la ley de emprendedores para diseñar desde cero un nuevo marco regulatorio para nuevas empresas, adaptado a las nuevas realidades y aprovechando los cambios tecnológicos. En otras palabras, crear una plataforma o «ventanilla» única que no solo fuera única (que no lo es), sino que además también fuera innovadora y reinventase el sistema. Eso significa que en vez de intentar encontrar la manera de incorporar todos los requisitos actuales en esta *ventanilla*, se tendría que haber hecho al revés. Crear la *ventanilla* con los elementos más básicos y legislar que después de un periodo de transición no se le podrá requerir a ninguna empresa el cumplimiento de ninguna legislación o trámite que no estén incorporados de un modo efectivo en esta *ventanilla* (si no está, se puede ignorar). Una manera de forzar a repensar todo el sistema desde cero, que se podría hacer a nivel estatal o, aun mejor aunque más difícil, a nivel europeo.

²⁶ El famoso modelo de *flexi-security*, o una versión de este, que garantice una prestación de paro generosa combinada, eso sí, con políticas activas exigentes, y con un coste de despido relativamente bajo que no solo dependa de la situación de la empresa sino también del ciclo económico (pues tanto las externalidades como el poder de negociación que lo justifican fluctúan a lo largo del ciclo, siempre que no fuera contraproducente), distinguiendo entre reducciones de plantilla y cambios en su composición, y no necesariamente pagando solo o principalmente al trabajador (ya que desincentiva la movilidad laboral). En otras palabras, un modelo que no desincentive a las empresas que quieren experimentar, innovar y crecer (lo que conlleva riesgos y requiere ser capaz de ajustar la plantilla si no se tiene éxito, así como flexibilidad para adaptarse a nuevas oportunidades), pero que también proteja el nivel de vida de los trabajadores aunque pierdan su empleo.

²⁷ En concreto, los llamados *innovation-inducement prizes* o *challenge prizes*, como por ejemplo el *X-prize*.

²⁸ Un reciente proyecto ha creado un compendio de 20 capítulos examinando la evidencia empírica sobre la efectividad de los distintos tipos de políticas de innovación, disponibles en www.innovation-policy.net (Edler *et al.*, 2013).

Otro capítulo hace un repaso más completo de las políticas de innovación, así que en estas últimas páginas comentaré algunas ideas (basadas mayoritariamente en experiencias británicas) que puede ser interesante considerar, aunque no necesariamente replicar.

La primera área de reflexión gira entorno a la idea de *innovación de sistemas*²⁹. Las innovaciones con más impacto son normalmente aquellas que crean nuevos sistemas o sirven para reinventarlos. Las empresas más exitosas de Internet (como Google, Apple o Amazon) son aquellas que han creado nuevos sistemas o plataformas que constituyen la base donde otras empresas operan.

Sin embargo, en otros muchos ámbitos una sola empresa raramente tiene la capacidad de cambiar todo un sistema por sí sola. El éxito o fracaso de sus innovaciones está condicionado por los cambios en otras partes de un sistema. Por ejemplo, es más difícil que un fabricante de coches eléctricos tenga éxito si no existe una red de estaciones de recarga de baterías, del mismo modo que los motores de combustión necesitan de gasolineras. Aunque se trate de una innovación excelente, es probable que no se difunda, o lo haga más lentamente, si no hay otros cambios en paralelo en el sistema. En otras palabras, en muchas ocasiones la innovación requiere combinar dinámicas de competencia y de colaboración.

Por esto, si el objetivo es innovar creando nuevos sistemas o reinventándolos (y en muchas áreas lo es o debería serlo puesto que oportunidades no faltan), es necesario coordinar los distintos actores para que esto sea posible. Sin embargo, si bien algunos actores tienen incentivos para contribuir a cambiar el sistema otros, también necesarios, pueden tener incentivos para bloquear los cambios, por ejemplo, negando de entrada que sean necesarios. Tratándose de innovación, existe también mucha incertidumbre sobre el mejor camino a seguir, y todo ello dificulta crear una visión compartida, sin la cual es difícil avanzar.

La combinación de fallos de coordinación, incertidumbre y externalidades hace que el sector público pueda jugar un papel constructivo en este ámbito (así como aplicar los mismos principios en las áreas que son de su propia competencia, donde hay también mucho margen de mejora). Una tendencia reciente es crear entornos a pequeña escala para experimentar con nuevos sistemas³⁰. Por ejemplo, el Gobierno británico acaba de lanzar un fondo para convertir una ciudad o región inglesa en una zona piloto para coches sin conductor, para explorar sus implicaciones y preparar su difusión.

La segunda área sobre la que me gustaría incidir está ligada a la necesidad de crear un entorno que sea propicio para la actividad innovadora. Dos ingredientes generan las economías de aglomeración que llevan a muchas empresas a localizarse unas cerca de otras. El primero es una mayor disponibilidad de recursos, como capital humano, proveedores especializados o infraestructura. El segundo es la circulación de ideas y conocimiento ligada a la existencia de redes más densas. En esto, a pesar de estar en la era de Internet, las distancias siguen siendo importantes. Las ideas circulan mejor entre vecinos que entre continentes. Por esto, además

²⁹ *Systems innovation*.

³⁰ Conocidos típicamente como *testbeds*.

de facilitar la circulación de ideas dentro una región, es importante hacer un esfuerzo para conectar con los polos globales de creación de conocimiento, en Estados Unidos pero también en economías emergentes (por ejemplo, el gobierno británico acaba de lanzar una estrategia para conectar mejor con fuentes de conocimiento de China).

Las organizaciones *intermedias*, como por ejemplo los centros tecnológicos o las asociaciones empresariales, tienen un papel importante a la hora de desarrollar un entorno propicio para la innovación, tanto por su capacidad para crear recursos compartidos como para facilitar el acceso e intercambio de conocimiento. Sus actividades pueden ser varias, desde desarrollar nuevas tecnologías hasta abrir oficinas de exportación, pasando por el desarrollo de redes de colaboración, iniciativas para mejorar la cualificación de trabajadores potenciales, infraestructuras específicas o proyectos de demostración y difusión tecnológica.

Una pregunta relevante es cuál debe ser el papel del sector público y del sector privado en estas actividades, tanto a la hora de definir las como financiarlas. Romer (1993) propuso un mecanismo que dejaba en manos del sector privado la iniciativa de ponerlas en marcha, y atribuía al Estado la responsabilidad de obligar a todas las empresas del sector a financiarlo si así lo deseaba una mayoría de ellas³¹. Esto permitía evitar el problema de los *free-riders*, empresas que se benefician de estas actividades sin contribuir a pagar su costo.

Si bien esta idea no llegó a ponerse en práctica, una versión de este modelo de colaboración público-privada podría ser útil en el contexto español, particularmente dada la alta proporción de pymes que de un modo u otro dependen de recursos externos para innovar y crecer. Por ejemplo, se podría requerir a todas las empresas que dedicaran un porcentaje específico a financiar actividades externas que beneficiaran a todo el sector o eco-sistema (en vez de solo a una empresa en particular)³². Un requisito similar al que existía hasta hace poco con las cámaras de comercio, pero con una diferencia fundamental: dando libertad a las empresas para decidir a qué organizaciones y actividades quieren que se dediquen estos fondos. Esto evita los incentivos de *free-riding*, garantiza que estas actividades respondan a las necesidades de las empresas (en vez de depender del político o funcionario de turno, o de las presiones de los *lobbies* mejor conectados), e introduce competencia entre organizaciones, lo cual no solo genera un nivel de exigencia mayor para sus ejecutores, sino que también promueve la innovación, ya que incentiva la aparición de nuevos modelos e iniciativas³³ y elimina las barreras de entrada a nuevas organizaciones.

La tercera y última área que quisiera comentar son los programas específicos de difusión de nuevas tecnologías, así como de mejores prácticas de gestión empresarial (que no deja de ser una tecnología también, al menos en el sentido amplio del término). Además de implementar medidas ya más conocidas, como favorecer la movilidad de doctores entre universidad y empresa (uno de los canales más efectivos para incrementar la colaboración), poner en mar-

³¹ Romer (1993) bautizó esta idea como *self-organizing industry investment boards*.

³² Por ejemplo, dos empresas en sectores distintos podrían decidir dedicar parte de su contribución a financiar un centro tecnológico que desarrolle aplicaciones para nuevos materiales como el grafeno y, el resto, a iniciativas específicas de su sector (si bien los límites sectoriales son cada vez más difusos) o de su región.

³³ A veces descrito como *innovations in innovation*.

cha una nueva red de centros tecnológicos³⁴, o crear modelos estandarizados de contratos de transferencia tecnológica (que reducen significativamente los costes de transacción), el Reino Unido ha lanzado una serie de programas cuyo objetivo es incentivar que las pymes conecten con universidades y asesores externos.

Innovation Vouchers da *vales* a pymes para que compren servicios de consultoría a universidades y otras fuentes de conocimiento, con la idea que se conozcan y se creen relaciones que después perduren en el tiempo³⁵. *Growth vouchers* sigue un modelo similar, pero en este caso los *vales* son para comprar servicios de asesoría empresarial. *Growth Accelerator* es otro programa que proporciona servicios de consultoría³⁶ pero solo selectivamente, ya que está restringido a empresas con *alto* potencial de crecimiento y exige que estas cubran parte del coste del programa.

Si bien estos programas son interesantes, el elemento que quisiera destacar es el modelo experimental seguido en algunos de ellos. Para tener éxito, una cultura de experimentación e innovación requiere una buena evaluación y rendición de cuentas. Por esto, todos estos programas incorporan una rigurosa estrategia de evaluación, con grupo de control y buen plan de recolección de datos. Por ejemplo, algunos usan pruebas controladas aleatorias (RCTs), que utilizan una lotería para crear el grupo de control y obtener estimadores sin sesgo del verdadero impacto de estos programas. Esto supone un salto adelante en comparación con la mayoría de evaluaciones en estos ámbitos, que generalmente son poco más que encuestas de satisfacción, sin un grupo de control mínimamente creíble y a veces solo pensadas *expost*, una vez el programa ya se ha completado.

El uso de los RCT es común en distintos ámbitos de las políticas públicas, como salud, educación o políticas sociales (lamentablemente más en otros países que en España), pero su uso para evaluar programas de apoyo a la innovación, la emprendeduría y el crecimiento es mucho más limitado³⁷. Por esto en la actualidad existe una nueva iniciativa global que tiene como objetivo cambiar esta situación, desarrollando programas piloto a pequeña escala y evaluándolos con RCT. Un enfoque más inteligente, barato y efectivo que el procedimiento más habitual, que consiste en introducir grandes programas sin haberlos probado antes³⁸.

En conclusión, no existe una receta mágica para completar la transformación hacia un nuevo modelo productivo basado en la innovación. Pero los ingredientes principales no son un secreto: mejorar la calidad de nuestras instituciones, incrementar nuestro capital humano, y fomentar una cultura de la experimentación en la empresa, la escuela y el sector público.

³⁴ *Catapult Centres*.

³⁵ Un programa basado en la idea de *nudging*, pero aplicado a las empresas.

³⁶ Para ser más precisos, distintos tipos de *coaching* y asesoría para los directivos de las empresas.

³⁷ Para un ejemplo, ver BAKHSI *et al.* (2013).

³⁸ Para más información, ver www.nesta.org.uk/project/experiments-innovation-entrepreneurship-and-growth.

Referencia bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, S. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Random House.
- BAKHSI, H.; EDWARDS, J.; ROPER, S.; SCULLY, J.; SHAW, D.; MORLEY, L. y RATHBONE, N. (2013): «Creative Credits: A randomized controlled industrial policy experiment»; *Nesta Research Report*. Londres, Nesta.
- BLOOM, N.; GENAKOS, C.; SADUN, R. y VAN REENEN, J. (2012): «Management Practices across Firms and Countries»; *NBER Working Paper* (17850).
- CORRADO, C.; HASKEL, J.; JONA-LASINIO, C. y IOMMI, M. (2012): «Intangible Capital and Growth in Advanced Economies: Measurement Methods and Comparative Results»; disponible en www.INTAN-Invest.net.
- CORRADO, C.; HULTEN, C. y SICHEL, D. (2005): «Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework»; en CORRADO, C.; HALTIWANGER, J. y SICHEL, D. *Measuring Capital in the New Economy* (65). Chicago, The University of Chicago Press.
- EDLER, J.; CUNNINGHAM, P.; GÖK, A. y SHAPIRA, P. (2013): «Impacts of innovation policy: synthesis and conclusion»; *Nesta Working Paper 13/21*.
- GOODRIDGE, P.; HASKEL, J. y WALLIS, G. (2012): «UK Innovation Index: Productivity and Growth in UK Industries»; *Nesta Working Paper 12/09*.
- OECD (2013): *Supporting Investment in Knowledge Capital, Investment and Innovation*. París, OECD.
- OULTON, N. (2010): «Long Term Implications of the ICT Revolution: Applying the Lessons of Growth Theory and Growth Accounting»; *CEP Discussion Paper* (1027).
- ROMER, P. (1993): «Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards»; *Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics* (2).



TRANSFERENCIA DEL CONOCIMIENTO DEL MODELO TRANSACCIONAL AL RELACIONAL

Pablo d'Este^(a), José García Quevedo^(b) y Francisco Mas-Verdú^(c)

^(a)INGENIO (CSIC-UPV), ^(b)Universidad de Barcelona y ^(c)Universidad Politécnica de Valencia

Resumen

Este artículo pretende hacer un balance sintético de algunas de las lecciones principales que se derivan de la floreciente literatura de los últimos años de estudios sobre la transferencia de conocimiento y, especialmente, sobre las relaciones universidad-empresa, dada la relevancia que está adquiriendo el debate sobre el papel de la universidad en el desarrollo económico. El texto se organiza de la siguiente forma. Tras una introducción, el apartado 2 está destinado al análisis de los vínculos de cooperación entre universidad y empresa, con un especial acento en el estudio de los canales relacionales para la transferencia de conocimiento. El apartado 3 examina el papel de los centros tecnológicos en la transferencia de conocimiento. El artículo finaliza con un apartado de conclusiones.

Abstract

This article aims to present a short scorecard of some of the main lessons stemming from the literature flourishing in recent years in studies on knowledge transfer and, especially, on university-company relations, given the relevance the debate is taking on of the role universities have in economic development. The text is organised as follows. After an introduction, section 2 is aimed at analysing the cooperation links between universities and companies, with a special focus on the study of the relational channels for knowledge transfer. Section 3 examines the role of technology centres in knowledge transfer. The article finishes with a section with conclusions.

1. Introducción

El crecimiento a medio o largo plazo depende de la acumulación de conocimiento y de la capacidad de las empresas para introducir nuevos productos, nuevos procesos y nuevos modelos de negocio en su actividad productiva. Pero las empresas pueden acceder al conocimiento y a la tecnología no solo a través de fuentes internas (por ejemplo a partir de sus departamentos de I+D), sino también accediendo a fuentes externas (departamentos universitarios, centros tecnológicos, etc.) que se encuentran en su entorno. La competitividad de los países depende de su capacidad para organizar un entorno adecuado para la ciencia, la tecnología y la innovación que permita su transferencia a las empresas

La transferencia de tecnología se había asimilado tradicionalmente a la incorporación de tecnología extranjera, pero actualmente se cuenta con una visión más amplia (Bozeman, 2000) que ha permitido pasar de la transferencia de tecnología a la transferencia de conocimiento. Junto a ello, la transferencia de conocimiento ha experimentado un notable cambio en otros dos aspectos. Primero ha pasado de concebirse como una relación unidireccional (oferta/demanda), a entenderse como una relación interactiva o bidireccional en la que se requiere una

participación activa tanto del agente receptor como del agente que transfiere; o, como más adelante se expondrá, se ha pasado de una relación transaccional a una relacional. Segundo, en cuanto a los ámbitos de la transferencia, esta se ha ampliado a sectores de investigación multi e interdisciplinaria; la transferencia no tiene por qué limitarse a los campos de la ingeniería y la medicina sino puede involucrar también a otras áreas de conocimiento como las ciencias sociales y las humanidades, con diferentes condicionantes

Diferentes marcos conceptuales y enfoques teóricos han puesto de manifiesto la importancia de la transferencia y de la incorporación de conocimientos en los procesos innovadores de las empresas: los diversos modelos de innovación reconocen el papel de los distintos agentes en el proceso de innovación. Sin embargo, existen matices notables en la trascendencia del rol otorgado a las universidades en dicho proceso por medio de la interacción con las empresas y el gobierno.

El enfoque de *triple hélice* (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000) capta de forma particularmente relevante tales interacciones. A los efectos de este capítulo, dos son las características fundamentales de este modelo: (i) en primer lugar, este sitúa de forma triádica a la universidad/industria/gobierno; la interrelación entre las tres esferas determina el surgimiento de nuevos roles en los tres ámbitos y, de modo específico, incorpora nuevas funciones para la universidad como la contribución al desarrollo económico y social a nivel nacional, regional y local; (ii) en segundo lugar, las interconexiones ciencia/empresas/sector público generan un entorno propicio para el surgimiento de *organizaciones híbridas* (desde centros tecnológicos y parques científicos hasta incubadoras) que facilitan y promueven las innovaciones (ver Figura 1). De este modo, la hibridación de elementos en estos tres ámbitos puede impulsar el desarrollo económico y la innovación a través de nuevos formatos institucionales y sociales para la generación, la transferencia y la explotación del conocimiento.

Figura 1. El modelo *triple hélice*

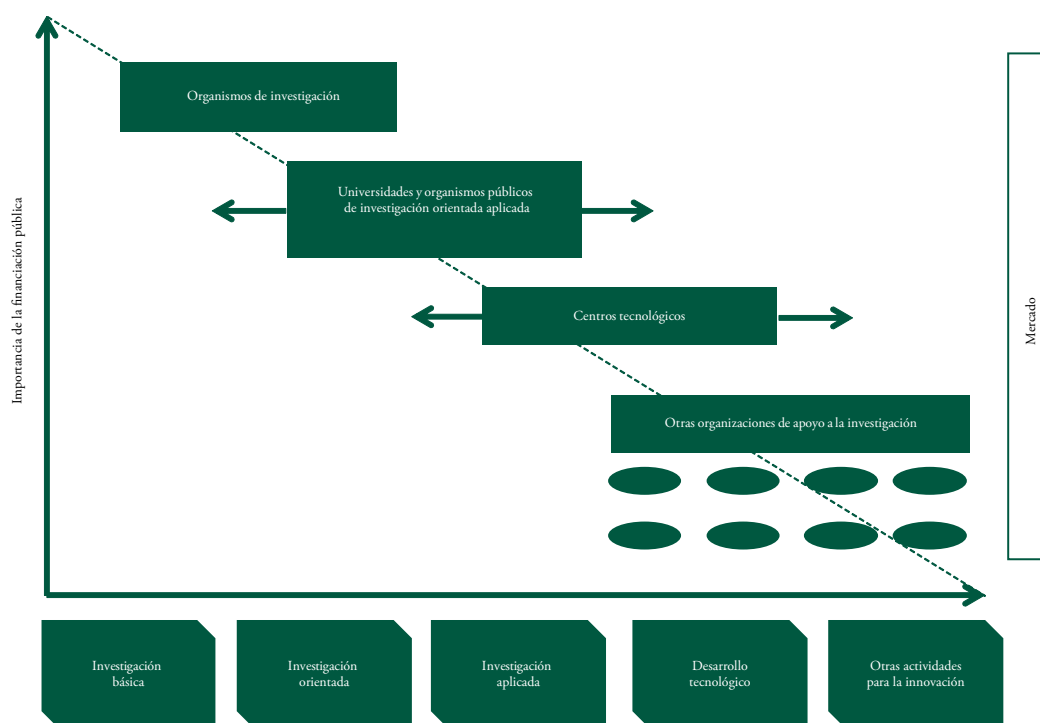


Fuente Adaptado de Etzkowitz y Leydesdorff (2000).

Por su parte, el modelo de *sistema de innovación* asume el carácter evolutivo de la innovación y reconoce que en el proceso de innovación interviene un amplio conjunto interconectado de actores, cuyas relaciones afectan a la creación, difusión y utilización de nuevos conocimientos (Lundvall, 1992; Nelson, 1993; Edquist, 1997). Un elemento central de los sistemas de innovación son las interacciones mutuas entre los diversos agentes que componen el sistema. Es decir, en el contexto de los sistemas de innovación, el potencial innovador de las empresas no solo depende de su capital humano y de factores internos a las mismas, sino de su vinculación con otros actores del entorno (instituciones y agentes de cada región o país).

Dentro del sistema de innovación, dos agentes fundamentales en la generación y posterior transferencia de conocimiento tanto en España como en la mayoría de economías desarrolladas, son las universidades y los centros tecnológicos. Ambos agentes llevan a cabo funciones distintas y ocupan una posición diferente en el sistema de innovación (ver Figura 2).

Figura 2. La posición de universidades y centros tecnológicos en el sistema de innovación



Fuente: Callejón *et al.* (2007).

Este capítulo pretende hacer un balance sintético de algunas de las lecciones principales que se derivan de la floreciente literatura de los últimos años de estudios sobre la transferencia de conocimiento y, especialmente, sobre las relaciones universidad-empresa, dada la relevancia que está adquiriendo el debate sobre el papel de la universidad en el desarrollo económico.

El artículo se organiza de la siguiente forma. Tras esta introducción, el apartado 2 está destinado al análisis de los vínculos de cooperación entre universidad y empresa, con un especial acento en el estudio de los canales relacionales para la transferencia de conocimiento. El apartado 3 examina el papel de los centros tecnológicos en la transferencia de conocimiento. El trabajo finaliza con un apartado de conclusiones.

2. Relaciones universidad-empresa y transferencia de conocimiento

Una parte esencial de las actividades que realizan las universidades puede ser entendido como transferencia de conocimiento: desde la docencia y formación de estudiantes hasta la publicación de artículos como resultado de la actividad investigadora. Sin embargo, desde finales de los 1970, la transferencia de conocimiento ha adquirido un significado especial: el flujo de conocimiento, *know-how* y tecnología desde la universidad al conjunto de la sociedad. Si bien este tipo de transferencia de conocimiento tiene una historia bien documentada que se remonta, al menos, hasta mediados del siglo XIX en gran parte de las economías industrializadas (Rosenberg y Nelson, 1994; Martin, 2013), es en las últimas décadas cuando esta concepción de la transferencia de conocimiento ha sido crecientemente percibida como una misión central de la universidad por derecho propio, junto con las misiones de docencia e investigación (Lee, 1996; Molas-Gallart *et al.*, 2002).

Este nuevo foco de las tres misiones de la universidad está vinculado en gran parte a la crisis económica de los 1970 y primeros 1980, que llevó a un replanteamiento de las políticas de ciencia y tecnología en muchos países industrializados. La necesidad de fortalecer la innovación tecnológica trajo al centro del debate la percepción de que la enorme reserva de conocimiento científico y tecnológico albergada por la universidad, estaba siendo insuficientemente explotada en servicio de la competitividad industrial y de la sociedad (Lee, 1996; Florida, 1999). A esto se ha añadido un cambio en el discurso respecto a la forma de organizar la financiación de la ciencia en las dos últimas décadas del siglo pasado en las que los Gobiernos: (i) han promovido marcos más competitivos para la asignación de fondos públicos para la investigación; (ii) han alentado a las universidades a diversificar sus fuentes de financiación, estimulando el estrechamiento de lazos con las empresas en busca de fondos para la investigación (Geuna, 2011). Como resultado, la mayor parte de países industrializados ha experimentado un aluvión de políticas diseñadas a intensificar el flujo de conocimiento, *know-how* y tecnología entre universidades y empresas.

2.1. Superando el modelo lineal de transferencia del conocimiento

De acuerdo con el modelo tradicional, el proceso de transferencia de conocimiento se inicia con la invención y descubrimiento por parte del investigador universitario y concluye

con la comercialización de un nuevo producto o tecnología en el mercado (Siegel *et al.*, 2004; Bradley *et al.*, 2013). La secuencia de etapas es la siguiente. Al proceso de invención del investigador le sigue la comunicación a la unidad administrativa correspondiente en la universidad, generalmente la Oficina de Transferencia de Tecnología (OTT), detallando las características del descubrimiento o invención (*disclosure*). El personal de la OTT tiene como función el evaluar el grado de novedad de la invención así como su potencial económico. En primer lugar, la OTT debe decidir si es conveniente realizar una solicitud de patente ligada a la invención. En segundo lugar, un papel particularmente importante de la OTT es el de intermediación (bróker), conectando a los inventores académicos con empresarios que estén interesados en explotar comercialmente la invención. En este sentido, las OTT sirven como educadores o formadores de habilidades empresariales para los investigadores universitarios (contribuyendo a formar emprendedores académicos), así como proveedores de la información que necesitan los potenciales inversores para tomar la decisión de financiar el desarrollo tecnológico de las invenciones universitarias. En tercer lugar, las OTT deben gestionar las negociaciones entre las partes. Esto implica articular los acuerdos relacionadas con la concesión de licencias sobre los derechos de propiedad intelectual.

En ocasiones, la tecnología objeto de la patente se encuentra en un estado tan embrionario que resulta difícil encontrar una empresa interesada en adquirir una licencia, o hallar inversores que estén interesados en comprometer recursos en tecnologías que se perciben como de alto riesgo. En estos casos, la mejor (o única) alternativa para la comercialización consiste en el establecimiento de una empresa por parte del inventor académico: la formación de una *spin-off*.

a) Modelo tradicional: lineal y unidireccional

A pesar de que el modelo tradicional ofrece una perspectiva simple y persuasiva del proceso de transferencia de conocimiento y tecnología, existe un amplio consenso en señalar que el modelo representa una versión poco precisa y con frecuencia tergiversada de cómo funciona el proceso de transferencia en realidad (Bradley *et al.*, 2013). Esto es así porque el modelo tradicional de transferencia de conocimiento presenta dos debilidades fundamentales: (i) se basa en un enfoque lineal y unidireccional; (ii) pone un énfasis excesivo en las patentes como el principal, sino el único, vehículo de transferencia de conocimiento.

En cuanto a la linealidad del enfoque tradicional, la crítica va más allá de considerarla una simplificación del proceso de transferencia. Por un lado, la crítica al enfoque tradicional pone de manifiesto que el *locus* de la invención no es necesariamente el laboratorio del investigador académico, sino que con frecuencia el origen de la invención se encuentra próximo al contexto de aplicación y se alimenta de la estrecha cooperación entre la universidad y los potenciales usuarios de la investigación (ya sean las empresas u otros agentes sociales) (Johnston y Gibbons, 1974; Rosenberg, 1991). Es importante reconocer, por ejemplo, que una parte significativa de la investigación que se realiza en la universidad no está financiada por agencias públicas, sino que procede de fundaciones, organizaciones sin ánimo de lucro o asociaciones civiles, aparte de empresas. Esto sugiere que una parte importante de la actividad investigadora está

expresamente orientada a dar respuesta a demandas procedentes de ámbitos muy diversos de la sociedad, y no únicamente responde a la curiosidad ilimitada de los científicos (Bradley *et al.*, 2013). Por otro lado, incluso en la investigación que tiene su origen fundamental en la propia curiosidad del científico, los descubrimientos y las invenciones que se derivan raramente ocurren al margen de los contextos de aplicación: la interacción con los potenciales usuarios y con el entorno de aplicación de la investigación es una fuente prolífica de ideas para el avance de la ciencia. Por poner un ejemplo, una buena parte de la lógica que está detrás del paradigma de los *Living Labs* como fuentes de innovación en las que participa la universidad, reside precisamente en el argumento de la importancia de la co-producción de conocimiento para el progreso científico y tecnológico.

b) Del patrón transaccional al relacional

En relación al énfasis en las patentes que rige el modelo tradicional de transferencia de conocimiento, las voces críticas con este modelo ponen de manifiesto que las patentes no son la única, ni siquiera la principal, vía de transferencia de conocimiento por parte de las universidades. Muchos estudios señalan que la generación de patentes, y los ingresos derivados de las licencias de patentes y otros derechos de propiedad intelectual, son la expresión de un patrón *transaccional* de transferencia de conocimiento. En contraposición a este, existe un patrón *relacional* de transferencia de conocimiento basado en la colaboración y la interacción continuada entre investigadores pertenecientes al ámbito universitario y a organizaciones no-académicas (Perkmann *et al.*, 2013; D'Este y Patel, 2007).

A este patrón de carácter relacional pertenecen aquellos canales de transferencia de conocimiento tales como: los acuerdos de cooperación en I+D, los contratos de I+D, las consultorías, los acuerdos sobre movilidad de personal, o la co-supervisión de estudiantes de doctorado, entre otros. Como muestra la Tabla 1, numerosos estudios ponen de manifiesto que estos canales de transferencia son significativamente más frecuentes entre el personal académico, que aquellos que reflejan el patrón transaccional, tales como la generación de patentes, las licencias o la formación de *spin-offs*. Además, los estudios empíricos también señalan que los canales relacionales generan corrientes de ingreso para las universidades superiores, y sobre todo, mucho más constantes en el tiempo, que las que se derivan del patrón transaccional (Perkmann *et al.*, 2013).

Una de las conclusiones que se derivan de estos estudios es que el modelo tradicional de transferencia de conocimiento ha estado fuertemente inspirado en el modo de operar de la investigación biomédica. De hecho, gran parte de las *spin-offs* y de las patentes generadas en el entorno académico corresponden al ámbito de las ciencias biomédicas, y las ciencias de la vida, en general. Sin embargo, el proceso de transferencia de conocimiento y tecnología difiere de manera sustancial entre áreas científicas. Tomar en consideración la diversidad existente entre disciplinas, así como la existencia de múltiples canales a través de los cuales se articula la transferencia de conocimiento, es vital para la mejor comprensión y la definición de políticas adecuadas en este ámbito.

Tabla 1. Universidades: canales de transferencia de conocimiento

Referencias	Población objetivo	Cooperación en I+D (%)	Consultoría (%)	Contratos de I+D (%)	Patentes (%)	Establecimientos de <i>spin-offs</i> (%)
Klofsten y Jones Evans (2000)	Académicos en Suecia		51	45	12	12
Klofsten y Jones Evans (2000)	Académicos en Irlanda		68	69	26	19
Gullbrandsen y Sm eby (2005)	Profesores en Noruega	21	31		7	7
Bozeman y Gaughan (2011)	Académicos en EEUU	17	18		5	3
D'Este y Perkmann (2011)	Académicos en RU	44	38	47	22	12
Grimpe y Fier (2010)	Académicos en Alemania	20	17			
Haeusierr y Colyvas (2011)	Académicos Alemania/RU		20		40	9

Fuente: adaptación de Perkmann *et al.* (2013).

2.2. ¿Por qué son importantes las relaciones universidad-empresa?

Las relaciones universidad-empresa se han convertido en un fenómeno destacado tanto como objeto de investigación en sí mismo, como en términos de su papel como ingrediente crucial en las iniciativas de política científica y tecnológica que tienen como objetivo favorecer y estimular la innovación. Esto es debido a que las relaciones universidad-empresa pueden llevar consigo efectos muy positivos sobre las actividades de innovación, por los motivos que se discuten a continuación.

En primer lugar, porque estas relaciones pueden contribuir a favorecer flujos de conocimiento de carácter bi-direccional entre actores con competencias complementarias, lo que facilita el logro de resultados innovadores en proyectos de investigación como consecuencia de la aportación específica de cada uno de los socios. Por ejemplo, las relaciones universidad-empresa pueden proporcionar oportunidades para favorecer una mejor apreciación y comprensión, por parte de los socios empresariales, sobre las posibles aplicaciones tecnológicas de los hallazgos derivados de la investigación académica. A su vez, dichas interacciones pueden proporcionar a los investigadores académicos oportunidades para identificar los problemas a los que enfrenta la industria, así como obtener fuentes de inspiración y nuevas ideas para futuros proyectos de investigación. En síntesis, estas colaboraciones permiten la interacción cara-a-cara entre personal investigador perteneciente a los ámbitos académico y empresarial, favoreciendo la transmisión de conocimiento tácito y la resolución de problemas en el contexto de aplicación.

En segundo lugar, las relaciones universidad-empresa pueden favorecer la formación de redes sociales estables y la generación de relaciones de confianza entre actores, creando las condiciones favorables para la transmisión de información sensible entre académicos y socios industriales, y el desempeño exitoso de procesos de aprendizaje que involucran la resolución

de problemas complejos. En la medida en que las relaciones universidad-empresa conducen a la formación de colaboraciones a medio y largo plazo, tales vínculos pueden contribuir de forma significativa a atenuar o resolver problemas de coordinación y gobernanza de relaciones caracterizadas por asimetrías de información y riesgo de comportamiento oportunista entre socios-particularmente frecuentes en procesos que involucran el abordaje de problemas complejos y la presencia de actores con diferentes bases de conocimiento y estructura de incentivos (Poyago-Theotoky *et al.*, 2002).

Si bien los beneficios potenciales de las relaciones universidad-empresa pueden ser muy sustanciales para el desempeño innovador de los proyectos de investigación, estas relaciones encierran también riesgos. Numerosos estudios han cuestionado si las iniciativas gubernamentales para favorecer la transferencia de conocimiento desde las universidades se han orientado en exceso hacia la comercialización, y en qué medida dichas iniciativas son consistentes con el cometido de desarrollar las misiones tradicionales de docencia e investigación (Florida, 1999; Pavitt, 2001; Dasgupta y David, 1994; Geuna, 1999, 2001).

Por un lado, algunos estudios señalan que un excesivo foco hacia la transferencia de conocimiento, y en particular hacia la generación de patentes, puede restringir la libertad de difusión de los resultados de la investigación. El énfasis en la generación de patentes, por ejemplo, puede significar un incentivo a retrasar la publicación de resultados de la investigación, o a ocultar parte de los hallazgos, en el caso en que las publicaciones puedan comportar la revelación de información que perjudique la reclamación de novedad en las aplicaciones de patentes. Por otro lado, un exceso de dedicación hacia actividades de transferencia de conocimiento podría provocar un desplazamiento en la orientación de la investigación por parte de los investigadores académicos, desde la investigación básica, con compromisos de largo plazo y objetivos abiertos, hacia trayectorias de investigación de naturaleza más aplicada, generalmente caracterizados por compromisos de corto plazo y metas claramente identificadas, con frecuencia negociadas con los socios industriales.

En síntesis, una estructura de incentivos orientada de forma excesiva a estimular las actividades de transferencia de conocimiento puede provocar efectos no deseados en el largo plazo sobre la cultura de ciencia abierta. En primer lugar, perjudicando la compartición y la diseminación de los resultados de la investigación que caracterizan las normas de comportamiento de la comunidad científica (Dasgupta y David, 1994; Nelson, 2004). En segundo lugar, provocando un sesgo hacia una investigación más orientada en detrimento de una investigación de carácter más fundamental o básico (Gulbrandsen y Smeby, 2005). Por último, algunos autores han señalado también que un exceso de celo en la protección de los derechos de propiedad intelectual por parte de las universidades, puede llevar a posiciones enfrentadas entre universidades y empresas, dificultando las negociaciones asociadas a la colaboración y perjudicando aquellos objetivos que precisamente se pretende favorecer con estas iniciativas: la interacción con la industria y la transferencia de conocimiento (Valentin y Jensen, 2007; Bruneel *et al.*, 2010).

En todo caso, la evidencia empírica acerca del impacto de la comercialización sobre la calidad, cantidad y dirección de la investigación académica no es concluyente. Algunos estudios han mostrado que la comercialización de la investigación académica está asociada a retrasos sustanciales en las publicaciones y al rechazo a compartir los resultados de la investigación con otros científicos (Blumenthal *et al.*, 1996, 1997; Louis *et al.*, 2001). Otros estudios no han encontrado evidencia que permita sostener que la comercialización ha actuado en detrimento de la difusión del conocimiento científico en el dominio público o del impacto de la producción científica. Por ejemplo, Agrawal y Henderson (2002) encuentran que el número de patentes está estrechamente relacionado con la importancia de las publicaciones de los investigadores, medida a través de las citas recibidas. Van Looy *et al.* (2004) muestran que la participación de los investigadores en contratos de investigación está positivamente correlacionada con la productividad científica, mientras que Stephan *et al.* (2007) encuentran que las patentes están significativamente relacionadas con el número de publicaciones.

Hay numerosas razones que permiten entender por qué los estudios sobre la relación entre la participación en actividades de transferencia de conocimiento y producción científica pueden generar resultados distintos e incluso contrapuestos. Primero, en ciertas áreas de investigación, patentar y publicar pueden representar actividades complementarias, mientras que en otras áreas científicas dichas actividades resultan sustitutivas. Por ejemplo, la investigación orientada al avance del conocimiento en nuevas tecnologías a menudo contribuye a abordar problemas de naturaleza básica a la vez que satisface necesidades de usuarios claramente identificados y el desarrollo de nuevas aplicaciones tecnológicas. En estas circunstancias, la investigación puede generar resultados que sean simultáneamente susceptibles de generar patentes y publicaciones de alto impacto; por tanto, en tales casos, patentar no llevaría consigo un perjuicio sobre la cantidad o la calidad de la producción científica en términos de publicaciones. En otros casos, la investigación básica genera avances en el conocimiento que quedan a mucha distancia de potenciales aplicaciones tecnológicas, con lo que el esfuerzo destinado a patentar puede ser difícil de conciliar con el de publicar.

Segundo, la interacción de los académicos con la industria a menudo representa una fuente de inspiración para expandir las líneas de investigación hacia nuevas áreas de investigación básica, así como una fuente de financiación o una oportunidad de acceso a equipos sofisticados o nuevos materiales necesarios para dar continuidad a líneas de investigación existentes o emprender otras nuevas. Por el contrario, en otras ocasiones, estas interacciones tienen un carácter más unidireccional. Así ocurre, por ejemplo, cuando las universidades proporcionan un servicio concreto para satisfacer una demanda particular de la industria, sin que necesariamente se generen beneficios o sinergias adicionales entre las dos partes.

Por último, la participación en actividades de transferencia de conocimiento puede comportar para el investigador la adquisición de una mayor visibilidad y un status académico especial, favoreciendo su capacidad para atraer nuevas fuentes de financiación tanto públicas como privadas. Este es el caso, en particular, de aquellos investigadores que han tenido éxito

en la formación de nuevas empresas (*spin-offs* académicas). En otras ocasiones, sin embargo, la involucración del investigador en actividades de transferencia puede no ser bien vista por el entorno académico y resultar un estigma más que un mérito, desincentivando la participación en actividades de transferencia de conocimiento.

En definitiva, una de las conclusiones que se derivan de esta literatura es que la relación entre la participación en actividades de transferencia de conocimiento y el impacto de la actividad investigadora no tiene un carácter universal, sino que depende de un amplio número de factores contextuales. Uno de ellos, hace referencia al área científica: el impacto de las relaciones universidad-empresa y su gobernanza pueden variar de forma muy significativa entre disciplinas. Hay pocas similitudes entre, por ejemplo, las ingenierías, las ciencias puras, las ciencias sociales o las humanidades. Otro factor contextual muy relevante es el que hace referencia a la cultura organizacional imperante en las universidades. Ya sea por la existencia de oficinas de transferencia de tecnología muy proactivas o por una tradición favorable a la transferencia de conocimiento al entorno social y económico por parte de la universidad, la heterogeneidad de comportamientos entre universidades es extraordinaria. Esta heterogeneidad entre universidades está acentuada además por el hecho de que las universidades retienen un gran poder de autonomía respecto a la gestión de las actividades de transferencia de conocimiento.

2.3. Transferencia de conocimiento y relaciones universidad-empresa en España

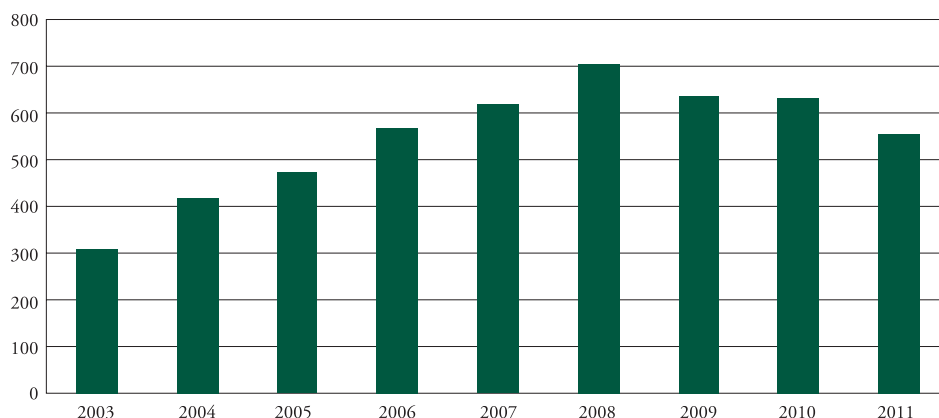
En el sistema de ciencia e innovación en España existen diversas estructuras de transferencia de conocimiento y tecnología, con el objeto de fortalecer las conexiones entre la universidad y el tejido productivo. Las Oficinas de Transferencia de Resultados de la Investigación (OTRI) y los Parques Científicos y Tecnológicos (PCyT) juegan un papel destacado entre estas estructuras de transferencia.

Las OTRI fueron creadas en el año 1988 dentro del marco del Plan Nacional de I+D+i. El principal objetivo de las OTRI es facilitar y promover la transferencia de tecnología y conocimiento entre los investigadores universitarios y el conjunto de la sociedad. Todas las universidades y centros públicos de investigación participaron de la iniciativa, y una gran parte de las universidades establecieron sus propias oficinas de transferencia de tecnología. En 1997 se formó la Red-OTRI como un grupo de trabajo permanente con el respaldo de la Conferencia de Rectores de Universidades (CRUE), para estimular el desarrollo de estructuras universitarias orientadas a la promoción y la gestión de la transferencia de tecnología y de las relaciones entre universidad y empresa. En la actualidad hay 69 universidades (todas las universidades públicas y algunas de las universidades privadas) que pertenecen a las Red-OTRI.

La principal actividad de las OTRI se ha centrado en el establecimiento de acuerdos de cooperación con empresas y otros actores sociales, a través de la firma de contratos de I+D, consultorías y proyectos de colaboración. Esta actividad se refleja tanto en número de acciones (contratos) como en términos de ingresos para las universidades. Como indica el Gráfico 1, de acuerdo con los datos de la Red-OTRI, los ingresos derivados de estas actividades ascendieron a 556 M€ en 2011. Si bien el volumen total de ingresos varía a lo largo del período considerado, desde 2006 los ingresos por este tipo de actividades de transferencia han estado siempre por encima de los 500 M€. Los datos correspondientes con las actividades de transferencia de naturaleza relacional contrastan con los de carácter más transaccional o comercial, como son los referidos a los derechos de propiedad intelectual generados por las universidades. En este sentido, si bien el número de solicitudes de patentes por parte de las OTRIs ha experimentado un incremento importante desde las 24 solicitudes en 1989 a las 612 del año 2011, los ingresos derivados de las licencias de patentes se han mantenido en valores siempre inferiores a los 3 M€, como indica el Gráfico 2.

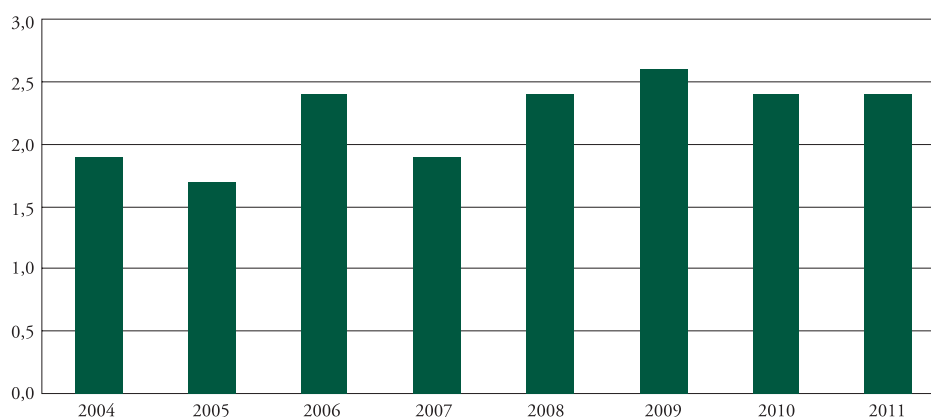
Los Parques Científicos y Tecnológicos tienen como misión el apoyo y promoción de la formación y crecimiento de empresas basadas en el conocimiento. En 1988 se creó la Asociación de Parques Científicos y Tecnológicos de España (APTE), formada inicialmente por los 6 primeros parques científicos de España. En la actualidad, la APTE tiene 72 miembros repartidos por el conjunto del territorio, los cuales ofrecen su infraestructura y apoyo técnico a más de 6.200 empresas, un porcentaje importante de las cuales pertenece al sector de las TIC y a empresas de servicios de consultoría. Las empresas ubicadas dentro de los parques científicos y tecnológicos dan empleo a más de 146.000 personas, una quinta parte de las cuales está empleada en actividades de I+D (APTE, 2013).

Gráfico 1. Contratos de I+D, colaboraciones y consultorías. En millones de euros



Nota: Informe Encuesta Red OTRI 2011-2009 (www.redotriuniversidades.net). Elaboración propia.

Gráfico 2. Ingresos por licencias de patentes. En millones de euros



Nota: Elaboración propia a partir del Informe Encuesta Red OTRI 2011-2009; www.redotriuniversidades.net.

3. El papel de los centros tecnológicos

La disponibilidad de servicios intensivos en conocimiento influye de modo destacado en la capacidad innovadora de un territorio y en los resultados de sus empresas. Entre los principales proveedores de servicios intensivos en conocimiento se encuentran los centros tecnológicos. Los centros tecnológicos prestan un amplio abanico de servicios en los que la transferencia de tecnología y conocimientos ocupa un lugar central. Estos centros, que son un elemento importante de las infraestructuras de apoyo a la innovación en la mayoría de los países desarrollados, recibieron un notable apoyo público, sobre todo, por parte de las políticas de innovación regional. En un contexto de creciente uso por parte de las empresas de fuentes externas de conocimiento, la creación de nuevos CT o de impulso a los existentes pretende que las empresas dispongan de estos servicios intensivos en conocimiento en su entorno próximo lo que favorece la posibilidad de llevar a cabo estrategias empresariales de innovación y, en consecuencia, de mejorar sus resultados innovadores y de competitividad (Mas-Verdú, 2007).

Estos centros –que se denominan, de modo general, *Research and Technology Organizations* (RTO)– cuentan con características y definiciones muy diversas, según los países donde están implantados. Las diferencias en origen, antigüedad, tamaño, objetivo y grupo objetivo de los centros en los diversos países impiden poder hablar de un modelo único de centro tecnológico en Europa. A pesar de esto, en todos los casos existe una clara orientación de su actividad hacia los sectores industriales

En el caso de España, y de acuerdo con el directorio de centros tecnológicos y de apoyo a la innovación tecnológica del Ministerio de Economía y Competitividad, existen casi noventa centros tecnológicos. De ellos, 49 forman parte actualmente de FEDIT (Federación Española de Centros Tecnológicos), que agrupa a los centros tecnológicos de un tamaño más elevado.

Estos centros ocupan a más de 5.000 personas y llevan a cabo anualmente más de 4.000 proyectos de I+D. Aunque existen CCTT en todas las CCAA, su distribución territorial presenta un grado elevado de concentración en la Comunidad Valenciana y en el País Vasco. Tras estas dos CCAA, se sitúan Cataluña y Castilla y León aunque con un número significativamente inferior de centros. Esta concentración se explica por las características de la estructura productiva y empresarial de ambas regiones, con un peso elevado del sector industrial y de las pequeñas y medianas empresas. Además, en las dos regiones, la creación de CCTT recibió un fuerte impulso por parte de las políticas industriales autonómicas (Mas Verdú, 2007). Los CCTT se caracterizan también por su juventud. Mientras en otros países, como Alemania y Dinamarca, la promoción y transferencia de conocimientos a través de los CCTT tienen una larga tradición, en España se crean de forma mayoritaria en la segunda mitad de los ochenta y principios de los noventa del siglo pasado. En su creación, tuvo un papel relevante la adopción por parte de las CCAA de competencias en el ámbito de la política industrial.

Los centros tecnológicos presentan un grado notable de heterogeneidad atendiendo a lo que pueden considerarse sus dos principales atributos como son fortaleza tecnológica y la atención que prestan a las empresas, en particular, a las de tamaño pequeño y medio (Callejón *et al.*, 2007). De este modo, existen CCTT grandes con un peso elevado de la I+D en su facturación frente a otros CCTT pequeños que se relacionan básicamente con pequeñas y medianas empresas y que, en su gama de servicios, la I+D tiene un peso reducido.

De acuerdo con los datos de las memorias anuales de FEDIT, desde 2005 hasta la actualidad, el número de empresas clientes de los CCTT se ha situado en torno a las 30.000. Estas empresas presentan algunas características específicas (García-Quevedo y Mas-Verdú, 2008). En primer lugar, las empresas de tamaño mediano son más propensas al uso de los servicios de los CCTT. Aunque los CCTT prestan servicios a todo tipo de empresas, es necesario que las empresas potencialmente usuarias dispongan de una escala mínima para poder interactuar con lo CCTT. La importancia del tamaño disminuye, sin embargo, cuando se trata de empresas de cierto nivel tecnológico, o situadas en distritos industriales o clústers. En estos casos, las empresas pequeñas son también usuarias frecuentes de los CCTT. En segundo lugar, la cercanía geográfica y funcional (sectorial) influye positivamente en el uso de los servicios de los CCTT. Ambos factores facilitan el intercambio de conocimientos entre los CCTT, proveedores de los servicios, y las empresas clientes. En tercer lugar, las empresas usuarias de los CCTT disponen de suficiente capacidad de absorción que les permite aplicar los conocimientos generados o transferidos desde estos centros. Este resultado sugiere que las empresas acuden a los CCTT para complementar sus conocimientos internos y pone de manifiesto la dificultad de estimular el uso de servicios avanzados de conocimientos en empresas no innovadoras. Finalmente, existe una asociación positiva entre la presencia en los mercados exteriores y el uso de servicios de los CCTT lo que indica que las empresas tratan de mejorar su competitividad reforzando y complementando su capacidad tecnológica con la utilización de este tipo de servicios.

La tipología de empresas que cooperan con los CCTT en comparación con las que lo hacen únicamente con las universidades muestra algunas diferencias significativas (Barge-Gil *et*

al., 2011). Aunque existe un grupo numeroso de empresas que colaboran con ambos tipos de entidades, las empresas que cooperan únicamente con los CCTT son empresas más pequeñas y menos intensivas en I+D. No obstante, como se ha señalado, en ambos aspectos se sitúan por encima de la media española. Otra diferencia significativa es que las empresas que se relacionan con los CCTT pertenecen en mayor medida a sectores tradicionales mientras que las que lo hacen con las universidades son empresas pertenecientes a sectores de alta tecnología. La comparación del tipo de empresas que colaboran con estas dos organizaciones pone de manifiesto nuevamente la importancia de la cercanía geográfica y la existencia de diferencias regionales notables en función de la dotación universitaria y la existencia de CCTT en las CCAA. Este conjunto de diferencias muestra que las empresas utilizan distintas fuentes y proveedores de conocimiento externo y la posible complementariedad de estas dos instituciones en el sistema de innovación (Barge-Gil *et al.*, 2011).

Finalmente y aunque sería conveniente avanzar en la evaluación del impacto de los CCTT sobre los resultados innovadores y en términos de competitividad de las empresas, los trabajos existentes (Barge-Gil y Modrego, 2011); apuntan a que el grado de satisfacción de las empresas en su relación con los CCTT es elevada. Además, las empresas son capaces de valorar la influencia de las relaciones con los CCTT sobre distintas dimensiones de los posibles impactos, como son el impacto tecnológico, económico o referido a aspectos intangibles. En la magnitud de estos impactos influyen positivamente la capacidad de absorción de las empresas y determinadas características de las relaciones que se establecen entre los CCTT y las empresas como son el grado de apertura que muestran en su actitud las empresas que colaboran con los CCTT y la estabilidad y duración de estas relaciones.

4. Conclusiones

El modelo tradicional de transferencia de conocimiento se fundamenta en una visión lineal, unidireccional y en el que las patentes son el medio principal de transferencia. Frente a este patrón 'transaccional' se viene abriendo paso un patrón *relacional* de transferencia de conocimiento basado en la cooperación y la interacción continuada entre investigadores tanto universitarios como de organizaciones no-académicas (Perkmann *et al.*, 2013; D'Este y Patel, 2007).

En base a este enfoque relacional, los vínculos universidad-empresa pueden comportar resultados positivos sobre el proceso innovador por dos tipos de razones. En primer lugar, porque tales relaciones crean flujos de conocimiento de carácter bi-direccional entre agentes con competencias complementarias; de este modo, la contribución especializada de cada uno de los socios puede facilitar el logro de resultados innovadores en proyectos de investigación. En segundo lugar, las relaciones universidad-empresa pueden beneficiar la creación de redes sociales estables y la generación de relaciones de confianza entre actores del sistema de inno-

vacación, instaurando un entorno favorable para la transmisión de información sensible entre académicos y socios industriales.

Pero, si bien los beneficios potenciales de las relaciones universidad-empresa pueden ser importantes, estas relaciones también pueden suponer ciertos peligros: limitación en la difusión de resultados, excesivo acento en el corto plazo y objetivos muy delimitados, etc.

En todo caso, como se ha puesto de manifiesto en este capítulo, la evidencia empírica sobre la relación entre transferencia y calidad, cantidad y dirección de la investigación académica no es concluyente. Es decir, la transferencia de conocimiento puede generar resultados distintos e incluso confrontados. Ello es así porque, primero, en ciertas áreas de investigación, patentar y publicar pueden representar actividades complementarias, mientras que en otras áreas científicas dichas actividades resultan sustitutivas. Segundo, la interacción de los académicos con la industria frecuentemente representa una fuente de inspiración para expandir las líneas de investigación, mientras que en otras ocasiones, estas interacciones tienen un carácter más limitado y unidireccional.

En definitiva una de las lecciones que se desprenden de esta revisión es que el efecto de las actividades de transferencia no tiene un carácter universal, sino que depende de un amplio número de factores contextuales. Entre otros, dos son los factores a tener en cuenta. En primer lugar, hay que considerar que el impacto de las relaciones universidad-empresa y su gobernanza pueden variar de forma muy significativa entre disciplinas. En segundo lugar, la cultura institucional y organizacional imperante en las universidades (existencia de oficinas de transferencia de tecnología proactivas, tradición favorable a la transferencia de conocimiento...) tiene una influencia relevante sobre el impacto de la transferencia

En conclusión, existen ventajas y desventajas conectadas con las relaciones universidad – empresa. El balance final depende en gran medida del contexto específico del proceso de aprendizaje y de la influencia del entorno organizativo en la gestión de la relación entre los socios. Esta es una de las razones por las cuales el estudio de las relaciones universidad-empresa es un tema particularmente atractivo de investigación, en la medida en que no hay una respuesta única que sea aplicable a todos los contextos y circunstancias. Se necesitan más estudios sobre estos temas para comprender mejor qué condiciones son más conducentes a la generación de complementariedades entre la transferencia de conocimiento y la actividad investigadora.

En este sentido, el tomar en consideración la diversidad existente entre disciplinas a la hora de evaluar el impacto de la transferencia, así como la existencia de múltiples canales a través de los cuales se articula la transferencia de conocimiento, y la existencia de posible sinergia entre universidades y centros tecnológicos constituyen, entre otros, factores clave para la definición de políticas en este ámbito.

Referencias bibliográficas

- AGRAWAL, A. y HENDERSON, R. (2002): «Putting patents in context: exploring knowledge transfer from MIT»; *Management Science* 48(1); pp. 44-60.
- BARGE-GIL, A. y MODREGO, A. (2011): «The impact of research and technology organizations on firm competitiveness. Measurement and determinants»; *Journal of Technology Transfer* (36); pp. 61-83.
- BARGE-GIL, A.; SANTAMARÍA, L. y MODREGO, A. (2011): «El papel de las universidades y los centros tecnológicos como impulsores de la actividad innovadora»; *Papeles de Economía Española* (127); pp. 59-75.
- BLUMENTHAL, D.; CAMPBELL, E. G.; ANDERSON, M. S.; CAUSINO, N. y LOUIS, K. S. (1996): «Withholding research results in academic lifescience: evidence from a National survey of faculty»; *Journal of the American Medical Association* 277(15); pp. 1224-1228.
- BLUMENTHAL, D.; CAMPBELL, E. G.; CAUSINO, N. y LOUIS, K. S. (1996): «Participation of life-science faculty in research relationships with industry»; *New England Journal of Medicine* 335(23); pp. 1734-1739.
- BOZEMAN, B. (2000): «Technology transfer and public policy: a review of research and theory»; *Research Policy* (29); pp 627-655.
- BOZEMAN, B. y GAUGHAN, M. (2007): «Impacts of grants and contracts on academic researchers' interactions with industry»; *Research Policy* (36); pp. 694-707.
- BRADLEY, S. R.; HAYTER, C.S. y LINK, A. N. (2013): «Models and methods of university technology transfer»; *Foundations and Trends in Entrepreneurship* 9(6); pp. 571-650.
- BRUNEEL, J.; D'ESTE, P. y SALTER, A. (2010): «Investigating the factors that diminish the barriers to university-industry collaboration»; *Research Policy* (39); pp. 858-868.
- CALLEJÓN, M.; BARGE-GIL, A. y LÓPEZ, A. (2007): «La cooperación público privada en la innovación a través de los centros tecnológicos»; *Economía Industrial* (366); pp. 123-132.
- D'ESTE, P. y PERKMANN, M. (2011): «Why do academics engage with industry? The entrepreneurial university and individual motivations»; *The Journal of Technology Transfer* (36); pp. 316-339.
- D'ESTE, P. y PATEL, P. (2007): «University-industry linkages in the UK: What are the factors underlying the variety of interactions with industry?»; *Research Policy* 36(9); pp. 1295-1313.
- DASGUPTA, P. y DAVID, P. A. (1994): «Towards a new economics of science»; *Research Policy* 23(5); pp. 487-521.

- EDQUIST, C. (1997): «Systems of innovation approaches - their emergence and characteristics»; en EDQUIST, C., ed.: *Systems of Innovation. Technologies, Institutions and Organizations*. London, Washington: Pinter Publishers.
- ETZKOWITZ, H. y LEYDESDORFF, L. (2000): «The dynamics of innovation: from National Systems and «Mode 2» to a Triple Helix of university-industry-government relations»; *Research Policy* (29); pp. 109-123.
- FLORIDA, R. (1999): «The role of university: leveraging talent, not technology»; *Issues on Science and Technology* 15(4); pp. 67-73.
- GARCÍA-QUEVEDO, J. y MAS-VERDÚ, F. (2008): «Does only size matter in the use of knowledge intensive services?»; *Small Business Economics* (31); pp. 137-146.
- GEUNA, A. (1999): «Patterns of University Research in Europe»; en GAMBARDILLA A. y MALERBA, F., eds.: *The Organisation of Economic Innovation in Europe*. Cambridge University Press, Cambridge, UK.
- GEUNA, A. (2001): «The changing rationale for European university research funding: are there negative unintended consequences?»; *Journal of Economic Issues* 35(5); pp. 607-632.
- GIBBONS, M. y JOHNSTON, R. (1974): «The roles of science in technological innovation»; *Research Policy* (3); pp. 220-242.
- GRIMPE, C. y FIER, H. (2010): «Informal university technology transfer: a comparison between the United States and Germany»; *The Journal of Technology Transfer* (35); pp. 637-650.
- HAEUSSLER, C. y COLYVAS, J. A. (2011): «Breaking the ivory tower: academic entrepreneurship in the life sciences in UK and Germany»; *Research Policy* (40); pp. 41-54.
- KLOFSTEN, M. y JONES-EVANS, D. (2000): «Comparing academic entrepreneurship in Europe- the case of Sweden and Ireland»; *Small Business Economics* (14).
- LEE, Y. S. (1996): «'Technology transfer' and the research university: a search for the boundaries of university-industry collaboration»; *Research Policy* (25); pp. 843-863.
- LOUIS, K. S.; JONES, L. M.; ANDERSON, M. S.; BLUMENTHAL, D. y CAMPBELL, E. G. (2001): «Entrepreneurship, secrecy, and productivity: a comparison of clinical and non-clinical faculty»; *Journal of Technology Transfer* 26(3); pp. 233-245.
- LUNDVALL, B. Å. (1992): *National Systems of Innovation. Towards a Theory of Innovation and Interactive Learning*. Londres: Pinter Publishers.
- MAS VERDÚ, F. (2007): «Services and Innovation Systems. European Models of Technology Centres»; *Service Business* (1); pp 7-23.

- MOLAS-GALLART, J.; SALTER, A.; PATEL, P.; SCOTT, A. y DURAN, X. (2002): «Measuring third stream activities»; *Final Report to the Russell Group of Universities*. SPRU, University of Sussex.
- NELSON, R. R. (1993): *National Innovation Systems: A comparative Study*. Oxford, Oxford University Press.
- NELSON, R. R. (2004): «The market economy, and the scientific commons»; *Research Policy* 33(3); pp. 455-471.
- PAVITT, K. (2001): «Public policies to support basic research: what can the rest of the world learn from US theory and practice? (And what they should not learn)»; *Industrial and Corporate Change* 10(3); pp. 761-779.
- PERKMANN, M.; VALENTINA, T.; MCKELVEY, M.; AUTIO, E.; BROSTRÖM, A.; D'ESTE, P.; FINI, R.; GEUNA, A.; GRIMALDI, R.; HUGHES, A.; KRABEL, S.; KITSON, M.; LLERENA, P.; LISSONI, F.; SALTER, A. y SOBRERO, M. (2013): «Academic engagement and commercialisation: A review of the literature on university-industry relations»; *Research Policy* 42(2); pp. 423-442.
- POYAGO-THEOTOKY, J.; BEATH, J. y SIEGEL, D. S. (2002): «Universities and fundamental research: reflections on the growth of university-industry partnerships»; *Oxford Review of Economic Policy* 18(1); pp. 10-21.
- ROSENBERG, N. (1991): «Critical issues in science policy research»; *Science and Public Policy* 18(6); pp. 335-346.
- ROSENBERG, N. y NELSON, R. R. (1994): «American universities and technical advance in Industry», *Research Policy* 23: 323-348.
- SIEGEL, D. S.; WALDMAN, D. A. y LINK, A. N. (2004): «Toward a model of the effective transfer of scientific knowledge from academicians to practitioners: qualitative evidence from the commercialization of university technologies»; *Journal of Engineering and Technology Management* 21(1-2); pp. 115-142.
- STEPHAN, P. E.; GURMU, S.; SUMELL, A. J. y BLACK, G. (2007): «Who's patenting in the University? Evidence from the Survey of Doctorate recipients»; *Economics of Innovation and New Technology* 16(2); pp. 71-99.
- VALENTIN, F. y JENSEN, R. (2007): «Effects on academia-industry collaboration of extending university property rights»; *Journal of Technology Transfer*, 32(3); pp. 251-276.
- VAN LOOY, B.; RANGA, M.; CALLAERT, J.; DEBACKERE, K. y ZIMMERMANN, E. (2004): «Combining entrepreneurial and scientific performance in academia: towards a compounded and reciprocal Mathew-effect?»; *Research Policy* (33); pp. 425-441.



UNA NUEVA POLÍTICA PARA LA INDUSTRIA

Rafael Myro

Universidad Complutense de Madrid

Resumen

En las páginas que siguen se examina primero muy brevemente la evolución de la industria española en los años de crisis. A continuación, se argumenta sobre la necesidad de favorecer su desarrollo de forma explícita si se quiere fomentar el desarrollo económico agregado, el desarrollo industrial, y como consecuencia, el crecimiento económico agregado, que probablemente se ha resentido de la menor contribución de la industria, no tanto en función de su menor aportación directa cuanto indirecta. Más adelante, se dibujan algunas líneas necesarias de actuación para una estrategia de reindustrialización. Finalmente, se destaca el papel más activo que debe corresponder a la política industrial dentro de esa estrategia.

La conclusión a la que se llega es que la recuperación y reconstrucción de la industria española exige cambios de relieve en la naturaleza, estructura y marco competitivo de las empresas que la integran, así como en su entorno tecnológico, educativo y de promoción internacional, que pueden encontrar un apoyo importante en una política industrial más ambiciosa y amplia, más generosa en términos presupuestarios, sobre todo orientada a colectivos específicos de pymes, pero siempre guiada por objetivos de eficiencia, no de protección o subsidio.

Abstract

These pages first examine, albeit briefly, the evolution of Spanish industry during the years of the crisis. Then the need is argued of favouring its development explicitly if the goal is to foster aggregate economic development, industrial development and, consequently, aggregate economic growth, which has probably felt the least contribution from industry, not so much due to its lower direct contribution as indirect. Later, some action lines are sketched that are needed for a re-industrialisation strategy. Finally, the more active role is pointed out that industrial policy must have within this strategy.

The conclusion reached is that the recovery and rebuilding of Spanish industry requires major changes in the nature, structure and competitive framework of the companies that integrate it, as well as in their technological, educational and international promotion environment, which can find important support in a more ambitious and widespread industrial policy, albeit always guided by efficiency targets, not protection or subsidies.

1. Introducción

En el marco de la actual crisis económica, que ha afectado de una manera particularmente intensa al sector industrial, se han alzado muchas voces reclamando una mayor atención a este, que busque recuperar la dimensión que ha perdido en los países desarrollados, no solo durante la crisis, sino también en los años anteriores, en parte como consecuencia de la deslocalización de actividades hacia los países emergentes, un proceso no siempre inevitable. Se esgrimen diversas razones para ello, como la capacidad de la industria de creación de empleos de mejor calidad, la obligada apuesta por un nuevo crecimiento, basado en la exportación hacia los países emergentes, la estrecha y creciente conexión entre manufacturas y servicios, que hacen mutuamente dependiente el desarrollo de ambos agregados sectoriales, o la cada vez más visible y relevante conexión entre innovación y manufacturas (Manyika *et al.*, 2012).

Tratando de pasar a la acción, la Comisión Europea (Comisión de la UE, 2012) ha fijado el objetivo de elevar la participación de la industria en las economías comunitarias del 16 al 20 % para 2020, lo que conseguiría revertir con creces la tendencia de los años anteriores de la crisis, cuando tuvo lugar un descenso del 18,5 al 16 % (entre los años 2000 y 2007).

Se trata de un objetivo muy ambicioso para un plazo temporal tan limitado, marcado además por una recuperación de la actual crisis que promete ser lenta, pues aún en 2015 no se prevé que el crecimiento anual del PIB supere holgadamente el 1,5 %. Su cumplimiento, por tanto, no es fácil. Además de obligar a la Comisión a establecer una exigente agenda en un momento tan poco propicio como el actual, en el que proliferan signos de fragmentación que empañan la necesaria unidad de acción, requeriría un crecimiento de la industria más rápido que el de los servicios, algo muy difícil de conseguir, dados los excesos de capacidad visibles en algunos sectores industriales, el amplio potencial de crecimiento de algunas ramas de servicios privados y las exigencias de tiempo que requieren las medidas que podrían tener un mayor impacto (Heymann y Vetter, 2013).

Con todo, debe retenerse la esencia de este objetivo, su aspecto más positivo, que coincide con el que otros países desarrollados, comenzando por EEUU, también persiguen, que no es sino estimular el desarrollo industrial, y como consecuencia, el crecimiento económico agregado, que probablemente se ha resentido de la menor contribución de la industria, no tanto en función de su menor aportación directa cuanto indirecta.

Con ese mismo objetivo para el caso de España, en las páginas que siguen se examina primero muy brevemente la evolución de la industria española en los años de crisis. A continuación, se insiste en las razones ya aludidas para favorecer su desarrollo de forma explícita. Más adelante, se dibujan algunas líneas necesarias de actuación para una estrategia de reindustrialización. Finalmente, se destaca el papel más activo que debe corresponder a la política industrial dentro de esa estrategia.

2. La industria española y la crisis actual

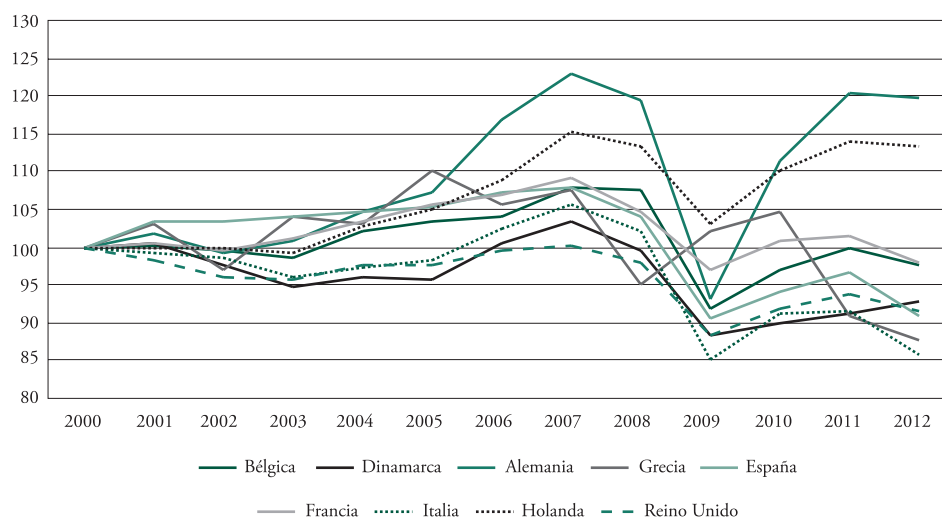
Durante la primera década del siglo XXI, La industria española, como la de otros países, debió enfrentarse a tres retos de envergadura. El primero, el rápido avance de la globalización económica, con China ejerciendo una presión competitiva elevada sobre los mercados internacionales, que se puso de relieve en el formidable ascenso de sus cuotas de exportación, hasta situarse en la primera posición del *ranking* mundial de países según el volumen total de comercio exterior. El segundo, la multiplicación de las redes internacionales de comercio, conforme las nuevas tecnologías permitían una creciente fragmentación de la producción a escala internacional. El tercero, la crisis económica y financiera iniciada en 2007 que ha deprimido la demanda en los principales mercados del mundo desarrollado.

Frente a los dos primeros retos, la industria española respondió razonablemente bien, creció a un ritmo comparable a las de Gran Bretaña, Italia o Bélgica, y solo ligeramente inferior a la de Francia, creó empleo y aumentó sus exportaciones, mostrando destacadas cifras de rentabilidad que apenas reflejaban el impacto de la mayor competencia internacional (Peltonen *et al.*, 2008). Además, las empresas se incorporaron activamente a las redes internacionales de producción, en particular en la fabricación de equipos mecánicos y de transporte (Córcoles, Díaz y Gandoy, 2012), donde el porcentaje de empresas filiales de multinacionales de capital extranjero es más elevado. De esta manera, puede decirse que la respuesta a la globalización y a la innovación que supusieron las TIC fue muy aceptable en términos comparados.

Pero no por ello el impacto de la globalización dejó de sentirse, en particular en ritmos de crecimiento del VAB manufacturero sensiblemente más distantes de los alcanzados por el PIB que en otras épocas anteriores. El escaso avance de la productividad del trabajo también ponía de manifiesto un excesivo apoyo de la expansión industrial en la intensidad de la mano de obra, muy abundante debido al intenso y retrasado proceso de inmigración vivido por España. De esta forma, la ausencia de una política industrial más activa se hizo notar, como también la de otra de control del crédito inmobiliario. No cabe duda que el exceso de financiación dirigida a los inmuebles tuvo un coste de oportunidad en términos del desarrollo de los sectores industriales y de servicios.

Pero ha sido la crisis actual la que ha tenido un efecto devastador sobre la industria española. Si en el período anterior a 2007, esta sobresalió en la creación de empleo, sin experimentar globalmente un proceso de deslocalización de relieve, a diferencia de Francia o el Reino Unido (Álvarez, Myro y Vega, 2012), en los seis años de crisis ya transcurridos ha ocurrido lo contrario, de forma que en términos de valor añadido, el valor real a finales de 2012 era sensiblemente inferior al del año 2000, lo que también ha sucedido en los casos de Reino Unido, Italia y Dinamarca, y en menor medida, de Francia y Bélgica, como muestra el Gráfico 1.

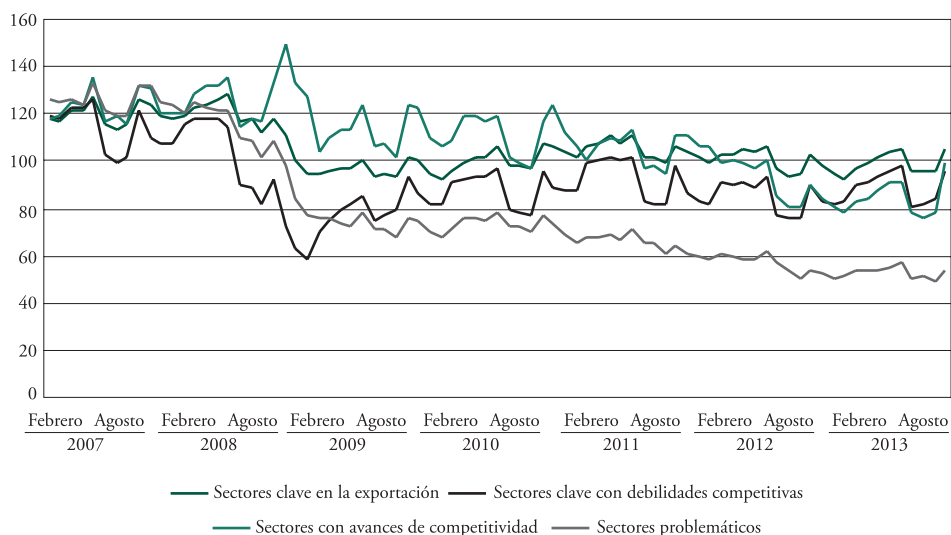
Gráfico 1. Evolución del valor añadido real en las manufacturas. En números índices (2000=100)



Naturalmente, esta evolución es consecuencia del desplome en la demanda nacional, porque la demanda externa ha impulsado la producción industrial a buen ritmo hasta la entrada en una nueva recesión de la UE, a final de 2012. De hecho, los sectores que mejor se han comportado han sido aquellos que tradicionalmente han mostrado una mayor competitividad en la exportación, como se desprende del Gráfico 2.

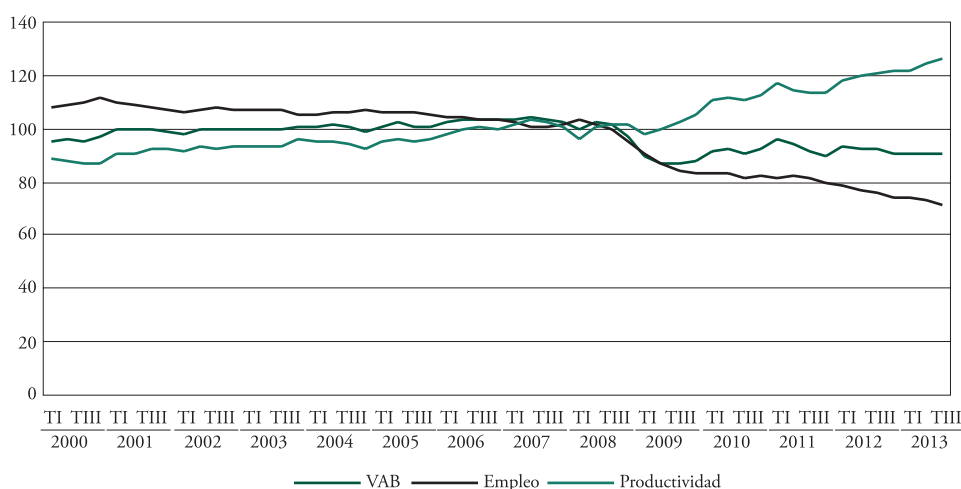
La clasificación de sectores utilizada para la confección de este gráfico se desprende del análisis de competitividad exterior contenido en Myro *et al.* (2013). La actividad de los sectores que en ese estudio se distinguen como *clave* en la exportación se ha mantenido mejor que la del conjunto de la industria, recuperándose pronto de shock de 2009 y superando ya desde el comienzo de 2010 el nivel de 2005. Se trata del conjunto de ramas industriales formado por alimentos, bebidas y tabaco, textil y confección, metálicas básicas, maquinaria mecánica y eléctrica, química y medicamentos. También se ha sostenido relativamente mejor la producción aquellos otros sectores no tan importantes en la exportación española, pero que han mostrado avances en sus ventajas competitivas exteriores, que ya experimentaron un menor deterioro de su producción durante 2009. Este es un grupo formado por las ramas de papel, productos metálicos, otro equipo de transporte, papel y edición y madera y corcho. Durante 2013, este grupo no ha mantenido tan viva su producción como el primero. Con un menor avance de la producción aparecen los sectores de buen comportamiento exportador pero marcados por algunas debilidades competitivas, automóvil y caucho y plásticos, donde despunta sobre todo el primero, enfrentado a un exceso de capacidad mundial, y por otra parte muy afectado por la caída de la demanda interna. En fin, los sectores de peor comportamiento son aquellos que muestran problemas de competitividad exterior, fundamentalmente, material electrónico e informático, muebles, cuero y calzado y productos de minerales no metálicos.

Gráfico 2. Evolución de la producción industrial en España.
Índices base 100 en 2005: media móvil trimestral



Como consecuencia de la disminución de la producción, el empleo industrial ha caído aún más drásticamente y la productividad del trabajo ha aumentado muy notoriamente (Gráfico 3). Este efecto se ha debido a la desaparición de los establecimientos más intensivos en mano de obra y a los esfuerzos de los supervivientes por mejorar su competitividad. La reducción del número de establecimientos ha sido elevada, según se desprende de los datos que ofrece el Banco de España en su informe anual referido a 2011 (Banco de España, 2012; pp. 126-28). Las bajas empresariales alcanzaron un 14,6 % sobre el total del año anterior entre los autónomos y un 7,8 % en las pymes de 1 a 9 asalariados. Estos porcentajes superan la media nacional, si se descuentan los sectores de construcción, inmobiliarias y servicios financieros.

Gráfico 3. Evolución de la actividad manufacturera en España. Índices base 100 en 2008



Fuente: Contabilidad Nacional Trimestral (INE).

La reducción del empleo industrial alcanza ya un 29,5 %, medida entre el II trimestre de 2008 y el III trimestre de 2013, último dato disponible, un total de 794 mil personas (964,1 mil según la EPA). Esta reducción se ha extendido con similar intensidad a todas las regiones españolas (Tabla 1), con Cataluña a la cabeza de la destrucción de empleo manufacturero y La Rioja y Navarra en el extremo opuesto. A través de este proceso, las regiones españolas se han sumado a la deslocalización del tejido industrial que con anterioridad a la crisis acometieron las inglesas y francesas, que ha ido desplazando gradualmente la actividad manufacturera hacia fuera de Europa y hacia el centro de esta, Alemania y Holanda. Pero mientras que las regiones francesas o británicas consiguieron compensar la reducción de tejido industrial con la expansión del destinado a servicios, en España no ha sido así, ya que la razón de lo ocurrido se encuentra en la crisis, y esta ha afectado a los servicios, aunque en una medida sensiblemente menor.

Tabla 1. Disminución del empleo manufacturero en las CCAA. En miles de personas y porcentaje sobre el segundo trimestre de 2008

	Cambio 2008-2013*	% sobre 2008 II
Andalucía	-107,5	-33,0
Aragón	-47,8	-35,6
Asturias	-15,4	-22,6
Baleares	-14,9	-37,6
Canarias	-20,4	-34,6
Cantabria	-14,8	-29,0
Castilla-León	-50,1	-26,5
Castilla-La Mancha	-46,0	-30,7
Cataluña	-249,5	-32,6
Comunidad Valenciana	-123,4	-29,2
Extremadura	-12,2	-24,6
Galicia	-67,8	-30,7
Madrid	-86,4	-26,9
Región de Murcia	-27,9	-28,5
Navarra	-14,3	-18,4
País Vasco	-60,0	-25,6
La Rioja	-6,1	-16,1
Ceuta	0,6	66,7
Melilla	-0,1	-10,0
Total nacional	-964,1	-29,7

* II trimestre de 2013-II trimestre de 2008.

Fuente: Encuesta de Población Activa (INE).

Es pues clara la necesidad de una reconstrucción industrial y, como ya se ha señalado, no solo para España, sino también para el resto de Europa. Con carácter general pues, pero de forma más urgente para España, debe recuperarse el tejido industrial perdido durante la crisis, reforzando la competitividad de las diferentes actividades y su orientación hacia los mercados exteriores. Pero también debe recuperarse parte del tejido que las regiones europeas perdieron con anterioridad a la crisis, en una deslocalización hacia Asia, lo que de nuevo indica que no estamos ante un problema meramente español, que exige respuesta europea, aun cuando más realista y concreta que la esbozada hasta ahora.

3. La necesidad de una industria fuerte

Que los países desarrollados no pueden vivir especializándose cada vez más en la producción de servicios, ni siquiera en los más avanzados, ha sido siempre algo bastante evidente, pero que la emergencia industrial de China y otras economías y el avance de Alemania han contribuido a dejar aún más claro. Sin que pueda establecerse una sencilla relación entre la

importancia de la industria en el PIB y la tasa de crecimiento de este, pues la elevación de esta ratio es compatible con un magro aumento del denominador, esto es del PIB, el lento avance del producto industrial parece, hoy como ayer, ralentizar el crecimiento económico, y no solo por su efecto directo sobre la producción, sino también por sus efectos indirectos, que son de diversa índole y de gran importancia.

En primer lugar, las manufacturas constituyen un gran demandante de servicios avanzados, muchos de los cuales se producen conjuntamente con los bienes (I+D, logística, marketing, servicios empresariales), tendiendo a nublarse la distinción entre manufacturas y servicios (Baró, 2013). Entre el 30 y el 50 % de los empleos del propio sector manufacturero son servicios. A esto hay que añadir la demanda directa que las manufacturas hacen de servicios externos. Para EEUU esta demanda es de un 19 % del valor de la producción manufacturera. Según la información disponible no solo para EEUU, sino también para China, esta demanda es más que compensada con otra que los servicios hacen de las manufacturas (Manyika *et al.*, 2012). En este mismo sentido, las estadísticas recientemente publicadas por la OCDE del comercio exterior en términos de valor añadido, muestran que más de un tercio de las exportaciones de manufacturas españolas son servicios, y que esa proporción sigue aumentando gradualmente. Cuando se tiene en cuenta este hecho, las exportaciones de servicios alcanzan el 55 % del total (Moreno García-Conde y Peña, 2014). Esta misma conclusión se obtiene cuando se considera el valor de la producción de servicios incorporada no solo directa, sino también indirectamente, a las exportaciones, que en 2009 resultó ser del 40 % del total, a partir de una estimación basada en la tabla *input-output* (Myro *et al.*, 2013).

Naturalmente, esta estrecha relación entre industria y servicios hace que cada vez tenga menos sentido separar la política industrial de otras políticas microeconómicas, o dirigidas al conjunto de las empresas¹.

En segundo lugar, la industria es clave en el progreso tecnológico, y en su base, la investigación tecnológica. Las revoluciones tecnológicas se producen primariamente en el ámbito industrial, y es allí donde dejan un elevado porcentaje de sus ganancias de productividad. Piénsese en las más recientes, las TIC, o la biotecnología. Lo mismo sucederá con la nanotecnología. Por esta razón, su contribución al aumento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores (PTF) duplica o triplica fácilmente su participación en el PIB y en el empleo², y en consonancia con ello, contribuyen en un porcentaje muy elevado al gasto de I+D privado de las economías situadas en la vanguardia tecnológica, más de 90 % (Manyika *et al.*, 2012).

En tercer lugar, la industria es un sector demandante de mano de obra de alta cualificación. En realidad, como recientemente han puesto de relieve Hausmann *et al.* (2013), la elaboración de productos complejos y sofisticados requiere un buen acoplamiento de diferentes habilidades y cualificaciones individuales, que crean un determinado nivel de educación

¹ Ver BARÓ (2013), para profundizar en este asunto.

² BARÓ (2013) cita datos de Eurostat que indican que la industria explica un 83,1 % de la mejora de la productividad del trabajo en la zona euro, un 50,5 % en la UE-27, y un 46,1 % en EEUU.

colectiva, de conocimientos tácitos propios de una sociedad. Este nivel se mide bien por el grado de complejidad de las exportaciones de cada país, que muestra una elevada correlación con su renta per cápita, a diferencia de los niveles educativos medios de la población, habitualmente medidos por los años medios de estudio de la población activa. La reducción del peso del tejido industrial, que ha supuesto una reducción aún mayor del empleo industrial, como consecuencia de la elevación de la productividad, amenaza esa educación y sabidurías colectivas, y puede afectar a la capacidad de crecimiento de una economía, si los servicios que sustituyen a la industria no utilizan las habilidades y cualificaciones más difíciles de obtener, las que requieren más esfuerzo.

En cuarto lugar, la industria es clave en la exportación, y esta a su vez, clave para el crecimiento económico, sobre todo en un mundo globalizado. En España, las exportaciones manufactureras representan más del 50 % del total, o sea, el 17 % del PIB.

Precisamente, el crecimiento de las economías emergentes ofrecerá cada vez mayores oportunidades para la exportación desde los países desarrollados, y por ello, para el estímulo de sus industrias, como también la relocalización de algunas actividades, dadas las limitaciones que presenta el establecimiento y la subcontratación en mercados como el chino. En efecto, en los sectores tradicionales más afectados por la deslocalización hacia China, textil, confección, cuero y calzado, juguete se está produciendo una significativa relocalización (Martínez Mora y Merino, 2014).

A estos efectos se añaden las nuevas oportunidades de desarrollo industrial creadas por recientes innovaciones, como la nanotecnología, la robotización, la impresión en tres dimensiones o la creación y transformación de grandes bases de datos en dispositivos especiales. También se añaden nuevas demandas de maquinaria para la producción de energías alternativas, la lucha contra el cambio climático y la depuración y mejora del medio ambiente.

Pero lograr que todas estas nuevas oportunidades se materialicen en nuevas producciones, en el contexto actual de elevada competencia internacional, y de alto desempleo, exige de una estrategia industrial y de una acción política que la respalde bastante mejor definida y activa que la seguida hasta ahora, sumamente complaciente con el libre funcionamiento de los mercados.

4. Líneas estratégicas para la recuperación de la industria española

El aprovechamiento de estas nuevas oportunidades para el desarrollo de la industria debe descansar ante todo en diversas actuaciones de política económica de carácter horizontal, de alcance general, no específicamente dirigidas a la industria.

En primer lugar, la normalización de las condiciones de financiación de las empresas, lo que ante todo exige el fin del saneamiento bancario, lo que conlleva alcanzar el fondo de la recesión y detener el aumento en la morosidad de los activos de los intermediarios financieros. También exige acciones decididas del BCE, penalizando los depósitos de los bancos y con medidas excepcionales que aseguren la financiación de las empresas. Las empresas españolas se están viendo cada vez más obligadas a recurrir a la financiación procedente de los mercados exteriores, que afortunadamente vuelve a fluir con intensidad, en un implícito reconocimiento de que la recuperación económica se vislumbra ya, aunque en lejanía. Sin embargo, esta financiación es solo accesible a las grandes empresas, de forma que el amplio tejido de pymes sigue sometido a una implacable restricción financiera³.

En segundo lugar, una clarificación del marco energético, que garantice energía eléctrica a precios competitivos, en lugar de propiciar su paulatino encarecimiento, pues España se sitúa en los primeros puestos en el *ranking* de los países europeos establecido en función del precio de la energía eléctrica.

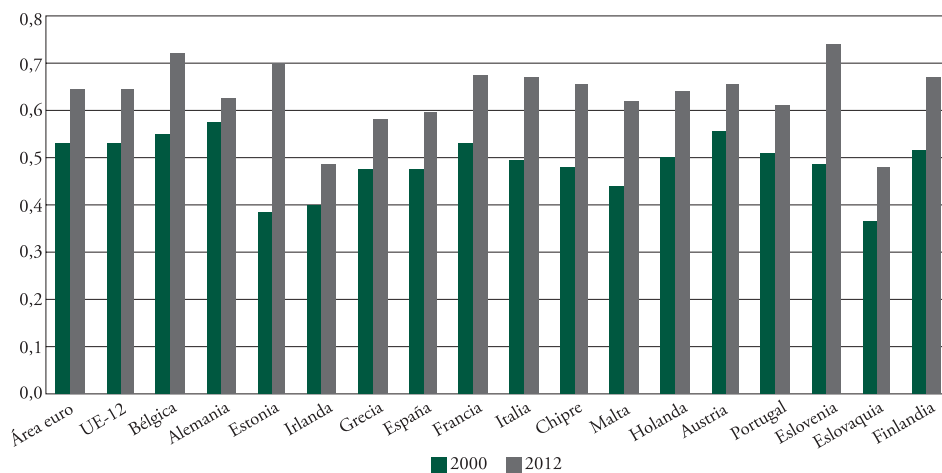
En tercer lugar, una mayor liberalización de las actividades de servicios, sobre todo de las de uso generalizado por la industria, al mismo tiempo que se acomete una reducción de las trabas administrativas que encarecen sus prestaciones.

En cuarto lugar, un ajuste algo mayor entre salarios y productividad, en la línea en que se ha venido produciendo ya con cierta intensidad en los últimos años, aunque a través del mecanismo doloroso de cierre de establecimientos situados en el extremo inferior de la escala de productividad. Como consecuencia, los costes laborales unitarios españoles, que crecieron sensiblemente hasta 2009, se han alineado en buena medida con los de nuestros competidores. Como muestra el Gráfico 4, España no destaca por la dimensión de sus costes laborales unitarios, y en todo caso el descenso de estos debería apoyarse cada vez más en aumentos de productividad y no en el descenso de salarios.

En cambio, España sí destaca por la magnitud de su tasa de desempleo, de forma que algún ajuste adicional de salarios es previsible y deseable, no tanto ahora, en los inicios de la recuperación, como cuando esta se encuentre ya en marcha. Pero para que tal ajuste se produzca basta el nuevo marco de relaciones laborales creado con la reforma realizada en 2012. En todo caso, esta debería ampliarse para eliminar la dualidad entre trabajadores temporales y fijos y favorecer las políticas activas. Ambos aspectos benefician la formación de los trabajadores en la empresa, clave para el desarrollo de la industria. También debería facilitarse el descuelgue de las pymes de los convenios provinciales y sectoriales, o fomentarse la realización de convenios propios.

³ Los primeros días de enero de 2014, con la prima de riesgo de la deuda soberana española por debajo de los 200 puntos básicos, las pymes pagan dos puntos porcentuales más de tipo de interés anual que las grandes empresas por la financiación externa.

Gráfico 4. Costes laborales unitarios



Fuente: AMECO.

Adicionalmente, la recuperación de la industria exige una importante transformación de su actual base productiva, de su modelo productivo si se quiere, que no solo depende de la política industrial, cuyo papel se examinará en el siguiente epígrafe, sino también de otras políticas complementarias, y desde luego, de las propias actuaciones y estrategias de las empresas implicadas. Cuatro son las claves de esta transformación:

1. *Un aumento del tamaño medio de las empresas.* Está suficientemente demostrado que la dimensión de la empresa en la industria condiciona su productividad, su capacidad de innovación, su internacionalización comercial y productiva y el coste de su financiación, aunque con diferente intensidad según los sectores. El elevado coste que para las empresas pequeñas supone la infraestructura mínima que requieren las estrategias formales de innovación y de internacionalización es una de las razones de este resultado. También lo son la mayor dificultad que poseen para apropiarse de los resultados de sus innovaciones y el mayor riesgo que ofrecen a quienes las financian. Estos efectos son típicos de la industria, no todos son tan claros en el ámbito de los servicios (Minondo, 2013)

Pues bien, España sobresale por tener un número muy reducido de empresas que superen los 50 empleados, y una parte apreciable de las que posee son de capital extranjero (Eurostat, 2011; Costa y Fernández-Otheo, 2012).

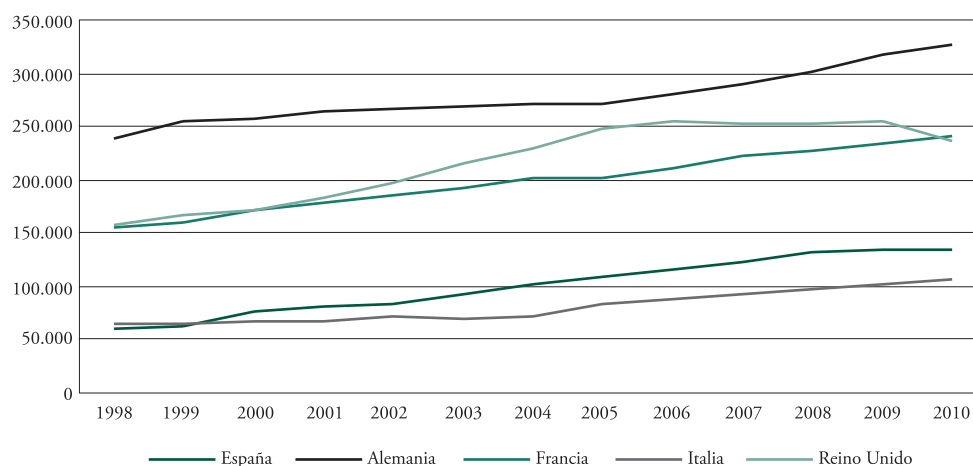
2. *Un incremento del nivel de internacionalización de las empresas.* De su presencia en los mercados internacionales, sobre todo de las más pequeñas, con menores propensiones a exportar (Rodríguez, 2008). Esto no se logra automáticamente con el aumento del tamaño y con mayor innovación. Exige la adopción expresa de una estrategia de internacionalización, que busque, defina y estudie oportunidades, en el marco de una mayor conciencia de la globalización del mercado.

3. *Un importante aumento del esfuerzo en innovación.* Con un cambio radical del marco en el que se desarrolla esta. La innovación condiciona de forma directa la competitividad interior y exterior y la capacidad de crecimiento de la industria.

Conocida es la insuficiencia comparada del esfuerzo investigador español, que se traduce en unos resultados muy parcos en términos de patentes y de exportaciones de tecnología, así como de mejoras de la productividad total de los factores (Molero, 2011; Myro, 2012). También es sabido que tal insuficiencia tiene una base importante en el reducido gasto tecnológico de las empresas españolas.

Pero detrás de esta deficiencia crónica y grave de la economía española se esconde sobre todo un marco institucional muy ineficiente. Ello se desprende del contraste que ofrece el rápido ascenso del número de investigadores, a ritmos más elevados que en otros países (Gráfico 5), con la escasez de avances en el progreso técnico y en los resultados de la innovación.

Gráfico 5. Número de investigadores



Fuente: *Main Science and Technology Indicators* (OECD).

4. *Apuesta paralela por algunos de los sectores más innovadores.* El aumento en el esfuerzo innovador no puede lograrse sin una apuesta por los sectores más innovadores, generadores de mayores externalidades tecnológicas, como el de biotecnología, nanotecnología o el espacial, que incorpore un ambicioso plan de atracción de inversiones extranjeras. No todas las actividades innovadoras encajan en el marco productivo español. Pero queda un amplio espacio por recorrer en la biotecnología, la nanotecnología, el automóvil, la maquinaria mecánica y la química. En todo caso, la apuesta por sectores innovadores debe construirse de la mano de aquellas empresas que abren camino, mostrándose más creativas y dinámicas. Esto es, hay que evitar que la ayuda a sectores y empresas específicas sea anticompetitiva. De otra manera, será difícil evitar que se abra paso una idea de la política industrial exclusivamente horizontal (Vices, 2013).

5. *Finalmente, el mantenimiento y la ampliación de la capacitación y cualificación del conjunto de los trabajadores.* Mediante un sistema educativo mejorado y más complejo, que no puede limitarse a elevar el nivel medio de educación de la población. Debe conseguir aquellas cualificaciones, no solo altas, sino también intermedias, que garantizan la reproducción y renovación de las habilidades colectivas para producir, de la capacidad para la fabricación compleja. El camino lo han marcado Austria y Alemania con su sistema de aprendizaje vocacional dual, que además reduce el desempleo de los jóvenes (Heymann y Vetter, 2013)

5. Una política industrial activa

Habiendo señalado algunos elementos claves para una estrategia de recuperación de la industria española, debemos discutir ahora la capacidad de una política industrial más activa para apoyarla en cada una de las transformaciones que hemos considerado necesarias, así como las formas que debería adoptar.

En los últimos años, la política industrial ha recibido un reclamo creciente de políticos y analistas, a la luz de las experiencias exitosas de industrialización en los países asiáticos, del notable avance de la industria alemana, así como de diversos trabajos que parecen avalar la eficacia de varias de las actuaciones emprendidas en países desarrollados.

No obstante, como hasta recientemente ha predominado un notable descrédito hacia ella, no se dispone aún de muchos estudios, ni los que conocemos pueden ser muy concluyentes, toda vez que se carece de amplias y pormenorizadas bases de datos en las que apoyar el análisis, con detalle suficiente de objetivos e instrumentos, y con homogéneas definiciones de ellos entre países, que puedan sustentar comparaciones internacionales.

En todo caso, el descrédito de la política industrial al que hemos hecho referencia es visible en la reducción de los subsidios en los principales países desarrollados durante los últimos años (Buigues y Sekkat, 2011). En España, Italia, Francia o el Reino Unido, tal reducción ha sido particularmente importante en comparación con Alemania y los países nórdicos, pero es posible que ello no solo obedezca a un mayor desinterés por la política industrial, sino también a un cambio de modelo hacia políticas menos basadas en subsidios, de corte más anglosajón, esto es, de naturaleza más *soft*, consistentes en asesoramiento, fomento de la cooperación, y difusión de las *mejores prácticas*, complementadas con instituciones más propias de distritos industriales, centros tecnológicos sectoriales y viveros de empresas. Por otra parte, una importante vía de ayuda, la desgravación fiscal, no se recoge en las comparaciones, y es sabido que en España ha adquirido una relevancia fundamental, sobre todo como vía de apoyo a la internacionalización.

Un buena parte de las actuaciones realizadas en los países desarrollados se ha dirigido al estímulo del esfuerzo tecnológico, en donde se reconoce con claridad la existencia de un gran fallo

de mercado. Así debe seguir siendo, pues la innovación es herramienta central del crecimiento industrial y del desarrollo tecnológico en países maduros, cercanos a la frontera tecnológica.

Esta política de innovación, de corte horizontal, y no limitada a la industria propiamente dicha, se ha abordado a través de programas tecnológicos específicos, como el de difusión de las TIC, o el actualmente impulsado de *Key Enabling Technologies* (KET) y de programas generales dirigidos a las pymes. En general, se constata su eficacia en el estímulo del esfuerzo tecnológico, más en el ámbito de las pymes que en el de las grandes empresas, en las que con frecuencia la financiación pública ha sustituido a la privada (Buigues y Sekkat, 2011). Por otra parte, las estrategias descentralizadas, a través de regiones, se revelan más eficaces que las centralizadas (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011).

En lo que respecta a los instrumentos, la desgravación fiscal parece el más idóneo, sin que sin embargo sea el más utilizado en España. Pero también los subsidios son importantes, sobre todo para las pymes, más dependientes de la financiación externa, en particular aquellas ubicadas en regiones con mayores restricciones financieras, y en realidad para todas ellas en los momentos actuales de escasez crediticia.

Pero es sabido que la innovación no depende solo de ayudas públicas pecuniarias, sino también de la creación de un marco institucional que relacione profundamente las empresas con las universidades, administre la transferencia de conocimientos, e institucionalice las relaciones entre ambas con las administraciones públicas, a través de centros de empresas y centros tecnológicos, como han hecho diversas comunidades en España, como El País Vasco, Cataluña, y Valencia, y en contra de lo que han hecho otras, como Madrid. Este es un marco más activo (menos horizontal), que se ha probado muy eficaz y que escasea en el resto de España (Cassiman, 2009).

Este marco debería garantizar un sistema innovador más eficaz, en el que resulta imprescindible un mayor protagonismo de las Administraciones públicas. En este aspecto, como en tantos otros, España extrema lo que constituye una mala política europea, excesivamente creyente en la capacidad innovadora autónoma de las empresas privadas. El reciente trabajo de Mazzucato (2013) debería hacer reflexionar profundamente sobre este asunto. Resalta la ambición de los programas de innovación acometidos por la Administración de EEUU, y la externalidad positiva que estos han generado para las empresas privadas, sin las cuales, muchos de los éxitos conseguidos por ellas no habrían tenido lugar. La empresa Apple es un buen ejemplo de lo que decimos.

Aunque el apoyo a la internacionalización no figura directamente entre los grandes programas de subsidios en la mayor parte de los países, debe ocupar un espacio importante en la rúbrica de los dirigidos a las pymes, en las políticas de desgravaciones fiscales, y en las actuaciones a través de otros instrumentos de promoción, como la provisión y aval de financiación, los servicios de las embajadas y oficinas comerciales, las ferias y promociones o los programas de difusión de buenas prácticas. Así es desde luego en España, para la que los estudios disponibles avalan la eficacia de estas políticas (Myro *et al*, 2013; Gil, LLorca y Requena, 2012).

Los últimos análisis tienden, con todo, a destacar la importancia de la difusión de buenas prácticas (Easterly *et al.*, 2009)

En todo caso, la evidencia anteriormente aportada de diferencias importantes entre los sectores españoles en cuanto a su competitividad y su capacidad de exportación, asociadas a diferencias en la innovación en nuevos productos o a la calidad de ellos, indica que en absoluto debe descartarse el sector como marco de actuación, lo que no significa que los apoyos que se le ofrezcan no deban ser discriminados entre empresas. Las autoridades deben aprender que no puede hacerse una política industrial eficaz que no cuente con abundante información de las empresas, susceptible de establecer diferencias entre las capacidades de unas y otras para perseguir determinados objetivos (Altomonte *et al.*, 2011). La ausencia de esta información no debe ser un aval para defender una política industrial meramente horizontal, pues esta carencia puede cubrirse a través de los organismos de coordinación público-privados necesarios⁴.

Y apenas disponemos de evidencia con respecto a políticas de aumento del tamaño empresarial. El fomento de la I+D no parece garantizar el crecimiento de las pymes salvo en contextos regionales o sectoriales muy intensivos en tecnología (Ortega-Argilés y Vivarelli, 2011), lo que de nuevo lleva a dudar de aquellas políticas de carácter general, que se dirigen a todas las empresas, sin discriminación o selección. Muchas pymes apenas crecen durante largo tiempo, pues ese no es su objetivo, como tampoco lo es la innovación (Llobet, 2012).

En cambio, sí parecen favorecer el incremento del tamaño empresarial las políticas que estimulan la creación y entrada de nuevas empresas en los mercados, pues existe una relación positiva entre la dispersión de los tamaños empresariales y el tamaño medio que alcanzan las empresas en un sector (Altomonte *et al.*, 2011). Y también una relación positiva entre la entrada de empresas y el aumento de la productividad total de los factores (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011). La intuición sobre la que se asienta esta positiva relación es que la entrada de nuevas empresas favorece la competencia y facilita la reasignación del empleo a unidades de mayor dimensión, estableciendo diferencias claras entre las más eficaces y las menos eficaces. Esta es en realidad una perspectiva que apoya la compatibilidad entre una política industrial y una política de fomento de la competencia, un aspecto a reforzar. Por otra parte, la eficacia de los subsidios a empresas aumenta con el grado de competencia del sector, cuando se realizan políticas sectoriales (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011).

La importancia de la dispersión de empresas como vía de la adquisición de tamaño parece también avalada indirectamente por la literatura sobre heterogeneidad empresarial. En concreto, Helpman y Melitz (2004) muestran que la dispersión favorece el que las empresas adopten estrategias de inversión en otros países, en lugar de limitarse a la exportación de sus productos. La inversión en el exterior es una estrategia solo accesible a aquellas empresas que alcanzan los niveles más elevados de productividad.

⁴ Para una discusión de los problemas que plantean las políticas industriales activas, entendidas sobre todo como aquellas que promueven objetivos sectoriales, ver Vives (2013).

Pero aparte de estas políticas de favorecimiento de la competencia en los mercados, el incremento del tamaño de las empresas exige también otro conjunto de medidas adicionales a las ya expuestas –no todas atribuibles a la política industrial– entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Mercados de capitales más extensos y accesibles a las empresas de menor dimensión.
- Mayores incentivos fiscales a las fusiones.
- Fomento de empresas de capital riesgo, con participación pública.
- Reducción de las regulaciones locales.
- Reducción de las regulaciones favorecedoras de la pyme, que actúan como limitadoras del tamaño empresarial.
- Mayor nivel educativo en el empresariado. España destaca junto con Italia por un mayor número de empresarios con los estudios que son obligatorios (Pérez y Serrano, 2013).

En resumen, la recuperación y reconstrucción de la industria española exige pues cambios de relieve en la naturaleza, estructura y marco competitivo de las empresas que la integran, así como en su entorno tecnológico, educativo y de promoción internacional, que pueden encontrar un apoyo importante en una política industrial más ambiciosa y amplia, más generosa en términos presupuestarios, sobre todo orientada a colectivos específicos de PYME, pero siempre guiada por objetivos de eficiencia, no de protección o subsidio (Vives, 2013).

Buscando su máxima efectividad, esta política debería ser llevada a cabo en el ámbito de las CCAA en aquellos aspectos donde la información local resulta relevante, pero debe descansar en una buena medida en actuaciones de la Administración central, si se quiere que sea ambiciosa, y dado que ha de mantener una estrecha relación con otras políticas, como la de promoción exterior. Así mismo, debe contar con una base institucional mayor que la disponible actualmente, susceptible de garantizar la información necesaria para seleccionar objetivos de actuación, incluidos los de ámbito sectorial, no solo los de índole horizontal, y a los conjuntos de empresas que participarán en cada programa. No todas las pyme pueden innovar, crecer y exportar. Los centros tecnológicos, los centros y viveros de empresas, y las oficinas de transferencia de las universidades son una parte importante de esta base. También lo son las oficinas de análisis que han de recabar y ordenar la información disponible y realizar el seguimiento de las empresas.

Referencias bibliográficas

- AGHION, P.; BULANGER, J. y COHEN, E. (2011): «Rethinking industrial policy»; Bruegel, issue, 2011/04, junio.
- AGHION, P.; HEMOUS, D. y KHARROUBI, E. (2011): «Cyclical fiscal policy, credit constraints and industry growth»; *BIS working papers* (340), febrero.
- ALDOMONTE, C.; BARBA NAVARETTI, G.; DI MAURO, F. y OTTAVIANO, G. (2011): «Assessing competitiveness: how firm-level data can help»; *Bruegel Policy Contribution*, issue 2011/16, noviembre.
- ÁLVAREZ, M. E. y VEGA, J. (2012): «El patrón exportador de las manufacturas españolas; dificultades y logros recientes»; *Economistas* (13); pp. 48-62.
- ÁLVAREZ, M. E.; MYRO, R. y VEGA, J. (2012): «Delocation in manufacturing sectors in the EU. A regional overview»; *Investigaciones Regionales* (22); pp. 5-34.
- BANCO DE ESPAÑA (2012): *Informe anual* (2011).
- BARÓ TOMÁS, E. (2013): «¿Desindustrialización o metamorfosis de la industria? La nueva relación entre las actividades manufacturera y terciaria»; *Economía Industrial* (387); pp. 33-47.
- BUIGUES, PIERRE-ANDRÉ y KHALID SEKKAT (2011): «Public subsidies to business: an international comparison»; *Journal of Industry, Competition and Trade*, Springer, vol. 11(1), pp. 1-24.
- CASSIMAN, B. (2009): «Complementariedades en las estrategias de innovación y el vínculo con la ciencia»; Centre de Recerca en Economia Internacional; *Els Opuscles del CREI* (23).
- COMISIÓN DE LA UE (2010): «Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth»; Bruselas.
- CÓRCOLES, D.; DÍAZ MORA, C. y GANDOY, R. (2012): «La participación en redes internacionales de producción: un factor de estabilidad para las exportaciones españolas»; *Economistas* (130); pp. 83-95.
- COSTA, M. T. y FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M. (2012): «La empresa y su internacionalización»; en GARCÍA DELGADO, J. L. y MYRO, R. (2012): *Economía española. Una introducción* (6); pp. 103-120.
- EASTERLY, W.; RESHEF, A. y SCHWEKENBERG, J. (2009): «The power of exports»; *Policy Research Working Paper* (5081); The World Bank.
- EUROSTAT (2011): «Key figures on European business. With a special feature in SMEs»; *Eurostat Pocket*.
- GIL, S.; LLORCA, R. y REQUENA, F. (2012): «El impacto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones en los márgenes intensivo y extensivo»; *Economistas* (130); pp. 108-114.

- HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. A. *et al.* (2013): «The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity»; Center for International Development, Harvard University.
- HELPMAN, E.; MELTZ, M. J. y YEAPLE, S. R. (2004): «Export versus FDI with heterogeneous firms»; *American Economic Review*, 94(1); pp. 300-316.
- HEYMANN, E. y VETTER, S. (2013): «Europe's re-industrialisation: the gulf between aspiration and reality»; EU Monitor, Deutsche Bank.
- Llobet, G. (2012): «Las pymes como motor de la innovación ¿es un mito?»; Blog *Nada es Gratis*, 17/09/2012.
- MANYIKA, J.; SINCLAIR, J.; DOBBS, R. *et al.* (2012): «Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation»; McKinsey Global Institute.
- MÁRTINEZ MORA, C. y MERINO, F. (2014): «El offshoring del calzado español: ¿Un camino de ida y vuelta?»; XXXIX Reunión de Estudios Regionales, Oviedo.
- MAZZUCATO, M. (2013): *The entrepreneurial state*. Anthem Press, Londres.
- MINONDO, A. (2013): «Las exportaciones de servicios»; XXVIII Jornadas de Alicante sobre Economía Española.
- MOLERO, J. (2011): «Innovación y cambio tecnológico»; en GARCÍA DELGADO, J. L. y MYRO, R., *Lecciones de Economía Española*, X(5); pp. 95-106.
- MORENO GARCÍA-CONDE, L. O. y PEÑA, J. (2014): «Nuevas estadísticas de comercio internacional de bienes y servicios en valor añadido: Implicaciones para España»; *Información Comercial Española*, próxima publicación.
- MYRO, R. (2012): «La competitividad exterior de la economía española y sus determinantes»; *Economistas* (130); pp. 39-47.
- MYRO, R.; ÁLVAREZ, E.; FERNÁNDEZ-OTHEO, C. M.; RODRÍGUEZ, D. y VEGA CRESPO, J. (2013): *Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española*. Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- ORTEGA-ARGILÉS, R. y VIVARELLI, M. (2009): «R&D in SME; a paradox?»; *Small Business Economics*, DOI 10.1007.
- PELTONEN, A.; SKALA, M.; SANTOS, M. y PULA, G. (2008): «Imports and profitability in the euro area manufacturing sector. The role of emerging market economies»; *European Central Bank, Working Paper Series* (918).
- PÉREZ, F. y SERRANO, L. (2013): «Capital humano y formación de directivos: situación española y estrategias de mejora»; *Economía Industrial* (387); pp. 87-107.
- VIVES, X. (2013): «Globalización, crisis y política industrial»; *Economía Industrial* (387); pp. 25-31.





MEDITERRÁNEO
ECONÓMICO

25

- I. Flexibilización de mercados
- II. Fiscalidad y reforma de la Administración
- III. Capacidad empresarial, financiación e internacionalización
- IV. Innovación y política industrial
- V. Capital humano



LA IMPORTANCIA DEL CAPITAL HUMANO

*Sergio Puente**

Servicio de Estudios del Banco de España

Resumen

Tras una breve introducción teórica al concepto y su impacto en el desarrollo económico, en este artículo se analizan el proceso reciente de acumulación de capital humano y la situación actual de los distintos niveles educativos en España como factor clave en su generación, estudiando su importancia, los desarrollos recientes más relevantes, e identificando los problemas que a día de hoy siguen vigentes en cada uno de ellos. A lo largo del artículo se defiende que el principal problema del sistema educativo español es una falta de calidad. Las evaluaciones que introduce la LOMCE pueden jugar un papel positivo en este aspecto, aunque solo para los tramos educativos primarios y secundarios. En todo caso, el éxito o fracaso a este respecto solo se podrá saber en el futuro, varios años después de su entrada en vigor, y dependerá crucialmente de que la rica información que las evaluaciones contienen se publique con la mayor transparencia posible.

Abstract

After a short theoretical introduction of the concept and its impact on economic development, this article will analyse the recent human capital accumulation process and the current situation of the different educational levels in Spain as a key factor in its generation, studying their importance, the most relevant recent developments, and identifying the problems that exist in each of them today. Throughout the article, the lack of quality is advocated as the main problem in the Spanish education system. The evaluations introduced by LOMCE (Organic Law on Improving Educational Quality) can play a positive role in this aspect, even if it is only for primary and secondary schools. In any case, success or failure in this area can only be known in the future, several years after its entry into force, and will crucially depend on the wealth of information contained in these evaluations being published with the greatest transparency possible.

1. Introducción

Desde hace varios siglos, los economistas vienen preocupándose por los elementos que pueden posibilitar el crecimiento sostenido en el tiempo, y escapar con ello de la presión que una población creciente ejerce sobre unos recursos naturales limitados. Ya a finales del siglo XVIII, Malthus (1798) mostró preocupación por este tema, siendo su conclusión que la trampa demográfica era inevitable. Pronto la revolución industrial se encargó de desmentirle, de forma que desde finales del siglo XVIII hasta principios del XX, la economía de los países hoy desarrollados experimentó un proceso de crecimiento basado en la acumulación de capital, que sorteaba temporalmente la trampa malthusiana. Pero, como ilustraron economistas clásicos de crecimiento como Solow (1956) o Ramsey (1928), los rendimientos decrecientes también afectaban a la acumulación de capital físico, por lo que antes o después esa vía de crecimiento tendría que agotarse.

* Este artículo refleja única y exclusivamente las opiniones personales del autor, que no tienen por qué coincidir con las del Banco de España o el Eurosistema.

Comoquiera que el crecimiento económico ha seguido produciéndose en las economías desarrolladas aún después de haber culminado sus procesos de acumulación de capital físico, resultaba necesaria una nueva teoría de crecimiento económico a largo plazo que, de nuevo, fuera capaz de sortear la trampa de la escasez de recursos de manera sostenida en el tiempo. La profesión económica trabajó intensamente en este problema en las dos últimas décadas del siglo XX, tanto desde un punto de vista teórico como aplicado. Así, surgieron nuevos modelos de crecimiento, llamados de crecimiento endógeno, que básicamente lograban encontrar un conjunto de factores de producción que, tomados en conjunto, no están sujetos a rendimientos decrecientes, y por tanto pueden generar crecimiento de manera sostenida. De entre ellos, los más sólidos, tanto en el plano teórico, como en los sucesivos trabajos aplicados que trataron de testarlos, son los basados en la investigación y desarrollo (I+D) (véase por ejemplo Romer, 1990 o Grossman y Helpman, 1991) y en la acumulación de capital humano (véase Lucas 1988; Caballé y Santos, 1993, o el trabajo empírico de Barro, 1991). En todo caso, el desarrollo de la I+D requiere a su vez de fuerza de trabajo altamente cualificada (Puente, 2007; capítulo 2), por lo que a la postre, el principal motor de crecimiento sostenido es el capital humano.

Es por ello que, aunque en el corto plazo otras políticas económicas puedan tener relevancia, las políticas de capital humano son prácticamente las únicas relevantes para el problema de crecimiento económico a medio y largo plazo.

2. Las distintas fases de acumulación de capital humano en España

Esta relación tan estrecha entre crecimiento económico y acumulación de capital humano jugó sin duda un papel muy relevante en el elevado crecimiento económico experimentado por la economía española en el último cuarto del siglo XX. Así, mientras que el PIB per cápita real de España en comparación con el de la Unión Económica y Monetaria (UEM) (ajustado por paridad de poder de compra) era en 1970 del 81,3 %, en las siguientes décadas se produjo un fuerte proceso de convergencia real, de forma que ese mismo ratio se situó en el 93,4 % en 2005. Paralelamente, se produjo un incremento muy intenso del nivel de cualificación de la fuerza de trabajo, provocado por una extensión de la gratuidad y obligación de la educación, que hizo que las nuevas generaciones de trabajadores que entraban en el mercado laboral tuvieran un nivel formativo muy superior al que tenían las que lo abandonaban. Así, la Tabla 1 muestra que las generaciones jóvenes¹ que empezaban su carrera laboral en el año 1985, aunque seguían dominadas por la categoría de estudios inferiores, tenían ya una importante representación de personas con estudios de secundaria superiores y de universidad (13,3 y 14,4 %, respectivamente), lo que contrasta fuertemente con el nivel educativo de las que estaban próximas a retirarse, entre las que predominaban las personas de los niveles más bajos de estudios en más de un 90 %. Aunque en 2012 esas diferencias siguen existiendo –lo que

¹ Se ha tomado la franja de edad 24-29, para tener a la población lo más joven posible, pero con edad suficiente como para haber acabado sus potenciales estudios universitarios.

asegura que el nivel educativo de la población en su conjunto seguirá creciendo en el medio plazo—, son de una cuantía mucho menor.

¿A dónde nos ha conducido este proceso de acumulación de capital humano? En la Tabla 2 se muestra la distribución por niveles educativos² para España y su comparación con la UEM. En ella vemos que en Europa también se ha incrementado el nivel educativo, aunque a un ritmo algo menor. En todo caso, la comparación actual muestra aún un exceso de personas con niveles bajos de educación en España, y un fuerte defecto de personas con educación secundaria no obligatoria, mientras que el porcentaje de personas con educación terciaria es incluso superior al observado en la UEM. Más adelante se tratarán en detalle las posibles causas y consecuencias de estas divergencias con los países de nuestro entorno.

Tabla 1. Nivel educativo de jóvenes y mayores. En porcentaje

	1985			2012		
	16-65	24-29	55-65	16-65	24-29	55-65
No estudios, primaria, secundaria	82,0	68,1	93,8	46,8	36,4	65,3
Bachillerato, BUP, COU	9,1	13,3	2,2	15,2	15,3	10,5
FP	2,1	4,2	0,5	17,6	22,3	9,4
Universidad	6,8	14,4	3,5	20,4	25,9	14,7

Fuente: Encuesta de Población Activa.

Tabla 2. Nivel educativo de la población. España *versus* UEM. En porcentaje

	España		UEM	
	2003	2012	2003	2012
Secundaria obligatoria o menos (ISCED 0-2)	55,3	45,2	37,7	30,6
Secundaria no obligatoria y estudios superiores no terciarios (ISCED 3-4)	21,0	24,3	42,7	44,3
Terciaria (ISCED 5-6)	23,8	30,5	19,6	25,1

Fuente: Eurostat.

En lo que sigue, se analizan los distintos niveles educativos en los que se va acumulando el capital humano, estudiando su importancia, los desarrollos recientes más relevantes, e identificando los problemas que a día de hoy siguen vigentes en cada uno de ellos.

2.1. La educación infantil

La educación infantil, entendida como la que es previa a la escolarización obligatoria, se está descubriendo como cada vez más importante, no ya solo favoreciendo el desarrollo del

² Nivel bajo, medio y alto, que corresponden con la clasificación internacional de educación ISCED0-2, 3-4 y 5-6, respectivamente.

aprendizaje en las primeras fases de escolarización, sino teniendo también consecuencias que perduran en el tiempo, e incluso llegan a afectar a determinados aspectos de la vida adulta de los individuos. Además, existe evidencia de que estos efectos son mayores para los niños de las clases sociales más desfavorecidas, por lo que una pronta escolarización infantil no solo mejora la preparación de las futuras generaciones, sino que también contribuye a reducir la desigualdad.

A modo de ejemplo de esta amplia literatura, Campbell *et al.* (2002) cuantifican los resultados de un experimento, en el que ciertos niños de preescolar y de primaria reciben una formación de alta calidad. Los niños se dividen aleatoriamente entre los que reciben la formación en preescolar, en primaria, en ambas fases o en ninguna. El resultado que se encuentra es que los niños que recibieron la formación en preescolar tuvieron un desempeño superior al grupo de control en aspectos como habilidades cognitivas, estudios alcanzados o años de educación, junto con otros aspectos sociales que también mejoraron (consumo de drogas, embarazos prematuros, etc.). Estos beneficios se prolongaron hasta la vida adulta. Sin embargo, para los que recibieron la formación en primaria los efectos que se encontraron fueron también positivos, pero de menor magnitud, lo que ilustra la importancia de la educación infantil en el desarrollo a largo plazo del estudiante.

Tabla 3. Tasas de escolarización infantiles

	Tasa de escolarización entre 4 años y la educación obligatoria	Tasa de escolarización a los 3 años (ISCED 0)	Tasa de escolarización a los 4 años (ISCED 0-1)
España	100,0	96,6	100,0
Francia	100,0	99,6	100,0
Italia	96,8	92,3	96,2
Reino Unido	97,0	85,7	97,0
Alemania	96,4	89,9	95,6

Fuente: Eurostat.

Es muy difícil medir la calidad de la enseñanza a edades tan tempranas. Lo que sí podemos medir es el grado de escolarización de los niños antes de iniciar los estudios obligatorios. A este respecto, la situación de España es bastante ventajosa en comparación con otros países de nuestro entorno. Como muestra la Tabla 3, las tasas de escolarización a los tres y cuatro años son superiores a las observadas en Italia, Alemania o Reino Unido, siendo solo superados por Francia entre los grandes países europeos. Por tanto, podemos concluir (aun manteniendo la duda de la calidad) que la educación infantil no parece ser un problema prioritario en España.

2.2. La educación obligatoria

La educación obligatoria es la etapa en la que más tiempo pasan los estudiantes de todos los sistemas educativos del mundo. La edad hasta la que es obligatorio permanecer estudiando varía entre países. En el caso concreto de España, esta edad se amplió a partir de la entrada en

vigor de la Ley Orgánica de Ordenación General del Sistema Educativo en España (LOGSE), a principios de los 90, de los 14 hasta los 16 años, quedando a partir de ese momento dividida en seis años de educación primaria, y cuatro de educación secundaria obligatoria (ESO).

Existe bastante evidencia de que la ampliación de los años obligatorios de edad tiene efectos positivos en la formación que finalmente alcanzan los estudiantes (véase, por ejemplo, Oreopoulos, 2006). Además, algunas personas enfatizan las posibles externalidades positivas que pueden provenir de tener una población más educada en términos generales, aunque en este punto la evidencia no es tan clara (véase, por ejemplo, Acemoglu y Angrist, 1999).

En todo caso, si bien el sistema educativo español ha aumentado los años obligatorios de escolarización –y esto es indudablemente bueno–, existen dudas acerca de si los tramos educativos obligatorios alcanzan el suficiente nivel de calidad.

Hay varias evidencias que apuntan a una reducida calidad del sistema educativo obligatorio. En primer lugar, las tasas de abandono son especialmente elevadas en España, alcanzando el 24,9 % en 2012, casi el doble que en la Unión Europea. El problema llega incluso a figurar explícitamente en el último *Programa Nacional de Reformas* de 2013, y en la estrategia *Europa 2020*, que establece un objetivo del 15 % para dentro de siete años, cifra que aparentemente va a ser muy difícil de alcanzar.

En segundo lugar, los últimos resultados del Informe PISA³ (*Programme for International Student Assessment*), que corresponden al año 2012, muestran que el nivel de los estudiantes españoles es sensiblemente inferior al de la media de la OCDE (por ejemplo, en Matemáticas, la puntuación media de los alumnos españoles es de 484, frente a una media de la OCDE de 494), con escasos progresos en los últimos años.

En tercer lugar, una forma de medir la calidad del sistema educativo, que puede dar una visión complementaria, es los rendimientos que el alumno extrae de su decisión de educación. Según OCDE (2013a)⁴, en España, los trabajadores entre 25 y 34 años que tenían un título de educación secundaria superior⁵ en 2011 tenían unos ingresos laborales un 6 % superiores, en comparación con el ingreso medio de los trabajadores con menor nivel formativo. La cifra equivalente para la media de la OCDE y de la Unión Europea era sensiblemente superior (25 %). Esto quiere decir que el estudiante español obtiene un rendimiento cuatro veces inferior por los mismos estudios, lo que claramente refleja una menor calidad del sistema educativo en España, y además contribuye a la desmotivación del estudiante, y con ello al abandono escolar antes mencionado.

Por tanto, parece claro que el sistema educativo preuniversitario en España adolece de un problema de calidad. Ahora bien, ¿qué políticas son más efectivas a la hora de atajar ese problema? La respuesta fácil de las autoridades sería (y ha sido) la de incrementar los recursos

³ El Informe PISA es una evaluación a alumnos de 15 años, realizada por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en la que se evalúan, con un cuestionario lo más homogéneo posible, las competencias de los alumnos en las materias de Lengua, Matemáticas y Ciencias. Se realiza con una periodicidad de tres años, y en cada vez, una de las materias es objeto de atención especial. En concreto, en 2012, esta materia fue Matemáticas.

⁴ Tabla A6.1

⁵ Este tramo educativo no es, *stricto sensu*, obligatorio. Sin embargo, es de esperar que las características y la calidad de la enseñanza sean similares entre la educación secundaria superior y la obligatoria, por lo que esta medida es una buena aproximación.

destinados al sistema, pero en educación muchas veces no es importante el cuánto, sino el cómo, y el caso que nos ocupa no es una excepción.

Según OCDE (2013b)⁶, el gasto acumulado para un estudiante, desde los 6 hasta los 15 años de edad, era en España en 2012 de algo más de 80.000 dólares (ajustados por paridad de poder de compra), cifra muy similar a la de países como Canadá, Finlandia o Alemania, que obtienen mejores resultados de acuerdo al informe PISA. Además, entre 2003 y 2012, ese gasto se incrementó en más de 20.000 dólares, sin que ello haya conducido a diferencias apreciables en el resultado académico. Esto no es un fenómeno particular de nuestro país: Entre los países en vías de desarrollo sí que se observa una relación positiva entre recursos empleados en educación y desempeño académico, pero esta relación desaparece por completo a partir de los 50.000 dólares de gasto acumulado por estudiante. La misma comparativa, y con idénticos (nulos) resultados, puede realizarse con otras medidas de gasto, como el número de alumnos por profesor, que en España pasó de 13,6 a 12,5 entre 2003 y 2012, sin que eso se tradujera en apreciables mejoras académicas. Esto quiere decir que, por encima de un cierto umbral, los recursos que se emplean en la educación no tienen por qué necesariamente aumentar la calidad del sistema educativo, y esto incluye el tan mencionado tamaño de las clases.

Más importante que la inyección indiscriminada de recursos es el cómo estos se utilizan. Como ejemplo, Machin y McNally (2008) estudian los efectos que la introducción de la llamada *literacy hour* tuvo en las habilidades lingüísticas de los estudiantes ingleses. El programa consistía en la introducción de una hora de formación lingüística a la semana en algunas escuelas a finales de los años 90, que tenía como novedad un alto nivel de estructura en los contenidos a desarrollar, el tiempo a dedicar a cada actividad, los objetivos a conseguir, etc. El resultado fue un incremento del resultado académico similar al estimado en otros trabajos para una disminución del tamaño de las clases, pero con un coste ridículamente inferior (algo más de 25 libras por estudiante afectado y año).

Por todo ello, se puede concluir que una mejora de la calidad del sistema educativo pre-universitario en España no se obtendrá simplemente por poner más recursos, sino que necesariamente habrá que descender a los detalles, y ver cómo se están empleando esos recursos, si los incentivos para profesores, padres y estudiantes están correctamente establecidos, si las escuelas tienen suficientes herramientas de decisión, etc. A este respecto, parece que estamos inmersos en un círculo vicioso, en el cual los bajos estándares de calidad se traducen en una percepción por parte del alumnado de escasa importancia de la superación de los estudios obligatorios. Esto a su vez desmotiva al profesorado, que se ve obligado a rebajar los niveles de exigencia académica, lo que a su vez contribuye a una reducción de la calidad. Una condición necesaria (aunque no suficiente) para poder romper esta espiral negativa es la publicación de los resultados de los centros, basados en pruebas objetivas, iguales para todos. Esto introduce una serie de incentivos a centros y profesores (y a alumnos, si luego esas pruebas se utilizan en la continuación de los estudios) que pueden ayudar a mejorar la calidad del sistema. Más adelante veremos los progresos que se han hecho al respecto en España.

⁶ Gráficos IV.1.8 y IV.1.9.

2.3. La formación profesional

La formación profesional (FP) ha sido en las últimas décadas la gran denostada de nuestro sistema educativo. Durante mucho tiempo, la percepción social que se tenía (y aún se tiene en gran medida) es que el estudiante de FP ha elegido la rama vocacional porque no ha sido capaz de continuar satisfactoriamente en la rama académica. La ampliación de los años obligatorios de escolarización que trajo consigo la LOGSE, y que necesariamente tenían que ser de la rama académica, no contribuyó precisamente a aliviar el problema, obligando a los estudiantes que realmente deseaban seguir el tramo vocacional a posponer su inicio hasta los 16 años.

No solo el número de estudiantes que finalmente acaban con educación secundaria es muy reducido en nuestro país, como ya se ha dicho, sino que además, la fracción de estudiantes de secundaria superior que estudian FP es un 45 % en España, cifra inferior a la media de la Unión Europea (UE), que se sitúa en el 50 %, y muy lejos de los porcentajes mayores del 70 % que se observan en países como Austria, Bélgica o Finlandia⁷.

Pero, como ocurría con la educación obligatoria, el tema no está en el cuánto, sino en el cómo. Los estudios de FP son necesariamente mucho más aplicados y prácticos que los de la rama académica, y es por ello que la formación en este tipo de tramos debe realizarse con la mayor participación de prácticas en empresas reales en el proceso, ya que esta es la única forma en la que los alumnos pueden comprobar *in situ* la aplicación de los conocimientos que reciben. A este respecto⁸, el porcentaje de estudiantes cuya formación se desarrolla en más de un 25 % en centros reales de trabajo era en 2010 en España de los menores de toda Europa (5 % de todos los estudiantes). En el otro extremo están las cifras de Dinamarca (97 %) o el paradigmático caso de Alemania (88 %), que se suele utilizar como ejemplo de un sistema de FP eficiente.

A pesar de todos estos problemas, en la actualidad la opción de la educación vocacional es atractiva en términos de desempeño laboral. Como muestra la Tabla 4, las tasas de paro observadas para las personas con estudios vocacionales son inferiores a las que se observan entre las personas con estudios secundarios académicos, y especialmente entre la población joven. Por tanto, si no se va a continuar por la vía de la universidad, la FP parece mejor opción que la secundaria de rama académica. E incluso en comparación con la universidad, las tasas de paro no son tan distintas, y hay que tener en cuenta la elevada inversión en tiempo y recursos que suponen los estudios terciarios en comparación con los de FP.

⁷ Véase el documento elaborado por la COMISIÓN EUROPEA: CE (2012), p. 24.

⁸ Véase CE (2012), p. 27.

Tabla 4. Tasa de paro según nivel de estudios. En porcentaje

	Tasa de paro	
	16-65 años	25-35 años
Estudios obligatorios o inferiores	35,0	38,2
Bachillerato	25,5	30,1
Formación profesional	23,1	24,0
Universidad	14,1	19,8

Fuente: EPA (tercer trimestre de 2013).

2.4. Universidad

Como ya se ha dicho, en España el porcentaje de titulados universitarios es muy superior al que se observa para otros países. Ahora bien, al igual que sucede con otros tramos educativos, existen bastantes indicios que apuntan a una reducida calidad del sistema universitario español.

En primer lugar, el incremento de los ingresos laborales que experimenta un titulado universitario español es reducido. Así, en 2011, un trabajador entre 25 y 34 años con estudios terciarios en España tenía unos ingresos laborales de un 31 % más que un trabajador con educación secundaria superior, mientras que en la media de la OCDE o de la UE, ese incremento era de un 40 %⁹.

En segundo lugar, el número de universidades españolas que están entre las punteras del mundo es muy reducido. Por ejemplo, en el ámbito de la Economía, que es la materia que mejor conoce el autor, de las 75 universidades que existen en España, solo 3 están entre las 100 mejores del mundo, según el *ranking* que periódicamente elabora la Universidad de Tilburg¹⁰. Además, esas tres universidades tienen una puntuación en ese *ranking* aproximadamente igual (260) al de las restantes 72 universidades españolas (264). Es más, solo la mitad de las universidades españolas están de hecho en el *ranking*, siendo la contribución científica de la otra mitad *nula*, según el criterio seguido en la elaboración del *ranking*. Aunque este análisis se circunscribe exclusivamente al área de la Economía, la sensación personal del autor es que en muchas otras materias el panorama no debe ser muy distinto.

Finalmente, recientemente la OCDE ha publicado los resultados de un informe, similar al de PISA ya mencionado, pero que evalúa las competencias de personas adultas, denominado *Programme for the International Assessment of Adult Competencies* (PIAAC). La ventaja de este estudio, entre otras, es que permite evaluar las competencias lingüísticas y numéricas por diversos niveles de estudios, y ponerlas en comparativa internacional. Para el caso que nos ocupa¹¹, las personas con estudios terciarios en España están a la cola de la UE (junto con Chipre) en ambas competencias. De hecho, el nivel de habilidad numérica de una persona con estudios

⁹ Véase OCDE (2013a), p. 112.

¹⁰ Véase <https://econtop.uvt.nl/rankinglist.php>.

¹¹ Véase <http://www.oecd.org/piaac-es/paisesparticipantes.htm>, nota de la UE, p. 12 y 13.

terciarios en España es inferior al que tiene una con estudios secundarios en más de la mitad de los países europeos. Podría pensarse que esto es resultado de la acumulación de deficiencias a lo largo de todas las etapas educativas. Pero esto no exime a la educación superior, puesto que se da el caso de que la ganancia de habilidad que se produce al pasar de estudios secundarios a terciarios es la menor en nuestro país.

¿Cuáles pueden ser las posibles causas de este problema de falta de excelencia de la universidad española? El gran tamaño del sector en España tiene en sí mismo parte de la culpa, por tres razones principales. En primer lugar, el excesivo número de estudiantes. Es de esperar que, si los estudios universitarios fueran más selectivos (por supuesto, mediante criterios exclusivamente académicos), los alumnos que los llevarían a cabo serían los más capacitados. Al tener que absorber una elevada cantidad de estudiantes (que en otros países acaban en los estudios secundarios), el nivel de las materias impartidas debe necesariamente descender, para acomodarse a esa merma en la calidad académica del estudiante. En segundo lugar, la excesiva atomización de las universidades, que hace que tengan un tamaño muy reducido, no permitiendo aprovechar economías de escala. En tercer lugar, y relacionado con los dos anteriores, está el hecho de que para poder enseñar a un número tan grande de estudiantes en unas universidades tan pequeñas, es necesario un gran número de profesores. Y, como pasaba con el tema de los alumnos, es de esperar que conforme se necesitan más profesores, estos tengan una menor formación y motivación. Finalmente, aunque cuando no existiese ningún problema de calidad, el exceso de titulados universitarios produce que al llegar a la vida laboral activa estos acaben muchas veces sobre-cualificados, ejerciendo profesiones para las que los estudios que realizaron son excesivos y/o redundantes.

En todo caso, más allá del tamaño en sí, existen otros defectos estructurales del sistema. La monitorización de los resultados de las universidades españolas, tanto en términos docentes como de investigación, es prácticamente inexistente. Esto impide el normal juego de competencia entre universidades, y permite que las universidades con estándares de calidad extremadamente bajos se camuflen en la oscuridad de la falta de información. Además, existe un problema de incentivos que afecta a todos los niveles de la universidad. En muchas universidades (aunque existen contadas excepciones) los profesores permanentes no tienen casi ningún incentivo en mantener actualizada su formación o en participar en actividades de investigación, ya que su carrera laboral no depende de ello. Y esto no es ninguna sorpresa, si se tiene en cuenta que en la mayoría de elecciones a rector que se celebran, el peso del voto del profesorado permanente supera el 50 %, por lo que es muy difícil que un candidato a rector que tenga planes de exigir a su plantilla acabe ganando las elecciones.

2.5. La formación continua

Finalmente, existe otra fase de acumulación de capital humano, que es la que se realiza ya en la vida activa del trabajador. No me gustaría extenderme mucho en este tema, ya que hay otros artículos en este número dedicados al mercado de trabajo y sus problemas, pero no me

gustaría dejar pasar la ocasión de mencionar muy brevemente algunos problemas que están relacionados con la acumulación de capital humano.

En primer lugar, la formación impartida en España como parte de las políticas activas de empleo adolece de una elevada falta de eficacia. Los programas están diseñados por representantes sociales que están muy desconectados de las necesidades reales del mercado de trabajo, por no mencionar los presuntos casos de corrupción en los que han estado implicadas estas actividades de formación.

En segundo lugar, la elevada temporalidad que caracteriza el mercado de trabajo español hace que los incentivos a acumular capital humano específico al puesto de trabajo desempeñado sean muy reducidos, tanto para el trabajador como para la empresa, ya que la capitalización de los beneficios se producirá por un periodo corto de tiempo.

Finalmente, la acumulación de capital humano que se produce simplemente por el aprendizaje por la práctica es también reducida en España, de nuevo debido a la alta temporalidad, pero también a los elevados periodos que los parados españoles pasan en esa situación. A este respecto, es especialmente preocupante la incidencia del paro de larga duración.

3. La Ley Orgánica de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE)

El pasado 9 de diciembre de 2013 quedó aprobada definitivamente la LOMCE, que incorpora una serie de cambios en el sistema educativo español. A grandes rasgos, y dejando a un lado los aspectos ideológicos relacionados con la religión o la descentralización¹², la Ley introduce como principales cambios los que voy mencionando a continuación.

En primer lugar, la Ley prevé introducir una serie de evaluaciones a los estudiantes, realizadas de forma centralizada y externa a los centros, a lo largo de las etapas de educación obligatoria. En particular, se hará una prueba en tercero de primaria, otra al acabar primaria, otra al acabar la ESO, y finalmente otra al terminar el bachillerato. Estas pruebas serán públicas, lo que permitirá que los padres puedan tener más información a la hora de elegir centros educativos, lo que necesariamente redundará en una mayor competencia entre ellos, incrementando con ello su eficacia. Además, las dos últimas evaluaciones serán necesarias para obtener los títulos correspondientes, con lo que se introducen incentivos tanto a alumnos como a profesores, que saben que al final todos los estudiantes tendrán que pasar por un tamiz común en el que se exigirán ciertos conocimientos.

En segundo lugar, se introduce un desdoblamiento del último curso de ESO, de forma que ahora los estudiantes tendrán que optar en el último curso de la educación obligatoria entre un curso académico u otro de carácter vocacional. A efectos prácticos, este cambio básicamente adelanta un año la fecha de incorporación a la rama de FP, lo que podría aliviar en parte algunos de los problemas anteriormente mencionados al respecto.

¹² En opinión del autor, el incluir estos aspectos en una Ley que por lo demás parece bastante acertada, como luego se comentará, fue un tremendo error político, ya que puso en contra de la Ley a una parte importante de la ciudadanía, que de otro modo podría haber estado de acuerdo con el resto de aspectos más técnicos considerados.

Finalmente, el proceso de selección de estudiantes para la universidad también sufre cambios. Desparece la anterior prueba de acceso a la universidad, y en su lugar la admisión se basará en un 60 % en la nota final de bachillerato (que a su vez estará compuesta en un 60 % de las notas de curso de bachillerato, y en un 40 % de la calificación obtenida en la prueba final), mientras que el restante 40 % será decidido libre y descentralizadamente por las propias universidades, pudiendo incluso llegar a diseñar pruebas específicas. Este cambio puede contribuir a una mayor especialización de las universidades, a la vez que a adecuar de una manera más precisa las capacidades de los estudiantes con los retos específicos que van a afrontar en las carreras que están a punto de comenzar.

4. Retos pendientes

A lo largo del artículo se ha argumentado que el principal problema del sistema educativo español es una falta de calidad. Las evaluaciones que la LOMCE introduce, como se ha mencionado, pueden jugar un papel positivo en este aspecto, aunque solo para los tramos educativos primarios y secundarios. En todo caso, el éxito o fracaso a este respecto solo se podrá saber en el futuro, varios años después de su entrada en vigor, y dependerá crucialmente de que la rica información que las evaluaciones contienen se publique con la mayor transparencia posible.

En el caso de la FP, el adelanto de un año en la separación entre el tramo vocacional y el académico supone un avance, por cuanto los futuros estudiantes de FP no tienen ya necesidad de perder un año en un tramo que de todas formas no van a seguir. En todo caso, el principal problema de la FP seguirá siendo por mucho tiempo el estigma que tiene de que solo los peores estudiantes van ahí, por lo que sigue siendo necesario un esfuerzo adicional de comunicación.

En los tramos primario y secundario, la LOMCE ha reformado aspectos, y podemos pensar en que sería bueno esperar para medir el grado de éxito de estas reformas en los próximos años. Por el contrario, la universidad ha sido la gran ausente de la LOMCE, por lo que todos los problemas mencionados siguen allí, a los que se unen los problemas presupuestarios que existen, y que van a seguir apareciendo en el futuro, en la financiación de las universidades. El problema más prioritario en este momento es el excesivo tamaño del sector universitario español, que lastra su calidad, y lleva a una sobre-cualificación de los trabajadores jóvenes. Una de las razones que llevan a esta situación es el reducido precio de las matrículas, que es muy inferior al verdadero coste de la enseñanza, y que por tanto genera un exceso de demanda de estudios universitarios. Es necesario que los estudiantes interioricen en mayor medida dicho coste, para lo cual sería deseable un incremento de las tasas universitarias que las acercaran lo más posible a su verdadero coste. Naturalmente, es necesario que esta medida vaya acompañada de otras que aseguren la igualdad de oportunidades, como por ejemplo una apuesta muy decidida por la concesión de becas con criterios académicos, o por la introducción de planes de préstamos públicos para la financiación de los estudios superiores, tal y como sucede en otros países. Finalmente, y a pesar de la oposición que esto puede producir entre las propias universidades,

es necesaria una mayor monitorización y transparencia de los resultados tanto docentes como de investigación. Idealmente, la financiación de las universidades debería depender de esos parámetros en la mayor medida posible.

Por último, no querría acabar el artículo sin hacer mención a la relación tan estrecha que une al sistema educativo y a las instituciones del mercado de trabajo. A lo largo de todo el artículo he argumentado que existe un problema de calidad de la enseñanza en España, y a menudo he utilizado las ganancias salariales de los distintos tramos educativos como medida de dicha calidad. Pero no está claro que la causalidad vaya exclusivamente en ese sentido. El proceso de formación de salarios en España está tremendamente centralizado en los agentes sociales, que además tienden a comprimir la dispersión salarial. Esto genera unos fuertes desincentivos a la acumulación de capital humano¹³, de forma que aunque solucionásemos el problema de la calidad, podríamos acabar en una situación en la que los trabajadores mejor cualificados acaban emigrando del país para poder obtener rendimientos adecuados de su inversión en capital humano, y viceversa, atrayendo inmigración de baja cualificación. Es importante desmentir la demagogia de que la igualdad consiste en que todos ganemos parecido, porque eso no nos lleva más que a la baja productividad y a la falta de crecimiento a medio plazo. La verdadera igualdad consiste en que todos tengamos *ex ante* las mismas oportunidades de acumulación de capital humano (y por eso mencionaba que es muy importante una apuesta decidida por las becas o los préstamos educativos), pero manteniendo diferencias suficientes *ex post* como para que las inversiones en capital humano sean rentables.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ANGRIST, J. (1999): «How Large Are the Social Returns to Education? Evidence from Compulsory Schooling Laws»; *National Bureau of Economic Research (NBER) Working Paper (7444)*.
- BARRO, R. (1991): «Economic Growth in a Cross Section of Countries»; en *Quarterly Journal of Economics* 106(2); pp. 407-443.
- CABALLÉ, J. y SANTOS, M. (1993): «On Endogenous Growth with Physical and Human Capital»; en *Journal of Political Economy* 101(6); pp. 1042-1067.
- CAMPBELL, F.; RAMEY, C.; PUNGELLO, E.; SPARLING, J. y MILLER-JOHNSON, S. (2002): «Early Childhood Education: Young Adult Outcomes From the Abecedarian Project»; en *Applied Developmental Science* 6(1); pp. 42-57.
- CE (2012): «Vocational Education and Training for Better Skills, Growth and Jobs»; *Commission Staff Working Paper*.

¹³ Véase como ejemplo LACUESTA, PUENTE y VILLANUEVA (2012).

- GROSSMAN, G. y HELPMAN, E. (1991): «Quality Ladders in the Theory of Growth»; en *Review of Economic Studies* (58); pp. 43-61.
- LACUESTA, A.; PUENTE, S. y VILLANUEVA, E. (2012): «The schooling response to a sustained Increase in low-skill wages: evidence from Spain 1989-2009»; *Documento de Trabajo del Banco de España* (1208).
- LUCAS, R. (1988): «On the Mechanics of Economic Development»; en *Journal of Monetary Economics* (22); pp. 3-42.
- MACHIN, S. y MCNALLY, S. (2008): «The Literacy Hour»; en *Journal of Public Economics* (92); pp. 1441-1462.
- MALTHUS, T. (1798): *An Essay on the Principle of Population as It Affects the Future Improvement of Society, with Remarks on the Speculations of Mr. Godwin, M. Condorcet, and Other Writers*. Londres, J. Johnson.
- OREOPOULOS, P. (2006): «The Compelling Effects of Compulsory Schooling: Evidence from Canada»; en *Canadian Journal of Economics* (39); pp. 22-52.
- OCDE (2013a): *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*. OECD Publishing.
- OCDE (2013b): *PISA 2012 Results: What Makes Schools Successful? Resources, Policies and Practices (Volume IV), PISA*; OECD Publishing.
- PUENTE, S. (2007): *Tres Ensayos sobre Economía Dinámica*. Tesis Doctoral, Universidad Carlos III.
- RAMSEY, F. (1928): «A Mathematical Theory of Saving»; en *Economic Journal* 38(152); pp. 543-559.
- ROMER, P. (1990): «Endogenous Technological Change»; en *Journal of Political Economy* (98); pp. S71-S102.
- SOLOW, R. (1956): «A Contribution to the Theory of Economic Growth»; en *Quarterly Journal of Economics* 70(1); pp. 65-94.



EL MODELO SANITARIO EN PELIGRO

Rosa Urbanos Garrido^(a) y Beatriz González López-Valcárcel^(b)

^(a)Universidad Complutense de Madrid y ^(b)Universidad de Las Palmas de Gran Canarias

Resumen

Como consecuencia de la crisis económica se ha abordado una reforma del Sistema Nacional de Salud que trasciende los meros recortes presupuestarios y que afecta, entre otros ámbitos, al modelo de aseguramiento, a la participación de los usuarios en el coste de los servicios recibidos, o a las formas de gestión de la asistencia sanitaria. En este artículo se cuestiona la pertinencia de las reformas acometidas hasta el momento o planificadas para el futuro inmediato, y se señalan los ámbitos en lo que deberían concentrarse los esfuerzos de transformación, con el fin de reducir al mínimo la actual vulnerabilidad del sistema sanitario público y de garantizar una prestación consistente con los principios de efectividad, eficiencia y equidad.

Abstract

transcends mere budget cuts, affecting, among other areas, the insurance model, the user participation in the cost of personal healthcare services or the management of health care. In this article we question the relevance of the recent reforms already implemented or planned for the immediate future, and we identify some specific areas to concentrate transformation efforts on them, in order to minimize the current vulnerability of the public health system and to ensure a healthcare provision consistent with the principles of effectiveness, efficiency and equity.

1. Introducción

La salud de la población es, según confirma la literatura económica, pieza clave en el crecimiento de la renta y la riqueza (Lopez-Casasnovas *et al.*, 2005). Se trata de un componente básico del capital humano, al igual que la educación, que permite a las personas un desarrollo de sus capacidades (también productivas) que pueden poner al servicio de la sociedad. Además, dadas sus especiales características, y como también ocurre con la educación, la salud suele considerarse un bien preferente, que precisa por tanto de una especial protección por parte de la acción pública. En el caso de las sociedades europeas, y entre ellas la española, se han desplegado sistemas sanitarios fuertemente intervenidos y que absorben una proporción de recursos nada despreciable, con el fin de garantizar en la medida de lo posible el derecho a la protección de la salud. El gasto sanitario público representa en España el 6,9 % del PIB, habiendo alcanzado el nivel promedio de la OCDE (OECD, 2013). No obstante, los indicadores de gasto todavía nos sitúan algo por detrás de nuestros socios europeos más desarrollados. Como ilustra la Tabla 1, el gasto sanitario público per cápita ajustado por paridad del poder adquisitivo, a pesar del importante crecimiento que experimenta en España desde comienzos

de siglo hasta el año 2009, se mantiene por debajo de la media. Al incorporarse a la UE buena parte de los países de Europa central y oriental en 2004, el índice de comparación con la media crece de forma importante aunque, si la muestra de países se restringiera a la antigua UE-15, el índice correspondiente a 2011 se situaría en el 80 % de la media en lugar de en el 90 %.

Tabla 1. Comparativa de gasto sanitario público en el entorno europeo.
Gasto sanitario público per cápita. En dólares (PPP)*

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Alemania	2.129,6	2.225,7	2.326,5	2.430,3	2.430,7	2.576,9	2.723,1	2.843,9	3.037,3	3.215,5	3.337,2	3.436,3
Austria	2.191,6	2.200,0	2.305,5	2.403,7	2.558,4	2.638,6	2.824,3	2.960,4	3.184,8	3.311,5	3.379,3	3.466,2
Bélgica ¹	1.675,1	1.783,3	1.876,3	2.270,5	2.371,8	2.446,0	2.393,4	2.489,9	2.748,8	2.946,4	2.977,2	3.083,1
Dinamarca	2.102,3	2.254,7	2.425,2	2.447,2	2.631,8	2.739,5	3.023,8	3.177,1	3.433,8	3.733,5	3.826,7	3.794,6
Eslovaquia					779,5	847,7	921,6	1.081,6	1.261,5	1.355,5	1.350,4	1.358,2
Eslovenia					1.359,2	1.425,3	1.520,6	1.537,6	1.792,0	1.821,0	1.748,9	1.784,1
España	1.101,3	1.164,5	1.244,1	1.418,9	1.504,6	1.609,6	1.821,4	1.965,3	2.165,1	2.301,6	2.250,9	2.244,2
Estonia					573,3	637,7	703,4	841,8	1.040,2	1.031,4	1.004,5	1.033,3
Finlandia	1.320,6	1.418,2	1.557,5	1.638,9	1.796,9	1.910,6	2.067,2	2.162,4	2.356,7	2.450,5	2.592,6	2.544,7
Francia	2.019,8	2.156,6	2.326,7	2.298,4	2.400,2	2.528,8	2.652,0	2.781,3	2.891,0	3.049,9	3.090,2	3.160,5
Grecia	870,6	1.066,1	1.139,6	1.212,9	1.235,9	1.414,1	1.616,6	1.642,5	1.797,1	2.036,3	1.753,4	1.535,8
Hungría					926,0	1.003,9	1.052,9	976,7	1.022,3	1.029,0	1.073,1	1.098,3
Irlanda	1.322,4	1.559,5	1.781,0	1.943,3	2.134,4	2.231,3	2.398,1	2.703,3	2.900,4	2.929,7	2.629,5	2.477,3
Italia	1.505,2	1.669,1	1.674,7	1.696,8	1.810,7	1.927,3	2.097,5	2.131,5	2.342,3	2.389,5	2.370,2	2.344,5
Luxemburgo	2.780,9	2.681,1	3.204,0	3.060,8	3.491,2	3.525,9	3.915,8	3.777,3	3.736,0	3.995,6		
Países Bajos ⁽²⁾	1.476,0	1.604,5	1.769,5	1.895,8	1.979,1	2.470,2	3.198,5	3.428,2	3.721,2	3.875,1	4.004,5	4.054,9
Polonia					553,5	593,6	652,6	746,7	890,9	970,4	993,4	1.020,7
Portugal	1.101,3	1.148,5	1.220,0	1.301,4	1.358,3	1.503,6	1.541,8	1.611,8	1.664,2	1.790,7	1.824,5	1.702,6
Reino Unido	1.445,8	1.592,3	1.740,6	1.853,0	2.091,1	2.235,8	2.437,5	2.480,0	2.653,3	2.854,2	2.858,6	2.821,1
República Checa					1.234,8	1.287,4	1.348,7	1.412,2	1.457,0	1.712,0	1.578,4	1.655,0
Suecia	1.940,9	2.029,7	2.199,9	2.323,4	2.403,1	2.405,0	2.588,6	2.790,0	2.979,7	3.018,0	3.029,5	3.203,6
Media	1.798,9	1.903,7	2.052,9	2.146,6	1.887,1	1.998,3	2.166,9	2.264,2	2.432,6	2.563,2	2.484,1	2.491,5
Índice España	61	61	61	66	80	81	84	87	89	90	91	90

¹ Excluye inversiones.

² Gasto corriente.

* La muestra de países se corresponde con los Estados miembros de la UE para los que la OCDE dispone de información. Las cifras se incorporan a la tabla desde el momento en que se produce la incorporación de cada Estado a la UE.

Fuente: OECD Health Data 2013.

En todo caso, las políticas de gasto público han de juzgarse, más que por la cuantía de recursos que absorben, por las funciones que cumplen y cómo lo hacen. La sanidad es uno de los pilares del Estado del Bienestar, en el que tiene una función aseguradora. Pero en cierta forma, se está viendo forzada a asumir papeles más sociales, en la medida en que los problemas sociales crean y agravan los problemas de salud. La sanidad ha de cargar con los costes externos del fracaso de los otros pilares, como la atención a la dependencia, que ha sufrido un frenazo con la crisis económica (Dizy-Menéndez *et al.*, 2013). Según la evaluación del *Sistema para la Autonomía y Atención a la Dependencia* (SAAD) publicada en el BOE en agosto de 2012¹, el 44 % de los 1.369.470 prestatarios potenciales del sistema todavía no están recibiendo prestaciones. Además, la adecuada coordinación sociosanitaria necesita una oferta razonable de camas hospitalarias de media estancia y centros residenciales asistidos, pero estamos lejos de alcanzar dicho nivel de oferta.

La sanidad ha comenzado a asumir funciones redistributivas del Estado del Bienestar que, por naturaleza, le son ajenas. España ya ha alcanzado el nivel del conjunto de la UE-27 en gasto social (25 % del PIB), pero con un peso muy inferior de gasto público en atención a la pobreza, a la familia, a la vivienda y a la incapacidad (Salinas y Tobes, 2013). El Estado del Bienestar en España redistribuye menos que en los países vecinos. Somos el tercero de la UE-27 en desigualdad de renta –medida a través del índice de Gini–, y este problema se ha agravado tras el inicio de la crisis. En ese contexto, la sanidad pública, además de su tradicional papel asegurador, ha de asumir y asume funciones redistributivas, que amortigüen la desigualdad económica y las desigualdades sociales en salud (Spadaro *et al.*, 2013).

Además del apremiante problema (coyuntural) de falta de liquidez, se pone en duda la capacidad (estructural) para la sostenibilidad a medio y largo plazo del Sistema Nacional de Salud (SNS), a menos que se emprendan ciertas reformas de adaptación a los cambios demográficos, tecnológicos, profesionales y, en suma, sociales (AES, 2013). La respuesta gubernamental, en plena crisis, a esa necesidad de reformas ha sido muy contestada por buena parte de los profesionales del sector, expertos y ciudadanos y, a nuestro juicio, es dudoso que vaya a conducir al SNS hacia la universalidad, equidad y máxima calidad que se predica.

En el siguiente epígrafe valoramos las reformas que se están acometiendo en nuestro SNS, para pasar después a analizar aquellas que deberían abordarse y están siendo ignoradas. El artículo concluye con un apartado de conclusiones y consideraciones finales.

¹ <http://www.boe.es/boe/dias/2013/08/02/pdfs/BOE-A-2013-8539.pdf>

2. Procesos en marcha: ¿en qué dirección van las reformas?

La respuesta a la crisis económica en el sector sanitario se hizo esperar, del mismo modo que en buena parte de los sectores productivos del país. Entre 2007 y 2008 el gasto sanitario público experimenta un crecimiento del 11 %, y ese aumento, aunque más moderado (5,3 %), continúa hasta 2009. No será hasta el año siguiente que comience el descenso en términos absolutos de las cifras de gasto público. Inicialmente, la respuesta dada por las autoridades sanitarias adopta la forma de recortes presupuestarios lineales que se manifiestan en rebajas salariales, reducción de la capacidad de prestar asistencia (despidos, cierre parcial de instalaciones) e incremento de la deuda con los proveedores. La urgencia de reducir el gasto, en línea con la necesidad de cumplir los objetivos de déficit marcados por la UE, no deja margen para reformas estructurales en los primeros momentos de la crisis.

En el año 2012, no obstante, se lanza una reforma a gran escala contenida en el Real Decreto Ley 16/2012, que introduce algunos cambios de calado, y que en general afecta a todos los ámbitos del sistema que continúan bajo la competencia del Gobierno central: modelo de aseguramiento, cobertura de prestaciones, personal, política farmacéutica, etc.

Antes de entrar en el fondo de las reformas incluidas en el RDL 16/2012, merece la pena detenerse en el procedimiento seguido: de forma resumida, un Real Decreto Ley (no una ley) que, gracias a una mayoría absoluta, se convalida en el Congreso con un mínimo debate. Resulta cuando menos sorprendente (algunos juristas incluso cuestionan que sea jurídicamente admisible) que los importantes cambios que introduce el Real Decreto Ley se hayan tramitado a través de un instrumento diseñado para situaciones de extraordinaria y urgente necesidad, que no admite ningún tipo de enmienda ni modificación (salvo las cinco páginas de corrección de errores que aparecieron en el BOE tres semanas después de su publicación), y que apenas ocupó dos horas de debate en el Congreso de los Diputados. Por otra parte, se trata de una reforma que se diseña en los despachos del Ministerio al margen de los profesionales del sector, que son los responsables de la gestión diaria del Sistema Nacional de Salud, lo que sin duda le resta eficacia y credibilidad.

Entre los cambios incluidos en el Real Decreto que más ríos de tinta han provocado cabe destacar dos: el cambio en el modelo de aseguramiento, y la reforma del sistema de copagos.

Con respecto al cambio de aseguramiento, la reforma pervierte las características de un Sistema Nacional de Salud, que se financia mediante impuestos generales y, en consonancia, ha de proporcionar cobertura según criterios de ciudadanía, al definir a los beneficiarios con criterios propios de un modelo de Seguridad Social, retomando la caduca distinción entre *asegurado* y *beneficiario*. La reforma legislativa abre la puerta a la dualización del sistema en un doble sentido: por un lado, algunos grupos de población vulnerables, como los inmigrantes irregulares (aproximadamente 150.000 personas²), quedan fuera de la cobertura pública, igno-

² Según publicaba el diario *Expansión* el 24 de abril de 2012; cifra estimada a partir de la diferencia entre el padrón y el registro de la Secretaría General de Inmigración: <http://www.expansion.com/2012/04/24/economia/politica/1335273400.html>. Cifras similares ofrecían otros medios: http://sociedad.elpais.com/sociedad/2012/04/23/actualidad/1335209972_148200.html

rando las recomendaciones de la Agencia de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, que aconseja que el acceso a la atención sanitaria necesaria para estas personas se facilite de acuerdo con los mismos criterios que a los nacionales. Además, la restricción de la cobertura por criterios de afiliación a la Seguridad Social o renta, aleja a los más pudientes del sistema público, lo que puede traducirse en una merma progresiva de la calidad de la asistencia (Urbanos, 2012).

Por otra parte, la exclusión del aseguramiento de esos colectivos puede tener efectos secundarios. Dado que sigue existiendo la obligación de tratar las urgencias, puede producirse una sustitución en la demanda de servicios desde los que pasan a tener copago 100 % a los que continúan siendo gratuitos, ya sea de forma premeditada y consciente, ya sea derivada del agravamiento de la condición clínica de quienes no acudieron en su momento al primer nivel asistencial por no poder asumir su coste. Puesto que el cambio de modelo de aseguramiento se ha basado en la necesidad de garantizar la sostenibilidad del SNS, resulta extraño que no se haya pensado en este *efecto secundario* de la reforma. El cambio legislativo puede, asimismo, plantear un serio problema de salud pública si los afectados por enfermedades infecto-contagiosas (tuberculosis, VIH, etc.) se enfrentan a barreras de acceso a la asistencia sanitaria que les disuadan de obtener el diagnóstico y tratamiento adecuados. Asimismo, es previsible que algunas estrategias de vacunación pierdan eficacia. Sin considerar, obviamente, los efectos indeseados en la salud de los propios colectivos excluidos que, en ocasiones, se han hecho visibles de forma trágica³.

Como se mencionaba anteriormente, una de las medidas más polémicas contenidas en el Real Decreto ley 16/2012 ha consistido en la reforma del copago farmacéutico, que había sido muy criticado particularmente porque la distinción entre porcentajes de aportación (40 % activos, 0 % pensionistas) resultaba independiente de la capacidad de pago de los pacientes. El nuevo copago elimina la gratuidad de los fármacos para los pensionistas, aplicándoles un porcentaje de aportación del 10 % (con distintos límites mensuales en función de la renta anual), y abre el abanico de aportaciones para los activos (40, 50 y 60 %), dependiendo de su renta pero sin techo de gasto. Esta reforma ha sido criticada por varios aspectos: el primero es el diferente trato que reciben activos y pensionistas con enfermedades importantes, a igual renta y necesidad, puesto que el porcentaje de copago al que se enfrentan los primeros es muy elevado y no está sometido a ningún límite máximo. El segundo es que el copago de los activos, en realidad, no es función de la renta: lo es el porcentaje por envase, pero no lo que acaba pagando por sus medicinas quien más las necesita, ya que el 50 % del copago se acumula en el 5 % de activos más enfermos (Puig, 2013). Y, en tercer lugar, la incapacidad de gestionar el límite máximo de los pensionistas en el momento de la dispensación no solo resulta muy costosa, sino que inhabilita precisamente la función reductora del riesgo financiero de ese límite (Puig y Urbanos, 2014). Por otra parte, el examen de la evolución del gasto farmacéutico posterior a la reforma sugiere que el nuevo copago causó un cambio en escalón del número de recetas, pero el ritmo de crecimiento se recupera apenas un año después de su implantación, ya que los otros incentivos a la prescripción no se han visto alterados (Puig *et al.*, 2013).

³ DIARIO PÚBLICO (2013): «Muere en Mallorca un inmigrante sin papeles al que se le negó la atención sanitaria»; publicado el 4 de mayo.

La extensión del copago a los medicamentos hospitalarios de dispensación ambulatoria (10 % del precio con un máximo de 4,20 euros por envase) también ha sido muy discutida, si bien aún no ha podido ser evaluada (entró en vigor en octubre de 2013, aunque las CCAA empezaron a aplicarla en enero de 2014). En cualquier caso, el límite operativo de copago *hospitalario*, que se aplica a tratamientos contra el cáncer y para enfermedades crónicas invalidantes como la esclerosis múltiple es, en la práctica, el fijo (4,20 euros por envase), ya que en la lista de los 43 principios activos sujetos a copago⁴ el precio medio por envase es 1.635 euros (mínimo 70 euros, máximo 9.283 euros). El nuevo esquema no parece capaz, en principio, de cumplir ninguna de las dos funciones teóricas del co-pago (reducir el abuso moral o consumo innecesario y recaudar).

Las reformas introducidas por el Ministerio de Sanidad no son, sin duda, las únicas polémicas. Las CCAA, competentes en el ámbito de la gestión de los servicios sanitarios, han emprendido también acciones para tratar de ajustar el gasto sanitario a su mermado nivel de ingresos. Entre ellas, el cierre de algunos servicios, como el que registró durante algunos meses Castilla-La Mancha en las urgencias de los Puntos de Atención Continuada (antes de que las resoluciones de los Tribunales de Justicia obligaran a derogar la medida), o el inicio de un amplio proceso de externalización (mal llamada *privatización*) de los servicios sanitarios en la Comunidad de Madrid (por el momento paralizado a la espera de las resoluciones judiciales pertinentes), siguiendo la estela que comenzó en Alzira en los años 90.

El propósito de esas iniciativas de colaboración con el sector privado en la gestión de los centros es mejorar la eficiencia, reduciendo el gasto sin mermar la calidad, gracias a la potencial transferencia de riesgos desde el sector público hacia las empresas concesionarias, a la mayor flexibilidad en la gestión por parte de las empresas privadas, que se manifiesta fundamentalmente en el ámbito de los recursos humanos, y/o a la posibilidad de introducir elementos de competencia entre centros. Sin embargo, tienden a ignorar algunos de los riesgos que están presentes en esas fórmulas de gestión indirecta. Así, el ahorro de costes es discutible, puesto que a pesar de que algunos datos sugieren una mayor eficiencia de los hospitales en régimen de concesión administrativa, como consecuencia de un gasto por ingreso menor, la tasa poblacional de hospitalizaciones tiende a ser más elevada que en los hospitales de gestión directa y, por tanto, también lo es el gasto sanitario total per cápita (Peiró and Meneu, 2012). Por otra parte, dado que los agentes concesionarios son empresas con ánimo de lucro, existe el riesgo de que la atención de estas empresas se centre en maximizar la rentabilidad económica, aun a expensas de una menor calidad de la asistencia. Además, dependiendo de cómo se diseñen los contratos, puede fomentarse la selección de riesgos (o *cream-skimming*), incentivando por tanto a tratar a los pacientes *baratos* y a ignorar a los de tratamiento más caro. Algunas experiencias previas en España alertan también de la ausencia de transferencia real de riesgo, puesto que el sector público acude al rescate de los hospitales de gestión privada cuando estos sufren problemas financieros. Finalmente, se aprecian en la práctica española riesgos visibles de captura del regulador. Todo ello, sumado a la inexistencia de una evaluación rigurosa de las experiencias

⁴ <https://www.boe.es/boe/dias/2013/09/19/pdfs/BOE-A-2013-9709.pdf>.

de colaboración público-privada que han tenido lugar en España hasta el momento, acentúa la desconfianza hacia estas fórmulas de gestión.

De hecho, lo que sugiere la evidencia científica al respecto es que los resultados de la gestión dependen, no tanto de si es el sector público o el privado quien gestiona, como de factores relacionados con el entorno administrativo e institucional, la cultura de los centros, las condiciones de los contratos y la supervisión que ejerza el financiador de la calidad del servicio (Jiménez y Oliva, 2012).

3. Las necesidades del sistema: ¿cuáles han de ser las reformas estructurales?

Existe, en general, consenso sobre cuáles son los principales puntos débiles del SNS, y por tanto sobre la orientación de las reformas que deberían ponerse en práctica. Los diagnósticos sobre el sistema –y su correlato en forma de propuestas de reforma– tienden a proliferar en épocas de crisis, propicias para los cambios, en las que los distintos grupos de interés tratan de optimizar su actividad de búsqueda de rentas. Es interesante observar cómo las propuestas surgidas del sector asegurador y prestador de asistencia sanitaria privada proponen una mayor colaboración entre sector público y privado; o cómo las patrocinadas por la industria (farmacéutica y de tecnología) son proclives a los aumentos de gasto (¡incluso en plena crisis!) y a las soluciones de corte tecnológico (*e-health*, etc.). Las propuestas procedentes de sociedades científicas y de la academia, tampoco exentas de la defensa de intereses particulares, conservan no obstante una visión más general y menos contaminada por intereses comerciales, y asumen el objetivo explícito de basarse en la evidencia científica. Entre dichos informes, destacamos el de la Asociación de Economía de la Salud, actualizado en 2013 (AES, 2013).

3.1. Criterios de cobertura y coste-efectividad

La racionalidad explícita en las decisiones de cobertura previene contra la arbitrariedad y evita los efectos secundarios de los recortes lineales indiscriminados. La racionalidad siempre es necesaria, pero más en tiempos de crisis económica, en los que se imprime más presión exógena al sector para reducir el gasto sanitario público, porque el coste de oportunidad de los recursos públicos aumenta con la crisis. España se ha subido con décadas de retraso a este tren de la *cuarta barrera* en el que circulan más de la mitad de los países europeos y muchos de otras latitudes desde hace décadas, que requiere demostrar que un nuevo medicamento o prestación es coste-efectivo, además de tener calidad y de ser seguro y eficaz, antes de ser incluido en la cobertura pública. España se ha subido tarde y viaja en el estribo.

La introducción de criterios de coste-efectividad en la toma de decisiones no debería seguir demorándose, porque desvía el foco del debate desde el gasto y los recortes, que solo ven una

cara de la moneda, hacia el balance entre el gasto y sus resultados de salud. La elección sobre qué tecnologías y/o procedimientos han de ser financiados públicamente debería basarse en criterios explícitos (¿cuánto estamos dispuestos a pagar por las mejoras en efectividad medidas, por ejemplo, en años de vida ajustados por calidad?) y debería apoyarse en técnicas de evaluación económica. Pero se necesita algo más que la mera invocación al criterio de coste-efectividad en la norma escrita. Hay que pasar de la teoría a la acción, cambiando el papel asignado a las múltiples agencias de evaluación de tecnología para 1) que orienten la mayor parte de su trabajo a la evaluación previa a la toma de decisiones (y no para evaluar ex-post decisiones que, de demostrarse erradas, no se modifican); 2) que coordinen sus actuaciones, eviten trabajo duplicado y cubran lagunas de conocimiento; y 3) que sus recomendaciones sean de obligado cumplimiento por el SNS.

La cultura de la priorización parece estar permeando en nuestro Sistema Nacional de Salud (Espin *et al.*, 2013). El simple hecho de que se considere racionalizar la cartera de servicios con criterios de efectividad y coste-efectividad es muy buena señal⁵. Para ese fin se ha creado un *Comité Asesor para la Financiación de la Prestación Farmacéutica del Sistema Nacional de Salud*, órgano colegiado, de carácter científico-técnico, para asesorar en temas de evaluación económica y así sustentar las decisiones de la Comisión Interministerial de Precios de los Medicamentos. Pero los avances son lentos. Los precios de los nuevos medicamentos biotecnológicos multiplican los precios de los preexistentes (López-Valcárcel, 2007), y el coste por año de vida ajustado por calidad se ha disparado, particularmente en el tratamiento de algunas enfermedades y de los medicamentos huérfanos y para enfermedades raras (Campillo y Peiró, 2009), que ya representan el 15 % del gasto farmacéutico en España.

A título ilustrativo, repasamos los 93 informes de evaluación de medicamentos publicados por la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios en 2013⁶, de los que 3 han sido evaluaciones técnicas negativas, 51 evaluaciones técnicas positivas y 39 extensiones de indicación. La indicación más frecuente para los nuevos medicamentos informados positivamente es el cáncer (11 nuevos tratamientos, más dos para evitar efectos adversos de la quimioterapia, representan la cuarta parte del total). Le siguen la diabetes (5) y el VIH (4). Puesto que en su gran mayoría están autorizados pero todavía no comercializados, no podemos comparar precios de los nuevos medicamentos. Respecto a los que consiguieron autorización para nuevas indicaciones en 2013, es decir, aumentan la población potencial a tratamiento, el precio medio es 1.809 euros; el 62 % son de uso hospitalario y otro 15 % son de diagnóstico hospitalario⁷, por tanto las tres cuartas partes son medicamentos que quedan fuera del ámbito de la responsabilidad de la atención primaria, lo que apunta un elemento más para explicar el fenómeno de la crisis de la atención primaria que mencionamos más arriba. De los medicamentos con nuevas indicaciones aprobados en 2013, más de la mitad habían sido autorizados en los cuatro años previos (el 30 % en 2009).

⁵ <http://www.elmundo.es/elmundosalud/2013/01/30/oncologia/1359551545.html>.

⁶ Se publican en los *Boletines Mensuales* de la AEMPS: <http://www.aemps.gob.es/informa/informeMensual/home.htm> Datos hasta Diciembre.

⁷ Fuente: Colegios de Farmacéuticos; <http://www.cofpo.org/index.php/medic-es.html>. No consta el precio de 8 de los 39 productos son nuevas indicaciones autorizadas, la descriptiva se ha calculado con los 31 restantes. En caso de varios precios según dosis, se ha tomado el mayor.

Mientras se va formulando poniendo en marcha la reinstitucionalización de las decisiones sobre nuevas terapias, viene funcionando el grupo GÉNESIS (Grupo de Evaluación de Novedades, Estandarización e Investigación en Selección de Medicamentos), proyecto colaborativo de servicios de farmacia hospitalaria creado por una sociedad científica para evaluar nuevos medicamentos y recomendar o no su adquisición y uso en los hospitales. En siete años de trabajo ya han emitido más de 1.000 informes de evaluación, cifra que contrasta con los apenas siete *informes de posicionamiento terapéutico* (IPT) oficiales aprobados en casi dos años. Estos IPT resultan del trabajo colaborativo entre el Ministerio de Sanidad y las CCAA⁸, y aunque posicionan a un determinado medicamento en relación con las demás alternativas en cuanto a eficacia, seguridad y valor terapéutico, no analizan su coste, ni coste-efectividad, a diferencia de los informes del grupo GÉNESIS.

Además, no basta con incluir medicamentos en la lista de la cobertura pública; hay que especificar las indicaciones y los grupos de personas que más pueden beneficiarse de ellos, lo que requiere una gestión clínica adecuada y la pericia y el compromiso de los profesionales sanitarios.

3.2. Cambios organizativos

Si la innovación clínica ha sido capaz de conseguir los grandes logros de salud para las poblaciones en el pasado, posiblemente en el futuro lo harán las reformas organizativas. Y ese futuro ya ha llegado. Las grandes redes integradas de proveedores serán capaces de dar una atención sanitaria de calidad, con estándares bien establecidos, a grandes segmentos de la población. Un caso paradigmático es Aravind⁹, la mayor red oftalmológica de la India, no lucrativa, que opera unas cataratas por 35 dólares con menos efectos adversos que en el SNS británico, que ha creado su propia fábrica de lentes intraoculares, pasando de comprarlos a Europa por 200 dólares a venderlos por 2 dólares, y a quien los programas más prestigiosos de MBA del mundo ponen como ejemplo de éxito organizativo.

En España hemos acumulado experiencias valiosas de cambios organizativos y de gestión indirecta, pero es esencial tener datos para poder hacer una evaluación rigurosa e independiente (Abellán-Perpiñán *et al.*, 2013). El debate sobre cambios organizativos en España es confuso y está contaminado por el debate superpuesto e interesado sobre privatización de la gestión sanitaria. Se plantea erróneamente en términos ideológicos, y se aportan más argumentos y tópicos que pruebas empíricas sólidas. Ya hemos tratado la *privatización* de la sanidad en el apartado 2. En este, diferenciaremos dos elementos clave para las reformas organizativas, la integración asistencial y el buen gobierno.

⁸ <http://www.aemps.gob.es/medicamentosUsoHumano/informesPublicos/docs/propuesta-colaboracion-informes-posicionamiento-terapeutico.pdf>.

⁹ <http://www.aravind.org>.

3.3. Integración asistencial y rediseño organizativo

La evidencia científica nos dice que los modelos de atención que se organizan en torno a la atención primaria son más eficientes, y que además tienden a reducir la magnitud de las desigualdades sociales en salud. Nuestro sistema sanitario pivota sobre la atención de primer nivel, pero los distintos niveles del sistema aún no se entienden suficientemente: atención primaria, especializada y sociosanitaria deberían proporcionar una atención integrada que garantice un abordaje eficiente y efectivo de los problemas de salud de los pacientes. La idea básica es que el sistema de atención sanitaria ha de adaptarse a los problemas del paciente y no al revés.

El tratamiento de las enfermedades crónicas consume cerca del 70 % de todos los recursos dedicados a asistencia sanitaria. Los avances médicos han conseguido cronificar enfermedades que hace unas décadas causaban una muerte más temprana y que eran abordadas como episodios básicamente agudos (sida, enfermedades oncológicas), y el aumento en la esperanza de vida ha multiplicado asimismo algunas dolencias crónicas, como el alzhéimer u otras demencias.

La introducción de una perspectiva temporal en la gestión de enfermedades crónicas, teniendo en cuenta la posibilidad de predecir la morbilidad de la población y los costes asociados a su tratamiento, aparece como una medida de mejora potencial de la eficiencia (Carreras *et al.*, 2013). En España se han puesto en marcha estrategias de cronicidad, como la del País Vasco (Osakidetza, 2010), que posiblemente consigan mejorar la atención sanitaria y cambien las dinámicas de la atención a la cronicidad.

La integración asistencial entre atención primaria y especializada (también, en su caso, la red sociosanitaria) es otra estrategia que busca mejorar la coordinación entre niveles, la longitudinalidad de la atención a los pacientes y la racionalidad básica de que intervenga quien mejor lo haga en cada caso. Pero las integraciones suelen ser *de facto* absorciones de la atención primaria por la especializada, que suele liderar el proceso, reduciendo así todavía más la autonomía, capacidad resolutive y autoestima de la atención primaria.

3.4. Buen gobierno

El concepto de buen gobierno es multidimensional y complejo, y abarca diversas áreas de actuación. De todas ellas, pondremos el acento en la necesidad de transparencia, la rendición de cuentas, la ausencia de corrupción, la regulación de los conflictos de interés y la profesionalización de las funciones ejecutivas del sistema.

El SNS es, en general, deficitario en transparencia. La información sobre los procedimientos de actuación y sobre el desempeño de los servicios regionales es insuficiente, y normalmente no permite comparaciones, ni facilita procesos de evaluación sistemática de las distintas políticas públicas. Obviamente, sin la adecuada información ni la deseada transparencia no pueden existir procesos de rendición de cuentas fidedignos.

Por otra parte, el control de la corrupción resulta esencial no solo para la gobernanza del sistema sanitario, sino para el propio desarrollo económico del país. En este sentido, España ha dado pasos atrás en los últimos años. Mientras en el año 2004 nos situábamos en el puesto 22 (de un total de 182 países) en el índice de percepción de la corrupción, el último dato disponible nos colocaba en el lugar 40, por detrás de Polonia y por delante de Cabo Verde (Transparency International España, 2013).

Asimismo, el control y la regulación de los conflictos de interés, muy abundantes en el sector sanitario, constituyen un factor clave para el buen gobierno del sistema. A este respecto puede señalarse la participación de la industria farmacéutica en la financiación de ensayos clínicos, estudios de evaluación económica, etc., que debería declararse siempre, o la clara influencia que el sector farmacéutico ha ejercido, en general, sobre los profesionales sanitarios, como consecuencia de que las actividades de formación continuada fueron prácticamente abandonadas por el sector público en manos de la industria. Por otra parte, la famosa *puerta giratoria*, que afecta a una parte no despreciable de quienes gobiernan el sistema público (altos cargos relacionados con la regulación farmacéutica, consejeros y directores generales autonómicos...) es un problema serio que requiere ser abordado con prontitud. Acabar con estas prácticas pasa por establecer un control escrupuloso de los conflictos de interés. Como señalan Meneu y Ortún (2011), se requiere que las reglas que rigen el sistema «hagan individualmente atractivo lo socialmente deseable».

El buen gobierno pasa también, y de forma muy importante, por profesionalizar la gestión del SNS sobre la base del mérito y la capacidad (Repullo y Freire, 2008). Hasta ahora, cada cambio de partido en el gobierno ha implicado la sustitución de la práctica totalidad de los gerentes de hospitales, áreas de atención primaria y otros puestos de carácter ejecutivo, en un proceso que prima la proximidad o lealtad política a la meritocracia. Como señalan Bernal *et al.* (2011), la toma de los puestos gerenciales y de alta (y media) dirección como botín electoral supone destrucción periódica del capital directivo acumulado, por lo que resulta urgente profesionalizar la gestión a través de concursos por concurrencia competitiva abierta y evaluación periódica del desempeño.

Por último, señalaremos un problema relacionado con el buen gobierno que tiene que ver con la articulación institucional en un modelo descentralizado que aún no ha encontrado el encaje adecuado entre niveles de gobierno. Por el momento, no existe una institución que sea operativa y eficaz en la tarea de coordinar algunas actuaciones regionales, ya sean generadoras de efectos externos (calendario vacunal y otras medidas de salud pública) o con posibilidades de beneficiarse de economías de escala (política de compras, negociación de las retribuciones del personal sanitario...). Esta institución, que habría de sustituir al Consejo Interterritorial, debería asimismo ser la encargada de fijar los estándares comunes (en el acceso y calidad de las prestaciones) que garanticen la equidad efectiva del sistema, y de marcar las prioridades en términos de salud para el conjunto del Estado. Desde el Ministerio de Sanidad, o desde una institución como la descrita, debería promoverse la convergencia en salud.

3.5. Salud pública y medicalización de la prevención

El propio nombre del máximo órgano responsable de la salud de los ciudadanos (Ministerio de Sanidad) resulta sintomático de cuál es el enfoque dominante: el énfasis se pone en la atención sanitaria, y otros aspectos relevantes (prevención primaria, políticas públicas con repercusiones en la salud –empleo, vivienda, lucha contra la pobreza, educación, etc.) quedan relegados a un segundo o tercer plano.

Siendo las intervenciones intersectoriales más efectivas que las sanitarias para conseguir salud poblacional, la salud pública se *privatiza*. La industria de la prevención utiliza el *mantra* de «más vale prevenir» para vender tecnologías costosas y no siempre coste-efectivas, cribados poblacionales y peligrosos abordajes de medicalización de la prevención (Starfield *et al.*, 2008, Camacho *et al.*, 2012). Si la evaluación del coste-efectividad es necesaria siempre, y más en tiempos de crisis, todavía es más necesaria para las actividades preventivas que tienen el riesgo de dañar a los sanos

En suma, la salud poblacional como reto del sistema trasciende al sector sanitario y requiere políticas intersectoriales, de ahí el movimiento en pro de la *Salud en Todas las Políticas* (López-Valcárcel y Ortún, 2010).

3.6. Los recursos humanos del sistema de salud

Los recursos humanos son el principal activo del sistema de salud. Incentivarlos adecuadamente, impedir su obsolescencia, mantener un nivel satisfactorio de inversión pública en capital humano con perspectiva de planificación a medio y largo plazo son retos ineludibles. Además, sin el liderazgo y compromiso de los profesionales sanitarios no hay reforma posible.

El hecho de que formación y empleo estén tan imbricados en las políticas públicas favorece *a priori* la coherencia, pero también introduce conflictos de interés entre los responsables de la formación (universidades, centros docentes MIR), los empleadores (servicios de salud de las CCAA), y los reguladores (Ministerios de Sanidad y Educación principalmente). El estatuto funcional de los trabajadores de centros públicos impone corsés rígidos a la gestión y la primacía de criterios de afinidad personal y política sobre los profesionales lastra la gestión sanitaria. En un estudio comparativo, se concluía que aquellos hospitales generales que disfrutaban de un régimen laboral no estatutario consiguen mejores resultados en términos de calidad y eficiencia que los estatutarios (IASIST, 2013).

En España, las reformas concernientes a los recursos humanos para la salud son extremadamente costosas en tiempo, energía y en coste político. El diagnóstico lleva tiempo hecho, hay que flexibilizar la oferta de profesionales sanitarios. Serán pilares básicos de ese cambio la definición de áreas de capacitación específica y los troncos comunes en la formación MIR. Pero las reformas se demoran y son extremadamente lentas.

Tras treinta años de reforma de la atención primaria, todavía en 2012 subsistían las plazas de médicos *de cupo* o *no jerarquizados* que trabajaban dos horas diarias sin integrarse en ningún equipo. Más de treinta años después de la creación de la especialidad de Medicina Familiar y Comunitaria (MFC), obligatoria para ser médico de atención primaria en la red pública, unos 3.000 médicos generales con plaza están pendientes de examinarse la próxima primavera para obtener el título de especialistas en MFC. Esos dos ejemplos son apenas síntomas del mal más profundo del inmovilismo. El retraso en poner en marcha el necesario registro de profesionales sanitarios, que lleva casi una década como proyecto, o el retraso en establecer la troncalidad en la formación de especialistas médicos, son síntomas del mismo problema de fondo.

Además, hay problemas de fondo que imponen altísimos costes al sistema de salud, siendo uno de los más graves la crisis de la medicina de familia, pese a que la atención primaria está mejor posicionada que la especializada porque contribuye más a la equidad (Urbanos, 2000). Además de conflictos fronterizos entre los médicos de familia y otros profesionales, particularmente los enfermeros, ascendidos de diplomados a graduados, hay división interna (tres sociedades de médicos de familia) y tal vez falta de identidad. Síntomas de esa crisis interna son las señales del mercado MIR: cotización a la baja de la especialidad de medicina de familia, el 45 % de las re-especializaciones en 2012 fueron de médicos de familia, las universidades top en el baremo MIR apenas producen candidatos para MFC (González López-Valcárcel *et al.*, 2013; Harris *et al.*, 2013; López-Valcárcel *et al.*, 2013).

El cambio de paradigma hacia un modelo de responsabilidad del cuidado compartido por el equipo de atención primaria implicará cambios en las necesidades de médicos de familia (y de otros trabajadores de AP) y afectará tal vez al atractivo de la especialidad en el programa MIR. La cuestión no es si habrá que reinventar la atención primaria, sino el cómo (Casajuana, 2013), para superar sus tres lastres internos: la desprofesionalización (o *funcionarización*), el complejo de inferioridad respecto a la atención especializada y el bajo liderazgo de los equipos de atención primaria.

La medicina de familia corre el riesgo de quedarse marginada hacia una atención para pobres en un Estado de Bienestar dualizado. Mientras no se aumente su cotización en el mercado MIR, difícilmente se podrán abordar con éxito las reformas organizativas que apuntábamos más arriba. Desde la macrogestión podrían ponerse en marcha medidas que emitieran señales claras de que se apuesta por la atención primaria como eje del SNS y se reconoce su enorme potencial en estos tiempos de crisis: discriminación positiva en las convocatorias de proyectos competitivos de I+D, cátedras de Medicina de Familia en Facultades de Medicina, ventajas retributivas, etc. Pero el mayor reto está en la *renovación de la atención primaria desde la consulta*, lo que nos lleva de nuevo a los rediseños organizativos.

4. Resumen de conclusiones y consideraciones finales

Las sociedades modernas deberían hacer lo posible por mantener vivo el espíritu de quienes, tras la Segunda Guerra Mundial, idearon un Estado del Bienestar que liberase a la gente de la miseria, de la enfermedad, de la ignorancia y de la total incertidumbre ante el futuro. Y, sobre todo, por mantener a flote un sistema sanitario que, junto con la educación, está en la base del crecimiento económico conseguido en las últimas décadas y desandado en los últimos años.

Los responsables políticos, habitualmente interesados en la reelección, gobiernan con la vista puesta en obtener beneficios visibles durante su mandato y, a ser posible, en trasladar costes a gobiernos futuros. No es este un fallo irremediable, pero su solución requiere altura de miras, lo que habitualmente se denomina *visión de Estado*, que exige asumir el coste de tomar decisiones difíciles que en el medio y largo plazo ofrecerán beneficios de los que seguramente se apropiarán otros.

La orientación de las reformas, particularmente en sectores tan sensibles como el de la sanidad, nunca estará exenta de polémica. Las discusiones acerca de qué reformas son necesarias forman parte del debate político e ideológico, que necesariamente ha de estar presente en una sociedad democrática. Sin embargo, las cuestiones de procedimiento deberían estar fuera de esa polémica. La transparencia en la toma de decisiones (con qué información se cuenta y qué grado de fiabilidad tiene; exposición argumentada de los posibles efectos derivados de una medida, etc.) y la evaluación (objetiva, con rigor científico) de los resultados de las distintas medidas aplicadas, deberían ser innegociables. La verdadera democracia es aquella que permite a los ciudadanos decidir acerca de las opciones políticas a partir de la máxima información posible, que ha de ser pública, accesible, rigurosa y fiable. Estos requisitos, sin embargo, están lejos de cumplirse.

Referencias bibliográficas

- TRANSPARENCY INTERNATIONAL ESPAÑA (2013): «Índice de Percepción de la Corrupción 2012». Disponible en: <http://www.transparencia.org.es/>.
- ABELLÁN-PERPIÑÁN, J.; SÁNCHEZ-MARTÍNEZ, F.; MARTÍNEZ-PÉREZ, J. y MÉNDEZ-MARTÍNEZ, I. (2013): *El sistema sanitario público en España y sus Comunidades Autónomas. Sostenibilidad y reformas*. Fundación FBBVA.
- AES (2013): *Diagnóstico y propuestas de avance*. Barcelona, septiembre, 2013.
- CAMACHO, J. G.; MORAL, E. G. y DE GRACIA, L. J. (2012): «Prevención cuaternaria: es posible (y deseable) una asistencia sanitaria menos dañina»; *AMF* (8); pp. 312-317.
- CAMPILLO, C. y PEIRÓ, S. (2009): «Enfermedades raras, medicamentos huérfanos: el valor de la orfandad»; *Gest Clín Sanit*; pp. 119-26.

- CARRERAS, M.; IBERN, P.; CODERCH, J.; SÁNCHEZ, I. y INORIZA, J. (2013): «Estimating lifetime healthcare costs with morbidity data»; *BMC Health Services Research* (13); p. 440. doi:10.1186/1472-6963-13-440.
- CASAJUANA, J. (2013): «La refundación de la atención primaria desde la consulta»; *La renovación de la atención primaria*.
- DIZY-MENÉNDEZ, D.; RUIZ-CAÑETE, O. y FERNÁNDEZ-MORENO, M. (2013): «El sistema de protección a la dependencia en España y su reforma»; *Presupuesto y Gasto Público* (71); pp. 241-258.
- ESPÍN, J.; ABELLÁN, J.; PEIRO, S. y GÓMEZ-PAJUELO, P. (2013): «Garantía, Solvencia y Sostenibilidad del Sistema Nacional de Salud Español: Análisis Cualitativo desde la Farmacia Hospitalaria»; *Informe Fundación Gaspar Casal*. http://www.econ.upf.edu/~puig/publicacions/Any_2013/Garantia2013.pdf.
- GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, B.; ORTÚN, V.; BARBER, P. y HARRIS, J. E. (2013): «Important differences between faculties of medicine. Implications for family and community medicine»; *Aten Primaria*.
- HARRIS, J. E.; GONZÁLEZ LÓPEZ-VALCÁRCEL, B.; ORTÚN, V. y BARBER, P. (2013): «Specialty choice in times of economic crisis: a cross-sectional survey of Spanish medical students»; *BMJ Open* (3).
- IASIST (2013): *Evaluación de resultados de los hospitales en España según modelo de gestión*; http://www.iasist.com/files/Modelos_de_gestion.pdf.
- JIMÉNEZ, S. y OLIVA, J. (2012): Gestión pública o privada de servicios sanitarios (I): elementos para un debate informado; *Blog de FEDEA «Nada es Gratis»* [Online], 22.
- LÓPEZ-CASASNOVAS, G.; RIVERA, B. y CURRAIS, L. (2005): *Health and Economic Growth. Findings and Policy Implications*, The MIT Press.
- LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. G. (2007): «La incorporación de nuevas tecnologías en el Sistema Nacional de Salud. Coste-efectividad y presiones sobre el gasto sanitario»; *Presupuesto y Gasto Público* (49); pp. 87-105.
- LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. G. y ORTÚN, V. (2010): «Putting health in all welfare policies: is it warranted? A Southern European perspective»; *J Epidemiol Community Health* (64); pp. 497-9.
- LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. G.; ORTÚN, V.; BARBER, P.; HARRIS, J. E. y GARCÍA, B. (2013): «Ranking Spain's Medical Schools by their performance in the national residency examination»; *Rev Clin Esp* (213); pp. 428-34.
- OEDC (2013): *Health Data 2013*; <http://www.oecd.org/health/health-systems/oecdhealthdata>; http://stats.oecd.org/index.aspx?DataSetCode=HEALTH_STAT.
- OSAKIDETZA (2010): *Estrategia para afrontar el reto de la cronicidad*; <http://cronicidad.blog.euskadi.net/descargas/plan/EstrategiaCronicidad.pdf>.

- PEIRÓ, S. y MENEU, R. (2012): «Eficiencia en la gestión hospitalaria pública: directa vs. privada por concesión»; *Blog de FEDEA «Nada es Gratis»* [Online], 27 Diciembre.
- PUIG, J. (2013): «Un año de ‘tripago’ farmacéutico»; *Diario Médico*.
- PUIG, J.; RODRÍGUEZ-FEIJÓO, S. y G LÓPEZ-VALCÁRCEL, B. (2013): «Paying for Formerly Free Medicines in Spain: Dramatic Prescription Drops, Looking for Unanswered Questions»; *CRES-UPF Working Paper (07-76)*; Barcelona. Disponible en: http://www.upf.edu/cres/_pdf/CRESWP20130776_JPJBGLV.pdf.
- PUIG, J. y URBANOS, R. (2014): «Cambios en las pautas de uso de los servicios sanitarios como consecuencia de la crisis»; *Informe SESPAS 2014*.
- SALINAS, J. y TOBES, P. (2013): «El gasto en protección social como instrumento del Estado de Bienestar»; *Presupuesto y Gasto Público*; pp. 13-28.
- SPADARO, A.; MANGIAVACCHI, L.; MORAL-ARCE, I.; ADIEGO-ESTELLA, M. y BLANCO-MORENO, A. (2013): «Evaluating the redistributive impact of public health expenditure using an insurance value approach»; *Eur J Health Econ* (14); pp. 775-87.
- STARFIELD, B.; HYDE, J.; GERVAIS, J. y HEATH, I. (2008): «The concept of prevention: a good idea gone astray?»; *J Epidemiol Community Health* (62); pp. 580-3.
- URBANOS, R. (2000): «La prestación de los servicios sanitarios públicos en España: cálculo y análisis de la equidad horizontal interpersonal para el período 1987-1995»; *Hacienda Pública Española* (2); pp. 139-160.
- URBANOS, R. (2012): «¿No había otro modo de racionalizar? Comentarios sobre el cambio en el modelo de aseguramiento»; *Boletín Economía y Salud* (74).



LAS PENSIONES

UNA REFORMA ESTRUCTURAL INELUDIBLE Y PERMANENTE

José Antonio Herce

Universidad Complutense de Madrid y Afi

Resumen

En la actualidad, España y otros muchos países están afrontando un profundo proceso de reforma estructural de su sistema de pensiones. Lo que se ha hecho en España desde 2010 es muy relevante, pero ha abarcado únicamente a las pensiones públicas y ahora le toca el turno a las pensiones privadas, pues está en juego la suficiencia de las pensiones una vez asentados los cimientos de su sostenibilidad. En este artículo se defiende la idea de que la reforma de las pensiones, además de ser una reforma permanente, tiene todas las características de ser una *reforma estructural permanente*. La razón de ello es que debe contribuir a adaptar uno de los más relevantes *compactos sociales* existentes –el sistema de pensiones– a un cambio demográfico acelerado e igualmente estructural y permanente: el de la longevidad.

Abstract

At present, Spain and many other countries are dealing with an in-depth structural reform of their pension scheme systems. What Spain did in 2010 is very important, but it encompassed only public pensions and now it is time to handle private pensions, as the sufficiency of pensions is at play, after the grounds for their sustainability are laid. This article defends the idea that pension scheme reform, in addition to being permanent, has all the characteristics of becoming a permanent structural reform. The reason for this is that it must contribute to adapting one of the most relevant existing social compacts –the pension system– to an accelerated and equally structural and permanent demographic: longevity.

1. Introducción

En este artículo defenderé la idea de que la reforma de las pensiones, además de ser una reforma permanente, como a estas alturas ya todos sabemos, tiene todas las características de ser una *reforma estructural permanente*. La razón de ello es que debe contribuir a adaptar uno de los más relevantes *compactos sociales* existentes –el sistema de pensiones– a un cambio demográfico acelerado e igualmente estructural y permanente: el de la longevidad.

No existe ningún seguro de longevidad que ayude a los individuos a afrontar este riesgo, por la sencilla razón de que este es un riesgo no compensable entre individuos. De hecho, el mejor seguro de longevidad jamás inventado es la Seguridad Social, pero la lenta adaptación de los sistemas históricos, muchos de ellos centenarios, a los cambios demográficos, sociales y productivos, ha hecho que las versiones más vetustas de los mismos estén quebradas, al tiempo que los herederos más modernos de dichos sistemas históricos se debaten entre los polos de un binomio muy complejo: la sostenibilidad y la suficiencia.

En los países más avanzados en la materia, las cosas distan de estar resueltas, pero se distinguen algunos rasgos que conforman ya los sistemas que prevalecerán, seguramente, en esta primera mitad del siglo XXI: (i) un retraso de la edad legal de jubilación que no se detendrá en los 67 años, nueva edad legal mayoritariamente introducida gradualmente por los países que se han embarcado en este cambio; (ii) una doble renta de jubilación, compuesta por las pensiones públicas y privadas, que reemplace no más del 80 % del salario previo a la jubilación; (iii) un ajuste de la pensión pública en el momento de su causación a fin de tener en cuenta el avance de la longevidad¹ que desplaza el foco desde la pensión anual hasta el *paquete* de pensiones de todo el ciclo de jubilación; (iv) y un criterio de actualización anual de las pensiones públicas ya causadas que, por lo general, desvincula esta actualización de la inflación basada en el IPC con el objeto de estabilizar a medio y largo plazo las cuentas del sistema^{2 y 3}.

Este artículo se concentra en la descripción de una serie de *fundamentos* de todo sistema de pensiones, sin cuya cabal consideración se corre el riesgo de confundir dicho sistema con una especie de lotería redistributiva, un esquema piramidal o una operación únicamente sujeta a la cuenta de ingresos y gastos en cada ejercicio, financiable mediante deuda en el caso de que existiese déficit, como si las fuertes tendencias demográficas y económicas de fondo no tuviesen nada que ver.

A continuación, se analizan las reformas adoptadas en España en 2011 y 2013, plenamente vigentes en la actualidad, con periodos transitorios ya en marcha y algún plazo relevante postergado hasta 2019, para destacar cómo queda afectado el dilema de la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones públicas en el intenso marco de adaptación que determinan las citadas reformas.

Por último, se formulan las condiciones que deberían acompañar tanto a las reformas futuras del esquema público de pensiones como a las del esquema privado para la consecución de un sistema mixto de dobles rentas de jubilación sostenibles y suficientes.

2. Los fundamentos

2.1. La longevidad

La extensión de la vida humana es incesante. La esperanza de vida de cada generación aumenta a cualquier edad en la que se mida (restantes años de vida) y cada vez más individuos alcanzan edades centenarias.

La longevidad no es un riesgo. O, mejor dicho, es un riesgo cierto que afecta a todos los individuos hasta una edad cada vez más avanzada de tal manera que la distribución de

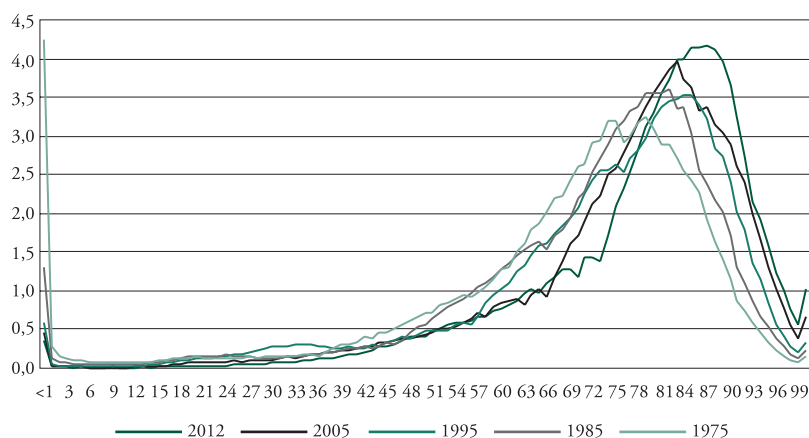
¹ Las pensiones privadas, de capitalización, se ajustan a la longevidad de cada generación mediante el uso de las últimas tablas de mortalidad disponibles que incorporan ya los avances de la longevidad, y más allá normalmente, en el momento de convertir los capitales de jubilación en rentas vitalicias.

² El Índice de Revalorización de las Pensiones introducido en la reforma de las pensiones españolas en 2013, vigente en la actualidad, es en este sentido pionero.

³ Las pensiones privadas ya causadas pueden o no incorporar actualización por inflación. Hay numerosas variantes en este sentido.

fallecimientos por edad en cada año (desde el nacimiento hasta bien pasados los 100 años) va desplazándose hacia la derecha (ver gráfico adjunto) a la vez que se concentra alrededor de la edad media al fallecimiento.

Gráfico 1. Distribución de fallecimientos en España por edad (1975-2012).
En porcentaje sobre el total



Fuente: INE. Elaboración propia.

La naturaleza muy peculiar del riesgo de longevidad hace que este no sea fácilmente asegurable (ver Sección 2.3 más adelante) por lo que algún tipo de *compacto social* debe intervenir para evitar que la sociedad pueda afrontarlo en sus numerosas implicaciones (financieras, especialmente).

Cualquier indicador de longevidad que se tome, aparte de la esperanza de vida al nacer o a una edad determinada, nos dice que, en efecto, este cambio demográfico hacia una mayor duración de la vida es estructural. Con un detalle añadido no menor: es un cambio estructural permanente.

En efecto, la Tabla 1, basada en la distribución de las defunciones en España entre 1975 y 2012, es decir, durante un lapso de casi cuatro décadas, se muestran diferentes momentos de las distribuciones de fallecimientos en años seleccionados del periodo mencionado.

Dentro de los avatares de cada año y distribución, puede observarse que la edad media al fallecimiento de la población española ha aumentado a razón de 1 año casi cada 3 años. Los otros dos momentos de las distribuciones han evolucionado de manera menos intensa, pero las edades que representan, especialmente la moda, son superiores a los 80 años, cuando no cercanas a los 90.

Tabla 1. Momentos de la distribución de fallecimientos en España (1975-2012)*

	1975	1985	1995	2005	2012	Δ (2012-1975)
Edad media	67	71	73	76	78	12
Edad mediana	72	75	77	79	81	9
Moda (años)	79	82	85	83	87	8

* Se redondea hasta la edad puntual más cercana. Puede haber diferencias por redondeo.

Fuente: INE. Elaboración propia.

La duración de la vida humana se estima en unos 120 años, sobre la base del registro histórico de casos verificados y certificados de «supercentenarios» (personas que han vivido 110 o más años⁴).

La *compresión de la mortalidad* es pues una tendencia que se mantendrá durante mucho tiempo hasta que un porcentaje muy elevado de cada generación sobreviva a edades extremas. De hecho, según las tablas históricas de mortalidad del INE, en 1900 poco más del 30 % de una generación del momento llegaba a los 65 años de edad, mientras que, en la actualidad, hay que remontarse hasta los 89 años para observar la misma tasa de supervivencia.

La creciente longevidad, pues, es un fenómeno que podría caracterizarse de cambio estructural continuo. La velocidad a la que se produce (entre 1,5 y 2,5 años más a la década, según el indicador utilizado) es realmente muy rápida y la adaptación que tal proceso exige muy intensa. Una adaptación de la que, sin embargo, las sociedades y sus líderes, apenas son conscientes.

Los planos en los que tal adaptación es necesaria son numerosos. Empezando por el plano individual y terminando en el plano colectivo, pasando por el plano familiar o del hogar. Con muy numerosas derivadas, igualmente, que van desde lo financiero hasta lo comportamental, pasando por muchas de las instituciones sociales más representativas de las economías avanzadas consolidadas en la segunda posguerra mundial: virtualmente, todos los programas del Estado del Bienestar.

Lo menos que puede decirse es que las sociedades, especialmente la española, llevan un retraso de adaptación considerable de todas estas instituciones a la longevidad. Por otra parte, la visión dominante, cuando se logra realizar algún esfuerzo destacable en esta vía de la adaptación a la creciente longevidad, es que ya se han fijado las cosas para las próximas décadas, como si la demografía nos hubiese dado un respiro de 20 o 30 años. La demografía, si se mira bien, sorprende siempre.

⁴ La francesa Jeanne Calment, fallecida el 4 de agosto de 1997, vivió 122 años y 164 días.

2.2. Un sistema de pensiones es un seguro de longevidad que no puede mantenerse incambiado en condiciones cambiantes

La creciente longevidad es para la mayoría una excelente noticia y cuesta imaginar una política aceptable que evitase este desarrollo, pero tiene implicaciones muy variadas, no todas ellas positivas, si no se produce la necesaria adaptación social, productiva e institucional.

Una de las primeras implicaciones que se viene a la cabeza tiene que ver con la exposición, también creciente, de la población a enfermedades propias de las edades más avanzadas. En realidad, la prevalencia de muchas de estas enfermedades dentro de los respectivos grupos de edad no aumenta necesariamente, incluso disminuye, aunque el mayor peso de las edades avanzadas en el conjunto de la población hace que la prevalencia total aumente causando la consiguiente alarma social. La vía de adaptación a este problema está ya en marcha a través de la I+D en materia de salud y del comportamiento saludable de la población.

Más relevante es la implicación que la longevidad tiene para las pensiones, sean estas públicas o privadas. Habitualmente, el argumento demográfico interviene en el debate sobre las pensiones públicas por la vía de la relación afiliados/pensiones, ya que la naturaleza de su método financiero de reparto hace de esta relación el eje físico de su sostenibilidad.

Pero este enfoque analítico solo ha causado problemas ya que ha desplazado la atención hacia la natalidad alejándolo de la longevidad. En el mejor de los casos, ha equiparado a ambas fuerzas bio-demográficas como si tuviesen las mismas implicaciones, lo que obviamente no es así. De nada sirve, en efecto, tener más efectivos que coticen, ayudando a afrontar los gastos corrientes por pensiones, si en el futuro estos efectivos cotizantes reclamarán las pensiones a las que tienen derecho. Más bien sucede todo lo contrario, un sistema en el que el balance individual es deficitario no resuelve su problema de sostenibilidad a largo plazo con más individuos, sino que lo acrecienta. Mientras que la longevidad se traduce en un balance individual entre vida activa y vida en jubilación que, en ausencia de la adaptación necesaria, será cada vez más desfavorable.

Esta adaptación, en el plano demográfico, pasa por un ajuste al alza de la edad de jubilación, un ajuste a la baja de las pensiones, un ajuste al alza de las cotizaciones u otros recursos económicos o una mezcla de las tres medidas mencionadas. Esto es lo que se viene haciendo con más o menos intensidad y/o equilibrio desde hace años. En la sección siguiente se comentan las reformas adoptadas en España en los últimos años en esta materia. Para acabar de entenderlas, conviene detenerse ahora en la esencia de la longevidad vista como el riesgo de que los jubilados sobrevivan a sus recursos cayendo, por lo tanto, en la pobreza.

Considérese el riesgo que afronta el conductor de un automóvil, que viene causado por multitud de circunstancias más o menos aleatorias, entre las que se incluye la calidad misma del conductor. Este riesgo puede asegurarse por la sencilla razón de que unos conductores tendrán más percances que otros, el riesgo en sí se refiere a eventos (accidentes) que tienen una probabilidad de ocurrencia limitada y relativamente pequeña y las compañías, apalancadas en la

obligatoriedad del seguro por razones de seguridad pública, pueden operar una compensación de riesgos eficiente contra la percepción de unas primas moderadas y proporcionadas al daño que se cubre con el seguro. En este compacto, debidamente regulado, ganan todos.

Considérese ahora el riesgo de sufrir un terremoto, incluso en áreas propensas, o una gran catástrofe relativamente convencional. En cualquier caso, la probabilidad de ocurrencia de estos eventos es pequeña y dispersa en el tiempo y en el espacio, por lo que, de nuevo, se puede hacer la compensación de riesgos. La industria del seguro, de hecho, ha aprendido a vivir asegurando este tipo de riesgos desarrollando el reaseguro y otras técnicas.

Considérese, por fin, el *riesgo de longevidad*. Este consiste en que la gran mayoría de la población, con *probabilidad 1*, experimentará una vida cada vez más larga. Este riesgo, por definición, es abierto (carece de un *cap*) no se puede compensar entre individuos, posee una elevada probabilidad y, por lo tanto, no es asegurable de manera eficiente. Es decir, puede asegurarse, pero a un coste enorme. Piénsese en la renta vitalicia que podría obtenerse a los 65 años a partir de un capital de 300.000 euros si la fecha de fallecimiento no solo es incierta sino cada vez más tardía, llegando con creciente probabilidad a superar los 100 o los 110 años. Lo que se desconoce para la mayoría de individuos, pero no para el individuo típico.

No conviene confundir el riesgo de longevidad con el riesgo que cubren los seguros de vida. Estos garantizan el pago de una prestación a los beneficiarios del asegurado en caso de fallecimiento del mismo antes de una determinada edad. La clave radica en la última frase, es decir, en la acotación del riesgo *antes de una determinada edad*. De hecho, sabemos que la probabilidad de fallecimiento antes de los 65 años para un individuo representativo está cayendo de manera sostenida y muy relevante desde hace décadas, por lo que el aseguramiento de este riesgo debería ser cada vez más barato.

Pero el aseguramiento del riesgo de longevidad no puede ser barato, y solo puede encarecerse. Inmediatamente surge la cuestión que quiénes pueden pagar dicho seguro. Obviamente, los individuos de mayores ingresos, que tienden a ser, además, los de mayor esperanza de vida, es decir, los *malos riesgos* para el asegurador. Esta situación queda perfectamente descrita por la doctrina de los *fallos de mercado* y solo la intervención pública puede resolverla. ¿Cómo? Mediante la creación de un seguro obligatorio que englobe al conjunto de los trabajadores y empresas obligándoles a pagar una prima contra la promesa de una pensión futura proporcionada. ¡Esto es precisamente lo que hizo la Seguridad Social hace más de un siglo!

Si la Seguridad Social es el mejor seguro de longevidad jamás inventado o por inventar, ¿por qué estamos donde estamos? Porque la SS no ha sido capaz de adaptarse con la suficiente celeridad e intensidad. Si alguien ha desconsiderado el imparable avance de la longevidad, han sido los sistemas públicos de pensiones.

Desde su inicio a finales del siglo XIX, cuando la esperanza de vida al nacer estaba por debajo de los 40 años en los países avanzados y la esperanza de vida a los 65 años era de 10 años, se fijó la edad legal de jubilación justamente en esos 65 años. En estas condiciones biométricas, como se comentaba anteriormente, apenas la tercera parte de una generación

llegaba a cumplir los 65 años. En otras palabras, se aseguró mediante un mecanismo universal y obligatorio (que no gratuito), la *gran vejez*.

Desde entonces, la esperanza de vida tanto al nacer como a los 65 años se ha duplicado, sin que se haya movido un ápice al alza, todo lo contrario hasta hace pocos años, la edad de jubilación para adaptar los sistemas históricos a la formidable evolución de la longevidad. Con las últimas tablas españolas de mortalidad del INE (2012) se constata que para encontrar la edad a la que sobrevive la misma proporción de efectivos de una generación que sobrevivía el 1900 a los 65 años hay que remontarse a los 89 años en la actualidad, cuando se busca la edad a la que resta la misma esperanza de vida que en 1900 a los 65 años (10 años), hay que remontarse a los 79 años. No puede encontrarse un ejemplo más claro de inmovilismo frente al avance de la longevidad. Y el caso es que los sistemas públicos de pensiones no han dejado de hacer reformas en todos estos años.

Cabría preguntarse con qué objeto. La respuesta es sencilla: todas las reformas hasta 2010 (excepto la de 1985) se han dedicado a colmar los intereses de los grupos de presión del sistema en vez de a adaptarlo a las cambiantes condiciones demográficas. El resultado es que, aparte de haber eliminado aberraciones como la de *la compra de pensiones*⁵, o ajustado algunas condiciones de elegibilidad a las circunstancias de la sociedad de cada momento, la pensión recién causada (del Régimen General) es muy elevada en relación al salario previo a la jubilación (alrededor del 80 %, una de las más altas tasas de reposición de la OCDE). Ello puede ser compatible con el equilibrio del sistema de pensiones, pero cada vez menos a medida que aumenta la esperanza de vida de los jubilados.

3. Las reformas de las pensiones de 2011 y 2013 eran absolutamente necesarias

Un aspecto que suele dejarse de lado cuando se analiza la sostenibilidad del sistema público de pensiones en el debate amplio es que se trata de un sistema que permanece en el tiempo y que registra las oscilaciones y los cambios estructurales que acontecen a su alrededor de manera directa a través de los trabajadores y los pensionistas que incorpora cada año. Se mide la sostenibilidad únicamente en términos de balance anual de gastos e ingresos, a lo sumo proyectado a un horizonte más o menos largo.

Lo que no se hace es establecer el balance actuarial del sistema en una fecha dada. Es decir, el conjunto de derechos y obligaciones del sistema desde ese mismo momento hasta el futuro indefinido. Este balance se forma, por una parte, con los derechos (en valor presente) a recibir cotizaciones de todos los trabajadores afiliados en un momento determinado hasta

⁵ Se denominaba *compra de pensiones* al aumento artificial de la base de cotización en los dos años previos a la jubilación, con los que se calculaba la base reguladora, con objeto de aspirar a la pensión máxima del sistema habiendo cotizado previamente por bases mucho menores, cuando no la base mínima. Esta práctica era legal bajo ciertas condiciones que se subvertían sistemáticamente. La reforma de 1985 acabó con dicha práctica elevando el periodo de cómputo de la base reguladora hasta los 8 años. En 1997, este periodo aumentó hasta los 15 años y en la actualidad se encuentra en fase de aumento hasta los 25 años, que se alcanzarán en 2022.

su fecha prevista de jubilación. Por otra parte, por el lado de las obligaciones, se forma el balance con los gastos por pensiones (en valor presente) de todos los pensionistas existentes en el momento de establecer dicho balance, hasta su desaparición del sistema, así como con los gastos por pensiones de todos los afiliados existentes desde el momento en que se jubilen hasta su futura desaparición del sistema. En otras palabras, se simula al conjunto de ingresos y de gastos de los colectivos de trabajadores (que serán futuros pensionistas) y pensionistas existentes en ese momento dado, como si no fuese a entrar ni un solo afiliado más al sistema a partir de dicho momento.

Aunque las proyecciones convencionales aporten una valiosa información sobre el déficit que pueda darse en cada ejercicio, incluso de la deuda acumulada, en su caso, en cada año, los números resultantes palidecen ante un cálculo actuarial del balance de derechos y obligaciones del sistema, del que resulta lo que se conoce como *deuda implícita* de la Seguridad Social. No obstante, tanto uno como otro método captan a su manera los resultados de la escasa adaptación del sistema, al menos hasta la fecha, a los formidables cambios en la longevidad que se han comentado anteriormente.

Antes de las reformas iniciadas en 2011, el sistema español tenía unas perspectivas financieras muy sombrías, con déficits proyectados que oscilaban entre el 5 y el 12 % del PIB en 2050, en función de las hipótesis adoptadas para la proyección en cada estudio. En cualquier caso, la acumulación de tales déficits arrojaba una deuda de pensiones a ese mismo horizonte de superaba ciertamente el PIB. Una deuda *explícita* aunque prospectiva, fruto, como se dice, de la acumulación de déficits. Este futuro es claramente insostenible y como tal se tomaba a pesar de que los ejercicios de proyección se hacen siempre a *legislación constante*. La posibilidad de colmar estos déficits sin alterar ni la edad de jubilación ni la tasa de reposición de las pensiones, indefectiblemente requería un aumento de las bases o los tipos de cotización o la aportación de recursos presupuestarios al sistema. La ley de Sostenibilidad y las enmiendas constitucionales adoptadas recientemente, sin prohibir explícitamente esta vía presupuestaria, impiden que esto se pueda hacer al obligar al conjunto de las AAPP, incluida la Seguridad Social, a superar límites de déficit y deuda muy estrictos.

En cualquier caso, el cómputo de la *deuda implícita*, por el método actuarial, del sistema de pensiones arrojaba sistemáticamente valores superiores a dos veces el PIB. Esta es la demostración más elocuente del enorme retraso de adaptación de nuestro sistema de pensiones frente a los avances de la longevidad.

Las reformas adoptadas desde 2011 han introducido cuatro medidas de excepcional importancia:

- i. Retraso progresivo de la edad legal de jubilación hasta llegar a los 67 años en 2027.
- ii. Ampliación progresiva del periodo de cómputo de la base reguladora de la pensión hasta llegar a los 25 años en 2022.

- iii. Introducción del *factor de sostenibilidad* (FS) en 2019, que ajusta las nuevas pensiones en función del avance de la esperanza de vida a los 67 años.
- iv. Introducción del *índice de revalorización de las pensiones* (IRP) en 2014, que ajusta todas las pensiones en función de la marcha de los ingresos del sistema, la evolución del número de pensiones, la relación entre las pensiones medias de las altas y las bajas de jubilación y el saldo presupuestario del sistema⁶.

Las dos primeras medidas se adoptaron en 2011 y entraron en vigor el 1 de enero de 2013, mientras que las dos siguientes se adoptaron en 2013 estando ya en vigor el mecanismo del IRP.

Las perspectivas financieras contempladas antes de la introducción de estas medidas se han comentado anteriormente. ¿Qué efectos pueden tener estas medidas sobre la sostenibilidad de las pensiones? Básicamente los siguientes:

- Las medidas adoptadas en 2011, típicamente corregían un tercio del desequilibrio presupuestario del sistema de pensiones a largo plazo. Es decir, que si el déficit fuese del 6 % del PIB en 2050, podría reducirse hasta el 4 %. La deuda acumulada pasaría del 100 % del PIB a dos terceras partes. Es decir, no se resolvía el problema de sostenibilidad.
- Respecto a la suficiencia de las pensiones, el aumento del periodo de cómputo, lograba reducir en alguna medida, en el largo plazo (alrededor de 10 puntos porcentuales) la tasa de reposición de las nuevas pensiones alrededor de 2022, determinando una merma limitada de la todavía vigente *generosidad de las pensiones*.

En los estudios realizados, los anteriores resultados se obtenían bajo un escenario demográfico que todavía contemplaba importantes flujos migratorios positivos y un claro aumento de la población española en 2050 de unos 5 millones de habitantes respecto a la situación de partida. Mientras tanto, el INE (2012) ha cambiado sensiblemente sus proyecciones de población, contemplando flujos migratorios de población negativos en buena parte del horizonte de proyección y una población de llegada inferior a la actual en más de 5 millones de habitantes. Estas proyecciones suponen un fuerte impacto en las cuentas del sistema, de forma que las perspectivas financieras del mismo vuelven a ser las que se contemplaban antes de la reforma de 2011. Es decir, que el modesto efecto derivado de dicha reforma se habría revertido por completo en el caso de darse el escenario demográfico actualmente contemplado por el INE.

- Las medidas adoptadas en 2013, por su parte, son mucho más incisivas sobre el grave problema de la sostenibilidad. El IRP, en particular, tiene la capacidad potencial de lograr la sostenibilidad plena del sistema de manera dinámica. Si bien, el suelo adoptado del 0,25 % anual mínimo, limita esta capacidad para consolidar el sistema de pensiones y la hace depender finalmente de la diferencia entre la inflación anual y dicho 0,25 %.

⁶ En previsión de que durante un cierto tiempo la combinación de todos los factores del IRP diesen lugar a un ajuste a la baja de las pensiones, año tras año, se ha decidido que el IRP tomará un valor mínimo de +0,25 % en los años en los que dicha combinación arroje valores inferiores. En el caso de que arrojase valores superiores, el IRP no podría ser superior a la inflación (basada en el IPC) más un 0,5 %.

- El FS, finalmente, hará que las nuevas pensiones causadas a partir de 2019 con la fórmula estándar vayan rediciéndose de manera acumulativa mientras aumente la esperanza de vida a los 67 años de la población. A mediados del presente siglo, la operación de dicho factor haría que las nuevas pensiones recién causadas fuesen aproximadamente un 15 % de lo que habrían sido en su ausencia. Nótese que, en principio, las pensiones de las nuevas altas de jubilación estarían aumentando con los salarios hasta dicho instante a pesar de la aplicación del FS, aunque, naturalmente, a un ritmo menor que aquellos.

Respecto a la capacidad del IRP para estabilizar las cuentas del sistema, se puede concluir que si la inflación es apenas superior al suelo del IRP este mecanismo perderá toda capacidad de estabilizar las cuentas del sistema, preservando a cambio el poder adquisitivo de las pensiones y, por lo tanto, su suficiencia. Para lograr eliminar el déficit del sistema en el horizonte 2050, sería necesario que la inflación fuese suficientemente elevada respecto al 0,25 %, pero ello pondría claramente en cuestión la suficiencia de las pensiones públicas.

Este apretado análisis ilustra de manera muy elocuente las consecuencias de retrasar las decisiones de adaptación de un sistema de pensiones públicas a los incesantes y formidables cambios de la longevidad. Esto ha sucedido en España y en muchos otros países desarrollados y sigue siendo el caso en muchos otros, que siguen retrasando la adopción de las medidas necesarias.

4. Pero quedan algunas cosas importantes por hacer

Como es natural, la adaptación a la longevidad, en una sociedad avanzada, no puede consistir en que si la esperanza de vida se duplica la edad de jubilación debe llegar a situarse entre los 78 y los 89 años. Por citar arbitrariamente dos referencias etarias que se han manejado anteriormente con otro propósito. Con toda seguridad, desde el punto de vista actuarial, era una evidente exageración fijar la edad legal de jubilación por encima de la esperanza de vida; pero hay que decir que, en 1900, la mortandad infantil era horrorosa y los equilibrios se restablecían cuando se obtenía la esperanza de vida pasado ese periodo infantil.

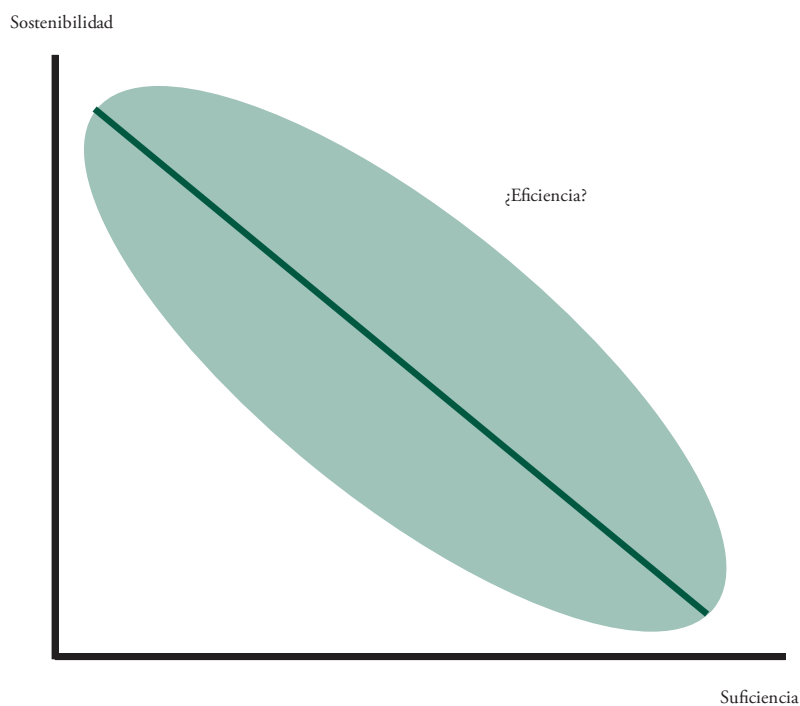
No obstante, si hubiese mucha más libertad para elegir la edad de jubilación y un sistema de incentivos más equilibrado para quienes la adelantasen o la retrasasen *excesivamente*, que no operase en contra del sistema, muchos individuos podrían optar por que fuese la edad de jubilación el principal vector de adaptación a las cambiantes condiciones de la longevidad evitando así una mayor incidencia de otros vectores de ajuste sobre el nivel de sus pensiones. Cada año extra de trabajo supone, no se olvide una año más de cotizaciones y un año menos de pensión, y viceversa.

En cualquier caso, para la mayoría de los trabajadores, la edad de jubilación estará siempre muy cercana a la edad legal del sistema, por multitud de razones. Así que los otros vectores de

adaptación a la creciente longevidad tienen que venir de la mano de un aumento del esfuerzo contributivo y/o de una reducción de las expectativas de pensiones. Llegados a este punto es oportuno recordar que la reforma de 2013 ha enfatizado la sostenibilidad del sistema, que ya es un imperativo constitucional, y los elementos que introduce solo pueden lograrla, en ausencia de un mayor esfuerzo contributivo, a costa de reducir la suficiencia de las pensiones y siempre que la inflación ayude. Pues, como se explicaba, si no hay inflación no habrá sostenibilidad, aunque a cambio las pensiones serán suficientes, al menos, mientras los mercados lo permitan.

Parece pues que la sostenibilidad y la suficiencia de las pensiones están condenadas a un compromiso o *trade-off* cuyos términos, por lo que podemos discernir, no son amables.

Figura 1. El *trade-off* de la sostenibilidad de las pensiones



Una forma de suavizar los términos de este compromiso es la de profundizar en la eficiencia del compacto de pensiones, es decir, la transformación lo más barata y productiva posible de flujos de ahorro (o cotizaciones) en capitales (o derechos) de jubilación, durante la vida laboral y, posteriormente, la conversión, también barata y productiva, durante la fase de jubilación, de dichos capitales (y derechos) en flujos vitalicios de renta de jubilación. Ninguno de estos procesos es sencillo de gestionar y, sin embargo, en ambos radican las bases más importantes de la capitalización de la economía, la cohesión social y el bienestar.

Después de las reformas del sistema pensiones, da la impresión que las pensiones futuras deberán estar compuestas de una pensión pública reducida aunque sostenible, al menos y una segunda renta de jubilación, idealmente procedente de la industria privada de las pensiones (planes y seguros de pensiones, individuales o colectivos, de empresa, etc.).

Inmediatamente surgen numerosas cuestiones y, en su respuesta radica el grueso de lo que quedaría por hacer en este ámbito antes de poder decir que disponemos de un *compacto de pensiones* adaptado a las condiciones de la longevidad que prevalecerán durante buena parte de esta primera mitad del siglo en curso.

La primera pregunta que surge ante este panorama es ¿pueden los trabajadores o las empresas españolas soportar mayores cotizaciones, aportaciones o ahorro finalista para mantener la actual suficiencia de las pensiones? La respuesta es, claramente, no en la actualidad. A medio y largo plazo, sin embargo, un esquema público equilibrado en términos estructurales y dotado con fondos de nivelación (para sortear los ciclos) debería ser sensiblemente más barato que el actual, a la par que menos generoso. En otras palabras, un esquema público más barato, sostenible, racionalizado y menos generoso a la vez debería ser el resultado de las reformas recién introducidas, más las que deban suceder en los próximos años.

Este sistema público, de reparto, pero con un fuerte equivalente actuarial (cuentas no-cionales), constituiría una red de seguridad y a la vez un seguro de longevidad parcial según lo discutido anteriormente.

La consolidación del esquema público en las líneas mencionadas, debería producirse en paralelo a la generalización de un esquema privado de capitalización que en el límite tendría que ser obligatorio si este esquema ha de cumplir igualmente funciones de seguro de longevidad⁷.

Otra pregunta que surge inmediatamente es si la industria de las pensiones está preparada para asumir este desafío proporcionando la segunda renta de jubilación de los trabajadores de una economía como la española. Es en este plano en el que los cambios han de ser tan profundos, al menos, como lo vienen siendo (y lo serán todavía) en el esquema público.

En particular, la industria española de las pensiones (planes y fondos de pensiones y seguros de pensiones), debe general productos mucho más baratos y eficaces que los actualmente existentes, en general. La perspectiva de una actividad multiplicada varias veces respecto a la realidad actual debe ser un potente estímulo para ello. Las nuevas pensiones privadas deben diseñarse pensando en primer lugar en la seguridad económica de los trabajadores durante su jubilación, como complemento equiparable a las nuevas pensiones públicas en la garantía de unos ingresos suficientes dado un esfuerzo contributivo lo más óptimamente ajustado a las condiciones del mercado. En otras palabras, la fase de acumulación de derechos no puede ges-

⁷ Este desarrollo paralelo del pilar público y del pilar privado profesional es la visión convencional de la transición hacia un sistema mixto. Para una visión alternativa en la que el sistema mixto se organiza de manera secuencial, en la que interviene primero la jubilación voluntaria apoyada en rentas temporales privadas hasta una cierta *gran edad*, a partir de la cual interviene la seguridad social como un seguro de longevidad pleno, véase «La reinención de la Seguridad Social», de José A. HERCE y F. DEL OLMO (2013), en *Las pensiones. Una reforma modular*, de José A. HERCE, dir., publicado por Fundación de Estudios Financieros y Círculo de Empresarios. Disponible en: http://www.fef.es/new/index.php?option=com_k2&view=item&id=273:estudio-pensiones-una-reforma-modular&Itemid=145 y también en: <http://circulodeempresarios.org/es/publicaciones/otras-publicaciones/pensiones-una-reforma-modular>

tionarse a un coste para el trabajador (comisión de gestión, no aportación) que sea una porción desproporcionada de sus derechos consolidados. Ello implica competencia entre proveedores de productos de ahorro-pensión en la industria.

Por otra parte, una base de trabajadores tan amplia como la del esquema público, permitiría a la industria de las pensiones el desarrollo de productos que, si no fuesen auténticos seguros de longevidad, deberían estar muy cerca de serlo. Comparados con los actuales productos (hipotecas inversas, etc.), estos serían como un *Spectrum* mientras que los nuevos productos vitalicios deberían ser un *iMac*.

Lo que no debería suceder es que un trabajador (o su empresa, en su nombre) realice un enorme esfuerzo de aportaciones y que, entre la fase de acumulación y la fase de desacumulación de su ahorro previsional, entre comisiones elevadas y costes debidos a la imperfección del mercado de rentas vitalicias, ambos en buena medida debidos a la reducida escala del mercado, pero no exclusivamente, reciba finalmente un paquete de rentas vitalicias equivalente a una porción más o menos relevante de su esfuerzo efectivo de aportaciones.

5. En resumidas cuentas...

Estamos en la actualidad, en España y en muchos otros países, transitando por una senda de reforma estructural de las pensiones que solo puede ser una senda de reforma permanente y muy incisiva. Lo que se ha hecho en España desde 2010 es muy relevante, pero ha abarcado únicamente a las pensiones públicas y ahora le toca el turno a las pensiones privadas, pues está en juego la suficiencia de las pensiones una vez asentados los cimientos de su sostenibilidad. También es hora de que ambas patas del *compacto de las pensiones* comiencen a caminar de manera coordinada, por el bien de los trabajadores, bajo la tutela de los reguladores y en un marco de incentivos (fiscales, contables y de todo tipo) homogéneo y eficiente, tanto para cotizaciones sociales, aportaciones a planes de pensiones o primas de seguro como para pensiones o rentas vitalicias. Por último, este compacto debe ser un factor de crecimiento, bienestar y cohesión social, independientemente del esquema público o privado que lo instrumente, al canalizar el ahorro previsional, a largo plazo, de la sociedad.





MEDITERRÁNEO

ECONÓMICO

25

EPÍLOGO



CRISIS INSTITUCIONAL Y REFORMAS

Francisco J. Ferraro
Catedrático de Economía Aplicada

La particular gravedad de la crisis económica en España, la desafección ciudadana hacia los políticos y las instituciones del Estado, el agravamiento de la crisis territorial y el desencanto ante un próximo futuro que, en el mejor de los casos, ofrece un panorama de bajo crecimiento y altas tasas de paro, invitan a reflexionar sobre el sustrato sobre el que se ha desarrollado la crisis económica, en el que se encuentran algo más que problemas estrictamente económicos, una crisis institucional¹.

Entendemos por *instituciones* el conjunto de reglas del juego que se dota una sociedad para su funcionamiento. Las instituciones incluyen el ordenamiento positivo, gobiernos, administraciones públicas, sistema judicial y otras organizaciones públicas y privadas, pero también el grado de cumplimiento de las normas y los valores sociales compartidos. Las instituciones, por tanto, determinan los incentivos del comportamiento humano, premiándolos o sancionándolos según se ajusten o no a las reglas establecidas o a los valores compartidos en el ámbito social en el que se desenvuelve. En consecuencia, la configuración de instituciones que generen incentivos favorables al progreso económico y social es crucial para el crecimiento económico a largo plazo, como pone de manifiesto la evidencia disponible sobre la elevada correlación entre calidad institucional y crecimiento económico a largo plazo (Banco Mundial, 2002).

Las instituciones son muy estables en el tiempo, lo que explica que la ordenación por niveles de desarrollo de los países permanezca a lo largo de los años sin cambios relevantes. Acemoglu y Robinson (2012) encuentran en el círculo virtuoso de los países con instituciones inclusivas² la razón de esta permanencia, mientras que las instituciones extractivas³ predominantes en otros países explicarían su estancamiento o su permanencia en posiciones más retrasadas en el *ranking* del desarrollo mundial.

¹ En los dos últimos años se está produciendo una creciente coincidencia en detectar la crisis institucional subyacente a la crisis económica. Con enfoques y acentos diferenciados se han publicado en los últimos años múltiples libros y artículos, entre los que pueden destacarse, por su aportación e impacto editorial, los de Santiago Muñoz Machado (2012), César Molinas (2013), Antonio Muñoz Molina (2013) o Luis Garicano (2014).

² Instituciones inclusivas son aquellas que posibilitan y fomentan la participación de la gran mayoría de las personas en actividades económicas y políticas, por lo que la sociedad aprovecha mejor su talento y sus habilidades.

³ Son instituciones extractivas las que tienen como objetivo extraer rentas, riqueza y poder político por un subconjunto de la sociedad.

1. El marco institucional español

Las instituciones fundamentales de la España contemporánea se definieron en la Transición. Fue esta un proceso complejo, que ha sido valorado como un éxito y referente para otras transiciones a la democracia. Sin embargo, entre los múltiples aciertos también se establecieron algunas bases institucionales que han ido generando incentivos perversos que están en la base de algunos de los problemas del presente. Entre estas destacan dos por su particular relevancia para lo que aquí nos ocupa: el elevado poder de los partidos políticos y dejar abierto el proceso de descentralización territorial del Estado.

En relación con lo primero, hay que recordar que el inicio de la Transición en la segunda mitad de la década de los setenta coincide con una grave crisis económica y con las tensiones sociales asociadas a un cambio de sistema político, con anhelos sociales que se expresaban con radicalidad y con fuerzas interesadas en la involución. En ese marco era necesario asegurar la estabilidad del proceso de transición fortaleciendo a los partidos políticos y sus líderes. Para ello se utilizaron dos instrumentos básicamente: un sistema electoral de circunscripciones provinciales, con listas cerradas, y una ley de partidos que consagraba su autorregulación y control a través del Parlamento o de otras instituciones designadas por los mismos partidos. Estas dos normas fueron propiciando que los partidos políticos monopolizaran el ámbito de lo público en detrimento de otras instituciones de la sociedad civil, y que se convirtiesen en fines en sí mismos. El funcionamiento interno de los partidos ha devenido en la mayoría de los casos en comportamientos poco transparentes y democráticos, ya que los militantes acceden a las listas electorales, a puestos en las administraciones y en otros organismos públicos por fidelidad a las cúpulas de los partidos, mientras que el poder de los dirigentes se ha ido intensificando a la vez que se debilitaba el debate interno en un marco de democracia restringida. La ausencia de un verdadero control externo a los partidos (de sus finanzas, de su funcionamiento democrático) ha permitido reforzar el peso de las cúpulas y ha propiciado la financiación irregular y múltiples casos de corrupción.

La prioridad de los intereses de los partidos ha facilitado que en el debate político primen los intereses electorales (que exigen simplificación y desgaste de los oponentes) sobre el análisis riguroso de los problemas, de las tendencias y de las políticas, que no se aborden reformas económicas e institucionales de cierta profundidad por la «tiranía del *statu quo*» y el desgaste político de los potenciales reformistas, y que los acuerdos de Estado que pudieran ser necesarios se hayan ido relegando conforme la democracia se ha ido convirtiendo en una permanente puja electoral. Los partidos llegan a pocos acuerdos importantes para el país, pero sí lo han hecho en beneficio de sus organizaciones (jubilaciones, comisiones de servicios, acuerdos antitransfuguismo).

El segundo de los cambios trascendentales fue abrir el proceso de descentralización territorial en el artículo 2 de la Constitución, al reconocer «el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones», pero sin precisar cuáles son estas⁴, y arbitrando dos procedimientos:

⁴ Según el primer artículo del Título VIII serán «las que se constituyan».

el del artículo 151 en el que se satisfacían las aspiraciones de los territorios que habían disfrutado de gobiernos autonómicos en la II República, y el del artículo 143 para el resto de los territorios. Al parecer, los constituyentes no pudieron resolver esta indefinición constitucional, pues una autonomía asimétrica no encajaba con los valores de igualdad de una democracia reconquistada, mientras que un tratamiento autonómico homogéneo no permitía el apoyo de los nacionalistas vascos y catalanes al referéndum constitucional.

La interpretación del Título VIII fue inicialmente favorable a un proceso autonómico diferenciado, con el País Vasco y Cataluña con el nivel máximo de competencias, algunas limitaciones a la autonomía de Galicia, y las restantes por el procedimiento del artículo 143. Sin embargo, la concesión de que Andalucía iniciase el proceso autonómico según el procedimiento previsto en el artículo 151 de la Constitución después del referéndum de autonomía de 1980, dio lugar a una nueva concepción descentralizadora de carácter más homogéneo que contagió las aspiraciones de otras comunidades y obligó a una rectificación del proceso, que quedaría plasmada en los *Acuerdos Autonómicos* de 1981.

Desde entonces ha venido produciéndose un proceso de diferenciación-emulación autonómica (Blanco, 2006). Las conquistas de competencias autonómicas de Cataluña y el País Vasco han sido reivindicadas por el resto de comunidades, a lo que se han sucedido nuevos impulsos de diferenciación de las comunidades históricas, sin que el Estado de las Autonomías lograra una configuración estable. Esta dinámica ha estado vehiculada por políticos, cuyos intereses corporativos y sus posibilidades de reproducción irían vinculados a la *profundización de la autonomía*, lo que implicaba mayores competencias, financiación y empleo público. Para ello, los políticos autonómicos han justificado en la insuficiente descentralización las restricciones al crecimiento económico y a la provisión de servicios públicos o cualquier avatar negativo para su comunidad, y han favorecido la intensificación de los rasgos identitarios de cada comunidad frente a la identidad española, magnificando los rasgos diferenciadores, realizando episodios de su historia o esgrimiendo agravios comparativos, lo que ha facilitado, junto a la paralela expansión del gasto público, que el Estado de las Autonomías gozase de un amplio apoyo popular, aunque en claro retroceso desde el inicio de la crisis.

El clima de confrontación entre los dos grandes partidos nacionales ha impedido que se alcanzasen acuerdos nacionales para gobernar el proceso autonómico, mientras que, por el contrario, las insuficientes mayorías parlamentarias de los gobiernos del PP y del PSOE han exigido el apoyo de los partidos nacionalistas para sustentar sus iniciativas en el parlamento. En este contexto, la descentralización se fue convirtiendo en un bien en sí mismo, expresión de la profundización democrática, del respeto a la identidad de los territorios y de más eficiente gestión pública. En consecuencia, se podrá estar más o menos de acuerdo con la actual configuración del Estado de las Autonomías, pero se compartirá que no es el resultado de una planificación racional sobre el modelo más eficiente de descentralización, sino consecuencia de la dinámica política y, en particular, de la mayor o menor debilidad política del partido en el gobierno.

La combinación de los dos factores anteriormente referidos (el fortalecimiento de los partidos políticos y el desarrollo del Estado de las Autonomías) fue generando una clase po-

lítica profesional hipertrofiada⁵. Los partidos políticos, como los organismos vivos, tienden a reproducirse y, a ser posible, de forma ampliada⁶. Es por ello por lo que el desarrollo de las administraciones territoriales ha sido funcional a los intereses de los partidos. La reproducción ampliada de esta creciente clase política se aseguró no solo ocupando los puestos retribuidos de los diversos parlamentos, gobiernos nacionales, autonómicos, diputaciones y ayuntamientos, sino que, en el inicio del proceso autonómico, y a falta de procedimientos reglados de selección del personal, muchos puestos profesionales fueron ocupados por familiares, compañeros de partido y otros recomendados que, con el tiempo, y en muchos casos con un sistema de oposiciones a medida, fueron convirtiéndose en funcionarios. Con ello, «la rigidez corporativa de los partidos se ha ido volviendo más esclerótica a medida que se convertían en maquinarias de colocación y reparto de favores y que colonizaban espacios de la sociedad que deberían haber permanecido abiertos al mérito, al debate y al activismo social» (Muñoz Molina, 2013; p. 99).

Además, otros miembros de los partidos políticos pasaron a ocupar puestos en empresas públicas y en la diversidad de organismos públicos (agencias, institutos, fundaciones, consejos...) que fueron creando las distintas administraciones. Especial mención merece la ocupación de las cajas de ahorro por la clase política, favorecida por la descentralización de su control y supervisión por los gobiernos autonómicos, ocupando sus militantes u otras personas designadas por los partidos políticos los puestos rectores y otros estrictamente profesionales, en muchos casos sin la cualificación necesaria, con erradas y graves decisiones en algunos casos y sin mucha conciencia de las responsabilidades personales, como están poniendo de manifiesto algunos procesos judiciales. Pero tal vez lo más significativo ha sido la ocupación por la clase política de otros ámbitos que no le son propios, como el Tribunal Constitucional, el Consejo General del Poder Judicial, el Banco de España, la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión de Defensa de la Competencia, el Consejo de RTVE, los órganos reguladores... y muchos de ellos multiplicados por 18.

Consideraciones semejantes son las que le permitieron a César Molinas (2012) caracterizar a la clase política española como una élite extractiva en la acepción de Acemoglu y Robinson (2012), al ir configurando un mecanismo de captura de rentas que impide un sistema institucional inclusivo, rehuir de la destrucción creativa y de cualquier proceso innovador que pueda generar nuevos núcleos de poder político, social o económico. El carácter extractivo de los partidos políticos no se limita a la extracción de rentas directas derivadas de actividades como a las que hace referencia César Molinas (inmobiliarias, energías renovables, infraestructuras), sino que el mecanismo extractivo de rentas más generalizado es a través de la generación de

⁵ No existe información oficial sobre el número de políticos, pero sí distintas estimaciones que oscilan entre un máximo de 445.500 y un mínimo de 145.000. Estas últimas excluyen los cargos de confianza, directivos de empresas públicas, sindicalistas liberados, patronales o Cámaras de Comercio. En el supuesto máximo en España habría un político por cada 105 ciudadanos, mientras que en Francia la relación es un político por cada 325 ciudadanos, en Italia por cada 305 y en Alemania por cada 810.

⁶ Los modelos de agencia con información imperfecta o asimétrica, como los analizados por Avinash Dixit (2006), que explican el comportamiento de representantes y representados cuando no todos tienen ni comparten la misma información, concluye que el administrado puede conocer cuántos bienes y servicios públicos recibe o también la totalidad de los producidos, independientemente de quien los reciba, pero si no dispone de información sobre el coste de producirlos, el funcionario (o el político) tiene incentivos para la provisión abundante de los mismos (es decir, un sector público de gran tamaño). Este comportamiento es ilustrativo para explicar la tendencia al aumento de sector público y, en particular, de algunos casos singulares en España como el del GIL en la Costa del Sol en la década de los noventa del pasado siglo: estos gobiernos municipales proporcionaban abundantes servicios y bienes públicos a los ciudadanos, que no dudaban en renovarles su confianza en las sucesivas elecciones. El modelo funcionó mientras el GIL consiguió ocultar los costes de la provisión de los servicios a los ciudadanos, y apropiarse privadamente del excedente, dando lugar a la figura del Estado depredador al que se refiere Dixit. Como es lógico, uno de los postulados que se desprende de este tipo de modelos es que las funciones de vigilancia y control independientes son imprescindibles para erradicar este tipo de comportamiento.

empleos públicos (en buena medida ocupado por personas afines), lo que facilita la extensión y ampliación del poder.

Además de los partidos políticos, otras instituciones que han formado parte del *establishment* español desde la Transición son los sindicatos y la patronal, y también han participado en el proceso extractivo de rentas y han sido disfuncionales para la inclusividad política y económica en España.

La Constitución reconoce el derecho a la libre sindicación, pero no un singular protagonismo a los sindicatos. Sin embargo, la práctica política les ha otorgado una hiperrepresentatividad⁷ como agentes que participan no solo en la negociación de los convenios colectivos o en la defensa de los derechos de los trabajadores, sino como activos partícipes en el debate político, particularmente en lo que se refiere a la regulación del mercado de trabajo y al sistema de pensiones, asuntos centrales sobre los que siempre han mantenido una fuerte posición conservadora, que ha impedido que se reformasen a tiempo ambas instituciones, lo que ha agravado el impacto de la crisis y ha retrasado la definición de políticas coherentes para su superación.

Aunque con menor protagonismo que los sindicatos, la Confederación Española de Organizaciones Empresariales y las federaciones empresariales territoriales y sectoriales han participado en la configuración de la política económica y como lobbies empresariales, beneficiándose asimismo de una generosa financiación pública, aunque, probablemente, la mayor disfuncionalidad de la patronal es que, tras conseguir el monopolio de la representación empresarial y colonizar las Cámaras de Comercio, no haya contribuido a articular a la clase empresarial más innovadora, dinámica e internacionalizada, sino que ha frenado este proceso y ha sido expresión de los intereses del capitalismo castizo⁸ y de su burocracia.

Ambas instituciones han venido manteniendo un estilo de comportamiento que revela su origen en los sindicatos verticales, aunque lo más dramático es el dispendio de los ingentes recursos anuales de las partidas de formación profesional incluidas en las políticas activas de empleo.

Los sindicatos y la patronal, los llamados *agentes sociales*, se han comportado como clase extractiva a semejanza de la clase política, y entre ellos han monopolizado el protagonismo de la vida pública con la colaboración de los medios de comunicación, que han convertido en noticia cualquier declaración de sus miembros por inane que fuese. Mientras tanto, se han marginado de la vida pública otras instituciones de la sociedad civil que son relevantes para la democracia⁹. Entre las instituciones de la sociedad civil destacan las asociaciones de carácter altruista que se ocupan de parcelas específicas de la vida social (desde la sanidad a las artes, las ciencias o el deporte) o foros de pensamiento y propuestas sobre cuestiones diversas (economía, organización administrativa, estrategia, imagen del país, defensa, medio ambiente), algunas de las cuales tienen un elevado reconocimiento en países con larga tradición democrática. En España por el contrario, políticos, sindicalistas y patronales han ocupado plenamente el espacio

⁷ Se estima entre el 16 y el 19% el nivel de sindicación de los asalariados en España, muy por debajo de los niveles medios europeos.

⁸ La expresión *capitalismo castizo* fue introducida por Fuentes Quintana y Velarde (Fuentes Quintana, 2009) y hace referencia a la tradición empresarial española (preferentemente madrileña) cuyo progreso se basa en la captura de rentas y en la cercanía al poder político.

⁹ Alain Tourain (1995) llega a afirmar que «la existencia de una sociedad civil diferenciada de la sociedad política es un prerrequisito para la democracia».

de lo público reduciendo a anecdótico el papel de las instituciones civiles. «El resultado es un importante déficit democrático, donde los individuos y el conjunto de la ciudadanía son poco participativos y, por consiguiente, con escasa capacidad para promover la mejora de la actuación pública y favorecer el fortalecimiento de las instituciones democráticas» (Círculo de Empresarios, 2008; p. 27).

Además de las normas y los organismos creados por ellas, el marco institucional viene conformado por los códigos de conducta dominantes en la sociedad. Pues bien, en la década de los ochenta se produjo la coincidencia de hechos en España que propiciaron cambios en los valores y los comportamientos sociales. Entre los hechos referidos se pueden destacar:

- Se superó la Transición y se consolidó un sistema de libertades democráticas.
- Se superó una larga crisis económica y empezó a recuperarse el empleo.
- España se integró en las Comunidades Europeas y recibió un intenso flujo de inversión extranjera.
- El Estado de Bienestar tuvo un importante desarrollo con la sanidad universal y la extensión de la educación pública a todos los niveles.
- Se produjo un intenso proceso de descentralización administrativa con la construcción del Estado de las Autonomías.

Este conjunto de hechos se produjo en un periodo muy corto de tiempo en relación a la experiencia de otros países europeos con democracias largamente consolidadas, en las que, por tanto, se tenía mayor conciencia del proceso, de los costes e implicaciones de los logros económicos y sociales. Por el contrario, en España fueron percibidos como una consecuencia del sistema democrático, y los políticos se legitimaron socialmente arrojándose los avances sociales conseguidos.

En el estado de efervescencia del protagonismo de lo público los partidos políticos pujaron ofreciendo a los electores nuevos derechos sin molestarse en detallar como se financiaban, ni las obligaciones y responsabilidades de los ciudadanos. Como señala Muñoz Molina (2013; p. 203): «En un plazo prodigiosamente breve los españoles pasamos de la dictadura a la democracia, de la pobreza a la abundancia, del aislamiento a los viajes internacionales. Personas que fueron criadas en la escasez y en la penitencia del trabajo han criado a sus hijos en el despilfarro... La misma generación que creció sin derechos quiso inventar un mundo en el que no parecían existir deberes».

La consecuencia de todo ello fue la creación de una sociedad poco responsable, que espera que el sector público resuelva sus problemas, sin consciencia de su coste y sin preocuparse por los incentivos perversos que pueda generar.

2. Algunas manifestaciones de la deriva institucional

El marco legal, el comportamiento de la clase política, y la percepción del nuevo marco institucional por la sociedad generaron mecanismos de retroalimentación con consecuencias poco saludables para la calidad de la democracia y para un crecimiento económico saludable. Se apuntan algunos ejemplos:

1) *La autonomía de los organismos y centros públicos*

La *autonomía* se convirtió en un valor indiscutible como expresión de la democracia recién estrenada. Autonomía que afectaba a la gestión de las CCAA, pero también a múltiples organismos y centros públicos o unidades de gestión financiados con fondos públicos. Desde las universidades a las empresas públicas, pasando por centros sanitarios, diputaciones, consejos de todo tipo, agencias y otras unidades de gasto que dependen de órganos superiores de la administración, aunque gozan, por ley o en la práctica, de una gran autonomía en la gestión de sus actividades, en la organización del trabajo e, incluso, en la definición de los servicios públicos que prestan, y cuya supervisión es laxa o inexistente. Este mecanismo ha propiciado que en muchos casos se produzca una clara desviación de sus funciones: de estar al servicio de los intereses de los ciudadanos se han podido ir deslizando a priorizar los intereses de los gestores o de los empleados públicos, y una tendencia al incrementalismo presupuestario.

En el caso particular de las universidades la idea de autonomía está incorporada a la propia ley reguladora y permea todos los órganos y funcionamiento de las mismas, aunque interpretada de forma desigualmente responsable por parte de centros y departamentos. Desde la definición de los planes de estudio (susceptibles de adaptarse más a los conocimientos de los profesores que a las necesidades de formación de los estudiantes), a los contenidos de las asignaturas (susceptibles de ser enfocados libremente al amparo de la *libertad de cátedra*), pasando por horarios, presupuestos, contrataciones de profesores, etc., las universidades públicas españolas están escasamente controladas por la sociedad que las financia y a la que deben servir. En particular, la deficiente definición del sistema de gobernanza ha permitido que su funcionamiento dependa de los intereses de los diversos estamentos que la componen.

También han gozado de notable autonomía otros muchos organismos dependientes de las diferentes administraciones, que han estado regidos por consejos de administración personificados por cargos políticos, que suelen conceder a la dirección del organismo correspondiente toda la capacidad de decisión e iniciativa.

En consecuencia, la autonomía de los organismos o centros públicos se ha convertido en muchos casos en independencia, solo condicionada por la financiación pública, ya que el control social se ha limitado a rutinarios y tardíos controles financieros por los tribunales de cuentas de cada ámbito de actuación, mientras que la evaluación pública es una práctica escasamente extendida.

2) *Gorrones sociales y recomendados*

La inconsciencia del coste de los bienes y servicios públicos, favorecida por el discurso político alentador de la provisión de nuevas dotaciones públicas como derechos casi naturales, unida al cercano recuerdo de las limitaciones de todo tipo, propició el uso y abuso de los bienes y servicios públicos.

Los abusos han conocido formas de las más variadas: sustracción de todo tipo de objetos (especialmente sanitarios y de oficina) de las dependencias públicas por empleados y usuarios, miles de prácticas de abusos en la prevalencia de los servicios para los allegados, beneficios de transferencias públicas a personas (desempleo, bajas por enfermedad, incapacidades laborales...) o empresas (beneficios fiscales, subvenciones y otras facilidades financieras). Lo llamativo de estos comportamientos es la impunidad y comprensión social de los gorriones y abusadores.

Vinculada a la gorronería se encuentra la práctica ancestral de la recomendación cuando se realiza ante personas investidas de poder público que pueden conceder ventajas o prerrogativas a personas determinadas. Es de reconocer que en relación a épocas pretéritas el fenómeno tiene menor intensidad, pero ciertas prácticas de recomendación son habituales y se convive con ellas como si fuese imposible erradicarlas. Las más comunes son las ventajas a los recomendados en la atención a determinados servicios públicos y, entre ellos, a la sanidad, donde es muy común la prelación en el servicio, tratos más personalizados y, en algunos casos, ventajas en pruebas diagnósticas y tratamientos. También se producen en otros servicios administrativos, donde la prelación en las atenciones o en el cobro son experiencias habituales. Las recomendaciones en los ámbitos de la formación pública (educación media y universitaria) también sigue siendo habitual, mientras que la contratación por recomendación ha perdido intensidad con procedimientos reglados, aunque en algunas administraciones los méritos requeridos guardan más relación con las características de personas o colectivos que con las necesidades específicas de los puestos de trabajo; experiencia más común en empresas públicas, agencias y otros organismos con autonomía de contratación, que se convierten en refugio de recomendados y militantes o afines de los partidos políticos y sindicatos.

3) *Subvenciones y otros incentivos económicos*

España no es el único país en el que se prodigan las transferencias públicas a empresas y personas, pero la particular configuración institucional de la fase de intenso desarrollo y la laxitud de los controles han ido generando más incentivos perversos que en otros países en los que existe más tradición democrática, donde se definen con más precisión a los potenciales receptores y las características de las ayudas o el control es más riguroso.

Existe una gran diversidad de ayudas sociales que realizan las distintas administraciones, por lo que es difícil realizar un diagnóstico comprensivo de todos los tipos de

ayudas, pero existen suficientes indicios de abusos en las prestaciones por desempleo y otros beneficios sociales, provocando no solo el fraude a la Hacienda Pública, sino también comportamientos poco compatibles con sociedades democráticas avanzadas.

También las subvenciones y otros incentivos financieros de apoyo a las empresas han sido instrumentos de fomento económico con amplia tradición en Europa, y que conocerían un gran desarrollo en España con la integración en las Comunidades Europeas, pues en el marco de los fondos estructurales se desplegaron múltiples instrumentos de apoyo a las empresas, desde los gestionados por la Administración Central, como la Ley de Incentivos Económicos Regionales, hasta los fondos y programas administrados por ayuntamientos y los más numerosos y diversificados de las comunidades autónomas. Como los gobiernos autonómicos carecen de políticas macroeconómicas, sus políticas de desarrollo se concretan en regulaciones, en inversiones públicas y en formación, pero las más fácilmente identificables como políticas activas de fomento de la actividad económica son las ayudas financieras a las empresas.

Las justificaciones para el apoyo financiero a empresas han sido muy variadas, desde las genéricas de contribuir al desarrollo, a las que definen *sectores estratégicos*, o las más sofisticadas que justifican discriminaciones positivas a determinadas empresas o actividades porque generan economías externas no retribuidas por el mercado. Las justificaciones de las ayudas han ido diversificándose, por lo que en algunas CCAA es difícil encontrar una actividad económica que no sea susceptible de recibir apoyos financieros públicos. Entre todas ellas ha tenido particular relevancia el apoyo a empresas en crisis que, bajo el supuesto inicial de evitar cierres de empresas con problemas financieros transitorios, se ha ido ampliando a otros argumentos justificativos de carácter social, como el apoyo a los trabajadores de esas empresas y, por extensión, a los del entorno territorial en los que la empresa ejerce su influencia productiva y laboral. El discurso sustentador de este tipo de ayudas ha dado lugar a que en el imaginario colectivo se haya ido identificando el apoyo a empresas en crisis con el apoyo a personas con dificultades económicas o de otra naturaleza, trocando la justificación de las políticas de fomento económico por las de las políticas sociales. Finalmente, el apoyo a empresas en crisis ha sido muy discriminatorio, pues se ha concentrado en grandes empresas, gracias al activismo sindical y la reactividad de los responsables públicos a la conflictividad social¹⁰.

Lo cierto es que la proliferación de instrumentos financieros de apoyo a empresas y familias ha provocado múltiples incentivos perversos: 1) Ha generado una pléyade de buscadores de rentas, empresas especializadas en captar subvenciones, logrereros y abre puertas, que se han formado en torno a muchos gobiernos autonómicos. 2) La continuidad en el tiempo de los incentivos ha hecho que muchas empresas estén abonadas a su recepción, considerándolos ingresos casi regulares. 3) Las orientaciones

¹⁰ El caso de los ERE financiados por la Junta de Andalucía es paradigmático de lo referido. Y también de las perversas consecuencias que pueden derivarse de políticas aplicadas con tan manifiesta discrecionalidad y descontrol.

productivas preferentes en las convocatorias públicas de ayudas han sido en muchas ocasiones más determinantes de la creación de empresas que el propio mercado. 4) Han proliferado decisiones de financiación de empresas que solo operan en los mercados locales o que su capacidad competitiva o de supervivencia venía determinada por los apoyos financieros públicos. 5) Una perversión singular es el desincentivo a la innovación, ya que con ayudas más o menos regulares de las AAPP algunas empresas han podido mantener tasas de rentabilidad aceptables sin necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones de los mercados. Es por ello por lo que la limitada competencia y el proteccionismo de algunas AAPP ha sido un freno a la innovación para muchas empresas españolas.

4) *Instituciones y emprendimiento*

El bajo nivel de emprendimiento de los españoles no es consecuencia ni del clima, ni de nuestra posición geográfica, ni de la carencia de los genes del emprendimiento, sino de que nuestras instituciones no lo han favorecido y no han propiciado una cultura del emprendimiento. Las restricciones al emprendimiento se pueden encontrar en nuestras normas, en nuestras AAPP, en los procedimientos y en las costumbres que configuran nuestro marco institucional. Así por ejemplo, el coste fiscal del autónomo o el adelanto de la facturación del IVA son normas restrictivas para el emprendimiento, como lo es la diversidad de AAPP con funciones no bien deslindadas y que generan un peso excesivo de la burocracia, o el entorno social poco estimulante para al emprendedor y el rechazo al fracaso.

Pero más allá de normas, Administración pública, procedimientos o costumbres identificables como factores negativos directos para el emprendimiento, hay otras instituciones que de forma más difusa vienen ejerciendo también una influencia negativa al emprendimiento en España. Entre ellas, y a modo de ejemplo, pueden apuntarse las siguientes:

- a) Con los referentes de los funcionarios y de los empleados en el ámbito privado con elevada estabilidad, es comprensible que la mayoría de los jóvenes españoles hayan optado por estas opciones de trabajo en lugar de por crear empresas.
- b) El discurso protector de la mayor parte de los políticos favorece poco la cultura de asunción de riesgos.
- c) La tradición de capitalismo castizo de buena parte de la burguesía española a lo largo del siglo XX ha continuado en la España de las Autonomías con 17 gobiernos regionales, cada uno con su corte y sus empresarios amigos, donde lo relevante no es la capacidad de emprendimiento, sino la cercanía al poder.
- d) La escasez de instituciones, inversores y productos financieros específicos para los emprendedores por la predominante bancarización del sistema financiero español.

- e) Los políticos han sido los protagonistas centrales de la historia reciente de España. Por ello, aunque retóricamente coincidan en la necesidad de impulsar el emprendimiento, no ceden protagonismo social a los empresarios.

5) *La corrupción*

En todos los países existe corrupción porque hay incentivos para beneficiarse de la posición pública, pero las diferencias entre países es notable, guardando una relación inversa con la madurez del sistema político y la calidad de sus instituciones. Así, cuando las leyes y otras normas son precisas, fáciles de cumplir, con sanciones ponderadas y con interpretaciones inequívocas la corrupción es más improbable. De forma semejante, los procedimientos administrativos no discrecionales, transparentes, que no se alargan en el tiempo y no costosos dificultan la corrupción, como también un sistema policial que persiga el delito indiscriminadamente. Las características del sistema judicial son clave: la agilidad en la instrucción, el procesamiento, los juicios y los recursos, la unidad de criterio de los jueces, la independencia del poder político, la gestión profesional y democrática del sistema, así como el cumplimiento de sanciones y castigos, dificultan la corrupción. Y, finalmente, también es decisiva una cultura colectiva que sancione socialmente a los corruptos.

En España la corrupción ha adquirido en los últimos años un protagonismo creciente. En el año 2013 fueron procesadas cientos de personas acusadas por corrupción, y se encontraban abiertos casos de gran trascendencia social y política como Gürtel, Bárcenas, Nóos, Palma Arena, ERE fraudulentos, UGT Andalucía, ITV, Palau de la Música, Pokemon, Baltar, Fabra, Unió Mallorquina, etc., por lo que no es extraño que el último Barómetro del CIS del año 2013 elevase a la corrupción y el fraude como el segundo problema nacional, solo superado por el paro, y por encima de los problemas de índole económica y los partidos políticos y la política.

Transparencia Internacional viene estimando el Índice de Percepción de la Corrupción, situándose España en 2013 en el puesto 40 entre 177 países, mucho más retrasado de lo que le corresponde en nivel de renta, PIB per cápita o el Índice de Desarrollo Humano, y superada por países como Brunei, Bután, Botswana, Qatar, Emiratos Árabes Unidos, Portugal, Chipre o Puerto Rico. En 2013 España fue el país que perdió más posiciones en el *ranking* tras Siria.

Recientemente la Comisión Europea ha hecho público un informe (European Commission, 2014), según el cual la corrupción es una práctica altamente extendida en la UE, que cuesta 120.000 millones de euros cada año. La investigación señala a España como uno de los países con más episodios de corrupción, especialmente en el desarrollo urbanístico, la financiación de los partidos y en la contratación pública, y encuentra su principal causa en la escasa rendición de cuentas de algunos cargos electos, especialmente en el contexto regional y local.

La corrupción está ampliamente extendida en las instituciones más relevantes del país (casi todos los partidos políticos, la familia real, los sindicatos, líderes empresariales, responsables de instituciones financieras...), aunque al menos la corrupción administrativa (la que afecta a policías, funcionarios y otros empleados públicos) no es muy significativa, lo que constituye una salvaguarda a la degradación social.

La intensidad de la corrupción en España viene explicada por las restricciones del sistema institucional, pudiendo enumerarse las más relevantes y la predisposición a la corrupción que generan:

- a) La calidad de las leyes y otras normas no siempre alcanza un mínimo aceptable, existiendo además una hiperrregulación por la producción de los parlamentos autonómicos. En los vericuetos y fallas de la montaña de normas encuentran algunos corruptos un hábitat adecuado; muy singularmente en el ámbito de la actividad inmobiliaria, donde la discrecionalidad en los cambios de calificación urbanística, es una incitación a la corrupción.
- b) Todos los partidos políticos expresan su radical condena de la corrupción; sin embargo, casi todos los que tienen representación parlamentaria han experimentado algún caso de corrupción y lo habitual es que se resistan a reconocer los hechos delictivos mientras pueda ser defendible, y su colaboración con la justicia no suele ser muy proactiva. De hecho, siendo en el seno de los partidos donde más fácilmente podrían detectarse los comportamientos corruptos, las denuncias de los posibles casos de corrupción no parten nunca de ellos. Por otra parte, a pesar de la larga nómina de casos de corrupción de militantes de partidos, la experiencia electoral en España es desazonadora porque los políticos y partidos afectados por la corrupción no son castigados electoralmente. La explicación se encuentra en el sistema electoral: si se eligiesen a personas es seguro que los políticos afectados por casos de corrupción difícilmente encontrarían el suficiente apoyo ciudadano para ser elegido, pero al ser un sistema electoral de listas cerradas, la única opción que le queda al elector que rechaza la corrupción es votar a otro partido distinto a su ideología, por lo que, aún con cierto rechazo, se sigue votando a listas electorales en las que se incluyen políticos afectados por casos de corrupción.
- c) La experiencia pone de manifiesto que los casos de corrupción en la gestión pública se concentran en actividades y políticas instrumentadas discrecionalmente (ayudas públicas a empresas y personas, recalificaciones urbanísticas, transferencias a empresas y organismos públicos con libertad de contratación, contratación de personal y servicios por estas empresas y organismos...) en mucha mayor medida que las reguladas y, entre estas, en las que la regulación es más precisa.

- d) La opacidad de muchas de las actuaciones de las Administraciones públicas es un caldo de cultivo de la corrupción. En casi todos los países de la Unión Europea existe una ley de transparencia desde hace décadas, mientras que en España se ha aprobado en diciembre de 2013.
- e) La ausencia de un control externo independiente al funcionamiento de los partidos políticos y de las Administraciones públicas. El Tribunal de Cuentas y sus réplicas en las CCAA han dado pruebas suficientes de su disfuncionalidad para luchar contra la corrupción, pues múltiples casos han pasado por estos órganos sin que se observasen anomalías, no estuviesen en sus competencias o se evacuasen con años de retraso. La dependencia de sus órganos rectores de los partidos políticos que los nombran también explica su disfuncionalidad.

6) *Indicadores de la calidad de las instituciones*

En las dos últimas décadas se ha avanzado notablemente en el análisis de la calidad de las instituciones gracias a la creación de bases de datos y la disponibilidad de indicadores para la mayoría de los países del mundo. La conclusión más relevante que se deriva de su análisis (Alonso, 2012) es la elevada correlación entre el nivel de desarrollo de los países y la calidad de sus instituciones, lo que viene a sugerir la existencia de un *círculo virtuoso*, según el cual las buenas instituciones facilitan el desarrollo a largo plazo, y viceversa, los países más desarrollados disponen de más medios y de ciudadanos que exigen instituciones de calidad. Sin embargo, si el análisis se focaliza en España la correlación disminuye, pues siendo el 12.º país del mundo en PIB y el 29.º en ingresos per cápita, su posición en muchos de los indicadores de calidad institucional se aleja sensiblemente de estos puestos de referencia.

En la tabla se recoge la posición de España en relación al número de países analizados con algunos de los índices más destacados. Puede observarse que los valores del Índice de Democracia guardan una aceptable correlación con el nivel de ingresos per cápita, aunque retrasada en el indicador de participación política. Por el contrario, en el *ranking* de gobernanza la posición de España se encuentra retrasada respecto a su nivel de desarrollo en todos los indicadores y superando en todos ellos la media de los países de la OCDE, destacando la estabilidad política no violenta por el problema del terrorismo, pero también otros indicadores relevantes (control de la corrupción, eficacia del gobierno, calidad regulatoria e información y rendición de cuentas).

Tabla 1. Indicadores de calidad institucional

Índices	Ranking España	Ranking anterior
Índice de Democracia 2012¹	25/167	25/167
Proceso electoral y pluralismo	20/167	
Funcionamiento del gobierno	30/167	
Participación política	37/167	
Cultura política	26/167	
Libertades civiles	21/167	
Ranking Worldwide Governance²		
Información y rendición de cuentas	35/214	
Estabilidad política no violenta	104/213	
Eficacia del gobierno	40/212	
Calidad regulatoria	39/212	
Estado de derecho	31/214	
Control de la corrupción	41/212	
Índice de Libertad Económica 2013³	46/177	36/179
Índice de Competitividad global 2013-2014⁴	35/148	35/148
Requisitos básicos	38/148	
<i>Instituciones</i>	58/148	
<i>Infraestructuras</i>	10/148	
<i>Entorno macroeconómico</i>	116/148	
<i>Salud y educación primaria</i>	30/148	
Potenciadores de eficiencia	28/148	
<i>Educación superior y formación</i>	26/148	
<i>Eficiencia mercado de bienes</i>	63/148	
<i>Eficiencia mercado de trabajo</i>	115/148	
<i>Desarrollo mercados financieros</i>	97/148	
<i>Desarrollo tecnológico</i>	26/148	
<i>Tamaño del mercado</i>	14/148	
Factores de innovación y sofisticación	32/148	
<i>Sofisticación de los negocios</i>	33/148	
<i>Innovación</i>	34/148	
Doing Business 2014⁵	52/189	52/189
Apertura de un negocio	142	136
Manejo de permisos de construcción	98	91
Obtención de electricidad	62	71
Registro de propiedades	60	56
Obtención de crédito	55	52
Protección de los inversores	98	95
Pago de impuestos	67	33
Comercio transfronterizo	32	35
Cumplimiento de contratos	59	58
Resolución de la insolvencia	22	20

Fuentes: ¹ *The Economist*; ² *Worldwide Governance Indicators 2011*; ³ *Heritage Foundation*; ⁴ *World Economic Forum*; ⁵ *Banco Mundial*.

No obstante, el alejamiento más significativo de la posición por nivel de desarrollo se produce en los indicadores económicos. Es el caso del Índice de Libertad Económica, del Índice de Competitividad Global y del *Doing Business*. Es de destacar que, si bien algunos indicadores del Índice de Competitividad Global superan la posición correspondiente a la renta por habitante (tamaño del mercado, infraestructuras, desarrollo tecnológico y educación superior y formación), en la mayoría se encuentra alejado y, en algunos muy alejado (eficiencia del mercado de trabajo, desarrollo de los mercados financieros, eficiencia del mercado de bienes). Igualmente el *Doing Business* pone de manifiesto las restricciones institucionales para la actividad económica, siendo particularmente retrasada la posición que ocupa España en apertura de un negocio, manejo de permisos de construcción y protección de los inversores.

Otros estudios basados en encuestas corroboran las notables limitaciones institucionales españolas, como el dirigido por Carlos Sebastián (2008) para la Fundación Areces, donde se analiza la opinión de los empresarios españoles. Los encuestados percibían como muy limitativas para su actividad la mala calidad de las administraciones públicas y de los tribunales de justicia. En particular, la descentralización administrativa no ha contribuido a mejorar el carácter limitativo de la administración pública, pero además la falta de coordinación entre las administraciones constituye un obstáculo muy serio para el desarrollo empresarial. También merece destacarse su opinión sobre la calidad de las normas, pues un tercio de los empresarios encuestados consideraban de difícil comprensión las normas y disposiciones que les afectan.

Lo más desalentador, no obstante, es que tanto los índices como las encuestas reflejan el deterioro de la calidad institucional en los últimos años.

3. Crisis económica y gestión de la crisis

Como es ampliamente compartido, la fase de expansión de la economía española, que arranca en el año 1996 y que concluye con la crisis financiera en 2008, se basó en un patrón de crecimiento insostenible a medio plazo: una fuerte expansión de la construcción civil e inmobiliaria, soportada por endeudamiento externo barato, lo que permitió un extraordinario aumento del empleo y de otras actividades vinculadas al sector de la construcción. A lo largo de los años de expansión los desequilibrios se fueron acumulando (nulo crecimiento de la productividad y pérdida continuada de competitividad, creciente desequilibrio de la balanza de pagos y elevado endeudamiento), pero a pesar de los múltiples informes, artículos y otros análisis que llamaban la atención sobre la insostenibilidad del patrón de crecimiento, las instituciones con la responsabilidad de frenar y corregir los desequilibrios no se dieron por aludidas.

Ciertamente la responsabilidad de la burbuja de endeudamiento no fue exclusiva de las instituciones nacionales, pues, desde la creación voluntarista del euro, sin unión bancaria ni política fiscal compartida y con países con una estructura económica tan desigual, la unión monetaria estaba llamada a que, antes o después, se produjese un *shock* asimétrico como el

que estamos sufriendo en esta segunda década del siglo. Además, los bajos tipos de interés con inflación desigual y la abundancia de ahorro en algunos países del centro de Europa propiciaron una demanda de ese ahorro por países que, como España, necesitaban financiar su expansión inmobiliaria. Y todo ello ocurría mientras que el Banco Central Europeo, con restringidas funciones, se limitaba a fijar su objetivo de estabilidad de precios.

No obstante, si bien en la gestación de la crisis se produjo una colaboración necesaria desde Europa, la responsabilidad del patrón de crecimiento español hay que encontrarlas internamente, en nuestras instituciones. En primer lugar, en un marco legal que no evitó que se produjese la burbuja inmobiliaria, ni la letal hipertrofia del sector de la construcción, ni la formación de una barrera de cemento en buena parte del litoral, ni otros efectos medioambientales negativos, ni la proliferación de empleo irregular, ni la corrupción urbanística. En segundo lugar, en los sucesivos gobiernos, que no quisieron ver las nefastas consecuencias del boom inmobiliario y de la acumulación de deuda porque, entre otros réditos, se atribuyeron la fase de expansión, la convergencia con Europa, el aumento de la recaudación tributaria y la elevada creación de empleo, por lo que no adoptaron medidas fiscales o regulatorias para frenar la dinámica inmobiliaria y de endeudamiento. Muy probablemente algunos parlamentarios fueron sensibles a las voces que alertaban de los riesgos, pero en un sistema partidocrático tenían escasas posibilidades de que sus opiniones trascendiesen al debate político. En tercer lugar, el Banco de España que, consciente de nuestros desequilibrios exteriores y la acumulación de endeudamiento de las entidades financieras, debería de haber alertado con más energía de los riesgos macroeconómicos y adoptar medidas orientadas a la restricción del crédito. En cuarto lugar, los gobiernos autonómicos, que también se arrogaron los méritos aparentes de la expansión económica, y que tenían entre sus competencias la regulación urbanística y la supervisión de las cajas de ahorro sin que las utilizaran para frenar la burbuja especulativa. Finalmente, los ayuntamientos, que gestionaban el suelo y los permisos de construcción y que no frenaron el desarrollo inmobiliario, engolosinados con los ingresos extraordinarios provenientes de estas actividades.

Los comportamientos poco responsables de las instituciones públicas se extendieron socialmente: los promotores inmobiliarios que abordaron millonarias inversiones sin respaldo financiero; los ciudadanos que se embarcaron en hipotecas y otros gastos que superaban su capacidad razonable de pago futuro; las entidades financieras que otorgaron créditos sin una consideración rigurosa de la solvencia de los clientes...

Las consecuencias de la burbuja inmobiliaria son bien conocidas: recesión, paro y endeudamiento desmesurados, grave crisis financiera, y malestar social acelerador de otros problemas nacionales como el secesionismo. Pero, además, la burbuja inmobiliaria generó otros incentivos perversos. Entre ellos debe destacarse, en primer lugar, el desvío de la energía y la inversión empresarial desde actividades productivas de más largo recorrido, pero con rentabilidades más cortas y más exigentes en capital humano y tecnológico, hacia las actividades inmobiliaria y constructora, con márgenes elevados y perspectivas de enriquecimiento rápido. En segundo lugar, el *boom* de la construcción provocó la desertión del sistema educativo de cientos de miles

de jóvenes atraídos por sueldos elevados, que difícilmente se van a reincorporar a la formación. En tercer lugar, los problemas familiares derivados de endeudamientos inasumibles. Y, en cuarto lugar, la proliferación de los casos de corrupción asociados al negocio inmobiliario.

Las restricciones del marco institucional no solo no evitaron la persistencia de un patrón de crecimiento desequilibrado, sino que impidieron diagnosticar a tiempo la crisis y adoptar las medidas que la situación requería.

Como la inercia de la etapa de expansión permitió que el PIB no disminuyese en tasa interanual hasta el cuarto trimestre de 2008 y que el sector bancario en su conjunto no entrase en pérdidas reconocidas hasta 2011, el Gobierno de Rodríguez Zapatero se resistió a reconocer que la crisis financiera afectaba a España, argumentando que no teníamos hipotecas *subprime* y que nuestro sistema financiero era el más solvente del mundo. La convocatoria de elecciones generales para marzo de 2008 ocasionó que la crisis se convirtiese en el debate central de la campaña electoral, y que esta se cubriese con medidas electoralistas. Cuando, tras la quiebra de Lehman Brothers, los efectos de la crisis se hicieron más evidentes, el gobierno abrazó con entusiasmo la política antidepresión recomendada por el G-20 en la reunión en Washington de noviembre, poniendo en marcha una política de gasto público en infraestructuras y equipamientos superior a la de casi todos los países con el respaldo del bajo nivel de deuda pública, pero sin reparar en que la pérdida de los ingresos fiscales vinculados a la expansión inmobiliaria impediría mantener el nivel de gasto público de los años de expansión, ni que la elevada deuda privada exigiría intervenciones públicas. En consecuencia, la crisis se agravó por el retraso en su reconocimiento y por la adopción de políticas erróneas.

Cuando la crisis de deuda pública se hace manifiesta en Grecia, y más tarde en España, tanto por el aumento de los gastos públicos (estabilizadores automáticos y planes de reactivación) como por la intensa caída de los ingresos tributarios, la Unión Europea puso en marcha políticas de austeridad obligando a España a cambiar el rumbo de la política económica en la primavera de 2010. El giro hacia la política de austeridad se hizo a regañadientes y con la oposición de los principales gestores del gasto público (Comunidades Autónomas especialmente) y del Partido Popular, solo comprensible desde la óptica de los intereses electorales.

En las elecciones adelantadas de 2011 el Partido Popular planteó en su campaña una política económica muy crítica a la desarrollada por el PSOE (no se congelarían los gastos de los funcionarios, ni las pensiones, no habría recortes en sanidad, ni en educación...), pero una vez en el poder el Gobierno de Mariano Rajoy ha venido aplicando una política económica completamente distinta a la que prometió, lo que pone de manifiesto el desconocimiento de la realidad por los aspirantes a gobernar o el menosprecio a los compromisos electorales, comportamientos ambos incompatibles con las instituciones de países civilizados.

No obstante, la política de ajustes y de reformas que viene aplicando el Gobierno de Rajoy es imprescindible y está en línea con las recomendaciones de los organismos internacionales, aunque se viene aplicando con algunas vacilaciones (saneamiento del sistema financiero), condicionadas a la agenda política (retraso en la presentación del presupuestos de 2012 por

elecciones andaluzas), faltas de ambición y consenso en algunas de las reformas emprendidas (reforma laboral y de la administración local), erradas (órganos reguladores) y aplazamiento de algunas reformas importantes (administraciones públicas).

La gravedad de la crisis económica española exigía un pacto de Estado entre las fuerzas políticas para hacer asumible socialmente el imprescindible programa de ajuste y reformas. De forma semejante a como en 1977 se alcanzaron los Pactos de la Moncloa para abordar la estabilización de la economía española y reformar instituciones económicas básicas para la nueva etapa democrática, en 2008 la necesidad de estabilización y reformas era probablemente mayor como lo indicia la profundidad de la recesión y la destrucción de empleo. Pero un pacto de Estado en España entre los grandes partidos políticos es impensable con el sistema institucional español en el que el principal interés de los partidos es mantenerse o alcanzar el poder y, para ello, no es recomendable colaborar con el partido que gobierna.

Sin embargo, el pacto de Estado sigue siendo necesario, pues la tensión reformista del gobierno parece debilitarse por el desgaste político, y la agenda de reformas sigue siendo muy exigente. Todo ello determina que, si necesarias son las reformas económicas (a las que el presente número de *Mediterráneo Económico* da cumplida cuenta), lo básico en España es abordar una reforma institucional después de treinta y cinco años de democracia para subsanar los fallos básicos del texto constitucional y la deriva institucional dibujada más arriba. Una reforma para mejorar la calidad de la democracia, lo que exige instituciones políticas más inclusivas; es decir, que favorezcan la participación y el reparto del poder político ampliamente de manera pluralista. En España la inclusividad política exige que la cosa pública no se encuentre restringida a los políticos profesionales, sino que la política se entienda como el ámbito de la responsabilidad colectiva, que la participación en las elecciones no esté subordinada a la estructura burocrática de los partidos, que la sociedad civil y sus instituciones (formadas por ciudadanos que se asocian y se responsabilizan de problemas sociales sin delegarlos en la clase política) puedan jugar su papel y sean respetados, y que el ejercicio del poder público esté legitimado por la responsabilidad individual y por un control más eficaz e independiente.

4. Las reformas necesarias

La reforma institucional necesaria exige cambiar reglas del juego e instituciones públicas. Aunque existirán múltiples propuestas para un programa de reformas, me permito enumerar las que a mi juicio son más necesarias:

1) *Sistema electoral*

El sistema proporcional español con listas cerradas ha sido el soporte básico de la partidocracia, y ha demostrado suficientemente su disfuncionalidad y el rechazo de la sociedad española. Aunque no existe ningún sistema electoral perfecto, en un contexto como el actual de España en el que existe una gran desconfianza hacia la

clase política, un sistema en el que se elijan individualmente a los representantes permitiría la recuperación de la legitimidad democrática, pues la relación directa entre electores y elegidos proporcionaría más lealtad de los representantes democráticos con los electores que con los partidos políticos y mayor control ciudadano. Por ello, un sistema electoral con circunscripciones uninominales es el más recomendable para España en este momento de su historia y el más generalizado entre los países con mayor tradición democrática, si bien con variantes, entre las que una composición mixta del parlamento al objeto de asegurar la presencia de las minorías y facilitar la gobernabilidad puede ser contemplada.

Un sistema electoral con elecciones directas de los parlamentarios no implica que los candidatos y representantes no formen parte de partidos políticos, ni que estas instituciones sean inútiles, pero un sistema de elección directa limitaría la dependencia de los representantes, ya que estos, además del apoyo de sus partidos, tendrían una legitimidad derivada de su elección nominal. Por tanto, si bien existirían posiciones de partido en algunos asuntos, en otros los representantes podrían discrepar de acuerdo con su visión o con el compromiso con sus electores. En consecuencia, el debate político se enriquecería con parlamentarios más libres para incorporar nuevos enfoques para la gestión pública, y probablemente se pudiesen alcanzar más acuerdos entre parlamentarios de diversos partidos, pues los matices en los argumentos y en las iniciativas parlamentarias podrían acercar las posiciones excluyentes predominantes del comportamiento partidocrático.

Parlamentarios menos dependientes de los partidos políticos tendrían incentivos para estar mejor formados y al corriente de nuevas tendencias mundiales en múltiples ámbitos. Parlamentarios más libres podrían haber detectado la fatal deriva del patrón de crecimiento de la fase de expansión en España y los incentivos perversos que han provocado algunas iniciativas políticas más o menos bienintencionadas, y habrían tenido un comportamiento menos corporativista con la corrupción política.

2) *Reforma de la ley de partidos políticos*

Los partidos políticos, que son «el instrumento fundamental para la participación política» (artículo 6 de la Constitución española), no son en la mayoría de los casos un ejemplo de funcionamiento democrático. A diferencia de otras democracias avanzadas, en el caso español se produce una particular y peligrosa coincidencia: ejercen el monopolio de la representación política y son las únicas instituciones con capacidad para autorregularse, pues convocan sus congresos cuando les interesa a sus dirigentes, suelen elegir a sus cargos internos y a los candidatos electorales por designación o cooptación, y el control externo lo ejerce un Tribunal de Cuentas fuertemente politizado, con competencias limitadas y enormes retrasos en sus informes. Es por ello por lo que la reforma de la Ley de Partidos –que fue aprobada con el apoyo del 95 % del Congreso– es un punto de encuentro de muchos ciudadanos que vienen a coincidir en la mayor parte de las siguientes consideraciones: celebración de congresos regulares,

voto secreto en las elecciones internas, elección de candidatos en elecciones primarias, órganos de control con mandatos limitados y auditorías externas periódicas.

3) *Transparencia*

Mientras que en Suecia existe una ley de transparencia desde 1766, y en casi todos los países de la UE y en otros muchos países de menor desarrollo económico y democrático existen leyes de transparencia desde hace muchos años, los diferentes gobiernos democráticos de España la han venido prometiando, pero hasta diciembre de 2013 no se aprobó la *Ley de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno*. Esta ley puede suponer un avance para la calidad democrática de España, pero han sido muchas las voces que se han pronunciado sobre sus limitaciones. Es el caso de una institución tan reconocida como Transparencia Internacional, que entre sus objeciones señala algunas muy relevantes, como que no se contemple un régimen de infracciones ni de sanciones a políticos y funcionarios públicos, que los ciudadanos no tengan derecho a respuesta explícita a sus requerimientos, que las materias reservadas sean tan amplias como las que perjudique a los *intereses económicos*, la *política económica y monetaria*, o la *protección al medioambiente*, o el retraso de dos años para la entrada en vigor de la Ley para la gran mayoría de las instituciones públicas. Consideraciones todas ellas que justifican una revisión de la ley recién aprobada, que amplíe la transparencia de acuerdo con los estándares de los países de nuestro entorno y con las facilidades que ofrecen las tecnologías de la información.

4) *Organismos reguladores y fiscalizadores*

España se incorporó tardíamente a la práctica anglosajona de organismos reguladores independientes, que nacen de la necesidad de aplicar la ley, desarrollarla y hacer el seguimiento de actividades o sectores (como el de la energía, el financiero o el de las telecomunicaciones) cuya dinámica de innovación es tan intensa que no pueden seguirla los legisladores ni supervisores. La singularidad en España de la trayectoria de estos organismos ha sido su escasa autonomía en muchos casos y la colonización de casi todos ellos por la clase política.

En junio de 2013 se aprobó la *Ley de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia* (CNMC), creando un macro-organismo en el que se integran la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de la Competencia, el Comité de Regulación Ferroviaria, la Comisión Nacional del Sector Postal, la Comisión de Regulación Económica Aeroportuaria y el Consejo Estatal de Medios Audiovisuales. Aunque para su creación se argumentó el ahorro de costes y sinergias entre las diferentes competencias, esta experiencia de gran supervisor parece que viene más determinada por el interés de sustituir a algunos responsables de los organismos reguladores nombrados por el anterior gobierno que por razones funcionales, pues, si bien se apunta que un órgano de mayor entidad dificulta la *captura del regulador*, el vaciamiento regulador del nuevo organismo lo limita

a una función de espectador o de dócil instrumento en manos del ejecutivo, como se puso de manifiesto en el informe precipitado de la CNMC en diciembre de 2013 por el que se invalidó la subasta eléctrica que soportaba un notable aumento de tarifa.

En consecuencia, se hace necesaria la reforma de la reforma para dotarnos de unos organismos reguladores y supervisores independientes, dirigidos por profesionales con reconocida experiencia en los sectores, con capacidad reguladora e inspectora y que rindan cuentas al parlamento.

5) *El sistema judicial*

El sistema judicial español no se encuentra a la altura de lo que el país representa, provocando inseguridad jurídica, desconfianza y elevados costes. La lentitud, la descoordinación y el ineficiente gobierno se encuentran entre los motivos de insatisfacción de los usuarios, y entre las claves de su deficiente funcionamiento se encuentran las siguientes razones¹¹:

- La hipertrofia legislativa derivada de la existencia de 18 parlamentos, la incontinencia de los legisladores, y la baja calidad técnica de muchas normas, lo que propicia una elevada litigiosidad, favorecida a su vez por el bajo coste relativo.
- La incuestionable independencia de los jueces en el ejercicio de su función de administrar justicia se interpreta también por extensión como independencia en administrar cuánto se trabaja y cómo se organiza el trabajo, con una elevada autonomía en la gestión de los juzgados, en el orden de prelación de los casos, o en los estilos personales en la instrucción de los casos.
- La politización del Consejo General del Poder Judicial propicia el desgobierno del sistema judicial.

6) *Reforma de la Administración territorial del Estado*

Como se expuso con anterioridad, la configuración del Estado de las Autonomías no obedece a una planificación racional, sino que es consecuencia del devenir político, lo que ha dado lugar a que, si bien pueden argumentarse algunas ventajas del proceso descentralizador, sean notables los sobrecostes y disfuncionalidades: La más grave, sin duda, la dinámica secesionista de Cataluña y País Vasco. La reversión del Estado de las Autonomías es imposible, pero si pudiesen superarse las tendencias separatistas, bueno sería tener en el horizonte un proyecto descentralizador que gozase de mayor racionalidad, lo que debería derivarse de la eliminación de los distorsionadores privilegios forales del País Vasco y Navarra (Gil Calvo, 2007; p. 36) y de una evaluación que determine el ámbito más eficiente para la prestación de cada servicio público, para después reasignar competencias a los ámbitos más idóneos (Ruiz Robledo, 2011; p.

¹¹ Un desarrollo sintético, pero más amplio de lo aquí resumido, puede encontrarse en CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008; pp. 32-35 y 44-50) y en MOLINAS (2013), pp. 234-244.

67). No obstante, la experiencia acumulada aconseja limitar la capacidad normativa de las CCAA para evitar la exuberancia legislativa e institucional, que genera costes innecesarios y que limita la libre competencia. Deben perfilarse los mecanismos de control presupuestario y de lealtad institucional de los gobiernos autonómicos. Asimismo, debe plantearse la recentralización de algunas competencias que se han mostrado disfuncionales, como las de justicia, ordenación del territorio, urbanismo y medio ambiente. Y los cambios institucionales deben facilitar la transparencia, el control y la evaluación de las políticas autonómicas (Ferraro, 2011). Además, sería muy recomendable que el sistema de financiación autonómica se nutriese fundamentalmente de impuestos exclusivos de las CCAA, con una agencia tributaria y sistema de recaudación propios, lo que vincularía con más claridad gasto público y esfuerzo tributario en cada comunidad y, con ello, la conciencia y el mayor control ciudadanos del gasto público autonómico.

7) *Reforma de las Administraciones públicas*

En diciembre de 2013 se aprobó la *Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local*, con la que se pretende ahorrar 7.129 millones de euros en los próximos tres años gracias a la supresión de servicios que ahora se prestan de forma duplicada o triplicada, la eliminación de los sueldos de la mayoría de los concejales, el establecimiento de topes salariales para los alcaldes, la asunción de competencias por parte de las diputaciones provinciales de los municipios de menos de 20.000 habitantes y el establecimiento de costes máximos de los servicios municipales básicos. Unos objetivos loables, pero poco ambiciosos porque se seguirá manteniendo un número desorbitado de ayuntamientos en comparación con nuestro entorno, porque no solo se mantienen unas instituciones ineficientes y fuertemente politizadas como las diputaciones provinciales, sino que aumentan sus competencias, y porque es muy reglamentista. En cualquier caso, la crítica fundamental es el alcance parcial de la reforma, al afectar solamente a las corporaciones locales.

Una reforma en profundidad de las AAPP debe perseguir aumentar su productividad, impulsar la flexibilidad adaptativa de su oferta a la demanda de los ciudadanos y a las innovaciones tecnológicas y mejorar el control del gasto público. Asimismo debería replantearse el predominio de la figura del funcionario, a excepción de algunas actividades en las que se requiere ejercer la autoridad administrativa (policía, jueces, ejército...), como se abordó en Suecia, donde solo el 1% de los empleados públicos son funcionarios, así como la forma de provisión de los servicios públicos con sistemas cuasicompetitivos y de mercado (contratación externa, copagos, bonos, incentivos monetarios, competencia pública...) y una más precisa definición de las competencias de las diferentes administraciones del Estado¹².

¹² Para un análisis y propuestas más detalladas puede consultarse CABRILLO, FITZPATRICK y GÓMEZ-POMAR (2008) y LÓPEZ CASASNOVAS (2003).

5. Conclusión

Junto a las reformas de las instituciones políticas y administrativas, se debe seguir avanzando en la consolidación fiscal y en las reformas económicas, para que permitan continuar la senda de estabilización económica, aumentar la competitividad y asegurar la sostenibilidad del Estado de Bienestar. El Gobierno de Mariano Rajoy trabaja en esta dirección, pero sin la profundidad necesaria y con dudas sobre su continuidad en el futuro próximo. La falta de colaboración política de los partidos de la oposición y los intereses electorales del partido en el gobierno convierten a las instituciones europeas en los únicos aliados con capacidad de influencia en el proceso de reformas y ajuste.

Los cambios institucionales que se requieren son por tanto de gran envergadura, y la restricción fundamental es que los que deben realizar las reformas son los partidos políticos mayoritarios, que no están interesados en abordarlas porque mermarían su poder. Esta es la razón por la que las instituciones gozan de elevada estabilidad en el tiempo. Pero la historia también nos enseña que los grandes cambios se producen en situaciones críticas (Acemoglu y Robinson, 2012; pp. 533ss). Y una situación crítica es en la que se encuentra España, con una crisis económica profunda y duradera, con un malestar social generalizado y con desconfianza y desafecto hacia las principales instituciones del Estado.

Sin embargo, aun existiendo causas objetivas para que se aborden cambios hacia instituciones políticas y económicas más inclusivas, es necesario un sujeto protagonista de estos cambios, la identificación social de las reformas centrales... y algo de suerte.

Referencias bibliográficas

- ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012): *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ed. Deusto, Barcelona.
- ALONSO, J. A. (2012): «Calidad institucional y entorno empresarial»; *Mediterráneo Económico* (21).
- BANCO MUNDIAL (2002): *Informe sobre el Desarrollo mundial 2002. Instituciones para los mercados*
- BLANCO VALDÉS, R. (2006): «La revolución territorial española: Estado y sociedad»; *Mediterráneo Económico* (10).
- Cabrillo, F.; Fitzpatrick, S. y Gómez-Pomar, J. (2008): *Estrategias para un gobierno eficaz*. LID editorial.
- CÍRCULO DE EMPRESARIOS (2008): *La calidad institucional, elemento básico para garantizar la competitividad: sistema judicial y organismos reguladores*. Documentos Círculo, junio/julio 2008.
- DIXIT, A. (2006): «Predatory States and Failing States: An Agency Perspective»; abril de 2006. *CEPS, Working Papers* (31).

- EUROPEAN COMMISSION (2014): *EU anti-corruption report*. Report from the Commission to the Council and European Parliament. Brussels, 3.2.2014
- FERRARO GARCÍA, F. J. (2011): «El Estado de las Autonomías. Balance y Perspectivas»; *Mediterráneo Económico* (20).
- FUENTES QUINTANA, E. (2009): *Lecciones de economía española*. Madrid. Asociación Española de Contabilidad y Administración de Empresas.
- GARICANO, L. (2014): *El dilema de España. Ser más productivos para vivir mejor*. Ediciones Península. Barcelona.
- GIL CALVO, E. (2007): «La deriva autonómica»; *Claves de Razón Práctica* (172); mayo 2007; pp. 26-36.
- LÓPEZ CASASNOVAS, G. y OTROS (2003): *Los nuevos instrumentos de la gestión pública*. La Caixa
- MOLINAS, C. (2012): «Una teoría de la clase política española»; *El País*, 9 de septiembre de 2012.
- MOLINAS, C. (2013): *Qué hacer con España. Del capitalismo castizo a la refundación de un país*. Ediciones Destino.
- MUÑOZ MACHADO, S. (2012): *Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo*. Ed. Crítica. Barcelona.
- MUÑOZ MOLINA, A. (2013): *Todo lo que era sólido*. Ed. Seix Barral, Barcelona.
- NORTH, D. C. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press
- RUIZ ROBLEDO, A. (2011): «El Estado neoautonómico». *Anuario Joly Andalucía 2011*. Ed. Grupo Joly
- SEBASTIÁN, C.; SERRANO G. R.; ROCA, J. y OSÉS, J. (2008). *Instituciones y Economía: cómo las instituciones condicionan el funcionamiento de la economía española*. Ed. Fundación Ramón Areces.
- TOURAIN, A. (1995): *¿Qué es la democracia?* Fondo de Cultura Económica, México.



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO | 2002-2013

ISSN 1698-3726

1. **PROCESOS MIGRATORIOS. ECONOMÍA Y PERSONAS** [FEBRERO DE 2002]
Coordinador: *Manuel Pimentel Siles*
ISBN-13: 978-84-95531-08-9
2. **LA AGRICULTURA MEDITERRÁNEA EN SIGLO XXI** [JUNIO DE 2002]
Coordinador: *José María García Álvarez-Coque*
ISBN-13: 978-84-95531-10-0
3. **CIUDADES, ARQUITECTURA Y ESPACIO URBANO** [FEBRERO DE 2003]
Coordinador: *Horacio Capel Sáez*
ISBN-13: 978-84-95531-12-7
4. **MEDITERRÁNEO Y MEDIO AMBIENTE** [OCTUBRE DE 2003]
Coordinadora: *Cristina García-Orcóyen*
ISBN-13: 978-84-95531-14-3
5. **LAS NUEVAS FORMAS DEL TURISMO** [ABRIL DE 2004]
Coordinador: *Joaquín Aurióles Martín*
ISBN-13: 978-84-95531-20-8
6. **ECONOMÍA SOCIAL. LA ACTIVIDAD ECONÓMICA AL SERVICIO DE LAS PERSONAS** [OCTUBRE DE 2004]
Coordinador: *Juan Francisco Juliá Igual*
ISBN-13: 978-84-95531-24-0
7. **MEDITERRÁNEO E HISTORIA ECONÓMICA** [MAYO DE 2005]
Coordinadores: *Jordi Nadal i Oller y Antonio Parejo Barranco*
ISBN-13: 978-84-95531-26-7
8. **LOS RETOS DE LA INDUSTRIA BANCARIA EN ESPAÑA** [OCTUBRE DE 2005]
Coordinador: *Francisco de Oña Navarro*
ISBN-13: 978-84-95531-28-3
9. **VARIACIONES SOBRE LA HISTORIA DEL PENSAMIENTO ECONÓMICO MEDITERRÁNEO** [MAYO DE 2006]
Coordinador: *Pedro Schwartz Girón*
ISBN-13: 978-84-95531-31-3
10. **UN BALANCE DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS** [OCTUBRE DE 2006]
Coordinador: *Francisco José Ferraro García*
ISBN-13: 978-84-95531-35-6



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO | 2002-2013

ISSN 1698-3726

- 11. NUEVOS ENFOQUES DEL MARKETING Y LA CREACIÓN DE VALOR** [ABRIL DE 2007]
Coordinadora: *María Jesús Yagüe Guillén*
ISBN-13: 978-84-95531-37-7
- 12. EUROPA EN LA ENCRUCIJADA** [DICIEMBRE DE 2007]
Coordinador: *Josep Borrell Fontelles*
ISBN-13: 978-84-95531-39-1
- 13. LOS DISTRITOS INDUSTRIALES** [MAYO DE 2008]
Coordinador: *Vicent Soler i Marco*
ISBN-13: 978-84-95531-40-7
- 14. MODERNIDAD, CRISIS Y GLOBALIZACIÓN: PROBLEMAS DE POLÍTICA Y CULTURA** [DICIEMBRE DE 2008]
Coordinador: *Víctor Pérez-Díaz*
ISBN-13: 978-84-95531-41-4
- 15. EL NUEVO SISTEMA AGROALIMENTARIO EN UNA CRISIS GLOBAL** [MAYO DE 2009]
Coordinador: Jaime Lamo de Espinosa
ISBN-13: 978-84-95531-43-8
- 16. EL FUTURO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA** [DICIEMBRE DE 2009]
Coordinador: Juan Velarde Fuertes
ISBN-13: 978-84-95531-48-3
- 17. INNOVACIÓN Y DESARROLLO ECONÓMICO** [JUNIO DE 2010]
Coordinador: *Joaquín Moya-Angeler Cabrera*
ISBN-13: 978-84-937759-5-7
- 18. LA CRISIS DE 2008. DE LA ECONOMÍA A LA POLÍTICA Y MÁS ALLÁ** [DICIEMBRE DE 2010]
Coordinador: *Antón Costas Comesaña*
ISBN-13: 978-84-95531-49-0
- 19. EL SISTEMA BANCARIO TRAS LA GRAN RECESIÓN** [JUNIO DE 2011]
Coordinadores: *José Pérez Fernández y José Carlos Díez Gangas*
ISBN-13: 978-84-95531-51-3
- 20. BALANCE DE UNA DÉCADA. DIEZ AÑOS DE *MEDITERRÁNEO ECONÓMICO*** [DICIEMBRE DE 2011]
Coordinadores: *Jordi Nadal i Oller y Juan Velarde*
ISBN-13: 978-84-95531-52-0



MEDITERRÁNEO ECONÓMICO | 2002-2013

ISSN 1698-3726

- 21. EMPRESAS Y EMPRESARIOS EN LA ECONOMÍA GLOBAL** [JUNIO DE 2012]
Coordinador: *José Luis García Delgado*
ISBN-13: 978-84-95531-53-7
- 22. LA ECONOMÍA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI** [SEPTIEMBRE DE 2012]
Coordinador: *Ramón Tamames*
ISBN-13: 978-84-95531-54-4
- 23. PARA LA REHUMANIZACIÓN DE LA ECONOMÍA Y LA SOCIEDAD** [MAYO DE 2013]
Coordinador: *Federico Aguilera Klink*
ISBN-13: 978-84-95531-57-5
- 24. EL PAPEL DEL COOPERATIVISMO AGROALIMENTARIO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL** [OCTUBRE DE 2013]
Coordinador: *Eduardo Baamonde Noche*
ISBN-13: 978-84-95531-59-9

