

Informe Círculo sobre la economía española. Cómo garantizar el futuro

Madrid, julio 2006

CÍRCULO DE EMPRESARIOS



© 2006, Círculo de Empresarios
Serrano 1, 28001 Madrid

No está permitida la reproducción total o parcial de esta publicación, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio ya sea electrónico, mecánico, por fotocopias, por registro u otros métodos, sin permiso previo y por escrito de los titulares del *copyright*.

Los trabajos reflejan la opinión de los autores, sin implicar necesariamente identificación del Círculo de Empresarios en su contenido.

Depósito legal: xxxxxx
Diseño de la colección: Miryam Anllo
m.anllo@telefonica.net
Realización editorial: JPM Graphic, S.L.
Martín Machío, 15. 28028 Madrid
jpm@jpm.es
Imprime: Gráficas Muriel, S.A.
Buhigas s/n. Getafe (Madrid)

Índice

Prólogo	7
I. Hacia un nuevo modelo: las reformas necesarias	13
1. Introducción	13
2. La necesidad de un cambio profundo	15
3. El sector exterior como síntoma de la necesidad de cambio	21
4. Las reformas esenciales	22
II. El sector exterior como síntoma	29
1. Introducción	30
2. Los datos	31
3. La situación de la cuenta corriente	35
4. Las cuentas de capital y financiera	40
5. El diagnóstico	43
III. Una política presupuestaria para un país más competitivo	49
1. La estabilidad presupuestaria	49
2. Racionalidad en el gasto público	58
3. Hacia una nueva fiscalidad	75
IV. El marco regulatorio como freno a la eficiencia	89
1. Introducción	89
2. Los hechos	92

3. El diagnóstico	102
4. Líneas de actuación	133
V. Reforma laboral: el estímulo necesario	145
1. Introducción	146
2. La necesidad de reformar el mercado de trabajo	147
3. La urgencia de reformar el mercado de trabajo	156
4. Los objetivos de la reforma	161
5. Algunas propuestas concretas	163
VI. La educación: elemento condicionante	173
1. Introducción	173
2. La situación actual	176
3. La reforma integral	188
4. Las líneas maestras de la reforma	197
Bibliografía	217
Los autores	221

Prólogo

La política económica española ha sido materia tradicional de atención para el Círculo de Empresarios a través de sus documentos, publicaciones y actividades. No podía ser de otra forma en el caso de una entidad como la nuestra, cuya finalidad estatutaria es el estudio, divulgación y promoción de la función de la libre empresa en el marco de la economía de mercado como factor esencial del progreso económico.

Los problemas de la economía española afectan obviamente a las empresas, y las orientaciones y decisiones de política económica de los Gobiernos condicionan, también obviamente, no sólo los resultados económicos de éstas, sino la forma en que asignan sus recursos y el grado de libertad con que toman sus decisiones.

La preocupación del Círculo por la economía española, su evolución, sus problemas, y su marco regulatorio e institucional se ha venido materializando, a lo largo de los años, en multitud de documentos que analizaban cuestiones específicas: sistema fiscal, vivienda y suelo, pensiones, sanidad, política agrícola, distribución comercial, política energética, inmigración, mercado laboral... Aspectos y problemas respecto a los que el Círculo de Empresarios pretendía aportar sus opiniones y propuestas, con el deseo de contribuir al progreso de la economía española y a la libertad de mercado y fomento de la iniciativa empresarial que consideramos condiciones indispensables de aquél.

Más allá de estos análisis sectoriales, el Círculo se ha ocupado también, regularmente, de la política económica global y del marco general de la economía española; cada cuatro años, y con ocasión de las elecciones generales, las ideas del Círculo sobre las líneas generales de la política económica se materializan en un documento que pretende estructurar lo que hemos venido opinando y proponiendo en nuestros documentos sectoriales.

El presente «Informe sobre la economía española» tiene unos propósitos que van más allá de lo que estos documentos generales mencionados perseguían.

La economía española se encuentra indudablemente en un buen momento. Con una tasa de crecimiento del PIB netamente superior a la media de la Unión Europea, un aumento sostenido del empleo y una reducción continuada del diferencial de nuestra renta per cápita respecto de la media europea, nuestro país ha protagonizado un ciclo expansivo que dura ya 10 años, el más largo de nuestra historia reciente.

Pero no es sensato ignorar que en los últimos tiempos la economía española ha ido acumulando desequilibrios —inflación y déficit exterior— que aumentan la vulnerabilidad de nuestro modelo, y que no son sino síntomas de problemas de fondo de especial gravedad. La pérdida de competitividad de nuestra economía y el pobre crecimiento de la productividad —decrecimiento en algunos períodos— en un momento en que se producen profundos cambios en la economía mundial. La aparición de grandes economías emergentes, la globalización,

una concepción global de la producción a través de la fragmentación de la cadena de valor, y un fuerte ritmo de avance tecnológico que se incorpora con creciente rapidez a productos y servicios, hacen temer por la sostenibilidad de nuestro modelo de crecimiento.

Es evidente que España ya no puede seguir basando su competitividad en los costes laborales. Como es igualmente evidente que no podemos permitir que se perpetúe el diferencial de inflación actual, ni los consecuentes niveles de déficit de balanza corriente. Pero las posibles medidas correctoras de corto y medio plazo dirigidas a paliar la pérdida de competitividad —políticas presupuestarias y fiscales anticíclicas y reformas estructurales puntuales— aún siendo imprescindibles, no resuelven nuestro problema de fondo: el agotamiento de nuestro modelo de crecimiento.

El Círculo de Empresarios entiende que se precisan reformas profundas e integrales que doten a nuestra economía de una estructura dinámica, capaz de adaptarse a los profundos cambios que se están produciendo en la economía mundial, y que nos permitan seguir manteniendo altas tasas de crecimiento del PIB y de creación de empleo.

Son muchas las reformas estructurales que precisa la economía española: se requiere modificar la legislación sobre suelo y vivienda, reformar el sistema de pensiones, culminar la liberalización en materia energética y de telecomunicaciones, reducir el intervencionismo en materia de distribución comercial, agilizar la justicia y ordenar el proceso autonómico conjurando los peligros de ruptura de la unidad de mercado, entre otras.

Existen sin embargo reformas que, por su importancia, permitirían, si se acometen de forma decidida y coordinada, transitar hacia un nuevo modelo de crecimiento. El sistema fiscal, el marco regulatorio, el mercado laboral, y el sistema educativo, son las cuatro áreas en las que, en nuestra opinión, debiera centrarse un programa de reformas que permitiría cambiar nuestro modelo, y asegurar un patrón de crecimiento sostenible en un mundo con nuevos desafíos para los que nuestro modelo actual no parece preparado.

El buen momento por el que todavía atraviesa la economía española, con el riesgo de autocomplacencia que esto conlleva, parece haber alejado la atención a nuestros problemas económicos en beneficio de cuestiones políticas como la reforma de los Estatutos o el debate sobre el modelo de Estado. Pero el tiempo es limitado, y las reformas no pueden aplazarse indefinidamente puesto que puede llegar el día en que esas reformas postergadas deban adoptarse de forma más precipitada y en circunstancias mucho peores que las actuales.

Fruto de esa preocupación es el presente Informe. Se trata de plantear el conjunto de reformas que sería necesario acometer de forma inmediata. Como antes se señalaba, son cuatro las grandes líneas de trabajo que se precisan, insistiendo en la actuación simultánea en esos cuatro frentes si queremos producir efectos cualitativos, y no sólo cuantitativos, en nuestro modelo de crecimiento.

Para la elaboración del presente Informe, el Círculo de Empresarios solicitó la colaboración de algunas figuras destacadas del mundo académico y empresarial con amplia experiencia y conocimiento de

la economía española que ya han colaborado en anteriores ocasiones con el Círculo. Fernando Fernández Méndez de Andés, Inmaculada Gutiérrez Carrizo, Javier Martínez Arévalo, Jaime Requeijo González, Belén Romana García, Juan José Toribio Dávila y M^a Jesús Valdemoros Erros trabajaron durante varios meses en la elaboración de este texto*. Su trabajo fue coordinado por Fernando Eguidazu, Presidente del Comité de Política Económica del Círculo de Empresarios.

Confiamos que este trabajo sea de utilidad, y contribuya al debate sobre las reformas que la economía española necesita para continuar en una senda de crecimiento sostenido, creación de empleo y mejora de la competitividad.

Círculo de Empresarios
Madrid, 6 de Julio de 2006

* El Círculo de Empresarios agradece la colaboración de Jose Luis Álvarez Arce que con sus sugerencias ha enriquecido los contenidos de esta obra.

Hacia un nuevo modelo: las reformas necesarias*

1. Introducción

En este inicio del siglo XXI, la economía española ha mostrado una notable capacidad para mantener el buen ritmo de crecimiento con que terminó el siglo anterior. Cerrábamos el año 2005 con un PIB per cápita que, en términos reales, superaba en un 32% al de 1999, año de lanzamiento del euro. Este dinamismo ha permitido estrechar la brecha que nos separa de los niveles de bienestar de nuestros principales socios europeos. Así, durante el transcurso de este breve periodo de tiempo, el PIB real per cápita español, expresado como porcentaje sobre la media de la UE-15, ha ganado más de 3 puntos hasta situarse en el 91,3%, su máximo histórico. La ganancia frente a la UE-25 ha sido más modesta, de apenas 2 puntos, para alcanzar en 2005 un valor de 99,2%.

Sin embargo, datos tan positivos como los anteriores, que sin duda son motivo de satisfacción, se han visto acompañados en los últimos años por continuas y crecientes advertencias acerca de los males que aquejan a nuestra economía. España crece, y a un buen ritmo, pero

* Todos los datos con que se ha elaborado el presente informe tienen como fecha de última actualización Mayo de 2006.

lo hace con un notorio agravamiento de sus dos grandes desequilibrios: inflación y saldo exterior. Además, se van profundizando las fuentes de vulnerabilidad de nuestro modelo de crecimiento, entre las que cabe destacar el extraordinario peso del sector de la construcción o el endeudamiento de las familias.

Diversos analistas e instituciones, entre los que se encuentra el propio gobierno, coinciden en el diagnóstico general de esos síntomas. España padece un déficit de competitividad que puede poner en peligro la prosperidad futura del país. Mas el consenso termina ahí, pues son muchas las discrepancias en torno a las causas, la gravedad y las soluciones del problema.

El mayor riesgo que nuestra economía corre en este momento es el de la autocomplacencia. Es, además, una situación en la que ya cayeron algunos de nuestros homónimos europeos y que conduce indefectiblemente a un agravamiento de los problemas. La sociedad española debe adquirir conciencia de la profundidad y dificultad de los retos a que nos enfrentamos: no sólo ha cambiado el esquema de competencia en el mundo, con la ganancia de protagonismo de áreas geográficas hasta hace pocos años de importancia secundaria, sino que no disponemos tampoco de los instrumentos tradicionales para hacer frente a nuestros propios desequilibrios.

Es evidente, por tanto, que el marco en que se desarrolla la actividad económica española ha cambiado radicalmente, por lo que no podremos recurrir a nuestra positiva experiencia pasada en búsqueda de soluciones. No cabe duda de que el modelo que surgió de las

transformaciones económicas, sociales e institucionales experimentadas en los años 80 y 90 ha permitido vivir una prolongada fase de desarrollo en España; pero ese mismo desarrollo, combinado con los rápidos y profundos cambios que se suceden en el escenario económico internacional, conduce ahora al agotamiento del modelo que lo hizo posible.

2. La necesidad de un cambio profundo

Son muchos los indicadores que ponen de manifiesto la erosión sufrida por el modelo competitivo de nuestro país. De hecho, el problema se hace presente en todas las dimensiones que configuran la competitividad de la economía española. Así se deduce, por ejemplo, de la evolución de nuestro sector exterior, en el que se agravan los desequilibrios que le han aquejado tradicionalmente. Esto sucede a la vez que empeoran los determinantes de la llamada competitividad precios, tales como inflación, costes laborales unitarios y tipos de cambio reales.

La evolución de la competitividad española constituye un mayor motivo de preocupación si la misma se analiza con un enfoque estructural, centrado en la capacidad de la economía para mantener un crecimiento sostenido que asegure la prosperidad del país mediante la creación de empleo y el impulso a la productividad. A este respecto, los índices publicados anualmente por el *World Economic Forum* representan una referencia obligada. Pues bien, el perfil que esta institución dibuja de la competitividad española es poco menos que desolador. A lo largo del primer lustro de este siglo, España no ha dejado de perder posiciones en el *ranking* internacional de competitividad

(Cuadro 1). Si bien en algunos periodos esa caída ha sido sólo relativa (peor posición en el ranking pero mejora del indicador), los últimos datos señalan no sólo un fuerte retroceso en la clasificación de países sino también una caída sustancial en el valor que España alcanza en este indicador de competitividad¹.

Según el World Economic Forum, el potencial de crecimiento de la economía española está amenazado por prácticamente todos los frentes. Entre 2004 y 2005 España ha pasado del puesto 20 al 27 en la clasificación del Índice Tecnológico, uno de los componentes del indicador de competitividad. En otro de los componentes, Calidad de las Instituciones Públicas, la pérdida es menor, de tan sólo dos posiciones pero para situarnos en un puesto (el 36) muy alejado de los países líderes. Incluso en aquel componente en que España ha obtenido tradicionalmente buenos registros en los últimos años, Entorno Macroeconómico, 2005 ha significado una brusca ruptura

Cuadro 1 Growth Competitiveness Index

Ranking 2005	Países	2003	2004	2005
1	Finlandia	6,01	5,95	5,94
2	EE.UU.	5,81	5,82	5,81
3	Suecia	5,80	5,72	5,65
4	Dinamarca	5,61	5,66	5,65
5	Taiwán	5,58	5,69	5,58
29	España	4,94 (25)	5,00 (23)	4,80

Nota: Los números entre paréntesis corresponden a la posición en el ranking de cada año.
Fuente: World Economic Forum 2005.

1 Se trata del Growth Competitiveness Index (GCI), que pretende sintetizar en un indicador único la capacidad actual de crecimiento futuro de la economía.

de la tendencia con la pérdida de nada menos que ocho puestos (se ha pasado del 16 al 24). Sólo el buen comportamiento del último de los componentes, Competitividad Empresarial, ha frenado en parte el hundimiento de España en el ranking global de competitividad.

De todo ello, se pueden extraer conclusiones relevantes. Por un lado, cabe decir que España logra unos resultados macroeconómicos mejores que los que pueden esperarse para un futuro cercano, dadas las pobres condiciones existentes para el incremento de la productividad. Por otra parte, las expectativas de competitividad y crecimiento futuro únicamente mejorarán si lo hace el marco institucional y la calidad de los entornos micro y macroeconómico en que operan las empresas españolas.

Todo lo anterior puede expresarse en los siguientes términos. En el actual escenario internacional, España no puede seguir basando su competitividad en unos costes laborales moderados. Y ello por una serie de factores entre los que cabe citar los siguientes. En primer lugar, han aparecido competidores muy fuertes que ofrecen unos costes del factor trabajo con los que nos es imposible competir. En segundo lugar, el empeoramiento de nuestra posición relativa en términos de estos costes no es compensada por la evolución de la productividad. En tercer lugar, debe destacarse el fuerte impacto de la globalización en la concepción global de la producción, con la fragmentación de la cadena de valor y la posibilidad de las empresas de utilizar diferentes localizaciones para cada uno de los segmentos de dicha cadena. Por último, la evolución en estos últimos años del mercado mundial de inversión directa extranjera revela claramente que nuestro país

ha dejado de ser uno de los destinos más competitivos. Así se desprende, por ejemplo, del Índice de Confianza de la Inversión Extranjera Directa², en el que España se ve superado cada vez por un mayor número de países. Como se ve en el Gráfico 1, otras áreas geográficas, en especial Asia, han ganado capacidad para atraer esa clase de inversión.

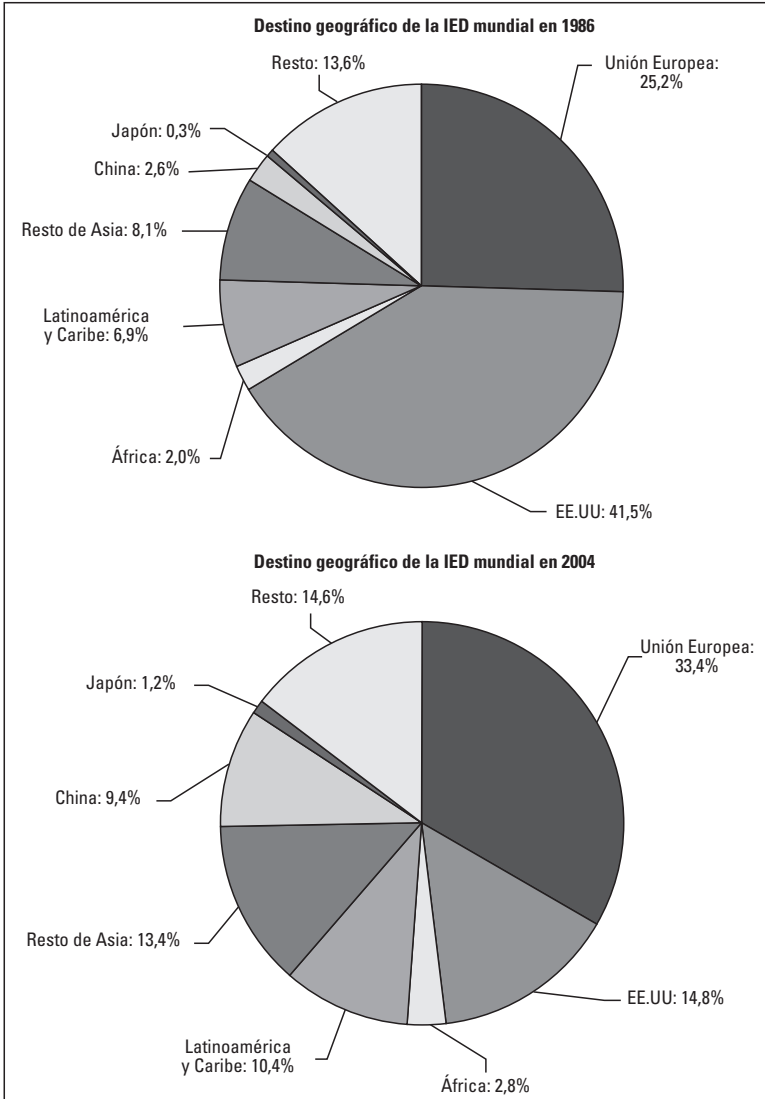
A estos factores de naturaleza estructural se suman otros elementos más coyunturales que apuntan en la misma dirección: baste citar la insuficiencia de ahorro nacional, el enorme recurso a la financiación exterior (puesta crudamente de manifiesto en los resultados de la balanza de pagos por cuenta corriente) o la persistencia del diferencial de inflación con nuestros socios europeos.

Se suceden así los indicadores que apuntan a la necesidad de cambiar la «función de producción» de la economía española. Ha de promoverse la generación de ahorro (especialmente a largo plazo), elevarse la inversión en sectores más allá de la construcción, incrementarse la dotación de capital humano y tecnológico... En suma, promover un movimiento hacia fuera de nuestra frontera de posibilidades de producción lo que se reflejará en mejoras de competitividad, productividad y bienestar.

Ante tamaño reto, los análisis parciales son insuficientes, como ya se ponía de manifiesto en el documento del Círculo de Empresarios

² Este índice es elaborado por el Global Business Policy Council, AT Kearney, y mide las preferencias e intenciones de las 1000 mayores empresas del mundo acerca de los destinos de la inversión extranjera directa. En el ranking correspondiente a 2005, España caía de la decimotercera a la decimoséptima posición.

Gráfico 1 Destinos geográficos de los flujos de inversión extranjera directa mundial



Fuente: UNCTAD.

«*España ante el nuevo paradigma de la competitividad*». Es necesario adoptar una visión global en la que prevalezca la conciencia respecto a la magnitud del reto a que nos enfrentamos y que permita centrar el análisis en aspectos fundamentales para promover un cambio en el modelo.

No se trata simplemente de insistir de nuevo en las reformas estructurales, tan ampliamente defendidas en casi todos los foros. Esas políticas son muy importantes y han de seguir desarrollándose con ambición y constancia, pero no conducen a un cambio profundo en el modo en que se desarrolla nuestra economía. Hay además toda una serie de reformas adicionales de cuya relevancia no cabe duda alguna: el mercado de suelo, el sistema público de pensiones, la administración de justicia o las Administraciones Públicas son sólo algunos ejemplos.

Sin embargo, en este libro se han elegido los ámbitos de reforma que, a juicio de sus autores y del propio Círculo, cambiarían esencialmente la concepción que tiene la sociedad en su conjunto del funcionamiento de la economía española. Es decir, su función de producción. Son aspectos que contribuirían a un nuevo impulso de modernización de nuestra economía, de una manera similar a los cambios que se derivaron de la incorporación de España a las Comunidades Europeas y, en general, de su mayor presencia en la economía mundial.

Es evidente que un cambio de estas características excede claramente los calendarios electorales, por lo que precisa de una concienciación

previa de la sociedad y de las principales fuerzas políticas. Corresponde a éstas la creación de un marco institucional sólido pero flexible, en el que la iniciativa privada encuentre mecanismos eficientes para liderar un progreso del que participen todos los españoles.

En otras palabras, la economía española precisa de una reforma profunda e integral, que la dote de una estructura dinámica y adaptable con la que obtener el máximo rédito de las oportunidades inherentes a los procesos de internacionalización y globalización de la economía.

3. El sector exterior como síntoma de la necesidad de cambio

El síntoma probablemente más claro de la insuficiente (y en proceso de reducción) competitividad es el comportamiento del sector exterior. De él se ocupa el segundo capítulo del presente libro, que contiene una visión de nuestra economía desde una perspectiva exterior.

A lo largo de los últimos años se está desarrollando un cierto debate público respecto a la situación de la economía española en términos de competitividad. Hay posturas que defienden que los desequilibrios exteriores son un problema que se circunscribe a los precios relativos tomados en sentido amplio (incluyendo precios, costes laborales unitarios...). Es decir, cuya corrección depende de una alteración de esos precios. Es un análisis que trata de buscar una solución en un plazo relativamente breve que evite que se acentúen los desequilibrios.

El planteamiento de este libro parte de resaltar el acuciante problema de competitividad que se refleja en nuestras cuentas exteriores pero buscando sus raíces más profundas, es decir, aquellas que explican por qué los precios relativos han registrado una evolución que nos ha resultado tan poco favorable. El objetivo es mejorar nuestra posición competitiva entendida no de la manera tradicional sino de forma mucho más compleja; definiendo la competitividad como la capacidad del país de crecer y generar riqueza de una manera sostenida en el tiempo.

4. Las reformas esenciales

Desde esta perspectiva son muchos los posibles ámbitos de reforma, y más cuanto mayor sea el grado de detalle con que se quieran definir. Ahora bien, hay varias esferas en las que, por el alcance y la profundidad de sus implicaciones, se impone la necesidad de reformas de alcance. Los capítulos tercero, cuarto, quinto y sexto de este volumen analizan aquellos que han de ser, en nuestra opinión, los cuatro pilares básicos de una acción reformadora integral.

El capítulo tercero está dedicado a la política fiscal entendida en un sentido amplio (incluyendo por tanto la vertiente de ingresos y de gastos, así como los propios saldos presupuestarios). La «cultura de la estabilidad», promovida en ámbitos europeos a partir del Tratado de Maastricht, representa una de las claves para entender no sólo la plena y positiva incorporación de España a la Europa del euro, sino también la larga senda de crecimiento iniciada tras la crisis de inicios de los 90. Esta nueva concepción de la política fiscal, aceptada mayoritariamente por la sociedad española, trajo consigo efectos benéficos y se

ha constituido en la referencia para cualquier planteamiento que se haga de posibles cambios en el terreno fiscal y presupuestario. Por ello, la prioridad no puede ser sino preservar la estabilidad presupuestaria, impidiendo que cualquier modificación del marco que la ampara llegue a desvirtuar su verdadero significado.

Garantizar el respeto del principio de estabilidad presupuestaria es tan sólo una condición necesaria, pero no suficiente, para reconducir la política fiscal hacia las coordenadas en que ésta debe moverse si de verdad deseamos una economía moderna. Por un lado, es preciso racionalizar el gasto, planteándose abiertamente la conveniencia de reducirlo y la necesidad de hacerlo más eficiente mediante la definición de unas prioridades coherentes con los desafíos a que se enfrenta nuestra economía.

Por otro lado, es fundamental abordar la modernización definitiva e integral de nuestro sistema fiscal³, modificando las principales figuras impositivas conforme a los principios tributarios que, a la luz de la experiencia, se han ido asentando como los más adecuados para sociedades avanzadas. Y sin olvidar otra asignatura pendiente: la necesidad de un sistema de financiación autonómica estable y coherente con todo lo anterior, inspirado en los principios ya sugeridos por el Círculo en otras publicaciones⁴.

3 Véase el documento «La mejora de la competitividad y la estructura impositiva española» (Círculo de Empresarios, 2006) y el Libro Marrón dedicado a «Marco Regulatorio y unidad de mercado».

4 Véase el documento «La financiación de las Comunidades Autónomas» (Círculo de Empresarios, 2005).

La modernización del sistema tributario habrá de ser un elemento relevante de una reforma más amplia que mejore todo el marco regulador en que opera la economía española, cuestión que se trata en el cuarto capítulo. Hemos sido testigos en los últimos tiempos de un espectacular crecimiento del catálogo de normas que, de modo directo o indirecto, condicionan la normal actividad de empresas y demás agentes económicos. Sin duda, la causa esencial de esta exuberancia normativa se encuentra en la multiplicidad de administraciones y órganos reguladores de quienes emanan todo tipo de normas. Pero el problema es incluso más grave ya que, además de regular mucho, en España se regula mal, de forma descoordinada y con normas en exceso imperativas, discrecionales y cambiantes, a cuya puesta en funcionamiento no le precede ni sigue análisis alguno sobre las implicaciones de la regulación.

Las empresas, como consecuencia de todo ello, soportan una gran carga regulatoria que lastra el avance de su productividad y, por ende, el de la competitividad de toda la economía. Estamos ante un problema que se agrava además por la falta de conciencia sobre el mismo y por la distancia en que nos aventajan otros países que ya han emprendido esfuerzos muy serios por mejorar la calidad de sus regulaciones, como en el caso del Reino Unido e Irlanda. No podemos quedarnos atrás; debemos aliviar el peso de nuestra carga regulatoria, sustituyendo normas ineficientes por otras más acordes con los principios básicos de la calidad de la regulación y con la competitividad de la economía. La reforma en este campo no es sencilla, pero contamos con las oportunidades que nos brindan los avances realizados por otros países, fruto en parte de una cooperación en que deberíamos participar decididamente.

El mercado laboral, objeto de discusión en el quinto capítulo de este volumen, es uno de los más aquejados por las rigideces regulatorias. De hecho, el deficiente funcionamiento del mercado de trabajo y la conveniencia de su reforma son cuestiones que aparecen siempre en cualquier diagnóstico de la economía española. Ni siquiera los excelentes resultados cosechados en creación de empleo durante el primer lustro de siglo han aliviado muchos de los males que arrastra este mercado. Padecemos una alta tasa de paro, un nivel bajo de actividad, una tasa de empleo reducida, una fuerte incidencia de la temporalidad y un lentísimo avance de la productividad. Estos problemas, por otra parte, afectan de modo muy desigual a distintos grupos en función del sexo, la edad, la región, la cualificación, etc.

Los múltiples problemas de nuestro mercado de trabajo son resultado de la acción conjunta de diversas rigideces. La estructura de la negociación colectiva, la normativa reguladora de las distintas fórmulas contractuales, la judicialización de las relaciones laborales y el esquema de cobertura del desempleo son elementos que se alían para crear un mapa de incentivos perversos. La reciente reforma acordada por los agentes sociales y el Gobierno avanza en la dirección marcada por las reformas de los últimos años, pero parece a todas luces insuficiente para abordar los problemas expuestos. Únicamente una reforma global, que ataque de modo simultáneo todos esos frentes, parece capaz de permitir un funcionamiento más justo y eficiente del mercado de trabajo, rompiendo la dinámica negativa en que está sumido.

En el mercado laboral se observa asimismo cierto desajuste entre las cualificaciones que ofrecen los trabajadores y las que demandan

las empresas. En efecto, el sistema educativo español parece no adaptarse a lo que realmente requiere el mercado. Esta, junto con otras consideraciones, nos remite al análisis de la educación en España, tema que abordamos en el sexto capítulo.

La educación es un componente esencial de la competitividad de una economía. Por un lado, un sistema educativo de calidad aumenta y mejora la dotación de capital humano con que cuenta la economía. Por otro, la inversión en capital humano produce externalidades positivas y complementariedades con otros factores, como el capital tecnológico, facilitando una asignación más eficiente de los recursos. Los malos resultados que los alumnos españoles obtienen en las comparaciones internacionales permiten afirmar que la calidad de la enseñanza en España es insuficiente. Esto, que es motivo de preocupación en cualquier circunstancia, lo es con mayor razón para un país que pretende acceder a un paradigma competitivo en que el capital humano es el principal factor productivo.

Con esas premisas, cabe afirmar que la reforma del sistema educativo será determinante del éxito competitivo de nuestro país. Una reforma que se extienda a todos los niveles, desde la escuela primaria hasta la formación ocupacional, para así procurar una educación de calidad, con igualdad de posibilidades de acceso y dirigida al mayor desarrollo posible de las capacidades de todos los alumnos. Una reforma que recupere la cultura del esfuerzo y del mérito como valores sobre los que construir procesos de aprendizaje continuo. No bastará con allegar más recursos, sino que resultará imprescindible

instaurar en todos los niveles un sistema de incentivos que fomente la profesionalidad, la sana competencia y la calidad.

Llegados a este punto, se impone una última aclaración. Por el modo en que se ha estructurado este volumen, cada capítulo trata individualmente el correspondiente ámbito de actuación —política fiscal, regulación, mercado de trabajo y educación—, haciendo un diagnóstico de los problemas actuales y planteando las líneas maestras de la reforma recomendada. Son transformaciones que aplicadas individualmente tendrían efectos notables. Sin embargo, no es la aplicación independiente de cada reforma lo que pretende sugerir el esquema que se ha dado a esta obra. El verdadero potencial de un proceso como el que aquí se propugna viene dado por la puesta en marcha de todas las reformas conjuntamente.

Un mercado de trabajo eficiente permitirá, por ejemplo, el acceso a la formación continua de muchos trabajadores que hoy se ven privados de esa posibilidad por carecer de contrato indefinido. Esto es, un mercado laboral flexible y un sistema educativo de calidad facilitarán las decisiones de asignación e inversión en capital humano. De manera similar, un gasto público eficiente, un sistema fiscal moderno y una regulación de calidad optimizarán el papel desempeñado por el gobierno. En razón de estas y otras interacciones, hay que subrayar que al encarar las reformas debe prevalecer un objetivo unificador: la necesidad de un cambio de patrón competitivo. Lo que aquí proponemos es una reforma integral, que aproveche la sinergia entre todos sus ingredientes para hacer posible la aparición de un modelo de economía como el que España reclama.

El sector exterior como síntoma

La concepción tradicional de la competitividad ha identificado ésta con los resultados del sector exterior de la economía y con los determinantes de tales resultados. Si bien hoy prevalece un concepto mucho más amplio y dinámico de competitividad, no es menos cierto que la balanza de pagos de una economía es un buen indicador de las debilidades y fortalezas de la misma; y tanto más cuanto mayor sea su apertura: en una economía con limitada protección arancelaria y plena libertad de movimientos de capital, los datos de balanza de pagos mostrarán, con bastante aproximación, su posición relativa frente al resto del mundo. Mostrarán, por tanto, la capacidad competitiva del tejido productivo nacional, la suficiencia o insuficiencia del ahorro, el préstamo que, anualmente, se efectúa al resto del mundo, o se toma del resto del mundo, y los movimientos financieros que, de forma autónoma o acomodante, se plasman en la balanza. Porque el saldo comercial refleja, en buena medida, la capacidad de competencia; el de cuenta corriente la diferencia entre el ahorro y la inversión; la suma de los saldos corrientes y de capital la capacidad o necesidad de financiación del conjunto de la economía; las distintas rúbricas de la cuenta financiera las contrapartidas del saldo corriente y la variación de reservas los movimientos acomodantes.

Si, además, se completa la imagen ofrecida por los flujos registrados en la balanza de pagos con los saldos de la posición de inversión internacional —activos menos pasivos exteriores, a final de cada año—, la situación relativa del país queda perfilada adecuadamente.

1. Introducción

España figura entre los países con mayor apertura comercial y financiera. Por su pertenencia a la Unión Europea, nuestra economía se mueve en un mercado casi único, frente a los socios comunitarios, y su protección exterior, en manufacturas, es muy baja respecto de terceros países. Otra cosa es la política agrícola común, mecanismo de protección de la agricultura comunitaria. Además de ello, y desde principios de los años noventa, se aplica, en España, la plena libertad de movimientos de capital, lo que hace que los flujos financieros no sean, en la mayoría de las ocasiones, contrapartidas financieras de la cuenta corriente sino que constituyan movimientos autónomos en busca de las mejores combinaciones de rentabilidad-riesgo.

Estas circunstancias hacen que tanto la posición financiera internacional neta, como los saldos de la balanza de pagos, constituyan en nuestro caso un indicador fundamental de la competitividad de la economía española. En este capítulo se presentan las principales cifras del sector exterior y se plantea un diagnóstico de los problemas que cabe deducir de esa información.

2. Los datos

Los datos (Cuadros 2 y 3) nos muestran un empeoramiento de la posición relativa de la economía española, ya de por sí tradicionalmente negativa. En los últimos años crece el déficit comercial, aumenta el déficit corriente y se dispara la necesidad de financiación. Como consecuencia de todo ello, el saldo negativo de la posición de inversión internacional crece también en porcentaje del PIB.

Con moneda propia, con la peseta como numerario, ese rápido empeoramiento de nuestras cuentas exteriores ya habría dado lugar a presiones contra su tipo de cambio y, muy probablemente, a la

Cuadro 2 Saldos de la Balanza de Pagos (% PIB)

	1990	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Capacidad (+) Necesidad (-) de Financiación	-3,2%	0,7%	0,7%	1,0%	-0,1%	-1,8%	-3,2%	-3,1%	-2,2%	-2,5%	-4,3%	-6,5%
Cuenta corriente	-3,5%	-0,3%	-0,4%	-0,1%	-1,2%	-2,9%	-4,0%	-3,9%	-3,3%	-3,6%	-5,3%	-7,4%
Bienes	-5,6%	-3,1%	-2,6%	-2,5%	-3,6%	-5,2%	-6,4%	-5,7%	-5,0%	-5,1%	-6,4%	-7,6%
Servicios	2,3%	2,9%	3,0%	3,2%	3,3%	3,3%	3,3%	3,4%	3,1%	3,0%	2,6%	2,5%
Rentas	-0,7%	-0,9%	-1,2%	-1,3%	-1,4%	-1,5%	-1,2%	-1,8%	-1,7%	-1,5%	-1,4%	-1,9%
Transferencias corrientes	0,5%	0,8%	0,4%	0,5%	0,5%	0,5%	0,2%	0,3%	0,3%	0,0%	0,0%	-0,3%
Cuenta capital	0,3%	1,0%	1,1%	1,1%	1,1%	1,1%	0,8%	0,8%	1,1%	1,0%	1,0%	0,9%
Cuenta financiera^a	3,0%	0,0%	-0,4%	-0,4%	0,2%	2,0%	3,1%	3,2%	2,2%	2,4%	4,2%	6,6%
Excluido Banco de España	4,4%	-1,2%	3,4%	1,7%	-2,0%	4,6%	4,1%	0,6%	1,7%	2,2%	5,8%	6,8%
Inv. directas	2,0%	0,6%	0,4%	-1,0%	-1,0%	-4,1%	-3,2%	-0,8%	0,9%	-0,2%	-3,4%	-1,4%
Inv. de cartera	1,7%	3,5%	-0,1%	-0,7%	-4,4%	-0,3%	-0,2%	-2,8%	0,6%	-3,4%	10,2%	6,4%
Otras inversiones	0,7%	-5,1%	3,2%	3,3%	3,8%	9,0%	7,2%	4,2%	0,8%	6,2%	-1,0%	1,8%
Derivados financieros	0,0%	-0,1%	-0,1%	0,0%	-0,5%	0,0%	0,3%	-0,1%	-0,7%	-0,4%	0,0%	0,0%
Banco de España^b	-1,3%	1,1%	-3,8%	-2,1%	2,2%	-2,6%	-1,0%	2,6%	0,5%	0,2%	-1,7%	-0,3%
Errores y omisiones netos	0,2%	-0,6%	-0,3%	-0,6%	-0,1%	-0,2%	0,0%	-0,1%	0,0%	0,1%	0,1%	-0,1%

a Variación de pasivos menos variación de activos.

b Aumento (+) disminución (-) de los activos del Banco de España frente al exterior.

Fuente: Banco de España, FMI y elaboración propia.

aplicación de medidas estabilizadoras (devaluación + aumento de los tipos de interés + contención del gasto público) que, de forma más o menos contundente, reducirían el ritmo de crecimiento y permitirían el ajuste exterior. A costa, eso sí, de aumentar el desempleo.

Recuadro 1 El ajuste de balanza de pagos con moneda única

Sin políticas monetarias y cambiarias, la política fiscal es, en principio, la única disponible para corregir el desequilibrio exterior. Haciéndola contractiva —congelando el gasto de las Administraciones Públicas y elevando algunos impuestos indirectos— el consumo global se contraería y el déficit exterior empezaría a reducirse. Pero es muy poco probable que los responsables de la política económica española apliquen ese tipo de remedio: aumentaría el paro al disminuir el ritmo de crecimiento de la economía, y, a corto plazo, se haría patente un clima de insatisfacción generalizada del que huye siempre la acción política.

Puesto que el crecimiento se mantiene y la financiación exterior no plantea por el momento especiales problemas, la aplicación de cualquier medida de ajuste es más que dudosa, tal vez a la espera de un cambio en la coyuntura internacional: dinamismo recuperado de nuestros principales mercados de exportación, caída de los precios del petróleo, depreciación del euro que permita acrecentar la exportación a las zonas no euro, etc.

¿Hasta cuándo se mantendrá esa actitud pasiva? Hasta que el agravamiento de la posición de inversión internacional impulse a reaccionar a los mercados financieros internacionales y la financiación del déficit se haga mucho más difícil y costosa; es decir, hasta que España pase a ser un deudor del que se desconfía. Entonces será preciso adoptar medidas contractivas de mayor alcance que incluirán, además, congelaciones salariales, encaminadas a frenar el crecimiento de los costes laborales unitarios. De ahí que el ajuste por imposición de los mercados pueda resultar mucho más perentorio y costoso que el iniciado por razones de prudencia.

Al amparo del euro, la necesidad de ese ajuste no se hace perentoria porque la coyuntura española no se refleja en la cotización del euro: nuestra economía supone un 10% aproximado del Euro-área y, por tanto, su desajuste exterior no influye en el precio de la moneda común y tanto más cuanto que la cuenta corriente agregada mantiene su signo positivo (BCE, 2005).

Ahora bien, la protección dispensada por el euro elimina la restricción tradicional con moneda propia pero no suprime otras dos formas de restricción: la financiera y la real. Es preciso, por tanto, plantearse la conveniencia de medidas estabilizadoras.

La primera de ambas restricciones, la financiera, se derivaría de la apelación continua al ahorro exterior y, por tanto, del agravamiento de la posición deudora internacional que aparece en el Cuadro 3.

Aunque la política monetaria sea única, y muy similar la estructura de tipos de interés en el Eurosistema, la confianza de los inversores

**Cuadro 3 Posición de Inversión Internacional neta
(% PIB al final del año)**

	1992	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Inversión directa	-11,7%	-12,0%	-11,6%	-9,5%	-8,2%	-1,3%	1,9%	2,4%	-3,0%	-4,8%	-2,1%	1,3%
Inversión en cartera	-9,1%	-19,2%	-22,2%	-24,7%	-25,3%	-24,3%	-18,3%	-14,6%	-14,1%	-12,6%	-24,1%	-29,5%
Otra inversión neta	-6,2%	3,9%	1,0%	-2,7%	-6,0%	-15,6%	-22,1%	-25,4%	-23,2%	-27,4%	-25,0%	-25,8%
Posición neta, excepto BE	-27,0%	-27,4%	-32,8%	-36,9%	-39,5%	-41,2%	-38,5%	-37,5%	-40,3%	-44,9%	-51,2%	-54,1%
Banco de España	9,0%	6,1%	10,0%	12,8%	9,7%	12,7%	13,3%	10,1%	8,3%	7,2%	8,1%	8,0%
Posición neta	-18,0%	-21,2%	-22,8%	-24,1%	-29,8%	-28,5%	-25,2%	-27,4%	-31,9%	-37,7%	-43,1%	-46,1%

Fuente: Banco de España, FMI y elaboración propia.

en los activos financieros emitidos por los distintos países puede variar si sus posiciones de inversión internacional divergen sustancialmente. Los países más endeudados resultarían menos atractivos y, por tanto, la rentabilidad de sus activos debería aumentar para incluir una prima de riesgo. ¿Cómo se materializaría esa prima en un entorno de moneda única? Mediante una caída en las cotizaciones en renta variable y fija y un aumento del tipo de interés de préstamos y créditos. De suceder así, de concretarse la restricción financiera en España, el coste del capital aumentaría, tanto para empresas como particulares, lo que también redundaría en una disminución del ritmo de crecimiento (Recuadro 1).

La segunda restricción, la real, implica un recorte de la capacidad de crecimiento a consecuencia del efecto contractivo del saldo neto exterior, el componente externo de la demanda global: si ese saldo es negativo, la tasa de crecimiento se reduce, como se infiere, para el primer lustro del nuevo siglo, del Cuadro 4.

Como puede advertirse, la tendencia mostrada por el saldo neto exterior resulta inquietante porque su contribución negativa al crecimiento ha crecido, lo que indica que, aunque el ajuste no sea apremiante, la caída de la tasa de crecimiento, y el aumento del desempleo, no han de tardar en producirse, si la situación no se corrige.

Ante el panorama desalentador que ofrecen las cuentas exteriores españolas conviene aclarar dónde radican las causas primeras de los problemas, haciendo uso, en primer lugar, del enfoque de transacciones.

Cuadro 4 Aportación del Saldo Neto Exterior al crecimiento de la economía

Año	Aportación
2000	-0,30
2001	-0,20
2002	-0,60
Trimestre	Aportación
2003-I	-1,00
2003-II	-0,50
2003-III	-0,80
2003-IV	-0,90
2004-I	-1,10
2004-II	-1,90
2004-III	-2,10
2004-IV	-2,10
2005-I	-2,20
2005-II	-2,00
2005-III	-1,80
2005-IV	-1,50

Fuente: INE.

3. La situación de la cuenta corriente

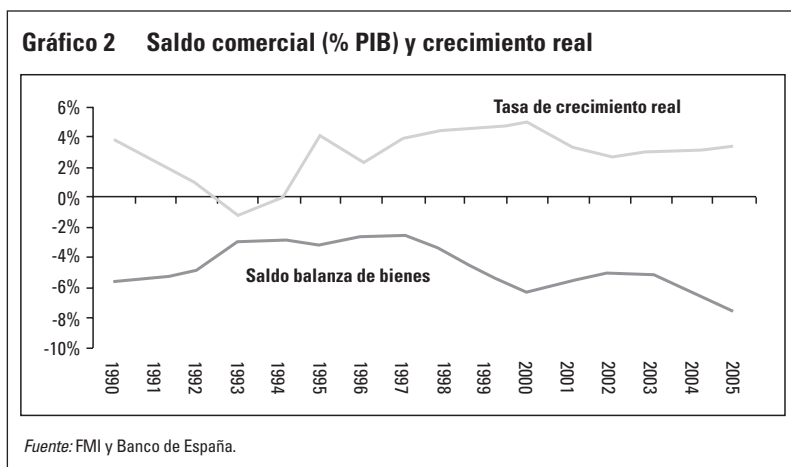
La balanza comercial, tradicionalmente deficitaria, constituye, como es sabido, la debilidad fundamental de las cuentas exteriores españolas, una debilidad que se agranda con el crecimiento del PIB porque, como ya se ha señalado⁵, los tirones de la importación se ven influidos por la expansión de la economía al tiempo que la exportación parece responder, mucho más, a la evolución de los precios relativos y a la situación coyuntural de nuestros principales clientes. El déficit comercial se

5 Requeijo (2004).

comporta, por lo tanto, de forma procíclica: su brecha se agranda en los momentos expansivos y se acorta en los recesivos (Gráfico 2).

Como en el transcurso de los últimos años la expansión se ha mantenido, la brecha comercial ha constituido una desgarradura notable de nuestras cuentas exteriores y, lo que es peor, muestra una tendencia al alza a partir de mediados de 2002. Situación que puede advertirse en el Cuadro 2.

¿Qué factores pueden explicar la evolución del déficit comercial? Es cierto que, en ese lapso de tiempo, la importación ha crecido a una tasa media del 6%, en términos reales, superior en dos puntos al crecimiento de la exportación pero ya se ha señalado que, en España, la importación es procíclica y su crecimiento corre parejo con el de la economía en su conjunto. La explicación hay que buscarla, pues, en el insuficiente crecimiento de la exportación.



Son tres las causas principales que afectan a ese ritmo de crecimiento: la pérdida de competitividad - precio de la oferta exportable, su alto grado de concentración en los países de la Unión Europea y su inadecuada composición tecnológica.

- Medida por el Índice de Tendencia de la Competitividad, el empeoramiento de la misma ha sido menor frente al total de la OCDE que frente a los miembros de la OCDE ajenos a la Unión Monetaria (UME). La razón de esa diferencia estriba en que, en el caso de la UME, lo que cuenta son los diferenciales de inflación, al tiempo que, para los demás países no participantes en la UME, la apreciación del euro a partir del 2002 ha supuesto una pérdida adicional de competitividad⁶. Por lo que respecta al diferencial de inflación, no debe olvidarse que el aumento de los costes laborales unitarios españoles —crecimiento de la masa salarial descontados los incrementos de productividad— se ha situado, sistemáticamente, por encima de los de la UE-15; en cuanto a la apreciación del euro, su impacto negativo sobre las exportaciones de manufacturas españolas es considerable por la alta elasticidad precio de nuestras exportaciones a países no integrantes de la UME⁷.
- La exportación española a la Unión Europea se sitúa en torno del 70% de todas las exportaciones de nuestro país y, dentro de ese grupo, algo más del 30% corresponde a las exportaciones a Francia y Alemania, sin apenas variación interanual⁸. En suma, pues, más de dos

6 Nos referimos aquí al Índice elaborado por la Secretaría de Estado de Comercio.

7 Vid. Recuadro III.1 del Informe Anual 2002 del Banco de España.

8 Cálculos a partir de los datos de Aduanas.

tercios de la exportación de manufacturas corresponden a países de la UE, es decir a países de crecimiento lento, en general, y casi un tercio de la misma se dirige a Francia y Alemania, nuestros dos primeros clientes y dos economías que han crecido muy lentamente en los últimos años.

- Pero tal vez el obstáculo mayor para lograr un crecimiento más elevado de la exportación sea su composición tecnológica. Según se desprende del Cuadro 5, los productos de alta tecnología supusieron tan sólo un 10% de la exportación total de manufacturas en 2005, habiendo experimentado, eso sí, crecimientos constantes desde 1980; pero, pese a esos crecimientos, nos situamos lejos de la composición de la oferta exportable de los países desarrollados que, como mínimo, dobla el porcentaje español⁹ y, puesto que la demanda mundial de esos productos, crece más que la demanda total, el crecimiento de nuestra exportación tiende a ser más lento.

Pero, además, las partidas compensadoras de la brecha comercial —servicios y transferencias corrientes— no sólo no son capaces de financiar el déficit sino que, además, van perdiendo peso en las cuentas exteriores. El superávit de servicios, derivado de los ingresos por turismo, se viene reduciendo (Gráfico 3). La razón estriba en que los ingresos tienden a estancarse al tiempo que los pagos aumentan a consecuencia de los mayores desplazamientos de los españoles a otros países. Tras de ello, se encuentran dos causas

⁹ La comparación puede examinarse en «Science, Technology and Innovation Key Figures» de la Comisión Europea. Vid., asimismo, «La cuota de mercado de las exportaciones españolas en la última década», Boletín Económico del Banco de España, Abril 2004.

Cuadro 5 Composición tecnológica de la exportación de manufacturas (porcentajes sobre el total)

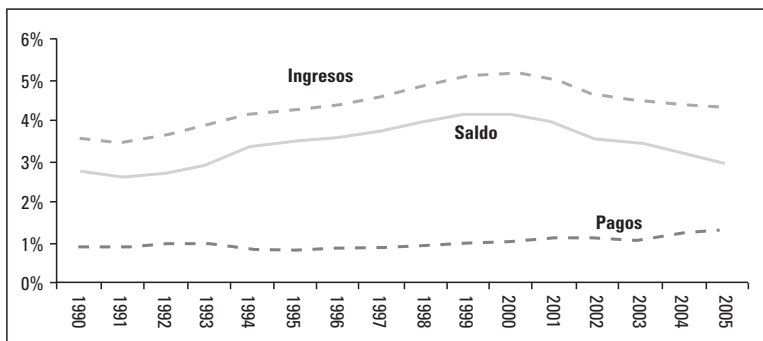
	1980	1990	2000	2005 p
Industrias de alta tecnología	4,4	7,7	9,7	10,2
Aeronaves	0,5	2,1	1,5	1,6
Productos farmacéuticos	1,2	1,3	2,0	3,5
Máquinas de oficina y equipos informáticos	1,0	2,0	1,8	0,9
Material electrónico y comunicaciones	1,0	1,5	3,2	3,1
Equipos quirúrgicos, óptica y de precisión	0,7	0,9	1,2	1,1
Industrias de tecnología media-alta	32,9	42,1	45,2	43,8
Maquinaria y material eléctrico	2,8	3,4	4,1	4,0
Vehículos de motor	12,8	21,6	25,3	23,4
Industria química (excepto farmacia)	7,4	6,4	5,9	6,5
Material ferroviario y otro equipo de transporte	0,7	0,4	0,8	1,1
Maquinaria y equipo mecánico	9,2	10,4	9,1	8,7
Industrias de tecnología media-baja	33,2	27,0	23,0	25,0
Refino del petróleo	3,9	5,7	4,0	4,4
Caucho y materias plásticas	3,4	4,9	5,6	5,8
Otros productos minerales no metálicos	5,2	3,5	3,5	3,1
Embarcaciones	1,4	1,6	1,1	2,1
Metalurgia y fabricación de productos metálicos	14,3	7,3	5,2	5,9
Fabricación de productos metálicos	4,9	4,0	3,6	3,6
Industrias de tecnología baja	29,5	23,2	22,1	21,1
Alimentación, bebidas y tabaco	11,4	8,0	7,7	8,5
Textiles, confección, cuero y calzado	9,9	8,4	7,4	6,5
Madera, corcho, papel, artes gráficas y edic.	5,8	4,1	4,2	3,7
Manufacturas diversas	2,3	2,7	2,8	2,4

Fuente: Banco de España.

fundamentales: el incremento de la renta disponible y la fortaleza del euro.

En cuanto a las transferencias, con saldo tradicionalmente positivo, el desequilibrio actual se debe al continuo aumento de las remesas de inmigrantes, con cifras oficiales inferiores a las reales porque, por debajo de un determinado umbral, no se requiere efectuar declaración alguna.

Gráfico 3 Balanza de Pagos, Turismo (% PIB)



Fuente: FMI, Banco de España y elaboración propia.

4. Las cuentas de capital y financiera

En la cuenta de capital se registran, fundamentalmente, las transferencias de capital con la UE: por lo que respecta a los ingresos, tienen especial importancia los fondos FEDER, de carácter regional, los del FEOGA- Orientación, con destino a las zonas rurales, y los de Fondo de Cohesión, de ámbito nacional; en cuanto a los pagos, la partida fundamental es la aportación española al Fondo Europeo de Desarrollo.

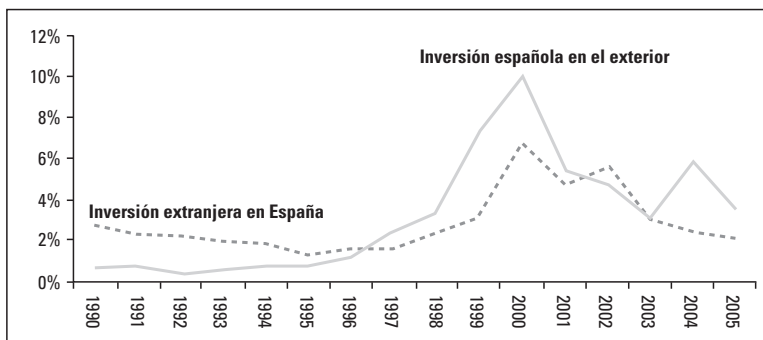
Desde el ingreso de España en las por entonces Comunidades Europeas, en 1986, el saldo de la cuenta ha sido positivo, con un aumento sustancial en las Perspectivas Financieras 2000-2006, todavía en vigor, y, muy especialmente, en los últimos tres años. Es, precisamente, ese saldo el que reduce el déficit de cuenta corriente y el que, por tanto, aminora la necesidad de financiación exterior.

Ahora bien, y de acuerdo con las Perspectivas Financieras 2007-2013 aprobadas en Bruselas el 17/12/2005, la capacidad compensadora de ese saldo se reduce considerablemente puesto que, en términos medios, el saldo neto que le corresponderá a España será sólo el tercio de lo que ha recibido en el período 2000-2006 lo que, de no corregirse el déficit corriente, acentuará el endeudamiento exterior.

Además de los flujos que son contrapartidas de las operaciones de las otras dos cuentas, la cuenta financiera registra, también, otros movimientos autónomos que resultan de inversiones y operaciones sobre derivados. De esos movimientos el que más relevancia tiene, por su mayor estabilidad, es el de la inversión directa, aquélla que refleja una cierta pretensión de permanencia.

Desde el año 2000, el saldo correspondiente suele ser negativo, dada la internacionalización de las empresas españolas, pero nunca en el último lustro se había alcanzado un desequilibrio tan fuerte como el registrado en el 2004, fruto no sólo del aumento de la inversión española en el exterior, sino, muy en especial, de la reducción constante de la inversión extranjera en España. La simple observación del Gráfico 4 permite comprender lo ocurrido y, sobre todo, advertir la diferencia que presenta ese saldo entre los extremos del período: en el año 2000, el desequilibrio se genera porque la inversión directa española alcanza cotas muy elevadas aunque también sea considerable el flujo de inversión exterior; en 2004-2005 esa inversión, la española, es, aproximadamente, menos de la mitad —en porcentaje del PIB— de la que fuera en el 2000 pero la inversión en España vendrá a ser una cuarta parte de la del 2000, amén de ofrecer una tendencia descendente desde el año 2002.

Gráfico 4 Inversión directa (% PIB)



Fuente: FMI, Banco de España y elaboración propia.

¿Qué ha ocurrido con los flujos de inversión directa? En primer lugar, y en el área europea, los nuevos países UE del Centro y Este de Europa son ya los favoritos para atraer inversiones: en 2004, recibieron el 31% de la inversión directa total, una cifra superior a la recibida por Alemania, Bélgica, España y Francia juntos¹⁰. La razón: que se trata de países con muchos menores costes salariales, con mano de obra suficientemente especializada y ya miembros de la UE. En realidad se han convertido en los rivales de China, en tanto que competidores de bajo coste.

Por contraste, España no es un país de bajos costes ni es, tampoco, un país innovador. Aunque el coste laboral, en industria y servicios, sea, todavía, el 55% del alemán o el 60% del inglés —las diferencias se acortan sustancialmente si se consideran los costes laborales

10 Ernst & Young (2005), p. 3.

unitarios— la media de Polonia, Chequia y Hungría resulta ser el 29% del coste español¹¹. Como es bien sabido, no es un país innovador porque ni posee especialidad alguna en el campo de la investigación ni su capacidad investigadora resalta, en el contexto europeo occidental.

5. El diagnóstico

Todos los datos utilizados hasta el momento ponen de relieve que la economía española se torna cada vez más frágil; que experimenta una crisis larvada que, en un plazo no muy dilatado, recortará sustancialmente el ritmo de crecimiento al tener que hacer frente a las siguientes debilidades:

- Una capacidad de competencia cada vez menor en un mundo cada vez más abierto. La evolución de la balanza comercial así lo corrobora.
- Una decreciente capacidad compensatoria de las rúbricas de servicios y transferencias corrientes.
- Una diferencia cada vez mayor entre el ahorro y la inversión nacionales, como muestra la trayectoria del saldo de cuenta corriente.
- Una aportación notable del saldo de la cuenta de capital que, por ahora, reduce la necesidad de financiación exterior pero que a partir del 2007 tendrá un efecto mucho menor.
- Un saldo negativo de la rúbrica de inversiones directas que implica, asimismo, la pérdida de financiación exterior de carácter autónomo.

11 European Communities (2003).

— Como resultado de todo ello, y según muestra la posición de inversión internacional, un aumento de los pasivos netos exteriores que no hacen sino reflejar el endeudamiento exterior creciente que experimenta la economía española.

Podría, por tanto, afirmarse que, en la actualidad, la economía española es una economía aprisionada, anestesiada y necesitada de una notable corrección de rumbo.

- Aprisionada porque se ha situado entre países con notable capacidad de innovación —Norteamérica, Canadá, Japón y algunos de la Unión Europea—, capaces, por tanto, de modificar su oferta exportable con cierta rapidez, para seguir de cerca las variaciones de la demanda mundial, y países de bajos costes, como son China, India y muchos de los países asiáticos más los países de centroeuropa que se han incorporado a la UE y que constituyen, cada vez más, competidores temibles para la oferta española de bienes y servicios. Y aprisionada, también porque ha dejado de ser un destino preferente para la inversión directa extranjera, hoy volcada hacia Asia y hacia los países europeos ya mencionados. Es más, y en pos de mantener su capacidad de competencia, muchas de las empresas españolas deslocalizan, en esos países, todo o parte de su producción.
- Anestesiada porque pertenece al Eurosistema y sigue recibiendo, hasta ahora, una cantidad sustancial de recursos UE. El euro ha sido, sin duda, beneficioso para nuestra economía porque ha obligado a practicar una disciplina financiera que ha constituido, desde 1996, uno de los pilares de la expansión, pero, al mismo tiempo,

facilita el que se acentúen una serie de desequilibrios globales, sin tener que poner en práctica medidas correctoras. Los fondos UE, que han permitido llevar a cabo mejoras importantes de infraestructura y transformaciones sustanciales de ciertos sectores productivos, juegan también, hasta el momento, el papel de reductores de la necesidad de financiación exterior, y por tanto, de paliativos de desequilibrio financiero exterior.

- Necesitada de una notable corrección de rumbo porque, para mantener una senda de crecimiento razonable, la economía española debe dejar de apoyarse, de forma tan rotunda, sobre el consumo y la construcción (Cuadro 6) para potenciar su capacidad de competencia y modificar, así, la tendencia de sus cuentas exteriores.

Durante los últimos años, la demanda interna (consumo privado + consumo público + bienes de equipo + construcción) es el motor

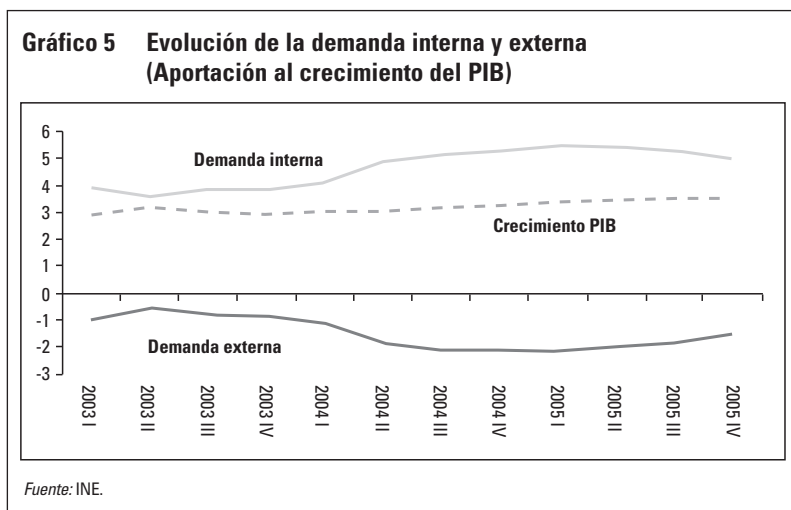
Cuadro 6 Tasas de variación real de los principales componentes del PIB

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Gasto en consumo final	2,1	3,0	4,5	5,0	5,0	3,4	3,2	3,1	4,8	4,4
Gasto en consumo final de los hogares	2,3	3,2	4,8	5,2	4,8	3,2	2,9	2,6	4,4	4,4
Gasto en consumo final de las ISFLSH	2,4	4,0	6,7	12,3	12,9	4,6	3,9	1,9	5,0	4,3
Gasto en consumo final de las AAPP	1,3	2,5	3,5	4,0	5,3	3,9	4,5	4,8	6,0	4,5
Formación bruta de capital	2,3	4,7	12,1	11,0	6,0	4,2	3,5	5,4	4,8	
Formación bruta de capital fijo	2,6	5,0	11,3	10,4	6,6	4,5	3,3	5,6	4,9	7,2
Exportaciones de bienes y servicios	10,4	14,9	8,0	7,4	10,3	4,0	1,8	3,6	3,3	1,0
Importaciones de bienes y servicios	9,0	13,2	14,8	13,6	10,8	4,2	3,9	6,0	9,3	7,1
PRODUCTO INTERIOR BRUTO										
A PRECIOS DE MERCADO	2,4	3,9	4,5	4,7	5,0	3,5	2,7	3,0	3,1	3,4
Construcción	-0,7	2,3	6,9	8,3	5,9	8,5	6,3	5,0	5,1	6,0

Fuente: INE.

del crecimiento al tiempo que la demanda externa (exportación de bienes y servicios - importación de bienes y servicios) actúa de rémora y reduce la tasa de crecimiento. Pero, además, parte de la demanda interna se vierte al exterior, en forma de importación de bienes y servicios, lo que se traduce en un empeoramiento de las cuentas exteriores y un aumento del endeudamiento de la economía española frente al exterior.

El Gráfico 5 permite ver, de forma más directa, la disyuntiva que planea, como lo ha hecho habitualmente a lo largo de la historia reciente, sobre la economía española. Como puede observarse, las curvas de demanda interna y externa son simétricas, con simetría negativa: cuando la primera crece, la segunda decrece (su aportación al crecimiento se hace más negativa) y viceversa, lo que muestra el papel contractivo de la demanda externa.



Y para que esa causalidad se rompa es preciso alcanzar uno de estos tres objetivos:

- Que los crecimientos de la demanda interna no se filtren tanto al exterior, esto es, que la economía española desarrolle una mayor capacidad productiva.
- Que la demanda externa varíe su tendencia y se haga cada vez menos contractiva, fundamentalmente procurando el aumento de las exportaciones.
- Que se puedan aunar los dos objetivos anteriores.

En definitiva, la economía española está necesitada de una mayor competitividad, y no simplemente una competitividad exterior. Necesita, en realidad, un cambio de rumbo que la traslade hacia un nuevo modelo competitivo basado en el impulso continuado de la productividad. Se trata de un cambio profundo, para el que son insuficientes las medidas coyunturales o parciales. Se precisan reformas profundas, como las que se tratan en el resto de capítulos de este volumen y por las que el Círculo de Empresarios viene apostando públicamente. Se requiere, además, la clara conciencia de que las medidas preconizadas no pueden surtir efectos a corto plazo, salvo tal vez el equilibrio fiscal, cuya importancia conviene subrayar una vez más. Todas las demás, de ser adoptadas, variarán lentamente el rumbo de la economía pero, precisamente por ello, deberán aplicarse cuanto antes, y mantenerse a lo largo del tiempo, si se quiere cambiar el modelo de crecimiento-endeudamiento exterior y situar a la economía española sobre bases mucho más firmes.

Una política presupuestaria para un país más competitivo

Se abordan en este capítulo tres cuestiones fundamentales relacionadas con la actividad económica del sector público español. La primera de ellas se refiere a la necesidad de mantener la «estabilidad presupuestaria», es decir, el equilibrio de las cuentas públicas, que con tanto esfuerzo se ha logrado alcanzar en años recientes. La segunda propugna una racionalización del gasto para la totalidad del sector público. La tercera plantea las bases y principios que deben inspirar una reforma de nuestro sistema tributario auténticamente modernizadora.

1. La estabilidad presupuestaria

A lo largo de la década de los noventa, la mayoría de los países desarrollados —España entre ellos— adoptó la llamada «cultura de la estabilidad». Uno de sus elementos básicos fue la consolidación fiscal, es decir, la tendencia al equilibrio de los presupuestos del Sector Público, como norma de ordinario funcionamiento.

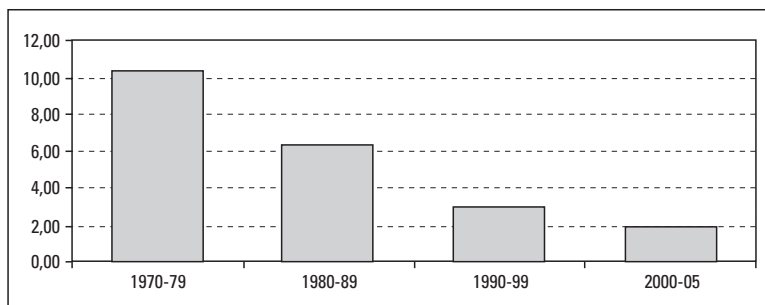
No se trataba de un mero producto de laboratorio, elaborado por unos teóricos de la economía o de las finanzas públicas. Suponía,

más bien, una respuesta política a las dificultades y desequilibrios económicos de las dos décadas anteriores, caracterizadas, en muchos países, por altas tasas de inflación, bajos niveles de crecimiento, indeseables tasas de desempleo, excesivo endeudamiento público y desajustes en las balanzas de pagos (Gráficos 6 y 7). Todo un panorama de desajustes que los ciudadanos pagaron caro.

En la historia económica habían aparecido frecuentemente esos desequilibrios, incluso algunos de ellos con mayor intensidad, pero nunca se habían dado de forma tan simultánea y durante períodos tan prolongados. Esta situación (pronto bautizada como «estanflación») sólo podía deberse a una mala combinación de políticas económicas.

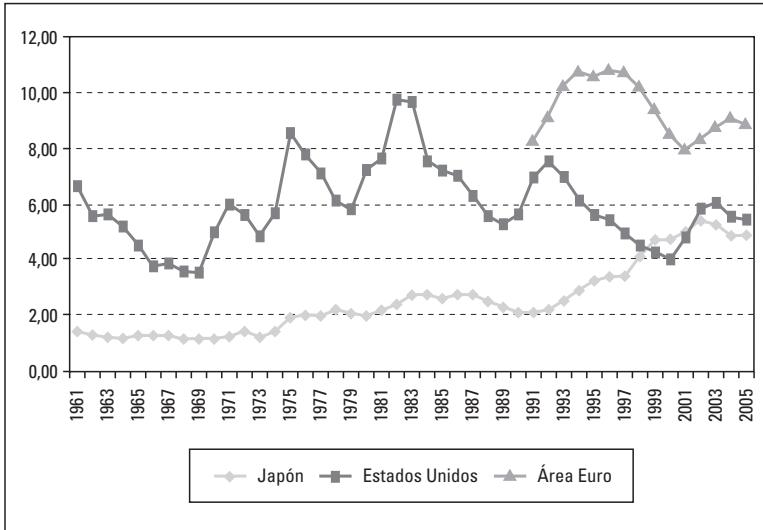
En efecto, durante dos décadas (años setenta y ochenta) la tónica casi general había consistido en una política presupuestaria de déficit

Gráfico 6 Países industrializados: promedio de tasas de inflación (Índice de precios al consumo, en porcentaje)



Fuente: FMI.

Gráfico 7 Algunos países industriales: tasas de desempleo



Fuente: Banco Central Europeo y Comisión Europea.

crecientes y una política monetaria cada vez más restrictiva. Mediante lo primero (desequilibrio en las cuentas públicas) pretendían los gobiernos alcanzar el pleno empleo e incrementar la «cohesión social»; mediante lo segundo (disciplina monetaria) aspiraban a corregir las tensiones inflacionarias que de aquel exceso de demanda se derivaban. Pero lo cierto es que no lograron ni lo uno ni lo otro, y el resultado fue un malestar social creciente.

Como cabía esperar, ese *mix* de política económica —expansiva en lo fiscal y restrictiva en lo monetario— provocó una notable subida de tipos de interés reales, lo que a su vez dio lugar al conocido efecto de *crowding out*: la inversión privada —penalizada por los altos tipos

de interés— se inhibió, para dejar espacio al gasto público. Con ello se redujeron el crecimiento económico y el empleo.

Por su parte, los bancos centrales se encontraron en un serio dilema: si suavizaban la política monetaria, jamás moderarían la inflación; si aplicaban el rigor necesario, podían elevar el paro a extremos socialmente explosivos. Por si esto fuera poco, los «inversores institucionales» (fondos de pensiones y fondos de inversión) habían dirigido hacia los mercados de valores una parte sustancial del ahorro popular. Las subidas de tipos de interés provocaron caídas de las cotizaciones bursátiles, y con ellas, un «efecto pobreza» que tendió a agravar el estancamiento y el desempleo.

Pero quizá el efecto más negativo de esa perversa combinación de políticas se reflejó en un deterioro de las expectativas por parte de consumidores e inversores, y en una desconfianza generalizada acerca de la capacidad de los gobiernos para controlar las fluctuaciones del ciclo económico. Esa pérdida de confianza afectó en algunos países a ámbitos muy diversos de la política económica, cuyas medidas son sólo eficaces en la medida en que resulten creíbles para el conjunto de la sociedad en la que se aplican

Entrada ya la década de los noventa, el mundo pareció convencerse de que nada de lo anterior habría ocurrido si las cosas se hubieran hecho desde el principio con más sentido común, es decir, si los gobiernos hubieran adoptado una política de mayor equilibrio en sus cuentas, lo que, a su vez, habría permitido a los bancos centrales suavizar el rigor monetario, y a todos los gobernantes merecer una mayor credibilidad respecto a su capacidad para controlar la demanda agregada.

A esa «cura de sensatez» respondió el empeño de la administración norteamericana por reducir aceleradamente el déficit público durante la década de los noventa. En Europa, por su parte, el esfuerzo por equilibrar las cuentas públicas se plasmó inicialmente en el Tratado de Maastricht (1992) y, más tarde, en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento (1998). El abandono de la estabilidad presupuestaria —que hoy parece de nuevo observarse en varios países— no prueba, en modo alguno, que el sentido común haya dejado de serlo; sólo demuestra cuán cortos de memoria pueden llegar a ser los gobiernos cuando no tienen suficiente comprensión de la economía.

1.1. La estabilidad presupuestaria en España

En España, la «cultura de estabilidad» respecto al ámbito presupuestario se plasmó, a partir de 1994, en decididos esfuerzos por reducir el déficit público acumulado en años anteriores. A ello veníamos obligados por las condiciones de convergencia nominal establecidas en el Tratado de Maastricht. El gobierno resultante de las elecciones de 1996 aceleró la tendencia iniciada dos años atrás y los resultados no pudieron ser más positivos: los tipos de interés experimentaron una rápida convergencia hacia niveles «centroeuropeos», la actividad se recuperó, el empleo aumentó a ritmo acelerado, la inflación disminuyó a niveles hasta entonces desconocidos, el *rating* de la deuda española se alineó con el de los países más avanzados y España accedió con pleno derecho a la Unión Monetaria Europea. Nunca una estrategia económica tan clara —estabilidad presupuestaria— había surtido efectos tan positivos en un plazo tan breve de tiempo.

En ese contexto de búsqueda del equilibrio, se elaboraron las leyes de estabilidad presupuestaria¹², que aspiraban a perpetuar la política de «déficit cero» en condiciones de normalidad para todo el Sector Público, incluidas las administraciones locales y las comunidades autónomas. Con las credenciales obtenidas en años anteriores, las nuevas reglas de política presupuestaria despertaron una confianza más que justificada.

Ciertamente, no pueden asignarse hoy a la estabilidad presupuestaria española todas las ventajas que esta política supuso en la solución de los problemas de décadas anteriores. Así, no cabe argumentar que por mantener un presupuesto equilibrado vayamos a gozar en España de tipos de interés a corto menores que los que se registrarían en caso de cerrar las cuentas públicas con déficit. La política monetaria es diseñada por el Banco Central Europeo (BCE) en función de las condiciones (especialmente, tasa de inflación) del conjunto de la Eurozona, no en virtud de la situación de un país concreto. Lo relevante a estos efectos será, pues, el saldo presupuestario conjunto de los países del Eurosistema, así como la política de tipos de interés que, en su caso, aplique el BCE. De ellos dependerán, en definitiva, los posibles elementos de crowding out, así como los «efectos riqueza» que puedan asociarse a las variaciones de tipos de interés a corto. A este respecto, nuestro equilibrio presupuestario no pasaría de significar una mera contribución —relativamente menor— a la estabilidad global del

12 Ley 18/2001, de 12 de diciembre, General de Estabilidad Presupuestaria y Ley Orgánica 5/2001, de 13 de diciembre, complementaria a la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. A fecha 19 de mayo de 2005 se han aprobado reformas de cada una de las leyes (quedan pendientes de su publicación en el Boletín Oficial del Estado).

Eurosistema. De poco serviría el equilibrio presupuestario español si los restantes países de la UME insisten en cerrar sus cuentas públicas con un abultado déficit.

Pero ello no quiere decir que la estabilidad presupuestaria del Sector Público español sea irrelevante para nuestra economía. Al contrario, mantener como norma general el equilibrio de las cuentas públicas es importante para España por, al menos, las siguientes razones:

- a) El equilibrio sostenido de los presupuestos genera para el país una imagen de rigor económico y buena gestión, que afecta positivamente a las expectativas de los inversores nacionales e internacionales. De tales expectativas se derivan efectos sustanciales para el crecimiento y el empleo. Cuando el país en cuestión (como es el caso de España) presenta una larga historia de inestabilidad y desequilibrios, la persistencia en el control presupuestario cobra una mayor importancia, como generadora de imagen de solidez.
- b) Tal imagen de seriedad tiende a reducir el *spread* de los tipos de interés a largo respecto a los tomados como referencia. Se genera, así, un efecto de reducción sobre el coste del capital y, en consecuencia, unas condiciones favorables para la inversión, el crecimiento y el empleo.
- c) La estabilidad presupuestaria incrementa la eficacia de reducciones de los tipos impositivos puesto que hace que éstas resulten plenamente creíbles. Pueden estimularse así el consumo, la inversión, la actividad y la ocupación. Tales disminuciones de la presión fiscal

individual devienen, por el contrario, inviables si no perjudiciales en países con déficit fiscal excesivo. Ésa ha sido recientemente la experiencia de Alemania, Francia, Italia y Portugal, cuyas reducciones de tipos impositivos no han logrado sino incrementar el déficit, sin estimular la economía, mientras que en España, que partía de equilibrio presupuestario, los efectos fueron mucho más positivos.

- d) Existe en España (como en otros países desarrollados) una gran deuda pública no contabilizada como tal, dimanante de los compromisos adquiridos por el Estado para el pago de pensiones futuras en el sistema de reparto. Dicha deuda pública podría estimarse como el valor actual de las futuras pensiones a percibir por todos los españoles hoy afiliados a la Seguridad Social, cálculo que obviamente conduciría a unas cifras ingentes, aunque no por ello menos reales. Ciertamente la solución definitiva del problema requerirá una profunda reforma del sistema de pensiones y su definitiva transformación en un esquema de capitalización. Nótese, sin embargo, que ello habrá de originar costes a corto plazo (los correspondientes al período de transición) que difícilmente podrían asumirse si se partiera de un presupuesto ya desequilibrado.

En todo caso, una política de estabilidad presupuestaria permite reducir el peso de la deuda pública en términos de PIB lo que, a su vez, supone mejorar la situación relativa del país a la hora de hacer frente a sus compromisos por pensiones.

- e) Las cuentas exteriores de la economía española presentan, por su parte, un abultado déficit por cuenta corriente, que no es sino un

reflejo estadístico del descuadre entre la intensidad de la demanda agregada y la limitada capacidad de respuesta de nuestra economía por el lado de la oferta. Pues bien, a corto y medio plazo, la reducción de ese desequilibrio pasa necesariamente por reducir la necesidad de financiación del sector privado y/o por aumentar la capacidad de financiación del sector público. Lo primero es sólo abordable mediante una política (la monetaria) que ya no depende de las autoridades españolas; lo segundo implicaría un superávit presupuestario, al que en la actual coyuntura deberíamos aspirar.

En todo caso, la política de estabilidad presupuestaria, avalada por las anteriores razones, no necesariamente conllevaría renunciar al juego de los llamados «estabilizadores automáticos» cuando la realidad económica lo imponga. Sí implica, sin embargo, la renuncia a toda política activa de corte keynesiano que, más allá del libre juego de los estabilizadores, conduzca a una estrategia de gasto y déficit estructurales. Tal política ha demostrado repetidamente su fracaso en el largo plazo, en cuanto que los ciudadanos terminan por incorporarla a sus expectativas, hasta convertir en inútiles los esfuerzos gubernamentales por estimular la economía vía gasto público. El paradigma más reciente viene constituido por el caso de Japón, economía que ha registrado un estancamiento económico durante casi una década, a pesar de que su gobierno ha venido provocando el déficit fiscal más abultado de la historia económica contemporánea.

Pueden darse, en definitiva, sobradas razones para propugnar que España continúe en la senda de la estabilidad presupuestaria recorrida en los últimos años y para recomendar que dicho principio siga

constituyendo una regla de política explícitamente recogida en nuestro marco normativo.

2. Racionalidad en el gasto público

La racionalidad que predicamos respecto al gasto del Sector Público en España ha de referirse a tres cuestiones fundamentales, es decir, a tres vertientes conceptuales de la actividad de la Administración Pública, que pueden quizá enunciarse así: primero, cuál debe ser el volumen total de gasto público en porcentaje de nuestro producto nacional («¿cuánto gastar?»); segundo, cuál ha de ser la composición de ese mismo gasto y cuál el orden de prioridades a la hora de asignar los recursos disponibles («¿cómo gastar?»); tercero, qué entidad o administración de las que integran el Sector Público debe hacerse responsable del gasto («¿quién debe gastar?»).

2.1. ¿Cuánto gastar?

El sentido de esta discusión normativa sobre el nivel «óptimo» de gasto público radica en que para financiarlo ha de detraerse de los ciudadanos un volumen equivalente de recursos que podría haberse asignado privadamente a empleos alternativos. Tanto la eficiencia económica como el valor redistribuidor del gasto público habrían, pues, de confrontarse con su coste de oportunidad, es decir, deberían medirse en comparación con la rentabilidad que los propios contribuyentes podrían haber obtenido —para sí mismos y para la sociedad— mediante la utilización personal de los recursos que coercitivamente se les han detraído. Tal comparación resulta difícilmente

cuantificable, por lo que renunciamos, de partida, a debatir sobre el posible establecimiento de límites máximos a la actividad económica del Sector Público, aunque somos muchos los economistas que consideramos excesivo el gasto público en el ámbito de la eurozona y que atribuimos a ese exceso una buena parte de la parálisis económica que afecta a la región.

No obstante, resulta oportuno hacer algunas matizaciones —por lo demás, obvias— en torno a los bienes y servicios generados por el Sector Público, para salir al paso de otros tantos errores conceptuales en los que suele incurrir el lenguaje popular, de forma espontánea o deliberadamente inducida.

- a) No existe una enseñanza, una sanidad o un transporte «gratuitos». Nadie, ni siquiera el gobierno, es capaz de proporcionar tales absurdos. Todo bien o servicio implica la utilización de recursos, escasos por naturaleza, y genera por tanto un coste, que el usuario habrá de pagar —bien privadamente, bien a través de sus impuestos—. La discusión, en consecuencia, no puede cifrarse en si aquéllos u otros posibles servicios han de ser «gratuitos» o «de pago», puesto que no existe tal alternativa. Todo en este mundo es «de pago» y nada es gratuito. La única cuestión posible consiste en dilucidar cuál es la fórmula más eficiente para sufragar el servicio que se desee prestar.

- b) Desde un punto de vista de sana economía, no podemos reconocer ninguna «deuda» histórica, ni sanitaria, ni educativa, ni cualquier otra adjetivada por alguno de los múltiples términos que debate político acostumbra a crear. No existen tales «deudas».

Solamente existen unos recursos escasos —también para el Sector Público— que han de asignarse a la cobertura de necesidades ilimitadas. La eficiencia de los gobiernos, como la de todos los agentes que participan en la actividad económica, se mide por la racionalidad que apliquen a tal proceso.

- c) El lenguaje presupuestario viene lastrado, desde sus orígenes, por una cierta carga ideológica, en la que se da por sentada la prioridad que los artífices de aquel argot profesional atribuyeron a las distintas partidas del presupuesto. Se denominan, por ejemplo, gastos «sociales» a ciertos capítulos que destinan fondos para subvencionar a determinados grupos sociales, reservando otros adjetivos menos conmovedores («infraestructurales», «generales», etc.) para las restantes partidas. Nadie explica, sin embargo, por qué ha de ser más «social» subvencionar una modalidad de paro agrario en determinadas regiones que construir una autovía para evitar que continúen las muertes por accidente de tráfico en otras. La adjetivación confunde, a menudo, los términos del debate.
- d) No toda la actividad económica del Sector Público, ni siquiera la mayor parte de ella, responde al esquema de cohesión social (impuestos a las rentas altas, servicios a los más desfavorecidos) que con tanta frecuencia se le atribuye. Como más adelante se expone, una mayoría de la carga fiscal es soportada por las clases medias; a ellas mismas se les proporcionan después unos servicios que, con más eficacia, los propios usuarios podrían haber adquirido a través de los recursos que previamente se les detrajeron. No siempre resulta, pues, tan claro el sentido redistribuidor del gasto

público, aunque ciertamente existan partidas presupuestarias, tanto de gasto como de ingreso, que cumplen aquella loable finalidad. La discusión debe centrarse, pues, en distinguir claramente entre unas y otras, sin dar por resuelto el debate antes siquiera de iniciarlo.

- e) Los servidores públicos no resultan —por el mero hecho de serlo— más inteligentes, más informados, mejor intencionados, o moralmente superiores al resto de la sociedad. La profundización en el pensamiento económico de la escuela de «public choice» revela que, con no poca frecuencia, también los gobernantes tienden a maximizar su utilidad política, a través del gasto, el déficit y la deuda del sector público, con consecuencias no siempre positivas sobre la solidaridad inter-generacional.

Sentadas estas cuestiones, merece la pena examinar la cuantía del gasto público español, tanto en su evolución a través del tiempo, como en su comparación con otros países avanzados o del entorno próximo, con la intención de derivar propuestas de actuación política.

Con los datos del Cuadro 7 puede advertirse que a partir de 1985 se produce una cierta reducción del gasto público español, interrumpida por la reacción ante la huelga general de diciembre de 1988. La ruptura con esa tendencia moderadora condujo al gasto público a alcanzar un máximo del 49,4 por ciento del PIB en el año 1993. Pero ése fue justamente el punto en el que la economía española sufrió una abrupta crisis, con efectos devastadores sobre el producto y el empleo. Sin duda, el aumento desmedido del gasto y del déficit público fue

Cuadro 7 Gastos totales de la Administraciones Públicas (Porcentaje sobre PIB)

	España	UE-15	OCDE
1983	35,4	47,7	38,3
1984	37,4	47,9	38,4
1985	43,1	49,6	40,6
1986	42,6	49,1	40,5
1987	41,0	48,5	40,2
1988	40,9	47,9	39,5
1989	42,2	47,4	39,2
1990	43,4	48,3	40,1
1991	44,9	49,9	41,4
1992	45,9	51,2	42,5
1993	49,4	52,7	43,1
1994	47,3	51,5	42,1
1995	45,0	50,9	42,1
1996	43,7	50,6	41,7
1997	41,8	49,2	40,5
1998	41,4	48,2	40,1
1999	40,2	47,7	39,8
2000	39,9	45,8	39,0
2001	39,5	47,2	39,9
2002	39,9	47,6	40,3
2003	39,6	48,5	40,7
2004 ^(a)	40,5	48,0	40,3
2005 ^(a)	40,1	47,5	40,1

^(a) Previsión Comisión Europea Primavera, 2005.

Fuente: OCDE y UE.

un elemento que agravó la crisis. De esta experiencia hay extraer una importante lección: no podemos jugar con el gasto y el déficit público en una economía, como la española, con tan baja propensión al ahorro en el sector privado. El coste social, en términos de paro y pérdida de producción, puede alcanzar proporciones alarmantes.

1994 marca el comienzo de un nuevo período de moderación en el gasto público, que se intensifica a partir de 1996 y años siguientes,

con el objetivo declarado de facilitar el cumplimiento de los llamados «criterios de Maastricht» para el ingreso en la Unión Económica y Monetaria y, con ella, la adopción del Euro desde su lanzamiento. Una vez comprobado que —en contra de los supuestos keynesianos— la moderación del gasto un elemento de confianza y dinamización, se adoptó declaradamente tal política, hasta lograr en años sucesivos una relación gasto público/PIB inferior en más de diez puntos respecto al máximo registrado doce años antes, sin que la leve inflexión alcista de 2002 pasara de ser un episodio temporal asociado a la desaceleración económica global.

La conclusión general es clara: la economía española ha desembocado en crisis cuando se ha seguido una pauta expansiva del gasto público, con el correspondiente efecto-expulsión del privado. Ha experimentado, por el contrario, períodos prolongados de crecimiento sostenido cuando se ha adoptado deliberadamente una política de moderación del Sector Público, entendida como tal por los ciudadanos, quienes han sabido adaptar sus expectativas a lo que percibían como una administración responsable del patrimonio colectivo. Puede, sin duda, argumentarse que la disminución del gasto público en años recientes ha venido esencialmente determinada por la reducción del capítulo de intereses de la deuda pública. Pero esta misma caída de tipos de interés afectó también a otras de las economías europeas, en distinta medida según sus niveles iniciales de endeudamiento y tipos de interés. A diferencia de lo ocurrido en España, esas economías han mostrado una incapacidad de ajuste presupuestario que las ha llevado a sendas recesiones y aumento del desempleo.

Si del análisis en términos evolutivos o temporales pasamos al terreno de la comparación internacional (cross-section), las conclusiones no son muy distintas de las hasta aquí obtenidas.

Como puede advertirse en el Cuadro 8, el gasto consolidado de las administraciones públicas españolas se sitúa en un nivel inferior al del promedio de la Unión Europea, tanto en su antigua configuración de la UE-15, como en la nueva de 25 países. También es inferior al de todos y cada uno de ellos, excepto en los casos de Irlanda y de los tres países bálticos. El nivel de gasto público español se sitúa asimismo por encima de la cota correspondiente a los Estados Unidos y a varios países importantes de la cuenca del Pacífico.

Obviamente no puede simplificarse en exceso el análisis, pero tampoco es necesaria una gran sofisticación teórica para advertir que el mayor dinamismo económico en el mundo actual corresponde justamente a los países con un gasto público inferior al nuestro (Estados Unidos, el Este asiático, Irlanda, países bálticos etc.), mientras un gran número de los que aparecen en el cuadro como titulares de mayor gasto público llevan ya varios años sumidos en el estancamiento económico y el desempleo, con pérdida gradual de posiciones en el ranking global. Las contadas excepciones no hacen sino confirmar una regla general, aceptada por la mayoría de los economistas, y que identifica al exceso de gasto público como uno de los factores causantes del estancamiento centroeuropeo. Otros países, como Japón, han buscado en el fuerte incremento del gasto estatal un remedio a su prolongada recesión, pero no parecen haber tenido éxito en esos esfuerzos.

Cuadro 8 Gasto público total en porcentaje del PIB

	1995	2000	2004
Suecia	67,7	57,4	58,7
Dinamarca	60,3	54,6	54,7
Francia	55,2	52,7	54,3
Finlandia	59,6	49,0	51,0
Austria	57,2	52,2	50,9
Bélgica	52,8	49,3	50,8
Luxemburgo	45,5	38,5	48,6
Alemania	49,6	45,7	48,4
Países Bajos	51,4	45,3	48,2
Italia	53,4	46,9	47,7
Portugal	45,0	45,1	46,1
Grecia	51,0	49,8	45,7
Reino Unido	44,5	36,9	43,1
España	45,0	39,9	40,5
Irlanda	41,5	32,1	34,9
UE-15	51,3	45,7	48,0
Hungría	—	47,7	48,9
Polonia	51,3	44,9	48,1
Eslovaquia	54,1	59,9	48,0
Eslovenia	—	48,2	47,8
República Checa	54,4	42,1	44,6
Estonia	43,5	38,2	36,7
Letonia	39,3	37,9	36,0
Lituania	36,1	38,4	34,7
Rusia	—	34,4	33,9
UE-25	—	—	47,9
EE.UU.	35,0	32,3	35,0
Japón	36,9	39,9	40,1
China	12,7	18,1	20,8
India	15,0	15,6	16,3
Taiwán	14,9	23,9	16,5

Nota: Los datos de Polonia y Taiwán en la columna de 2004 corresponden a 2003.

Fuente: Comisión Europea y Banco de Desarrollo Asiático, Eurostat y FMI.

Parece, pues, razonable reconocer que la posición intermedia de España, en cuanto al porcentaje de gasto público sobre PIB, se corresponde con su moderado dinamismo económico y que toda la evidencia, en series temporales o en comparaciones internacionales, apunta

hacia la necesidad de seguir reduciendo (en absoluto aumentando) el gasto consolidado de las distintas administraciones. En una economía globalizada no caben políticas presupuestarias poco rigurosas ni, mucho menos, experimentos de arquitectura social que conlleven aumentos significativos del gasto público.

2.2. *¿Cómo gastar?*

Pero la reflexión no debe agotarse en el nivel, absoluto o relativo, del gasto público, sino que debe incluir el análisis de los canales del gasto. La composición relativa de los distintos capítulos ha de revelarnos el orden de prioridades que en el presupuesto público subyacen y, con él, el impacto último de la actividad gubernamental sobre la economía. Como en la sección anterior, abordaremos la cuestión tanto desde una perspectiva temporal como desde el ámbito de la comparación internacional.

Los datos expuestos en el Cuadro 9 revelan el peso relativo de los distintos capítulos del presupuesto consolidado del sector público (se han seleccionado algunos años que se consideran más representativos). Como puede observarse, los gastos corrientes han ido desplazando a los destinados a la inversión, con un incremento especialmente destacable en la subpartida de gasto en consumo final de las administraciones públicas.

Con una perspectiva internacional, el análisis comparativo proporciona varias conclusiones que ayudan a valorar la composición del gasto público de los distintos niveles de la administración española.

Cuadro 9 Gastos de las Administraciones Públicas en porcentaje sobre el gasto público total. España

Año	Gasto en consumo final	Prestaciones sociales	Subyenc. explotac.	Intereses efectivos	Transf. y otros gastos corrientes	Total gastos corrientes	Formac. bruta capital	Total gastos inversión
1976	39,1	36,3	3,2	1,8	2,6	83,0	7,2	17,0
1982	39,0	38,0	4,1	3,6	2,1	84,6	7,4	15,4
1989	36,2	30,4	2,6	8,8	1,8	79,7	9,7	20,3
1993	39,7	31,2	2,4	9,5	2,1	85,0	8,8	15,0
1994	38,5	30,2	2,4	11,0	1,9	83,9	8,4	16,1
1995	40,1	30,9	2,4	11,6	2,0	87,1	8,3	12,9
1996	41,1	31,5	2,3	12,2	2,2	89,3	7,1	10,7
1997	42,0	31,8	2,1	11,4	2,5	89,9	7,3	10,1
1998	42,2	30,9	2,7	10,4	2,9	89,1	8,0	10,9
1999	43,4	30,9	2,9	8,8	3,0	89,0	8,3	11,0
2000	44,0	30,8	2,9	8,3	3,0	89,1	7,9	10,9
2001	44,3	30,8	2,7	8,0	2,9	88,7	8,2	11,3
2002	44,5	30,9	2,9	7,1	3,1	88,5	8,5	11,5
2003	45,4	31,0	2,8	6,4	3,4	89,0	8,8	11,0

Fuente: Confederación Española de Organizaciones Empresariales. Anexo estadístico, primavera 2005.

Aunque los cuadros no lo muestran, el sector público español dedica a dos capítulos importantes de gasto (educación y salud) la misma proporción de su presupuesto que el conjunto de la Unión Europea e, incluso, un poco más que la Eurozona. Es importante mantener esos datos *in mente* cuando se escuchan argumentos sobre la conveniencia, o no, de incrementar la atención presupuestaria a tales partidas, especialmente en el ámbito de la sanidad. No es tan claro que sean ésas las prioridades.

Según el Cuadro 10, Orden público (Seguridad), Actuaciones de carácter económico, Protección al medio ambiente, y Actividades culturales o recreativas obtienen del presupuesto consolidado de las administraciones españolas una proporción sobre PIB igual o superior a la que se asigna a cada uno de esos capítulos en el conjunto de la UE. De nuevo, será necesario considerarlo cuando se invoca una pretendida falta de atención presupuestaria a esos capítulos, propugnando más recursos para cada uno de ellos. No son —de acuerdo con los datos— unas partidas presupuestarias en las que España se haya quedado atrás.

El sector público español dedica, sin embargo, a defensa una menor proporción del PIB que la UE-25, aunque en su comparación con la Eurozona no figure aparentemente como política infra-dotada. Ello se debe al gran peso que en cualquier estadística de la Unión Europea tiene Alemania, un país a quien tras la II Guerra Mundial se le impusieron limitaciones constitucionales en el capítulo militar. Nuestra infra-dotación real en este capítulo debe valorarse no sólo con razones geopolíticas, sino considerando también que la inversión en defensa constituye, para todos los países, uno de los principales motores del

Cuadro 10 Composición funcional del gasto público en porcentaje del PIB, 2003

	Servicios generales	Defensa	Seguridad	Actuaciones de carácter económico	Protección al medioambiente	Vivienda	Actividades recreativas o culturales	Educación	Protección social
UE-25	6,8	1,7	1,7	4,3	0,7	6,6	0,9	5,3	19,3
NEM 10*	7,1	1,4	1,7	5,5	0,8	4,4	1,2	5,8	17,1
Eurozona	7,1	1,5	1,6	4,4	0,8	6,6	0,9	5,0	19,7
Bélgica	9,6	1,2	1,7	4,9	0,7	7,0	1,2	6,3	18,1
Dinamarca	8,1	1,6	1,0	3,7	..	5,8	1,7	8,5	25,2
Alemania	6,2	1,2	1,6	3,9	0,5	6,4	0,7	4,1	22,4
Grecia	9,1	3,6	1,0	5,6	0,6	2,9	0,4	3,6	20,9
España	4,8	1,2	2,0	4,2	1,0	5,2	1,3	4,2	12,9
Francia	7,1	2,4	1,0	4,8	1,2	8,4	0,8	6,0	21,1
Irlanda	3,5	0,7	1,5	4,7	..	6,7	0,5	4,6	10,0
Italia	9,1	1,3	2,1	3,8	0,9	6,5	0,9	5,2	18,3
Luxemburgo	4,9	0,3	1,1	5,1	1,3	5,3	2,0	5,4	19,3
Holanda	8,0	1,5	1,8	5,6	0,8	4,7	1,1	5,2	18,6
Austria	7,5	0,9	1,4	5,2	0,4	6,6	1,0	5,8	21,4
Portugal	7,5	1,3	2,0	4,4	0,6	7,1	1,2	7,0	15,7
Finlandia	6,1	1,6	1,5	5,0	0,3	6,5	1,2	6,6	21,7
Suecia	8,2	2,1	1,4	5,0	0,3	7,3	1,1	7,4	24,9
Reino Unido	4,8	2,7	2,2	3,3	0,6	6,8	0,6	5,3	16,5

Nota: *NEM 10 (Nuevos Países Miembros).

Fuente: Eurostat.

I+D. De esa inversión se han derivado históricamente innovaciones tan decisivas como internet, los sistemas de control que posibilitan la navegación aérea, el láser, o una parte sustancial de los recursos a disposición de la electro-medicina.

También el apartado de servicios generales recibe en los presupuestos consolidados españoles una menor dotación relativa que en el conjunto de los países europeos. Justicia y Política Exterior son dos de las partidas que explican ese déficit relativo y a las que, por lo mismo, deberíamos quizá prestar mayor atención.

Por último, protección social se revela como el capítulo en el que la diferencia entre España y el resto de la UE se acentúa, pero no es eso, quizá lo que más puede sorprender. Ya advertíamos en párrafos anteriores que bajo el adjetivo «social» se encierran evidentes ambigüedades. Suponer que a mayores gastos públicos «sociales» corresponde mayor bienestar de la sociedad constituye una de las falacias de nuestro tiempo. De hecho, tras muchos años de un gasto excesivo, subsisten en los núcleos urbanos de Europa amplias capas de marginación.

Debe, sin embargo llamarse la atención sobre la composición de ese gasto, cuyos datos figuran en el Cuadro 11. La asignación a pensiones de jubilación e incapacidad representa una proporción del gasto de protección social español muy similar a la de la UE. Dedicamos casi la misma proporción que la UE a la cobertura de desempleo. Sin embargo, España presenta frente a esos países una brecha considerable en las prestaciones por familia e hijos. Alemania, Francia, Suecia y, en general, la mayoría de los países europeos llevan a cabo un

Cuadro 11 Gasto Público Social (% sobre PIB), 2003

	Total	Vejez	Viudedad y orfandad	Incapacidad	Sanidad	Familia	Políticas activas de empleo	Desempleo	Vivienda	Otros
Austria	26,0	10,7	2,7	2,5	5,2	2,9	0,5	0,8	0,1	0,5
Alemania	27,4	11,7	0,4	2,3	8,0	1,9	1,1	1,2	0,2	0,5
Bélgica	27,2	8,7	2,6	3,3	6,4	2,3	1,3	2,2	a	0,4
Dinamarca	29,2	8,3	0,0	3,9	7,1	3,8	1,5	3,0	0,7	1,1
España	19,6	8,3	0,6	2,4	5,4	0,5	0,8	1,3	0,2	0,1
Finlandia	24,8	7,9	1,0	3,9	5,3	3,0	0,9	2,0	0,3	0,5
Francia	28,5	10,6	1,5	2,1	7,2	2,8	1,3	1,6	0,9	0,4
Grecia	24,3	12,7	0,9	1,8	5,2	1,8	0,2	0,4	0,7	0,6
Holanda	21,8	6,4	0,7	4,1	5,7	1,1	1,5	1,3	0,4	0,6
Irlanda	13,8	2,7	0,8	1,4	4,9	1,6	0,7	0,7	0,5	0,5
Italia	24,4	11,3	2,6	2,1	6,3	1,0	0,5	0,6	0,0	0,0
Luxemburgo	20,8	7,5	0,6	3,6	4,8	3,4	0,1	0,5	0,1	0,2
Portugal	21,1	7,9	1,5	2,5	6,3	1,2	0,6	0,9	0,0	0,3
Reino Unido	21,8	8,1	0,6	2,5	6,1	2,2	0,3	0,3	1,5	0,2
Suecia	28,9	9,2	0,6	5,2	7,4	2,9	1,4	1,0	0,6	0,6
UE-15	24,0	8,8	1,1	2,9	6,1	2,2	0,9	1,2	0,4	0,4
Hungría	20,1	8,0	0,3	2,7	5,1	2,5	0,5	0,4	0,5	0,2
Islandia	19,8	5,5	0,6	2,8	7,5	2,6	0,1	0,2	0,1	0,4
Rep. Checa	20,1	6,7	0,9	3,0	6,7	1,6	0,2	0,2	0,1	0,6
Polonia	23,0	8,5	2,1	5,5	4,4	0,9	0,1	1,0	0,2	0,2
Eslovaquia	17,9	6,7	0,2	2,3	5,0	1,5	0,4	0,5	0,1	1,2
Suiza	26,4	11,8	1,6	3,8	6,4	1,2	0,5	0,5	0,1	0,6
Noruega	23,9	6,8	0,3	4,8	6,8	3,2	0,8	0,4	0,2	0,6
Canadá	17,8	4,8	0,4	0,8	6,7	0,9	0,4	0,8	0,5	2,4
EE.UU.	14,8	5,3	0,8	1,1	6,2	0,4	0,2	0,3	a	0,5
Australia	18,0	4,7	0,2	2,3	6,2	2,8	0,4	1,0	0,1	0,1
Japón	16,9	7,3	1,2	0,7	6,3	0,6	0,3	0,5	a	0,2
Corea	6,1	1,2	0,2	0,5	3,2	0,1	0,3	0,2	a	0,5

Fuente: OCDE.

esfuerzo muy superior de protección familiar. Entre las principales economías europeas, sólo Italia parece descolgada del resto de países, aun cuando la proporción que destina a prestaciones por familia e hijos duplica la correspondiente a España.

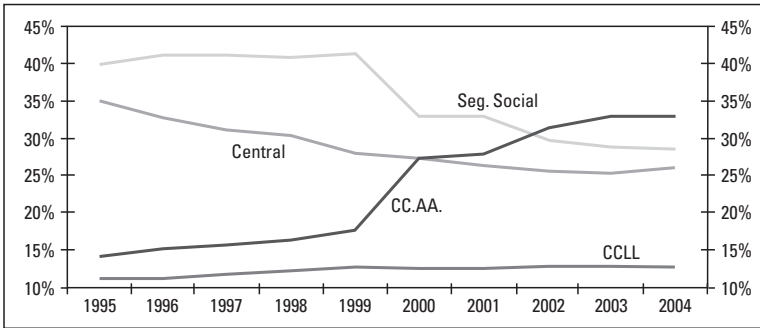
Tales cifras parecen coherentes con el hecho de que España presente la tasa de natalidad más baja de Europa (la segunda más baja del mundo) y que su nivel de población (excluida la inmigración) haya alcanzado una asíntota de estancamiento que plantea serios problemas de envejecimiento demográfico. Aun cuando no pueda afirmarse que el deseable repunte en fertilidad haya de ser confiado en exclusiva a las prestaciones públicas, el paralelismo entre éstas y las correspondientes tasas de natalidad no deja de suscitar algunas reflexiones.

2.3. ¿Quién gasta?

Desde que la Constitución de 1978 diera carta de naturaleza al Estado de las Autonomías, el sector público español ha llevado a cabo una reforma territorial de competencias de gasto, hasta convertir a nuestro país en uno de los más descentralizados del mundo. El Gráfico 8, muy expresivo, muestra la acelerada tendencia hacia un modelo de gestión de gasto crecientemente confiado a las comunidades autónomas.

Nótese que, abstracción hecha de la Seguridad social, la Administración Central gestiona hoy no más de la cuarta parte del gasto público total, es decir, no más del diez por ciento del PIB español.

Gráfico 8 Composición del gasto público^a por administraciones



^a Operaciones no financieras. Total empleos, descontadas transferencias corrientes entre AAPP.
Fuente: Círculo de Empresarios. La financiación de las Comunidades Autónomas.

Los hitos fundamentales del calendario de cesión en el gasto vienen determinados por la propia Constitución, la Ley Orgánica de Financiación de las Comunidades Autónomas (1980), la creación del Consejo de Política Fiscal y Financiera (CPFF) con base en la propia LOFCA, y el nuevo sistema integrado de financiación general, acordado tras la transferencia de los servicios sanitarios a la totalidad de las Comunidades Autónomas (2002).

Este rápido y original proceso de descentralización no ha dejado de generar agravios comparativos con su secuela de reivindicaciones políticas, dada la coexistencia de dos sistemas (general y foral) y la desigualdad de renta entre las distintas Comunidades Autónomas. También se han producido problemas financieros y de coordinación, que el CPFF vino, en su momento, abordando a través de acuerdos quinquenales.

El Círculo de Empresarios publicaba en 2005 un documento titulado «La Financiación de las Comunidades Autónomas», en el que a

propia entidad diagnóstica la situación y plantea una serie de propuestas bajo los principios resumidos en el Cuadro 12.

Para no extendernos en demasía, remitimos al lector a aquel documento, cuyas conclusiones son plenamente asumidas y reiteradas por el presente estudio. De acuerdo con ellas, la financiación de las CCAA debe cumplir con los principios señalados en el recuadro adjunto recordando, en cualquier caso, que la soberanía fiscal reside en el Estado,

Cuadro 12 Principios de la propuesta del Círculo de Empresarios	
Igualdad de trato y autonomía financiera	Todos los ciudadanos tendrán acceso a un nivel mínimo de servicios. Al mismo tiempo las haciendas regionales deben ser capaces de adecuar los bienes y servicios que ofrecen a sus ciudadanos. Por encima de este nivel mínimo de servicios cada CCAA tiene que financiarse con sus propios recursos.
Corresponsabilidad fiscal	Los gobiernos regionales deben disponer de capacidad de decisión en el ámbito tributario de la misma forma que lo tienen para el gasto.
Integridad fiscal del Estado	La soberanía fiscal debe residir en el Estado.
Generalidad	El sistema debe aplicarse a todas las CCAA, respetando el principio de igualdad.
Solidaridad interterritorial	Para cumplir con el principio de igualdad es necesario que exista un mecanismo de solidaridad administrado por el Estado en el que además las comunidades con mayor renta por habitante contribuyan al mismo.
Coordinación	La coordinación de políticas deben no sólo aprovechar las economías de escala sino para garantizar la disciplina presupuestaria.
Transparencia	Un sistema más transparente debe posibilitar la comparativa de políticas y de gestores y dotar al ciudadano de mayor nivel de información.
Estabilidad	El sistema debe tener carácter de permanencia no sólo en el sistema de financiación sino también en el reparto de competencias.
Suficiencia dinámica	El sistema debe garantizar la suficiencia financiera en un momento del tiempo y a lo largo del mismo previendo la evolución de variables que puedan condicionar la financiación del sistema.
Otros	Eficiencia, equidad, simplicidad y bajos costes de administración y gestión.

al igual que el deber de la coordinación de las políticas desarrolladas en los diferentes niveles de la Administración. Es asimismo importante que el sistema tenga un carácter de permanencia, tanto en el reparto de competencias como en el modelo de financiación, de forma tal que las políticas de gasto no se conviertan en un continuo e ineficiente campo de transacción partidista. Debe apostarse, además, por un sistema fiscal más sencillo y, por lo tanto, más transparente e incentivador de una mayor responsabilidad en la gestión del gasto, cuestión a la que se dedican los párrafos que siguen.

3. Hacia una nueva fiscalidad

En España, como en muchos otros países de la OCDE, el sistema fiscal ha envejecido, incapaz de adaptarse a la realidad de la nueva sociedad del siglo XXI, más próspera, más culta, más abierta y más exigente que en el pasado. La fiscalidad, al igual que otros elementos de la política económica, debe adecuarse a los nuevos retos de la competitividad¹³. En ese sentido, una buena estructura impositiva puede participar en el impulso de la competitividad creando los incentivos propicios para decisiones tan relevantes como el ahorro, la inversión y la oferta de trabajo. Decisiones que inciden directamente en la dotación de factores con que cuenta una economía y en la eficiencia con que los mismos se gestionan.

Es cierto que durante los últimos años se han llevado a cabo reformas parciales de impuestos concretos, que han podido aliviar alguna

13 Véase Círculo de Empresarios (2006) «La mejora de la competitividad y la estructura impositiva española».

de las distorsiones más evidentes del régimen tributario español. Se echa en falta, sin embargo, una reflexión de conjunto sobre la totalidad del sistema fiscal, para someter a examen el grado de coherencia de todo el esquema, así como sus posibles contradicciones, duplicidades, inconsistencias y distorsiones. Parece —en efecto— llegado el momento de abrir un auténtico debate, no sólo sobre el alcance y dimensión de la actividad estatal en la economía española, sino también sobre las normas y procedimientos para allegar los recursos que, a tales efectos, deban ponerse a disposición del poder político.

El esquema fiscal vigente en España es, en efecto, el producto de distintas reformas de aluvión, realizadas invocando, la mayoría de las veces, viejos y convencionales principios tributarios. Con el transcurso del tiempo, los ciudadanos aprendieron a acomodarse a las normas fiscales que de tales principios emanaban, buscando cada uno de ellos la situación más ventajosa para minimizar su carga fiscal individual. La realidad terminó, pues, desbordando muchos de los anclajes políticos e ideológicos del sistema así construido. Además, nuevos principios tributarios (ver Recuadro 2), mejor adaptados a las necesidades de la sociedad económicamente avanzada, han ido abriéndose camino en la opinión de los técnicos, hasta el punto de reclamar una reconsideración global del sistema fiscal.

A la luz de estas consideraciones, parece evidente la necesidad de reexaminar en profundidad el sistema fiscal español¹⁴, con énfasis

14 Recientemente, el Círculo de Empresarios publicó un documento sobre la materia titulado: «*La mejora de la competitividad y la estructura impositiva española*», Madrid, abril 2006.

Recuadro 2 Principios tributarios

Convencionales

Suficiencia, de forma que la recaudación obtenida sea la adecuada para financiar los gastos públicos ordinarios.

Equidad horizontal, cuya pretensión es dar el mismo tratamiento a hechos imposables de análoga naturaleza y a sujetos pasivos de la misma condición.

Equidad vertical, inicialmente entendida como medio para atender a los indigentes y luchar contra la pobreza. Ampliada después al logro de la igualdad, como valor social supremo, cualquiera que fuera el nivel económico del país.

Estabilidad, confiando a determinados impuestos el papel de «estabilizadores automáticos» de la economía, frente a la pretendida volatilidad del ciclo económico.

Estímulo a la economía, en la dirección apetecida por el gobierno de turno, con penalizaciones fiscales a determinadas actividades y todo un sistema de deducciones, desgravaciones y subvenciones a otras, aun a costa de una notable complejidad.

Nuevos principios

Simplicidad, de forma que la normativa tributaria pueda ser fácilmente entendida y asimilada por el contribuyente. En la presentación de la reforma fiscal de 1985, el Presidente de los Estados Unidos formuló con claridad este elemento básico, al afirmar que «si los impuestos son pagados por todos los ciudadanos, su comprensión debe estar al alcance de todos ellos, cualquiera que sea su profesión, especialidad, o nivel de formación».

.../...

Transparencia, que permita a los ciudadanos un cálculo racional, inmediato y sencillo, sobre las consecuencias fiscales de las decisiones económicas que cada uno de ellos pueda adoptar en cualquier momento.

No contradicción, para evitar el contrasentido —tan frecuente— que supone subvencionar (o penalizar) fiscalmente algunas actividades y sus contrarias. La compraventa de viviendas (penalizada en transmisiones patrimoniales y subvencionada en el IRPF), la doble tributación de dividendos, la concentración fiscalmente subvencionada de PYMES (que, por lo mismo, dejarán de serlo), el tratamiento favorable de ciertos rendimientos para gravarlos después como patrimonio, son algunos de los muchos ejemplos que pueden aducirse.

Neutralidad, que evite las distorsiones económicas y la mala asignación de recursos que, con tanta frecuencia, vienen provocados por condicionamientos fiscales.

Mínima presión indirecta, es decir, mínimo coste para el ciudadano en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias. Blumenthal y Slemrod calcularon que el contribuyente americano emplea un promedio de 27,4 horas anuales en responder a los requerimientos del Fisco, lo que vendría a suponer un coste total de unos 125.000 millones de dólares «No tiene sentido —afirmaba, en su día, Ronald Reagan— un sistema en el que el propio Einstein necesitaba de asesor fiscal».

Eficiencia recaudatoria, íntimamente vinculada a los principios anteriores, en cuanto que la complejidad tributaria constituye campo abonado para la elusión fiscal, al menos por parte de aquellos que pueden acogerse a los «agujeros negros» del sistema.

especial en la reforma de tres figuras tributarias: El Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto sobre el Patrimonio, y el Impuesto de Sociedades.

3.1. *Impuesto sobre la renta de las personas físicas*

Quizá sea ésta la figura tributaria donde con mayor claridad se manifiestan las contradicciones antes apuntadas, así como el progresivo deterioro de aquellas bases conceptuales que informaron su creación.

Existe, así, un creciente consenso sobre los puntos siguientes:

- a) La supuesta equidad del impuesto resulta hoy más formal que real. Profesionales liberales, empresarios individuales, titulares de sociedades interpuestas y, en general, cuantos sujetos pasivos derivan su renta de fuentes no regulares o difícilmente comprobables, así como quienes disponen de recursos suficientes para situar en el exterior sus fuentes teóricas de ingresos, pagan —en la práctica— sustancialmente menos que el resto de los contribuyentes.
- b) En un mundo globalizado, con gran facilidad de movimientos internacionales de capital, los rendimientos del mismo no pueden ser gravados en mayor medida que en el exterior. Hacerlo así resultaría económicamente suicida, de donde se deduce la necesidad de otorgar a los rendimientos del capital mobiliario un tratamiento fiscal favorable. Pero ello necesariamente implica una desigualdad de trato para las distintas fuentes de renta y, en consecuencia, una clara vulneración del principio de equidad que se supone informaba el impuesto en sus orígenes. Resolver adecuadamente esta contradicción es uno de los grandes retos de cualquier posible reforma.

- c) Como consecuencia de lo anterior, puede afirmarse que, en gran medida, la pretendida tributación general sobre la renta se ha venido aproximando, de facto, a un «Impuesto sobre las Rentas del Trabajo Dependiente», es decir, a uno de los antiguos impuestos de producto. Aquella progresividad a la que se aspiraba («paguen más quienes más ganan») se ha visto, así, reducida al mero ámbito de los sueldos y salarios, cuyo abanico es, por otra parte, mucho más cerrado en España y el resto de Europa continental que en Estados Unidos, el este asiático y otras zonas dinámicas del planeta. ¿Tiene la progresividad fiscal sobre un sistema, ya cerrado, de salarios el mismo sentido que se le pretendió dar al IRPF, como impuesto general, en sus orígenes? Evidentemente, no.
- d) A pesar de sus reformas, parcialmente simplificadoras, el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas mantiene en España unas dosis considerables de opacidad y de complejidad. También entre nosotros (vid box 2), el propio Einstein continuaría necesitando un asesor fiscal, y también aquí la presión fiscal indirecta —en término de tiempo y coste económico— alcanza cotas muy elevadas.
- e) Por la misma razón, el impuesto resulta distorsionador, en el sentido de que es imposible, en muchas ocasiones, un cálculo inmediato sobre las auténticas repercusiones fiscales que nuestras decisiones ordinarias puedan tener.
- f) En todo caso, el IRPF, tal como hoy se aplica, dista mucho de ser económicamente neutro. Penaliza, en efecto, el ahorro, la actividad y la iniciativa, a la vez que estimula el consumo, el ocio y la

elusión fiscal. Todo ello sin contar con los efectos distorsionadores de una pléyade (es verdad que decreciente) de reducciones, deducciones y desgravaciones.

Parece, pues, llegado el momento de reflexionar sobre una reforma profunda del viejo IRPF. Tal reforma no puede hacerse de manera aislada respecto al resto del sistema fiscal ni ajena a los objetivos de política económica. Ya se han citado algunos de los problemas esenciales del panorama económico actual: Insuficiencia de ahorro (sobre todo de las familias), concentración de la inversión en la construcción, escaso desarrollo de las I+D+i o insuficiente tasa de actividad en determinados colectivos. La política tributaria y, en concreto, la estructura del IRPF, puede contribuir a la resolución de esos problemas. A muy corto plazo sería planteable una mejora del tratamiento del ahorro (sobre todo a largo plazo), una moderación de las ventajas fiscales de la inversión en vivienda y una cierta corrección del riesgo de baja participación por la combinación de lo que la Comisión Europea denominada *tax-benefit system*. No obstante, estas medidas serían parte de una senda de transformación que condujera en el medio y largo plazo hacia un tipo tributario único («*flat tax*») con tres condiciones:

1. Que sea tan moderado como para acercarse más a la actual tributación de las rentas del capital, permitiendo un tratamiento menos desigual de las distintas fuentes de ingresos.
2. Que venga acompañado de una definición de «renta» tan generalmente aceptada como para permitir la eliminación de toda clase de excepciones, desgravaciones, etc.

3. Que establezca un mínimo exento o renta de referencia, para no incurrir en un gravamen a lo que pueda considerarse nivel de subsistencia, por más que se trate de un concepto variable en el tiempo y ampliable con el nivel de renta per cápita del país.

La propuesta de un tipo único —al que deberíamos acercarnos como tendencia— no es, por supuesto, producto de la improvisación. Ha merecido en los últimos años una creciente atención en el ámbito académico, con serias reflexiones sobre sus consecuencias económicas. Durante la última década, ha sido también adoptada, en la práctica, por varios de los países que, saliendo del comunismo, se vieron en la necesidad de construir *ex novo* un sistema tributario, y de hacerlo con asistencia técnica del FMI y otros organismos multilaterales. Su experiencia está resultando suficientemente positiva como para haber merecido una creciente atención por parte de algunos países de economía avanzada.

Nótese, sin embargo, que sólo con el estricto cumplimiento de las tres condiciones antes señaladas resultaría aceptable la propuesta. El riesgo estriba en que el legislador trate de compensar una pretendida pérdida de equidad con retoques que desvirtúen el impuesto o con gravámenes complementarios que nos volverían al punto de partida, quién sabe si con mayores desventajas aún que en el sistema actual.

3.2. *Impuesto sobre sociedades*

También en el Impuesto sobre Sociedades español pueden advertirse varias de las inconsistencias y distorsiones que los nuevos principios tributarios ponen de relieve. Podrían destacarse entre ellas:

- a) El impuesto afecta a la estructura financiera de las empresas, es decir, a la composición de su pasivo (recursos propios vs ajenos), por el distinto tratamiento que establece para las distintas fuentes de capital. En efecto, la retribución de los recursos ajenos es considerada como gasto deducible y, por lo tanto, se mantiene exenta del impuesto de sociedades. Por su parte, la compensación a los recursos propios está sujeta al gravamen correspondiente, por lo que resulta relativamente penalizada. Ciertamente existen en el IRPF mecanismos que tratan de paliar estos efectos, pero no son suficientes para eliminar totalmente la distorsión.
- b) Mayor es aún la distorsión ocasionada en cuanto a la decisión de invertir en distintos tipos de activos o de acometer distintas actividades empresariales. Existen en el Impuesto una multiplicidad de fórmulas para estimular unas actuaciones determinadas y no otras. Sólo en deducciones de la cuota se contemplan catorce apartados distintos, que cubren inversiones en investigación y desarrollo, actividades de exportación, producciones cinematográficas, edición de libros, bienes de interés cultural, etc.
- c) La estructura, el tamaño y la propia naturaleza jurídica de las empresas resultan también afectadas por elementos discriminatorios.

Además del tipo impositivo general (35 por ciento), la normativa del impuesto contempla diez tipos distintos (todos ellos reducidos) referidos a PYMES, mutuas, cooperativas, fundaciones, sociedades patrimoniales, etc.

- d) La decisión entre invertir dentro o fuera del país viene obviamente condicionada por el gravamen existente en relación con el de otras economías. Sucede, sin embargo que el tipo impositivo español (35%) es el más elevado de la Unión Europea (*vid* Cuadro 13), en abierto contraste como el de otros países como Irlanda (12,5%), Alemania (26,5%), Suecia (28%) y la mayoría de los recién incorporados a la Unión. Ciertamente, el tipo efectivo resultante sería, en nuestro caso, inferior al 35, en cuanto que las reducciones y desgravaciones disminuyen la carga del impuesto. De hecho, los Presupuestos Generales del Estado para 2005 contemplan 4.220 millones de euros de beneficios fiscales, frente a una recaudación prevista de 27.900 millones por este impuesto, lo que reduciría el tipo efectivo hasta cerca del 30 por ciento, pero ello no es menos cierto en otros de los países considerados.

De nuevo, las consideraciones realizadas apuntan la dirección en la que el Impuesto de Sociedades debería ser reformado. En concreto, se propugna:

- a) La reducción sustancial del tipo impositivo, lo que nos permitiría acercarnos a niveles más competitivos desde el punto de vista internacional.

Cuadro 13 Impuesto sobre sociedades

Países	Tipo general
Alemania	26,50%
Austria	34%
Bélgica	33%
Chipre	10% para empresas privadas 25% para empresas públicas
Dinamarca	30%
Eslovenia	25%
España	35%
Estonia	—
Finlandia	29%
Francia	33,33%
Grecia	35%
Holanda	29% para los primeros 22.689 € y 34,5% para el resto
Hungría	18%
Irlanda	12,50%
Italia	34%
Letonia	15%
Lituania	15%
Luxemburgo	22%
Malta	35%
Polonia	27%
Portugal	30%
Reino Unido	30%
República Checa	31%
República Eslovaca	25%
Suecia	28%

Fuente: Instituto de Estudios Fiscales.

- b) La necesidad de simplificar el impuesto, pero siempre con la perspectiva de reducción del tipo efectivo y la consideración conjunta con el IRPE.
- c) La uniformidad del mismo, acercando el tratamiento fiscal de diversos tipos de empresas.

3.3. Impuesto sobre el patrimonio

En materia fiscal, España lleva años incurriendo en una notable inconsistencia, a través del Impuesto sobre el Patrimonio. Tan infrecuente figura tributaria debe ser reformada en nuestro país o, mejor aún, suprimida.

El régimen tributario español es, en efecto, uno de los muy pocos que, en el mundo, disponen de un Impuesto sobre el Patrimonio. Tal gravamen fiscal no existe en Estados Unidos, en Japón, ni en ninguna otra economía industrializada fuera del ámbito europeo. Pero incluso, dentro de la propia UE, son una amplia mayoría (diecinueve en total) los países que prefieren no penalizar tributariamente el patrimonio de las personas físicas. Entre ellos, se encuentran Alemania, Italia y el Reino Unido (es decir, tres de los cuatro grandes), además de Bélgica, Austria, Dinamarca y otros países fiscalmente severos.

Un impuesto sobre el patrimonio existe sólo en Suecia, Finlandia, Luxemburgo y Francia, pero ni siquiera en estos países tiene el carácter confiscatorio que reviste en España. En efecto, el tipo impositivo no llega al uno por ciento en ninguno de ellos, salvo en Francia, donde el gobierno Mitterrand, en su época inicial de nacionalizaciones extremas, estableció un impuesto sobre las grandes fortunas, con un mínimo exento en torno a setecientos mil euros, y un tipo progresivo que, a niveles muy altos (quince millones de euros), puede llegar al 1,8 por ciento. La mayoría de los organismos financieros internacionales señalan al llamado Impuesto de las Grandes Fortunas como uno

de los aspectos más negativos de la economía francesa. «¿A quién —argumentan— se le ocurre penalizar fiscalmente la acumulación de capital, que es el motor del crecimiento económico?».

Pero Francia no es, en este sentido, el peor país. En la España que aspira a incrementar su presencia internacional y a servir como referencia de libertad económica, nos permitimos mantener un gravamen sobre el Patrimonio que desborda, incluso, el marco tributario francés. En nuestro Impuesto, el mínimo exento (108.000 euros) es siete veces inferior al aplicado en Francia, el tipo máximo (2,5) resulta un cuarenta por ciento superior y su aplicación tiene lugar a partir de un umbral de patrimonio inferior, en más de un treinta por ciento, al del país vecino. He ahí la incongruencia.

En España, el Impuesto sobre el Patrimonio fue introducido en 1978, con carácter, en principio, transitorio y como elemento de control asociado al IRPF. Como no se pretendía otorgarle potencial recaudatorio, los tipos impositivos se mantuvieron a un nivel testimonial (la progresividad vino después) y se generó la expectativa de su eliminación, tan pronto como se redujera el nivel de evasión fiscal en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas. Por otra parte, la tasa de inflación entonces vigente (25 por ciento) y la tirantez en los mercados financieros españoles habían situado los tipos de interés (nominales y reales) a niveles tan elevados, que restarles fiscalmente algunos puntos básicos apenas revestía importancia. Cualquier persona podía invertir su patrimonio en colocaciones sin riesgo, a rentabilidades que le permitían afrontar con facilidad el impuesto.

En las décadas desde entonces transcurridas, las cosas han cambiado sustancialmente en nuestro país. Afortunadamente, la evasión tributaria resulta hoy muy inferior y las tasas de interés han caído hasta niveles entonces impensables, pero el Impuesto sobre el Patrimonio no ha sido eliminado, ni siquiera reformado. No resulta sencillo encontrar hoy colocaciones sin riesgo cuya rentabilidad efectiva permita pagar la cuota del impuesto sin extraerla del propio patrimonio. Pueden tener razón, por tanto, quienes hoy califican a este tributo de «confiscatorio».

Sucede además que la recaudación obtenida por el Impuesto sobre el Patrimonio se encuentra hoy cedida a las Comunidades Autónomas. Por eso, la reforma propuesta debe ser acometida ahora, como parte de la negociación sobre el nuevo sistema de financiación autonómica. Mantener en su actual configuración el Impuesto sobre el Patrimonio, traspasando, incluso, la plena capacidad normativa a los gobiernos autónomos, equivaldría a perpetuar uno de los lastres más obvios con los que la economía española aborda el reto de la globalización. No parece que ahuyentar los capitales, o penalizar la residencia en España de quienes los poseen, sea la mejor fórmula para asegurar el crecimiento económico.

Por supuesto, un mejor trato fiscal, no sólo del patrimonio, sino de todas las actividades sujetas a imposición, tampoco será garantía de continuidad en la actual senda de crecimiento. Las reformas que se promueven en este capítulo constituyen uno de los elementos imprescindibles para acometer el cambio en profundidad que requiere nuestra economía. Pero son reformas que habrán de complementarse necesariamente con las que se realicen en otros ámbitos, en la línea de las propuestas recogidas en los capítulos siguientes.

El marco regulatorio como freno a la eficiencia

España, como el resto de países de su entorno, fundamenta su organización económica en los principios del mercado, en la libertad de empresa y en la propiedad privada. No obstante, el Sector Público desempeña un papel determinante en la actividad económica, no sólo porque las Administraciones Públicas¹⁵ gestionan casi un 40% del PIB, sino también porque con sus decisiones afectan de manera significativa a la capacidad de actuación de los agentes y al funcionamiento de la economía.

1. Introducción

La tutela de la Administración Pública lejos de tender a minorarse, se agudiza. Asistimos a una espectacular proliferación de las instituciones con capacidad de dictar normas que tienen implicaciones para la actividad de las empresas españolas. Emanan normas del Consejo Europeo, de la Comisión Europea, del Parlamento y del Gobierno

¹⁵ El término *Administración Pública* en sentido estricto agrupa los aparatos administrativos centrales, periféricos, autónomos y las empresas públicas que están bajo las órdenes de un Gobierno. Es un término complejo, ya que hace referencia a todas las Administraciones Públicas que existen en un país (y no sólo a las que dependen del Gobierno central).

Español, de la Administración Central, de los distintos Parlamentos, gobiernos y administraciones autonómicas y de las autoridades municipales. La actividad de las empresas también se ve directamente afectada por la actuación de los órganos reguladores sectoriales, como la Comisión Nacional de la Energía o la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, y por la de de los órganos de competencia, nacionales y autonómicos. A ello hay que sumar la intervención de aquellos entes que, pese a carecer de naturaleza pública, ejercen cierta influencia sobre la actividad de las empresas, como son los colegios profesionales o la autorregulación que proviene de las propias asociaciones empresariales. Evidentemente, todas estas instituciones ejercen su capacidad reguladora en ámbitos muy diversos que, incluso no estando directamente relacionados con la actividad empresarial, tienen indudables implicaciones sobre la misma.

La regulación puede imponer trabas para desarrollar oportunidades de negocio, lo que desincentiva la inversión. Una carga regulatoria injustificada tiene costes directos e indirectos para las empresas, que deben dedicar recursos humanos y económicos a cumplir con las obligaciones que la regulación les imponga en detrimento del desarrollo de su actividad. Si además el marco regulatorio se encuentra sometido a cambios y vaivenes, se deteriorará la confianza empresarial, lo que perjudicará aun más a los incentivos a la inversión.

Todo ello lastra la productividad empresarial y erosiona la rentabilidad de los negocios, lo que a la postre redundará en una economía con una oferta de bienes y servicios menos competitiva, con un menor potencial de crecimiento del PIB y en la que cualquier tipo de

ajuste tiene un coste relativamente más elevado en términos de empleo.

Por desgracia, no es frecuente que todas estas implicaciones se tengan en cuenta al diseñar y ejecutar las normas. No se observa al regular el sano principio de generar la mínima carga y distorsión posible a los administrados y a la sociedad en su conjunto. Todo lo contrario. Vivimos una cultura de la intervención donde los gestores públicos a menudo no reparan no ya en si el fin justifica los medios, sino siquiera si los medios sirven a la consecución del fin y si el mismo debe anteponerse a determinadas libertades y derechos, incluida la libertad de elección del consumidor.

Éste no es un fenómeno específico de España. Pero aunque no se circunscriba sólo a nuestro país, sí es cierto que aquí presenta rasgos peculiares. Primero, por su intensidad, propiciada por la organización del Estado en la que se solapan las competencias de diversos estamentos administrativos. Segundo, por la falta de conciencia que parece existir al respecto. Ni las administraciones que generan la sobrecarga administrativa ni la sociedad que la padece parecen ser suficientemente conscientes del condicionante que ello supone para el desarrollo de la actividad empresarial y de la economía en su conjunto. De hecho, todo apunta a que este fenómeno tiende a agravarse y que cada vez se regula más y peor, al menos desde un punto de vista económico.

Este capítulo se dedica a reflexionar sobre estos hechos, a analizar aquellas características del aparato regulatorio español que condicionan la actividad económica y a profundizar en sus implicaciones, con

el objetivo último de fijar las líneas maestras que debieran guiar la reforma de nuestro marco normativo y regulador.

2. Los hechos

Nadie cuestiona que en una economía de mercado los poderes públicos puedan tener un papel importante que desempeñar. Primero, porque dotan a los agentes económicos de un conjunto de reglas e instituciones que, idealmente, deben contribuir a que se opere en un entorno de mayor certidumbre, a que se reduzcan los costes de transacción y a que se preserve la propiedad privada y el cumplimiento de los contratos. Segundo, porque deben procurar la provisión de determinados bienes o servicios de interés público.

Sin embargo, en muchas economías, y desde luego en la española, el Estado se ha extralimitado en el pasado en sus funciones, dedicándose a la provisión de bienes y servicios en detrimento de la iniciativa privada sin que, en principio, ningún fallo del mercado lo justificara. Esta extralimitación era causa de ineficiencia productiva y condicionaba la asignación de recursos, al tiempo que imponía insoslayables barreras a la entrada al capital privado, especialmente extranjero, dispuesto a desarrollar actividades económicas en nuestro país.

La entrada de España en la Unión Europea propició toda una serie de reformas estructurales que tuvieron por objeto abrir al exterior nuestra economía, favoreciendo sin duda un mayor dinamismo económico. Este proceso, que en terminología de la OCDE se denomina *First*

*Generation Reforms*¹⁶, no es particular del caso español. En general, todos los países de nuestro entorno han seguido procesos similares de apertura, si bien con una cronología y ritmos diferentes.

Sin embargo, la eliminación de las barreras a la entrada más gruesas y el pretendido adelgazamiento del sector público empresarial no han puesto fin a la injerencia de los poderes públicos en la actividad económica. Primero, porque lo que a menudo sucede es que la intervención de corte más tradicional, basada en ayudas con cargo a fondos públicos o en la participación en el capital de empresas, se ha desplazado de los Estados a las administraciones de ámbito más local. Segundo, porque ha proliferado toda una serie de intervenciones administrativas que condicionan los incentivos y la capacidad de las empresas a la hora de desarrollar su negocio. En efecto, la regulación¹⁷ se ha convertido en la forma de intervención pública más recurrente en las economías y, probablemente, en la que más debe preocuparnos desde el punto de vista de sus efectos sobre la eficiencia asignativa y dinámica.

Al peso de la regulación sobre la actividad económica no se le da toda la importancia que realmente tiene. No obstante, algunas instituciones

16 Jacobs (1999).

17 Al hablar aquí de regulación nos referimos a todas aquellas normas y actuaciones de las administraciones públicas que limitan la capacidad de actuación de los agentes económicos y, fundamentalmente, de las empresas y les generan costes económicos derivados de su seguimiento y cumplimiento. Es lo que en la terminología anglosajona se suele describir como *regulatory and administrative costs*. En general, nos referimos a la actuación de los poderes públicos en lo que se refiere a su capacidad dispositiva o de árbitro. No obstante, con frecuencia no es fácil desligar esta actividad de las Administraciones Públicas de la que se refiere a la concesión de ayudas o la intervención directa en los mercados en calidad de empresario. En algunas partes del documento nos referiremos también a ello.

como la OCDE se han hecho eco de la magnitud del problema y han subrayado la necesidad de reducir esta carga. Siguiendo de nuevo su terminología de esta organización, es hora de acometer las *Second Generation Reforms*.

Según la OCDE, el cumplimiento de las obligaciones administrativas genera unos costes (*administrative compliance costs*) elevados. De acuerdo con sus propios estudios, a finales de los noventa estos costes representaban en media el 4% del PIB del sector empresarial¹⁸. España no sale muy bien parada en estos análisis (Cuadro 14). De hecho, es el país de la muestra que presenta un mayor peso de los costes

Cuadro 14 Costes anuales estimados producidos por el cumplimiento administrativo para empresas con entre 1 y 499 empleados¹⁹. Año 1998 (Dólares EE.UU.)

	Costes internos (millones)	Costes externos (millones)	Total por país (millones)	Total % del PIB	Total % del PIB empresarial
Australia	4.282	8.534	12.816	2,9	3,8
Austria	2.777	4.094	6.870	3,5	4,7
Bélgica	2.527	1.776	4.303	1,8	2,3
España	14.660	24.091	38.751	5,6	7,2
Finlandia	554	579	1.132	1,0	1,4
Islandia	42	52	95	1,3	1,9
Noruega	1.359	2.075	3.434	2,8	4,9
Nueva Zelanda	698	1.042	1.740	2,6	3,5
Portugal	3.455	4.398	7.853	5,1	7,1
Suecia	2.263	2.131	4.394	2,3	3,3

Fuente: OCDE (2001).

18 OCDE (2001).

19 Los costes totales representan los recursos (expresados en términos monetarios) empleados por las empresas para cumplir con las regulaciones en materia de impuestos, empleo y medioambiente desde un punto de vista administrativo. Son la suma de

administrativos sobre el total del PIB empresarial, con un 7%, por delante de países como Portugal o Bélgica.

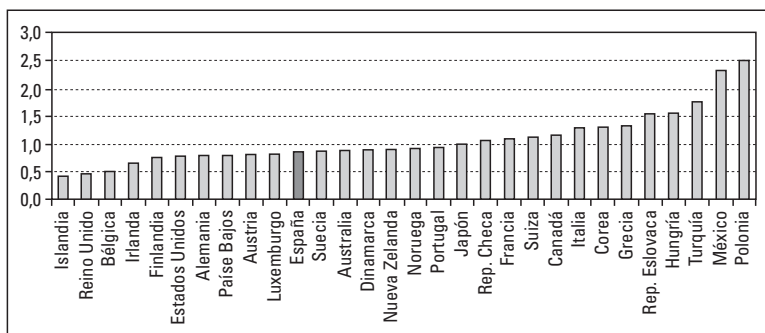
Hay otros indicadores elaborados también por la OCDE²⁰ que ratifican esta mala posición relativa de España en lo que a carga regulatoria se refiere. En particular, los indicadores²¹ que se muestran en los Gráficos 9 y 10 reflejan, en un caso, aquellas restricciones administrativas o económicas que inciden sobre la entrada en el mercado de operadores extranjeros (regulación sobre operadores extranjeros o *outward oriented regulation*) y sobre las empresas que operan en territorio nacional (regulación interna o *inward oriented regulation*) Por restricciones administrativas se entiende aquellas cargas administrativas de carácter horizontal o sectorial que dificultan el desarrollo de los negocios, incluyendo la complejidad de los procedimientos administrativos. La regulación económica contempla en este análisis aquellos factores que deterioran la competencia en los mercados, incluyendo la presencia de empresas públicas o la excepción de sectores en la legislación

los costes internos y externos. Los costes internos se corresponden con el coste de las horas que en media los propios empleados y gerentes de las empresas dedican a cumplir la normativa en esas áreas. Por otro lado, los costes externos representan todos los gastos de la empresa derivados de la remuneración de servicios externos (por ejemplo de contables, abogados y consultores) para cumplir con la regulación.

20 Fuente: Conway y otros (2005).

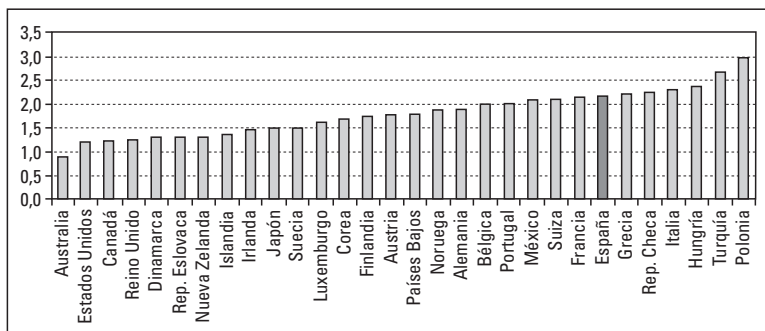
21 Se trata de los denominados *Product Market Regulation (PRM) Indicators*, elaborados a partir de la *OECD International Regulation Database*. Esta base de datos, que se actualiza periódicamente, recoge el estado de la regulación en los países OCDE con respecto a cuestiones regulatorias o sectoriales específicas que se agrupan en subconjuntos y se jerarquizan. Los indicadores responden a cuestiones puntuales a las que responde la información de la base de datos (por ejemplo, ¿hay obstáculos al desarrollo de la actividad por el hecho de ser empresa de capital extranjero?). Las respuestas se codifican en una escala del cero al seis, de menos a más restrictivo. La OCDE argumenta que este sistema es objetivo porque no depende de las respuestas que los propios Gobiernos nacionales puedan dar sobre su propia actividad

Gráfico 9 Regulación sobre operadores extranjeros



Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/25/9/34634249.xls>

Gráfico 10 Regulación interior



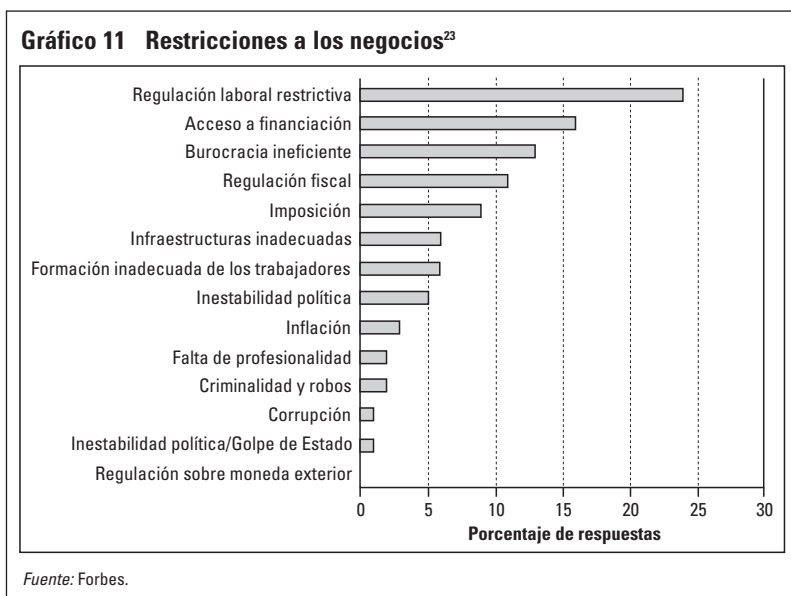
Fuente: Elaboración propia a partir de <http://www.oecd.org/dataoecd/25/9/34634249.xls>

*antitrust*²². De los gráficos se deduce que, si bien se han ido eliminando las barreras diferenciales que los operadores extranjeros tienen que afrontar para entrar a nuestros mercados, no se han reducido en cam-

22 Los indicadores de la regulación económica y administrativa de este análisis elaborado por la OCDE no incluyen requisitos relativos a los mercados financieros ni al uso del suelo. Además, el análisis se ocupa sólo de la regulación formal y, por lo tanto, no puede tratar temas de aplicación.

bio de forma satisfactoria aquellos obstáculos que tienen que ver con el desarrollo de la actividad económica dentro de nuestra economía.

De hecho, los estudios existentes sobre qué factores obstaculizan el desarrollo de los negocios en España muestran que entre las primeras causas aparecen las restricciones regulatorias y de tipo administrativo y burocrático. En el análisis realizado por Forbes para diferentes países se observa que la regulación laboral restrictiva y la burocracia son consideradas dos de las dos principales rémoras al desarrollo de negocios (Gráfico 11).



23 El análisis de Forbes abarca una serie de países en los que se solicita a los encuestados que de una lista de 14 factores seleccionen los cinco factores que más obstaculizan el desarrollo de un negocio en el país objeto de la encuesta y que los ordenen desde el 1 (el más problemático) al 5. Las barras del gráfico representan las respuestas ponderadas según sus *rankings*. Fuente: <http://www.forbes.com/media/pdfs/2004/cgindex/Spain.pdf>

Según los estudios realizados por las Cámaras de Comercio²⁴, este fenómeno tiene una incidencia notable sobre las PYMES y las empresas de nueva creación. En España, las encuestas ponen de manifiesto que las propias empresas consideran que su creación se encuentra obstaculizada por los trámites que deben satisfacer para entrar en el mercado. Para el 30,1% de las empresas jóvenes dichos trámites fueron un obstáculo muy importante, y otro 15,1% considera que los trámites para la creación fueron un obstáculo bastante importante. En conjunto, suponen un 45,2%, frente al 27,6% que opina que los trámites administrativos tienen muy poca importancia como obstáculo a la creación de una empresa²⁵.

Este hecho se ratifica cuando se realizan comparaciones internacionales. En particular, en el análisis efectuado por el Banco Mundial en su informe *Doing Business 2004*, se observa (Cuadro 15) que

Cuadro 15 Constitución de una sociedad mercantil²⁶

Variable	España	UE-14	UE-21	EE.UU.	OCDE	Mundo
Número de trámites obligatorios	11	8	8	5	6	10
Duración, en días	115	39	45	4	30	57
Coste, en % de la renta por habitante	16,4	12	15,3	0,6	10,2	91,9
Capital mínimo, en % de la renta por habitante	19,6	58	84,4	0	61,2	301

Fuente: Arruñada (2004) a partir de *Doing business 2004*, World Bank.

24 Fundación INCYDE. Pág. 18.

25 La OCDE también hace especial énfasis en el impacto que para las PYMES tienen las cargas regulatorias y administrativas y como su reducción resulta imprescindible. Véase OECD (2005).

26 El *World Bank* toma como referencia la constitución de una sociedad de responsabilidad limitada, de cinco socios, un capital equivalente a diez veces la renta por habitante y un nivel de ocupación de entre 5 y 50 trabajadores.

constituir un negocio en España es más lento y costoso que en otros países de nuestro entorno.

Pero no debe preocupar sólo qué incidencia tiene el marco normativo sobre la apertura de nuevos negocios. También hay que tener en cuenta hasta qué punto favorece el desarrollo de los negocios, potencia una relación ordenada entre las empresas, e impide o favorece la salida ordenada del mercado de las empresas que quiebran. El hecho de que el marco institucional no favorezca la salida de aquellos que, en principio, se han revelado más ineficientes constituye una barrera fundamental a la entrada al mercado de nuevos capitales y un obstáculo de primer orden a la asignación eficiente de recursos. El análisis del Banco Mundial recoge indicadores sobre algunos de estos aspectos esenciales de la actividad económica:

- Grado de dificultad para ejecutar un contrato, entendiendo por ello el recurso a la vía judicial para lograr el cobro de la transacción. Estos indicadores²⁷ hacen referencia al número de procedimientos o formalidades a cumplir, al número de días que puede tardar en resolverse el procedimiento desde el momento que se presenta la demanda para el cobro y al coste de los profesionales internos o externos implicados. También el World Bank elabora un índice de la complejidad que estos procedimientos civiles

27 La información se obtiene de encuestas a los responsables de los departamentos jurídicos de una selección de empresas privadas con datos de 2003. Se plantea un supuesto de cobro de deuda de un determinado importe (mitad de la renta *per capita* nacional) por vía judicial sin que se hay producido ningún incumplimiento en la prestación de bienes y servicios. World Bank (2004), página 109.

implican basado en una serie de subíndices²⁸. España es el tercer país en el ranking del índice de complejidad (83) por detrás de Guatemala (90) y Costa Rica (86), siguiéndole de cerca Panamá y Perú (82), El Salvador (81), Argentina (80) y Francia (79), muy lejos de los índices que arrojan UK (36) o Estados Unidos de América (46)²⁹.

- Indicadores³⁰ sobre el grado de facilidad para el cierre de empresas. En particular se contempla:
 - El coste del procedimiento, medido como tanto por ciento del valor de liquidación.
 - El tiempo necesario para que concluya el procedimiento de quiebra;
 - El grado de prioridad de los acreedores garantizados³¹.
 - Actuación judicial, esto es, hasta que punto los tribunales dirigen y resuelven el procedimiento concursal³².

28 Profesionales implicados, naturaleza de las actuaciones (orales, escritas...), nivel de prueba carácter de las alegaciones, otras formalidades, instancias de recurso... El índice toma valores de 0 a 100, significando esta última cifra mayor complejidad.

29 World Bank (2004), página 124-126.

30 En esta ocasión han respondido a la encuesta miembros de la Internacional Bar Association en relación con un supuesto particular de quiebra. World Bank (2004), página 112.

31 Un 100 quiere decir que cobran antes que se les paga antes que a los trabajadores, deudas fiscales y accionistas. Un 67 quiere decir que cobran los segundos y un 33 los terceros. Un cero supone que cobran antes todos los mencionados anteriormente

32 Se mide a su vez en tres dimensiones: si el juez nombra administradores sin restricciones, si los informes de los administradores son accesibles sólo al juez o también a los acreedores y si el juez decide sobre las actuaciones para reflotar la empresa. Un valor de 100 significa máximo grado de implicación de los tribunales.

- Un índice que resume el grado de éxito del proceso de insolvencia y que promedia los tres primeros índices, de cero a 100, donde 100 indica un mayor grado de eficacia en el proceso.

En el caso de España ni el tiempo empleado en el proceso ni los costes aparecen entre los más elevados del ranking, pero la seguridad del cobro de deudas para los acreedores privados está entre las más bajas (Cuadro 16).

Todo apunta a que el marco normativo español podría contribuir en mayor medida a favorecer la actividad económica y a reducir los costes de las empresas, mejorando la competitividad de nuestra economía y las posibilidades de crecimiento potencial. Ante esta conclusión procede analizar las diversas características del marco regulatorio y de su ejecución que explican estos hechos.

Cuadro 16

España		Cumplimiento de contratos	
Características económicas			
PIB per cápita	14.430	Número de procedimientos	20
Población	41.117.000	Tiempo (días)	147
Economía informal	22,6	Coste (% ingreso per cápita)	10,7
Origen legal	Francés	Índice de complejidad del proceso	83
Apertura de una empresa		Cierre de empresas	
Número de procedimientos	11	Tiempo declaración insolvencia (años)	1,5
Tiempo (días)	115	Coste declaración insolvencia	8
Coste (% ingreso per cápita)	16,4	Prioridad del acreedor hipotecario	33
Capital mínimo (% ingreso per cápita)	19,6	Eficacia del proceso	1
		Índice del éxito (promedia los 3 primeros)	84
		Índice de influencia judicial en el proceso	33

Fuente: World Bank. *Doing business 2004 report*.

3. El diagnóstico

A la hora de plantearse por qué y cómo las administraciones públicas en España interfieren y distorsionan la actividad económica, procede diferenciar a efectos expositivos los siguientes aspectos:

1. Quiénes regulan, puesto que la multiplicidad de administraciones derivada del desarrollo autonómico de nuestro Estado constituye un problema en sí mismo para las empresas.
2. Cómo se produce la actividad normativa y en qué medida se sirve al objetivo de favorecer la actividad económica.
3. Cuáles son los aspectos relativos a la ejecución normativa (*enforcement*) que más distorsionan la actividad empresarial.

3.1. Multiplicidad de administraciones

La Constitución otorga a las Comunidades Autónomas un extenso conjunto de competencias que, además, el propio desarrollo del Estado de las Autonomías y las Sentencias del Tribunal Constitucional (Recuadro 3) se han encargado de interpretar en sentido amplio.

Las administraciones autonómicas tienen incentivo a ejercer sus competencias en aquellas áreas en las que las tienen transferidas. Por ello, el desarrollo del Estado de las Autonomías se ha traducido en un crecimiento notable del tamaño de las administraciones autonómicas medido tanto en gasto como en volumen de funcionarios, tal y como se refleja en el Cuadro 17 y el Gráfico 12.

Recuadro 3 Un ejemplo de interpretación de las competencias autonómicas por parte del tribunal Constitucional: La sentencia sobre la Ley de Defensa de la Competencia

En 1999 el Tribunal Constitucional dictó sentencia en una serie de cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por el Gobierno vasco y el catalán³³. En cumplimiento de esta Sentencia se promulgó la Ley 1/2002, de 21 de febrero, de Coordinación de las Competencias del Estado y las Comunidades Autónomas en materia de Defensa de la Competencia y, a partir de entonces, varias Comunidades Autónomas han procedido a constituir órganos de defensa de la competencia.

Tal y como recuerda la exposición de motivos de la Ley 1/2002, los fundamentos jurídicos en los que el Alto Tribunal basa el fallo parten del reconocimiento de que la materia denominada «defensa de la competencia», como tal, no se halla atribuida expresamente al Estado por la Constitución. Por consiguiente, en la medida en que el conjunto de competencias atribuidas al Estado por la Constitución no lo impidan, puede corresponder a las Comunidades Autónomas en virtud de sus propios Estatutos.

Analizando los Estatutos de Autonomía, no existen referencias expresas a la defensa de la competencia, pero sí al «comercio interior». El Tribunal Constitucional entendió que esta materia engloba la «defensa de la competencia». La conclusión que de ello se desprende es que las Comunidades Autónomas que así lo han previsto en sus Estatutos tienen competencias ejecutivas en relación con el «comercio interior» y, por ende, con la «defensa de la competencia».

En efecto, se tiende a que existan tantos tribunales de defensa de la competencia, tantas agencias tributarias o tantas representaciones ante la Comisión Europea como Comunidades Autónomas, además de las estatales. Ello necesariamente se traduce en un incremento del

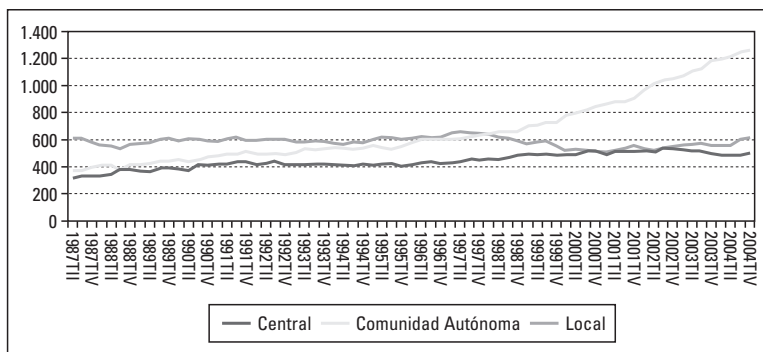
³³ Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1999, dictada en los recursos de inconstitucionalidad acumulados números 2009/1989 y 2027/1989.

Cuadro 17 Gasto público (en % sobre PIB total)

	Total*	Administración Central	Comunidades Autónomas
1995	45,02%	15,97%	6,46%
1996	43,71%	14,47%	6,73%
1997	41,79%	13,17%	6,72%
1998	41,36%	12,86%	6,92%
1999	40,21%	11,58%	7,24%
2000	38,89%	10,82%	10,84%
2001	38,34%	10,36%	10,95%
2002	38,66%	10,15%	12,39%
2003	38,11%	9,80%	12,74%
2004	38,64%	10,23%	12,97%

* Incluye Estado, Seguridad Social, otros Organismos, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales.
Fuente: Círculo de Empresarios a partir del Banco de España³⁴.

Gráfico 12 Empleados públicos (miles)³⁵



Fuente: INE.

34 La financiación de las Comunidades Autónomas, Círculo de empresarios, Madrid, 29 de septiembre de 2005. Disponible en:

35 Los datos de Central, Comunidad Autónoma y Local no recogen los datos correspondientes a empleados públicos en la seguridad social, en empresa pública e institución financiera pública ni otro tipo no clasificable.

gasto de las administraciones públicas y del número de funcionarios con el que cuentan. Pese a que el personal de la Administración Central se ha reducido ligeramente, ello no ha sido suficiente para compensar el aumento del personal en la administración local y, sobre todo, en la autonómica, que se ha triplicado en siete años.

Este crecimiento del tamaño de las administraciones autonómicas ha ido acompañado de una proliferación de actuaciones normativas y administrativas que tiene serias implicaciones para la economía española. Primero y fundamentalmente, porque la forma en la que se está procediendo al desarrollo normativo autonómico pone en riesgo la unidad del mercado; segundo, porque amenaza la eficiencia del sistema administrativo y, tercero, porque se traduce en un mayor riesgo de políticas intervencionistas.

Unidad de mercado

El desarrollo del Estado de las Autonomías ha ido acompañado de una mayor producción normativa por parte de las Comunidades Autónomas que afecta a todo tipo de parcelas de la actividad económica: el comercio minorista, la prevención de riesgos laborales, el transporte sanitario, las antenas radiofónicas o el vertido de residuos tóxicos. No hay análisis sobre un sector económico de la economía española que no tenga que hacer referencia a las diferencias en el marco regulatorio entre Comunidades Autónomas.

De hecho, se aprecia un doble fenómeno que puede parecer paradójico. Por una parte se produce lo que podríamos denominar un

efecto contagio. Es frecuente que las CCAA se miren entre sí y se «copien», interviniendo en ámbitos donde ven que otras lo hacen dentro de su marco competencial. Pero, al mismo tiempo, se observa lo que podríamos denominar un *efecto diferenciación*, puesto que por razones culturales, políticas y de falta de coordinación, la normativa que producen dista de ser homogénea. El objetivo que se persigue es, a menudo, subrayar el propio ejercicio de las competencias autonómicas y marcar la distancia con el resto. De hecho, este es un campo abonado para las contiendas políticas, porque los Gobiernos autonómicos de corte nacionalista o, simplemente, de signo diferente al central, tratan de marcar las diferencias a través de medidas que se distancien de las adoptadas por el partido que gobierna el Estado. Este tipo de estrategias no suelen atender a la racionalidad económica, sino a intereses que más tienen que ver con la estrategia política de cada partido.

El resultado de todo ello es que las empresas se enfrentan a un entramado normativo complejo y heterogéneo, lo que eleva los costes de cumplimiento y de información. El caso de la normativa de prevención de riesgos laborales es un claro ejemplo. Se trata de una normativa transversal que implica a varios Ministerios y a todas las Comunidades Autónomas y que ha tenido un amplio desarrollo e incidencia en las empresas en los últimos años. Esta política abarca aspectos tanto preventivos como sancionadores, con una intensa tutela de las administraciones autonómicas. Pues bien, todos los análisis sobre la eficacia coinciden en destacar los problemas de coordinación entre administraciones, que se plasman en la falta de armonización de los criterios preventivos entre autonomías, en la

duplicidad de inspecciones de sanidad y de trabajo dentro incluso de la misma administración autonómica y en el exceso de prevención formal. Se señala también que esta tendencia se ve agravada con las últimas reformas legislativas.

Otro ejemplo paradigmático es la instalación de infraestructuras de red de radiocomunicación. La descentralización de competencias en esta área dio lugar a una heterogeneidad y duplicidad de trámites tal que ha llegado a constituir un obstáculo al desarrollo de las telecomunicaciones en el ámbito de la telefonía móvil, donde sin duda los usuarios aspiran a usar el servicio en un ámbito superior al autonómico y pagan por ello. Con el fin de paliar esta situación, la Ley 32/2003, de 3 de noviembre, General de Telecomunicaciones, tuvo que ordenar la creación de un órgano de cooperación Estado-Comunidades Autónomas. Este órgano es la denominada Comisión Sectorial para el Despliegue de Infraestructuras de Radiocomunicación, que tiene como finalidad primordial impulsar, respetando las competencias de cada Administración Pública, facilitar y agilizar el despliegue de las infraestructuras de radiocomunicación, en especial las redes de telefonía móvil y fija inalámbrica. En las conclusiones de esta Comisión, bajo el epígrafe Duplicidad de Trámites y Simultaneidad de Actuaciones, se dice literalmente: *«La instalación de una estación base de telefonía móvil no es competencia exclusiva de una Administración Pública, sino que las tres Administraciones territoriales ejercitan concurrentemente distintos títulos competenciales sobre esta actividad. Esta realidad y complejidad competencial no hace sino introducir una mucho mayor complejidad administrativa, unos procedimientos más exigentes y exhaustivos, y un alargamiento de los plazos, sin que por ello se tenga que*

traducir en una mayor garantía y seguridad de la actividad desempeñada o en que las instalaciones realizadas se lleven a cabo en las condiciones adecuadas.» Tras ello, insta a una mejor coordinación de las actuaciones de las diferentes administraciones implicadas. Sus competencias le permiten ir más allá de la exhortación.

Descentralizar la toma de decisiones es necesariamente bueno. La teoría económica nos enseña que el contar con un marco normativo común, sin fracturas, favorece el aprovechamiento de economías de escala y reduce los costes de transacción. Las diferencias normativas no son perversas por sí mismas. Pero claramente lo son cuando fragmentan territorialmente la actividad económica de las empresas. Con ello se dificulta el aprovechamiento de las economías de escala y alcance, a la vez que eleva los costes del sistema productivo, todo lo cual supone un condicionante de primer orden para la competitividad de la economía española.

Este hecho resulta todavía más lamentable si tenemos en cuenta que una de las razones fundamentales que llevaron a España a integrarse en el Unión Europea fue precisamente que las empresas pudieran beneficiarse de operar en un mercado interior único donde las barreras comerciales o administrativas no fueran un impedimento para la libre circulación de bienes o servicios ni desincentivaran a las empresas a extender la escala de sus operaciones. En el actual contexto, podemos encontrarnos con que los beneficios de esa integración en un mercado más amplio queden contrarrestados por el hecho de que las empresas instaladas en territorio español tengan que hacer frente a costes artificiales a la hora de abordar la ampliación de la escala de su

negocio a territorios limítrofes. Esta rémora al crecimiento interno empresarial conduce a una fragmentación del tejido empresarial que condiciona sin duda la posición de partida de las empresas españolas a la hora de abordar otros mercados o nuevos negocios.

El actual clima político y la tendencia de fragmentación y complejidad en la regulación como consecuencia del desarrollo autonómico, lejos de suavizarse, se agrava. No debe caber ninguna duda de que ello tiene un coste en términos de eficiencia, inversión, posibilidades de crecimiento y creación de empleo (Recuadro 4).

Amenaza para la eficiencia

Hoy por hoy Estado, Comunidades Autónomas y Municipios intervienen de manera solapada sobre las mismas áreas y, de forma, a menudo, no coordinada. Por ejemplo, existen diferentes políticas de fomento de la creación de empresas a escala estatal, autonómica e, incluso, municipal cuya eficacia resulta cuestionable por la falta de coordinación.

Esta situación genera toda serie de ineficiencias. En primer lugar, supone dedicar a una determinada actuación de política social o económica un nivel de recursos superior a lo que socialmente sería deseable, en detrimento de la racionalidad del gasto público.

En segundo lugar, se elevan tremendamente los costes de información para las empresas. No hay más que hacer la prueba de tratar de recopilar para cualquier actividad económica un compendio de la normativa de aplicación de ámbito estatal, autonómico y local. El resultado

Recuadro 4 Costes de la falta de unidad de mercado

El informe Cecchini (1992)³⁶ resume los resultados del proyecto de investigación «El coste de la no-Europa» llevado a cabo bajo la dirección de Paolo Cecchini en 1988. El proyecto intenta estimar los costes de la fragmentación del mercado Europeo en mercados nacionales por la existencia de barreras técnicas, administrativas o fiscales y los beneficios económicos de suprimirlas.

Los resultados del estudio elaborado para 6 países (Alemania, Francia, UK, Italia, Bélgica y Holanda) se resumen en la siguiente tabla.

	Trámites aduaneros	Compras públicas	Servicios financieros	Efectos de la oferta	Total	
					Valor medio	Variaciones
Cambios relativos (%)						
PIB	0,4	0,5	1,5	2,1	4,5	(3,2 : 5,7)
Precios al consumidor	-1	-1,4	-1,4	-2,3	-6,1	(-4,5 : -7,5)
Cambios absolutos						
Empleo (millones)	200	350	400	850	1.800	(1.800 : 2.300)
Balanza presupuestaria (% PIB)	0,2	0,3	1,1	0,6	2,2	(1,5 : 3,0)
Balanza exterior (% PIB)	0,2	0,1	0,3	0,4	1	(0,7 : 1,3)

Fuente: Hermes e Interlink (OCDE).

Este análisis se realizó también bajo diversos escenarios para estimar los potenciales efectos positivos que se pueden producir por una política económica adecuada. Bajo un escenario de mayor rapidez en el reembolso de deudas públicas y de contención presupuestaria y reorientación del gasto hacia proyectos de infraestructura el PIB aumentaba un 7%.

Posteriormente en 1996, como parte del Single Market Review³⁷, se realizó un análisis para los llamados países de la periferia (España, Portugal, Grecia e Irlanda). El incremento del PIB para España derivado del mercado interior único fue estimado en un 9% del PIB.

36 Paolo Cecchini et al «Europa 1992. Una apuesta de futuro. Informe de proyecto de investigación “El coste de la no-Europa”». Alianza Editorial. Madrid 1988.

37 Economic Research Institute. The Single Market Review series, Subseries VI, Aggregate and Regional Impact. The cases of Greece, Ireland, Spain and Portugal. Comisión Europea, Junio 1996.

es frustrante. Es difícil encontrar compendios que reúnan tanta normativa dispersa y cambiante. Ello se traduce en un incremento de los gastos generales no productivos y del aparato corporativo de las sociedades, fundamentalmente de aquellas de mayor tamaño, que operan a escala nacional y tienen que relacionarse con múltiples administraciones autonómicas. Para las de menor tamaño y potencial abarcar un ámbito tan heterogéneo se convierte en una traba importante.

En tercer lugar, la maraña legislativa genera también mayores costes de información y gestión para las propias administraciones, que deben o deberían coordinarse. En la medida en que intervienen más y ello genera unos mayores costes de coordinación, se hace más difícil que el diseño de las políticas públicas sea eficiente.

En cuarto lugar, porque esta fragmentación de la actividad pública y la consiguiente elevación de los costes de información dificultan la vigilancia del adecuado funcionamiento de las normas. Algunos organismos como la OCDE han apuntado ya este riesgo en sus informes sobre España³⁸, en particular, en lo que se refiere a los aspectos de cumplimiento de las obligaciones tributarias. El hecho de que se descentralice la recaudación de los tributos y lleguen a existir 17 agencias tributarias puede entorpecer y encarecer las labores de inspección, en beneficio de los infractores.

En quinto lugar, las notables diferencias en las reglas de juego entre Comunidades autónomas no son neutrales desde el punto de vista de

38 Ver por ejemplo el *Economic Survey of Spain 2005*, Policy Brief, OCDE. Marzo 2005.

la inversión y la eficiencia asignativa. Las empresas no serán indiferentes a la hora de invertir en una Comunidad Autónoma donde los incentivos fiscales son más favorables o, sencillamente, su capacidad de obtener permisos o pasar los controles administrativos es mayor. Con ello se corre el riesgo de que el éxito en el mercado se obtenga, no compitiendo en la oferta de productos o servicios, sino dedicando un mayor tiempo a lo que podríamos denominar el «*arbitraje regulatorio*», esto es, arbitrar entre administraciones dónde se obtiene el trato más favorable. Esto no tiene por qué afectar sólo a la localización de empresas. También puede afectar a aspectos tales como dónde se matriculan las flotas de vehículos o se realizan sus inspecciones técnicas³⁹.

En definitiva, las empresas terminan por dedicar más esfuerzos a minimizar el impacto negativo de la regulación que a buscar oportunidades de negocio en los mercados. Todo ello, como es obvio, no resulta neutral desde el punto de vista de la eficiencia económica y de la competitividad de las empresas.

Mayor riesgo de injerencia administrativa

La experiencia acumulada en los últimos años nos revela que la propensión de las autoridades locales a interferir en el funcionamiento del mercado es mayor que la del Estado, al menos en el caso

³⁹ El impuesto de circulación para turismos y motocicletas presenta diferencias de hasta un 100% entre diferentes Comunidades Autónomas, según un informe realizado por la Federación de Consumidores en Acción (Facua). Según esta misma Asociación, los precios de la inspección técnica de vehículos (ITV) para turismos presentan diferencias de hasta un 647% (7,5 veces) entre diferentes comunidades autónomas.

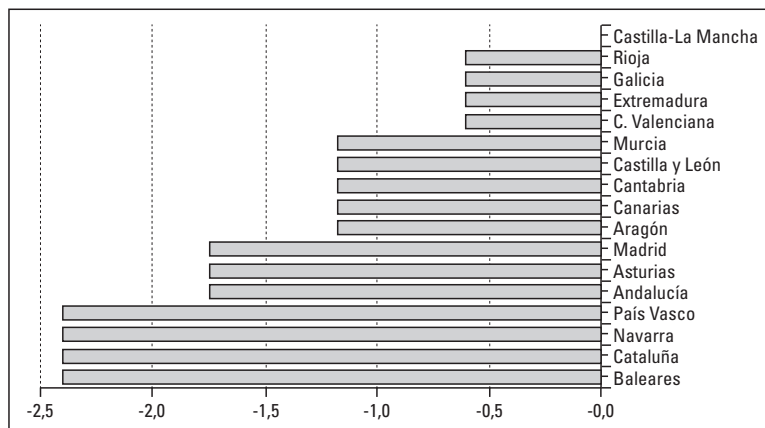
español. Un ámbito paradigmático a este respecto ha sido el comercio minorista, donde la actuación normativa en contra de la actividad económica y de los intereses del consumidor ha alcanzado grados insospechados. Las Comunidades han ejercido las competencias que les confiere la normativa estatal⁴⁰ para restringir las posibilidades de apertura en festivo e, incluso, decretar moratorias en la concesión de licencias de apertura de establecimientos comerciales, incluidos en algunos casos los supermercados. El coste de esta política ha sido elevado en términos de inversión y de empleo al final de la pasada década y principios de la actual. En 2002 la Asociación Nacional de Grandes Empresas de Distribución (ANGED) hacía público el dato de que las Comunidades Autónomas tenían paralizados un total de 51 proyectos de grandes superficies y centros comerciales, lo que suponía una inversión de 2.680 millones de euros y 17.250 empleos directos no creados⁴¹. Estos datos se ratifican por los estudios realizados por instituciones como el FMI o el BBVA. De acuerdo con este último (BBVA, 2004), aquellas Comunidades Autónomas que han impuesto más restricciones a la apertura de centros comerciales han sufrido un mayor impacto en términos de empleo (Gráfico 13 y Cuadro 18).

Son varios los factores que pueden contribuir a que las Comunidades Autónomas muestren una mayor propensión a intervenir sobre la actividad de las empresas y un menor respeto por los mecanismos de mercado. En general, la mayor cercanía a colectivos de votantes y grupos locales de presión puede hacer que la administración local

40 Ley 7/1996, de 15 de enero, de Ordenación del Comercio Minorista.

41 Cinco Días. Empresas. Lunes 4 de noviembre de 2002. hasta un 647% (7,5 veces) entre diferentes comunidades autónomas.

Gráfico 13 Efectos de las regulaciones territoriales en el nivel de empleo del sector servicios (%)



Nota: La magnitud del efecto estimado es sensible a la especificación de las variables que recogen la regulación en las CC.AA.

Fuente: Servicio de Estudios BBVA. Situación de España. mayo 2004.

tenga una mayor tendencia a protegerles o tenga menores grados de libertad para negarse a hacerlo. Además, el coste de tales medidas muchas veces no lo soportan las empresas establecidas en la región ni el consumidor local, o por lo menos no a corto plazo, luego el impedimento para su adopción es menor. Este comportamiento ha sido manifiesto en el caso antes citado de la distribución comercial, donde la discriminación en contra de los establecimientos de mayor tamaño fue una respuesta a las demandas de determinados colectivos de pequeños establecimientos minoristas. En estas condiciones, la captura del regulador se convierte en un riesgo al que hay que otorgar una probabilidad mayor. De hecho, los poderes locales pueden adoptar comportamientos oportunistas que les lleve a impulsar la actividad de empresas locales mediante la intervención administrativa,

Cuadro 18 Requisitos para la concesión de la segunda licencia autonómica a grandes establecimientos comerciales

	1	2	3	4	5	6	7	Total
Baleares	x	x	x				x	4
Cataluña	x				x	x	x	4
Navarra	x			x	x		x	4
País Vasco	x	x	x				x	4
Andalucía	x			x			x	3
Asturias				x	x		x	3
Madrid	x			x	x			3
Aragón	x						x	2
Canarias	x						x	2
Cantabria				x			x	2
Castilla y León	x						x	2
Murcia	x			x				2
C. Valenciana	x							1
Extremadura	x							1
Galicia	x							1
Rioja	x							1
Castilla-La Mancha								0

1. Gran establecimiento en función del municipio; 2. Gran establecimiento según distintos criterios; 3. Gran establecimiento dependiendo de la propiedad; 4. Restricciones especiales a los establecimientos de «descuento duro»; 5. Limitaciones especiales a establecimientos «medianos»; 6. Exigencia de un plan de viabilidad; 7. Moratorias a nuevos establecimientos.

Fuente: Tribunal de Defensa de la competencia.

fomentando lo que podríamos considerar políticas de campeones regionales. Este sesgo proteccionista es característico de todos los niveles de la Administración. Pero mientras que Bruselas constituye un freno más o menos efectivo a las veleidades proteccionistas de los gobiernos centrales de los Estados Miembros, el Estado español no tiene capacidad para interferir sobre las Comunidades Autónomas en aquellos ámbitos en que éstas tienen transferidas las competencias.

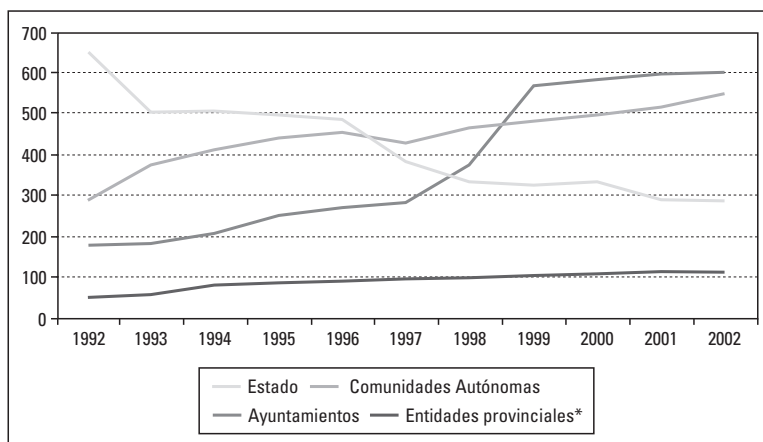
En esta línea proteccionista, las autoridades locales han revitalizado las políticas basadas en la concesión de ayudas públicas y en la

creación de empresas de capital y gestión públicas. Ha costado muchos años que este tipo de políticas perdiera preeminencia en la administración central. Sin embargo, en vez de aprender la lección y terminar de enmendar el problema, va camino de reaparecer con fuerza multiplicado por diecisiete.

De hecho, en un corto periodo de tiempo han aumentado las sociedades de capital público autonómico o municipal. Aquí hay que decir que no son las Comunidades Autónomas sino las Corporaciones Locales las que presentan una evolución más preocupante en cuanto a la evolución de su número (Gráfico 14).

Con todo, el número de empresas dependientes de las administraciones autonómicas va camino de triplicar a las de la administración

Gráfico 14 Evolución del Sector Público Empresarial



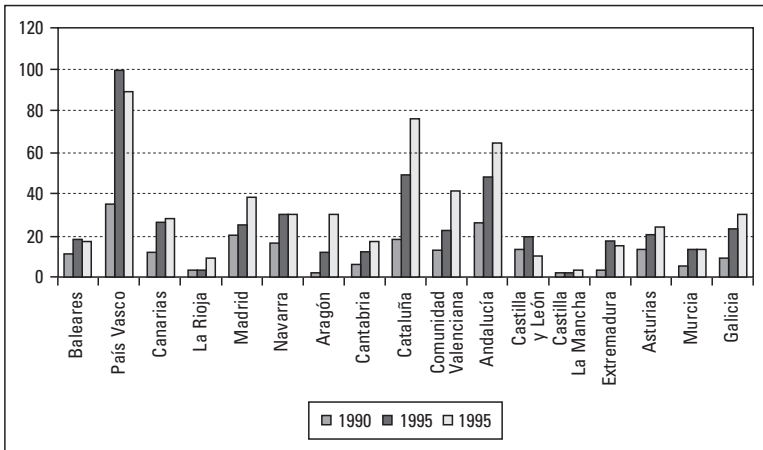
* Se incluyen Diputaciones Provinciales, Áreas Metropolitanas y Mancomunidades.
Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

central. En términos absolutos, destacan en particular las Comunidades de Euskadi, Cataluña y Andalucía, que suman más de un tercio del total (Gráfico 15).

Más allá de esta evolución del número de empresas, sería relevante un mayor análisis sobre el tamaño y la salud financiera de las empresas creadas. Pero lo cierto es que, por la falta de transparencia en la información a que la dispersión en las iniciativas públicas nos lleva, sabemos poco acerca de la estructura financiera de este nuevo sector público empresarial, lo cual resulta todavía más intranquilizador si cabe.

Con todo, hay indicios de la falta de salud económica de las cuentas de resultados de algunas de estas empresas, que conduce a

Gráfico 15 Evolución del Sector Público Empresarial en las Comunidades Autónomas



Fuente: Intervención General de la Administración del Estado (IGAE).

niveles de endeudamiento preocupantes. De acuerdo con un estudio en la Universidad de Granada, en el período comprendido entre 1993 y 1997 la situación financiera de las empresas públicas andaluzas mejoró levemente, pese a lo cual un 32% de estas compañías tenía un endeudamiento superior al 150% de sus recursos (López Hernández y Román Martínez, 2002).

Además de su innegable impacto sobre las finanzas públicas, este tipo de comportamientos resulta tremendamente nocivo desde el punto de vista de la competencia y los incentivos a la inversión. Las empresas privadas se ven obligadas a competir con agentes que carecen de restricción presupuestaria y para los que la remuneración al accionista no constituye un condicionante. En estas circunstancias, antes o después se reduce su estímulo a arriesgar sus recursos y su esfuerzo, lo que afecta negativamente a la inversión y a la productividad del sector o se traduce en un mayor coste de los bienes y servicios para el consumidor. Un análisis de las empresas públicas dependientes de cada Comunidad permite concluir que buena parte de ellas desarrolla actividades ya cubiertas por el sector privado, con quien compiten de manera directa. Esto pone en duda que estas empresas públicas estén cumpliendo con la finalidad que les otorga la ley: favorecer el interés general⁴².

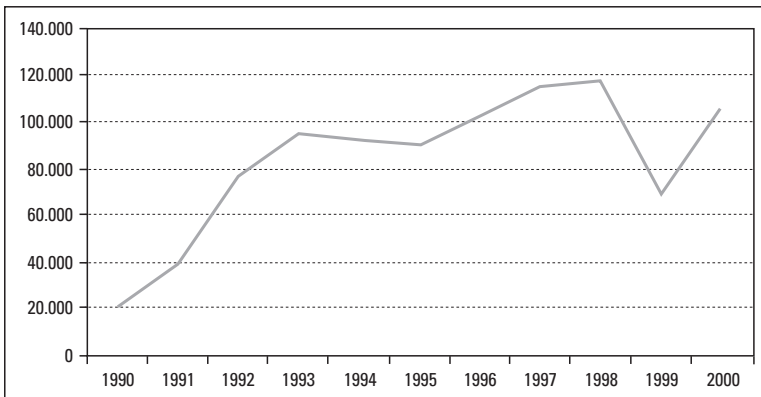
Un ejemplo paradigmático lo constituyen las televisiones públicas. Este es un ámbito donde existe probada experiencia de que la

42 De acuerdo con el artículo 53 de la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) «las entidades públicas empresariales son Organismos públicos a los que se encomienda la realización de actividades prestacionales, la gestión de servicios o la producción de bienes de interés público susceptibles de contraprestación».

actividad empresarial pública resulta muy costosa para el contribuyente y dudosamente eficiente⁴³. Al mismo tiempo, no ha sido posible en los últimos años aplicar medidas que corrijan de forma efectiva esta situación (Gráfico 16).

En vez de aprender de ello y despreciando el impacto que ello puede tener sobre las empresas privadas que se dedican a esta actividad las Comunidades Autónomas han optado por mantener canales públicas, más de uno en algunos casos, cuyo déficit no va a la zaga del de Radiotelevisión Española.

Gráfico 16 Pérdidas de RTVE (Millones de pesetas)



Fuente: Plan marco para la viabilidad del Ente Público RTVE, presentado conjuntamente por la SEPI y por la Dirección General en noviembre de 2002. Asociación para la Investigación y el Desarrollo de la Cultura Audiovisual (AIDEKA).

43 Según el Observatorio Europeo de lo Audiovisual, que realiza un estudio anual donde se analizan las cuentas de 550 empresas de televisión, públicas y privadas, Radiotelevisión Española (RTVE) es una de las empresas europeas de televisión que mayores pérdidas presenta.

3.2. Actividad normativa

Por severo que resulte, es necesario poner de manifiesto que en España se regula mal, porque hay un exceso de normas ineficientes y de una calidad pobre. Aún siendo muchos los factores que conducen a este resultado, no podemos dejar de mencionar los siguientes: la falta de análisis sobre las implicaciones de la regulación, el propio diseño de las normas, con demasiada frecuencia de naturaleza imperativa y con un alto componente discrecional, la complejidad del marco normativo y una excesiva inestabilidad.

Falta de análisis sobre las implicaciones económicas de la regulación

El diseño de las normas no va acompañado habitualmente de un análisis que permita conocer si realmente las mismas sirven a los fines que se persiguen y cuáles son sus efectos. No se realiza un ejercicio riguroso de definición clara de los objetivos y de análisis de cómo las medidas propuestas contribuyen al logro de los mismos. Se pierde de vista, por otra parte, la regla de oro que debiera cumplir toda norma: De entre las posibles soluciones factibles para alcanzar el objetivo propuesto se debe elegir la de mínima distorsión sobre el mercado.

Esta falta de análisis riguroso lleva a un cuerpo normativo que resulta paradójico y poco coherente desde el punto de vista económico. Por ejemplo, en materia de alquileres de vivienda, figura que las autoridades pretenden supuestamente incentivar, la vigente ley de

arrendamientos urbanos⁴⁴ exige que los contratos de alquiler se celebren por un plazo de cinco años prorrogables. La fijación de un plazo determinado en cualquier contrato supone una mayor inflexibilidad en el mismo y, por tanto, mayores posibilidades de que a una de las partes no le interese en esas condiciones. Este tipo de medida resulta incoherente con el objetivo de fomentar el alquiler y, en general, con el propósito de crear un marco regulatorio que favorezca las relaciones económicas entre los agentes. El afán de tutela excesiva sobre determinados colectivos de usuarios suele terminar por volverse en contra del interés de aquellos a los que supuestamente se pretende proteger.

En la misma línea, ante la presunción de que la competencia en precios en el sector de los carburantes no se desarrolla todo lo vigorosamente que debiera, en un paquete de medidas se estableció la necesidad de que en cada gasolinera se exhibiera el precio de los establecimientos más cercanos, de manera que el consumidor pueda establecer comparaciones. Este tipo de medida, además del coste que pueda conllevar para las empresas y la administración en términos de puesta en práctica y de vigilancia, supone oficializar mecanismo de coordinación de precios entre los establecimientos más próximos, lo que probablemente no sea lo más conveniente si se supone que el mercado de verdad está cartelizado.

De la misma manera que —al menos teóricamente— se debe tener en cuenta cuál es el impacto presupuestario de una norma, se debería igualmente valorar cuál es su impacto sobre los consumidores y sobre las empresas, para asegurarse de que realmente son eficaces para los

44 Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos.

objetivos previstos y que sus beneficios no se ven contrarrestados por los costes que imponen a los agentes económicos. A este respecto, hay que tener presente que no sólo tienen efectos económicos las normas sectoriales. El cumplimiento de las obligaciones recogidas en la regulación fiscal, sobre etiquetado o sobre medioambiente tiene costes directos e indirectos para multitud de empresas y requiere de un análisis coste-beneficio que asegure que las normas no contienen restricciones innecesarias o excesivas para los fines que se pretenden.

No cabe duda que un mayor control a este respecto eleva el coste de regular. Sin embargo, socialmente resulta más barato que se invierta un poco más en mejorar la calidad de la regulación en vez de trasladar a usuarios y empresas el coste derivado de innecesarias cargas administrativas y de medidas que redundan en contra de la actividad económica y el interés de los propios usuarios.

Naturaleza de las normas

Tal vez por tradición jurídica, en España existe una acusada tendencia hacia las normas imperativas en detrimento de las dispositivas. Las normas dispositivas pueden ser modificadas a voluntad de las partes que mantienen una relación comercial cuando éstas así lo expresan en el contrato. El objeto de este tipo de reglas es solucionar problemas de asimetría en la información, proporcionando a los contratantes una solución estandarizada a los problemas más típicos o comunes que suelen plantear los contratos y reduciendo en definitiva los costes de transacción. En cambio, las normas imperativas son de obligado cumplimiento por una parte o por ambas.

En el ejemplo de los contratos de arrendamiento que antes mencionábamos, no da lo mismo que la normativa diga que el contrato tendrá un plazo de cinco años salvo que las partes pacten algo en contrario a que la ley obligue al arrendador a que esa sea la duración mínima del contrato. Cuando la regulación, por las razones que fuere, resulta ineficiente, bajo normas dispositivas las partes pueden voluntariamente escapar de sus efectos a bajo coste. Sin embargo, la regulación imperativa eleva desmesuradamente los costes para buscar soluciones alternativas, lo que ya es de por sí una carga para los agentes económicos (Arruñada, 1999).

Esta tendencia por lo imperativo está íntimamente relacionada con un excesivo recurso a la autorización administrativa. Si se reflexiona sobre ello, el inicio de cualquier actividad económica está sometido a cargas administrativas relativamente fuertes. La práctica habitual no consiste en enunciar criterios objetivos que las empresas sean responsables de cumplir y se verifiquen en su caso *ex post*. Lejos de ello, el desarrollo de la inmensa mayoría de las actividades sólo se puede realizar bajo autorización. Y no una, sino varias.

Como ya mencionábamos, España no sale muy bien parada en las comparaciones internacionales en lo que se refiere a la constitución de negocios: establecer un negocio en España resulta relativamente más lento y costoso que en otros países de nuestro entorno. A ello probablemente contribuyen varios factores, como la existencia en muchas ocasiones de una pluralidad de autorizaciones para desarrollar una misma iniciativa empresarial, sin que la ventanilla única termine de ser una realidad. También incide la complejidad de

los trámites administrativos a cumplimentar y el coste relativamente elevado del asesoramiento profesional para ello. La Ley 77/2003, de 1 de abril, de la Sociedad Limitada Nueva Empresa (SLNE) pretendía simplificar los obstáculos administrativos para la puesta en marcha de nuevas empresas. Sin embargo, y pese a las ventajas fiscales que concede, no ha tenido éxito. El número de empresas creadas por este procedimiento es muy bajo con respecto al ordinario y los plazos medios de tramitación son muy similares. Realmente no ha supuesto la eliminación de trámites ni la creación de una verdadera ventanilla única, sino la creación de una ventanilla adicional.

En determinados casos, además, sucede que los requisitos para que una actividad resulte permitida no están basados en criterios suficientemente objetivos. La administración puede reservarse un cierto margen de discrecionalidad a la hora de decidir si los requisitos para el desarrollo de la actividad se cumplen o no. Éste es un rasgo regulatorio preocupante, por cuanto las empresas tienen que soportar una mayor carga derivada de procedimientos más complejos y lentos y una mayor incertidumbre, amén de las posibles corruptelas que se puedan producir.

Complejidad e inestabilidad del marco normativo

Resulta básico para la actividad económica disponer de un marco normativo sólido y estable. Cuando esto no sucede la regulación es causa de incertidumbre, que perjudica a las decisiones de inversión de las empresas y puede tener además otros efectos perversos. En efecto, los ambientes de incertidumbre regulatoria favorecen la actuación

de grupos de presión que pretenden aprovechar la coyuntura para asegurarse en los despachos sus beneficios, en detrimento del adecuado funcionamiento del mercado.

Por otra parte, resulta manifiesto que el entramado regulatorio debe buscar la simplicidad. Cuanto más compleja sea una regulación menor será la probabilidad de que resulte eficiente y genere los mínimos costes y distorsiones. De ahí que haya que buscar soluciones lo más sencillas posibles, que faciliten el cumplimiento de las normas y la vigilancia de sus efectos.

Por las razones expuestas al hablar de los diferentes niveles de la administración en España, nuestro marco normativo no se puede considerar sencillo, ni siquiera que camine hacia la simplificación. Todo lo contrario, asistimos a un proceso de producción normativa creciente que incrementa la complejidad y aumenta los costes de cumplimiento que soportan las empresas que operan en España. Todo ello tiene profundas implicaciones económicas. En primer lugar, supone una carga desigual, mayor en términos relativos para las pequeñas/medianas empresas. Este hecho es especialmente preocupante si tenemos en cuenta el papel preponderante que este tipo de empresas tiene en nuestra economía. En segundo lugar, la ejecución y supervisión de un marco normativo complejo absorbe mayores recursos públicos.

A ello debe sumarse que el marco normativo resulta excesivamente inestable en algunos ámbitos. Esta inestabilidad se debe, en buena medida, al juego político. Los partidos predominantes no están siendo

capaces de llegar a pactos coherentes en estas materias de gran calado para la sociedad y la economía españolas. En consecuencia, su alternancia en el poder da lugar a reformas que tienen más de oportunidad política que de marco coherente para el desarrollo de la actividad. Por otra parte, el hecho de que las reformas se hagan en muchas ocasiones de forma precipitada y sin atender a la calidad técnica de la norma lleva a que sea pronto necesaria su revisión para corregir aquellos aspectos en los que equivoca el tiro o que resultan sencillamente inaplicables a veces.

Con independencia de lo anterior, la propia tendencia a interferir en exceso en el mercado conduce a marcos normativos que favorecen la inestabilidad. Es el caso de un sector clave hoy en día para el desarrollo económico como es la industria de las telecomunicaciones. Esta vez la feliz iniciativa no es oriunda de nuestro territorio, sino que procede de Bruselas. El *Nuevo Marco Regulatorio en materia de Telecomunicaciones*⁴⁵ define una serie de mercados donde pueden existir operadores que deban estar sujetos a regulaciones específicas a la vista de su poder de mercado. A partir de ahí, deja que cada uno de los reguladores competentes en cada país determine si hay operadores que deben ser declarados dominantes e imponga las correspondientes obligaciones. Estas con frecuencia se traducen en dar acceso a terceros a sus infraestructuras y ofrecer el servicio a precios regulados. El impacto del tipo de obligaciones sobre la rentabilidad de los operadores puede ser significativo. Este impacto se puede

45 Directiva 2002/21/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 7 de marzo de 2002 relativa a un marco regulador común de las redes y los servicios de comunicaciones electrónicas (Directiva marco).

amplificar como consecuencia de la incertidumbre, dado que la regulación se revisa con carácter anual y no está sujeta a criterios tasados. Sin entrar a valorar la pertinencia de este tipo de obligaciones desde el punto de vista de la competencia, es un hecho que el escenario que dibuja el Nuevo Marco Regulatorio no resulta alentador para la inversión. Por otra parte, supone un innegable derroche de recursos tanto para la administración como para las empresas, porque todos se ven implicados en un procedimiento de revisión casi continuo que, además, puede terminar siendo perverso porque fomenta situaciones de captura del regulador.

3.3. Ejecución de las normas (enforcement)

Como veíamos anteriormente, la carga para las empresas reside no ya en el hecho de solicitar una autorización, sino en las características del procedimiento de tramitación, en particular, en cómo de complejos y lentos sean los trámites. Ello nos recuerda que, en general, no sólo la normativa, sino también la forma en la que la misma se aplica o se revisa y, más en general, la propia actuación de las administraciones pueden afectar al comportamiento de los agentes económicos.

A este respecto hay cuatro aspectos que nos parecen de especial relevancia porque constituyen una fuente de distorsiones y cargas para la actividad de las empresas en España: la incapacidad de cumplir las normas, la falta de una valoración *ex post* de las mismas, los procedimientos de revisión judicial y la aplicación discriminatoria cuando participa el sector público en los mercados.

La incapacidad de cumplir las normas

Una normativa innecesariamente compleja y alejada de la realidad no garantiza la consecución de los objetivos que pretende. Sólo garantiza su propio incumplimiento. No es realista imponer medidas que ocasionen en las empresas o en los ciudadanos un coste desorbitado, ya sea en términos económicos directos o de mera adaptación a las nuevas circunstancias. De la misma manera, tampoco lo es imponer a la administración el deber de garantizar el cumplimiento de unas disposiciones cuya vigilancia impone un coste desmedido.

Legislar de manera que el cumplimiento de la norma no quede garantizado tiene un profundo efecto negativo, porque invita de partida al incumplimiento y ocasiona el desprestigio del marco normativo.

Falta de valoración *ex post*

Al menos en el caso de España, sorprende la falta de análisis *ex post* de los resultados de una norma. En general, no se hacen valoraciones técnicas rigurosas que permitan identificar si las medidas adoptadas resultan eficaces para los objetivos que se persiguen y si éstos se alcanzan con el mínimo coste tanto desde el punto de vista de la administración como de las empresas. Un análisis en esta línea permitiría saber, por ejemplo, si realmente el plazo de cinco años en los contratos de arrendamiento ha sido útil para fortalecer el mercado del alquiler o si constituye una restricción innecesaria. También se podría valorar cuál está siendo el impacto real de las medidas de las diferentes administraciones públicas de apoyo a la creación de

empresas, de tal forma que pudieran eliminarse aquellas que resulten redundantes o menos efectivas.

Este tipo de valoración resulta útil para aprender de los errores y de los aciertos, para prevenir posturas demagógicas y apriorísticas y para evitar la propagación de fórmulas regulatorias por «efecto imitación» cuando, sin embargo, pueden tener resultados perversos. Constituye además una medida preventiva, porque probablemente se regule «mejor» sabiendo que habrá después un examen de los resultados.

Revisión judicial

No basta con que las normas sean adecuadas sobre el papel. Hay que asegurar además la eficacia en su ejecución. En ello resulta pieza clave el poder judicial, tanto por su capacidad de revisar las normas y decisiones administrativas, como de resolver los conflictos entre partes relacionados con la aplicación de una norma.

Como se ha comentado, en los últimos años las normas se han multiplicado exponencialmente y su complejidad ha ido en aumento en muchos ámbitos. Ello unido a la también mayor complejidad de la economía y de las relaciones entre agentes favorece el aumento de número de casos ante las instancias judiciales. Aunque se han hecho esfuerzos, lo cierto es que los recursos y capacidad de la Justicia no han evolucionado en paralelo. El tiempo de tramitación de los expedientes o la especialización de los jueces al tratar de materias económicas son factores que cuestionan la eficacia de las normas en determinados ámbitos y que causan un coste adicional a las empresas.

Intervención del sector público

El sector público no sólo es ente regulador. También actúa como agente económico involucrado en negocios mercantiles. En estos casos, resulta especialmente peligroso que se pueda arrojar un trato de favor, discriminando en contra de la iniciativa privada o extralimitándose en el uso del poder de mercado que su posición le confiere.

Esto puede suceder no sólo cuando la administración actúa como oferente, sino también como demandante de bienes y servicios. Este es el caso, por ejemplo, en materia de plazos de pago. A pesar de la regulación existente, los plazos en los que están pagando las administraciones públicas algunos suministros son muy elevados. Ello supone que las empresas proveedoras soportan el coste financiero y que los contribuyentes afrontamos un gasto público mayor vía el pago de intereses de mora. Este hecho alcanza situaciones intolerables en lo que se refiere al pago de medicamentos por parte de las Comunidades autónomas, donde en algunos casos se superan de forma sistemática los 300 días de retraso.

3.4. Conclusiones

Del repaso realizado se deduce que la organización administrativa tiene unas consecuencias de gran alcance sobre la actividad económica.

1. Se aprecia un exceso de intervención de carácter imperativo que pretende una tutela sobre los consumidores y las empresas que

restringe la libertad de actuación de los agentes económicos de manera innecesaria.

2. La intervención en paralelo y de forma no coordinada de los diversos estamentos administrativos conduce a un entramado de normas complejo, fragmentado e incluso incoherente, que amenaza con compartimentar el mercado nacional.
3. Esta compartimentación del mercado obstaculiza el aprovechamiento de las economías de escala y alcance y disminuye la intensidad competitiva por la existencia de mayores barreras a la entrada. Ambos factores condicionan la actividad de las empresas y, con ello, la inversión y el crecimiento económico.
4. La complejidad y fragmentación del marco normativo tiene un coste para las empresas, que tienen que destinar mayor cantidad de recursos a cumplir con la normativa detrayéndolos de actividades productivas. Estos mayores costes redundan en precios más altos y en una menor competitividad de las empresas españolas. Este excesivo coste puede favorecer el auge de la economía sumergida.
5. La incertidumbre regulatoria afecta de forma negativa a las decisiones de inversión, lo que compromete la productividad y el crecimiento de la economía.
6. La discrecionalidad a la hora de adoptar normas o de ejecutarlas distorsiona el funcionamiento del mercado, en la medida en que

afecta a los incentivos de los agentes. No necesariamente consigue mejores resultados el más competitivo.

7. Determinados agentes económicos, en especial grandes empresas, pueden tener mayores incentivos a destinar sus recursos a actividades de lobby y de captura del regulador en detrimento de su *core business*.
8. El peso de la carga regulatoria y administrativa puede suponer una especial desventaja competitiva para las pequeñas y medianas empresas y condicionar sus posibilidades de desarrollo.
9. El exceso de intervención y la complejidad innecesaria no sólo suponen una carga para los administrados. También se traduce en un mayor coste para la administración, que se ve involucrada en actuaciones que consumen sus recursos sin obtener resultados que se traduzcan en un claro beneficio. Ello implica un gasto público dedicado a fines que no son socialmente deseables ni económicamente eficientes y un menor ingreso en la medida que potencie la economía sumergida.
10. Un marco normativo excesivamente complejo y alejado de la realidad puede incentivar su incumplimiento y su desprestigio.

En definitiva, un exceso de carga regulatoria deteriora la eficiencia productiva, asignativa y dinámica de la economía. La eficiencia productiva, porque las empresas se ven obligadas a destinar parte de sus recursos a actividades que no son productivas y porque ven éstas

obstaculizadas por procedimientos administrativos que alargan el periodo de tiempo necesario para rentabilizar sus inversiones. La eficiencia asignativa, porque socialmente se están dedicando recursos a fines que no son los más eficientes, lo que tiene un alto coste de oportunidad. La eficiencia dinámica, porque al detraer recursos de la inversión productiva y al afectar a los incentivos de las empresas se alcanzan niveles de inversión inferiores a los que se darían en un marco normativo que primara la actividad económica. Al mismo tiempo, la distorsión en los estímulos de los agentes económicos puede dirigir los recursos a fines que no sean los económicamente racionales.

El resultado de todo ello será unos mayores costes productivos, mayores precios, una menor productividad de las empresas y una menor competitividad de la economía. En definitiva, la senda de expansión del PIB será más plana que la que se daría en caso de disponer de un marco normativo y una actuación de las administraciones que primara en mayor medida la iniciativa privada y el esfuerzo empresarial, la inversión y la actuación eficiente de las Administraciones Públicas.

4. Líneas de actuación

A la vista del anterior diagnóstico resulta obligado plantearse qué puede hacer la sociedad española para aligerar el lastre regulatorio que atenaza su crecimiento.

Al explorar posibles medidas que mitiguen los problemas regulatorios expuestos nos encontramos con diversas dificultades. En pri-

mer lugar, lo vasto del ámbito regulatorio al que nos referimos. Como ya se ha señalado, gran parte de la normativa y de la actuación de las administraciones públicas tiene efectos económicos incuestionables. No se trata de un problema concreto que afecta al crecimiento de un sector, sino de muchas distorsiones dispersas que aisladamente pueden no tener un gran impacto en el PIB, pero que conjuntamente sí suponen un grave condicionante.

En segundo lugar, el hecho de que las soluciones a este problema pasen principalmente por una voluntad política de regular y actuar siendo respetuosos con las empresas y el mercado constituye otra dificultad de gran alcance. Los objetivos políticos de corto plazo suelen pesar más que los efectos dispersos y más a largo plazo que impone una regulación ineficiente. Probablemente sólo es de esperar una reacción política si existe presión desde la sociedad y desde el empresariado.

En tercer lugar, no hay que perder de vista lo complejo de cualquier cuestión que desde un punto de vista jurídico o político pueda interferir en el desarrollo autonómico. El marco constitucional español confiere unos amplios poderes legislativos y ejecutivos a las Comunidades Autónomas y, en cambio, no prevé mecanismos de coordinación o disciplina eficientes. En estas circunstancias, la coordinación de las políticas públicas es una cuestión de voluntad política y no parece que esta sea por ahora la línea en la que se avance.

A todo ello hay que añadir un impedimento adicional muy arraigado en el caso español: la cultura de desprestigio del esfuerzo empresarial, de desconfianza hacia las empresas —especialmente si son

grandes y tienen éxito— y una interpretación perversa de lo que resulta equitativo y solidario. El beneficio de las empresas que arriesgan sus recursos en una actividad productiva se observa como algo casi ilícito y expropiable. Sin embargo, socialmente no se considera reprochable que un trabajador que se queda sin empleo y puede tener acceso a uno nuevo opte por permanecer inactivo cobrando el paro a costa del resto de contribuyentes. En estas circunstancias, es más difícil que cale la idea de que es necesario luchar contra el exceso de legislación imperativa que recorta la libertad de empresas y afecta negativamente a sus beneficios y con ello, al conjunto de la economía.

En estas condiciones, hablar de remedios para los problemas descritos no resulta fácil. Con todo, hay determinadas actuaciones que se podrían poner en práctica. Pero para que ello resulte posible hay algo que previamente resulta indispensable: tomar conciencia.

4.1. Toma de conciencia

No es posible solucionar un problema tan complejo como éste sin tomar antes conciencia del mismo. El hecho cierto es que ni en el ámbito político ni en lo social ni, lo que es más llamativo, a nivel del empresariado, se considera un ámbito de actuación donde sea necesario realizar serios esfuerzos.

Otros países si han dado ya algunos pasos en este sentido, un ejemplo claro es el Reino Unido. En este país comenzó a operar en 1997 la «Better Regulation Task Force» (BRTF), un organismo independiente

encargado de asesorar al Gobierno para asegurar que la regulación y su aplicación se ajustan a los cinco Principios de la Buena Regulación. Estos cinco principios establecen que una buena regulación debe ser:

- Proporcionada: la administración tan sólo debe intervenir cuando sea necesario. Los remedios deben ser apropiados al riesgo creado y los costes se deben identificar y minimizar.
- Responsable: Los reguladores deben ser capaces de justificar sus decisiones y deben estar sujetos a inspección pública.
- Consistente: Las reglas de las administraciones deben ser coherentes y deben implementarse de manera justa.
- Transparente: La administración debe ser abierta y propiciar regulaciones simples y «amistosas» para los usuarios.
- Concreta: La regulación debe centrarse en el problema y minimizar los efectos colaterales.

La BRTF se pronuncia sobre la calidad de la regulación, tanto de la ya existente como de las nuevas propuestas, y lleva a cabo estudios sobre cuestiones regulatorias particulares. Los ministros deben dar su respuesta a sus informes en el plazo de 60 días a partir de su publicación.

Desde los organismos internacionales y desde determinados foros se quiere llamar la atención de los diferentes países sobre la necesidad de reducir las cargas administrativas. Para ello, realizan estudios comparativos basados en indicadores que elaboran y que tratan de reflejar cómo inciden diversos factores y, en particular, las cargas administrativas en el desarrollo de los negocios.

Como se ha comentado, la OCDE ha elaborado un amplio estudio a este respecto que abarca el periodo 1998-2003. Pero no es la única institución. El Banco Mundial ha elaborado una nueva base de datos, también ya citada, que pretende ofrecer información sobre la calidad del marco institucional en el que se mueven las empresas en cada país a la hora de fomentar la actividad económica y que ya se ha traducido en un primer informe, *Doing Business 2004*, que tiene vocación de ser anual.

Este tipo de iniciativas resultan valiosas en la medida en que sirvan para que los Gobiernos y, en general, las administraciones públicas cuando regulen sean más conscientes de la necesidad de reducir al máximo cargas administrativas.

4.2. Algunas propuestas

Siendo posibilistas, no cabe en modo alguno pensar en la revisión de todo el marco normativo. Pero sí en algunos mecanismos de control que aseguren una producción normativa y una actuación de las administraciones más eficaz y acorde con los objetivos de crecimiento económico sostenido.

En la situación actual para las administraciones es fácil y poco costoso regular. El coste de la regulación lo soportan «otros», lo cual no deja de constituir una externalidad negativa. La teoría económica nos dice que para solucionar este tipo de externalidades negativas hay que introducir medidas que contribuyan a evidenciar el coste de la regulación, para que las administraciones lo internalicen en sus decisiones. Al mismo tiempo, hay que elevar el coste que le supone a las propias

administraciones el regular. Por tanto, el tipo de mecanismos a introducir deberá procurar que se traslade la carga de las normas imperativas de los ciudadanos y empresas a las administraciones. Si regular es más costoso —en términos de esfuerzo, de responsabilidades a exigir a los *policy makers* y de reputación— la producción normativa se reducirá y su calidad tenderá a mejorar.

Poda legislativa

Si bien es cierto que no cabe pensar en una revisión de 180º al marco regulatorio, si se puede avanzar en la línea de simplificar la normativa allí donde sea posible. Las administraciones con competencias sobre un determinado sector deberían marcarse objetivos temporales de revisión del marco normativo a efectos de lograr aligerarlo, buscando la reducción de la carga para los administrados.

En esta línea la Comisión Europea ha puesto en marcha una iniciativa de simplificación normativa: *Less red tape= More growth*⁴⁶. Con ella se busca clarificar el balance entre costes y beneficios de la regulación con vistas a reducir las cargas administrativas que restringen la actividad económica en el marco de los países de la UE. Con este fin, la Comisión ha lanzado un paquete de iniciativas que contemplan mejorar el análisis del impacto de las medidas, una mayor simplificación administrativa y buscar alternativas a la regulación de tipo imperativo, ámbito en el que también ha lanzado propuestas la BRTF británica.

46 IP/05/311, Bruselas, marzo 2005.

El riesgo de este tipo de actuaciones es que puedan acabar convirtiéndose en mera burocracia, que sólo sirvan para cargar a los funcionarios de informes y a las empresas de encuestas. Por ello, es necesario abordar la cuestión como una iniciativa al más alto nivel, en la que el Gobierno —central o autonómico— marque ámbitos de revisión obligatoria y un calendario de actuaciones que pueda ser objeto de seguimiento.

De hecho, a falta de otro tipo de mecanismos, para incentivar a las Comunidades Autónomas a seguir este tipo de iniciativas podrían establecerse *rankings* que evaluaran mediante índices en que ámbito territorial los ciudadanos se benefician de una mayor simplificación normativa y qué administraciones autonómicas están haciendo mayores esfuerzos por mejorar la situación. La de este tipo de información a la opinión pública suele tener un efecto poderoso, que obliga a los gestores públicos a emprender actuaciones. No es necesario, por cierto, que estos *rankings* los elabore la propia administración. De hecho, puede ser más positivo que los pongan en marcha instituciones privadas que tengan por objeto promover el debate y crear opinión.

Justificación de las restricciones

Deben establecerse controles que obliguen al menos a justificar aquellas normas que pueden tener un impacto sobre la competencia y sobre la actividad económica de las empresas. Dado que el mercado y la libertad de empresa constituyen la regla general, cuando se contravengan debería hacerse explícito y dar una justificación de su necesidad.

Una posible vía para instrumentar este control sería que el departamento que propone la norma viniera obligado a presentar memoria sobre su impacto⁴⁷. En este informe se debería: a) explicitar sus implicaciones sobre las empresas y la actividad económica y b) justificar la necesidad de la restricción que imponen y la ausencia de alternativas viables menos lesivas. Sería necesaria la publicidad de este informe y la posibilidad de que puedan presentar objeciones al mismo la futura Comisión de Competencia o las propias organizaciones empresariales.

Este tipo de mecanismo no deja de tener limitaciones, fundamentalmente que su rigor depende de la voluntad política de promoverlo y acatarlo. Pese a ello, hacerlo imperativo puede servir para incrementar la transparencia, obligar a una mayor reflexión sobre los efectos de la regulación y desincentivar la aprobación de normas con claros efectos negativos para las empresas y la economía.

Evitar barreras de entrada

Se debe evitar en lo posible que las autorizaciones constituyan una barrera al desarrollo de una actividad económica en detrimento de la iniciativa privada y de la inversión. Para ello, es fundamental evitar la acumulación de autorizaciones por parte de diversas administraciones para el desarrollo de una actividad. Además, cuando sea necesario recurrir a un régimen de autorización, ésta debe basarse en

47 El Tribunal de Defensa de la Competencia propuso al Gobierno una iniciativa similar en su informe *Remedios Políticos que pueden favorecer La Libre Competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios* (1993).

requisitos tasados y objetivos, evitando en la medida de lo posible conceptos ambiguos o abstractos que queden pendientes de la interpretación de la autoridad administrativa. Todo régimen de autorización que no cumpla razonablemente tales requisitos debería ser impugnabile por los administrados.

Control *ex post*

Si realmente se quiere mejorar la eficiencia de la normativa es necesario disponer de mecanismos de control *ex post* que informen de la eficacia de la norma para alcanzar los objetivos previstos y las posibles distorsiones que genera sobre los agentes económicos. Esto redundará a favor de la calidad normativa. Esta medida sólo será realmente efectiva si se regula que para las normas que se aprueben sea obligatorio para la administración que las promueven su control *ex post*. Por control *ex post* hay que entender el grado de cumplimiento de los objetivos perseguidos así como los efectos colaterales de la normativa. El hecho de que las administraciones tengan que dedicar recursos a rendir cuentas de forma pública sobre la eficacia de las disposiciones que aprueban es algo que puede desincentivar la extralimitación y la ineficacia regulatoria, además de constituir un derecho fundamental de los ciudadanos.

La creación de la Agencia de Valoración de las Políticas Públicas puede suponer un paso en esta línea. Sin embargo, para que esta agencia o la instancia que corresponda pueda realizar su labor de control, debe disponer de los medios técnicos adecuados. Como ya se ha dicho, el argumento de que esto tiene un alto coste en términos de

recursos públicos supone asumir que es preferible dedicar los recursos a regular de una manera que puede ser ineficiente y cargar con el coste que ello supone —y que puede ser mucho más elevado— a las empresas y a la sociedad en general.

Por otra parte, sería deseable facilitar a las empresas mecanismos de revisión de las normas cuando sus intereses legítimos se vean afectados sin justificación objetiva. Este tipo de mecanismo puede además contribuir a dar valor al tipo de memorias preceptivas que anteriormente proponíamos para facilitar el control *ex ante* y *ex post*.

Ámbito autonómico

Al margen de lo que se pueda avanzar en el ámbito político, en el ámbito más puramente administrativo resulta imprescindible una mayor coordinación en la actividad normativa y ejecutiva del Estado y de las Comunidades. Al menos, como forma de prevenir la ruptura de la unidad de mercado como consecuencia de requisitos de índole técnica y de cargas administrativas innecesarias.

Con vistas a ello, en las normas estatales deberían introducirse mecanismos que faciliten esta coordinación. En particular, en los casos de materias con competencias de ejecución delegadas, debe buscarse la fijación de criterios objetivos que faciliten la homogeneidad en la aplicación de la norma.

Ayudas públicas y actividades empresariales del sector público

Dado que estamos en proceso de reforma de la normativa de defensa de competencia, entre las competencias del nuevo órgano que se cree se debería incluir la capacidad de actuar en relación con las ayudas públicas autonómicas. Esta labor debe desarrollarse en estrecha colaboración con la Comisión Europea.

Tal vez podría irse incluso más allá y dotar a este órgano de la capacidad de pronunciarse sobre la creación de entes públicos que desarrollen actividades empresariales, cualquiera que sea su forma y ya sean de naturaleza estatal, autonómica o local. Con ello se lograría, al menos, una mayor transparencia sobre la existencia de estos órganos y se facilitaría el control sobre sus actuaciones en los mercados.

Reforma laboral: el estímulo necesario

Todos los analistas coinciden en señalar el deficiente funcionamiento del mercado de trabajo como uno de los males de la economía española. No hay gobierno que no prometa una reforma laboral en profundidad para hacer más justo y eficiente el funcionamiento del mercado, como tampoco hay gobierno que haya cumplido plenamente sus promesas. Es justo reconocer que todos los gobiernos democráticos, desde los Pactos de la Moncloa, han seguido con desigual intensidad una política de reformas graduales, pactadas, que han supuesto una cierta liberalización progresiva de las relaciones laborales. También es sabido, aunque sea menos citado, que la emigración ha sido el principal factor de liberalización de las relaciones laborales por lo que ha significado de movilidad, tanto geográfica como funcional y salarial. Pero no cabe olvidar, parafraseando al primer ministro Blair en su discurso ante el Parlamento Europeo, que una economía que condena a más de 1.700.000 de trabajadores al paro, más del 8% de la población activa, no puede considerarse justa ni eficiente⁴⁸.

48 Al comenzar el año 2005 esta cifra era superior a dos millones de personas y al 10% de la población activa. Pero los datos del mercado de trabajo español experimentaron una profunda modificación metodológica con la publicación de la Encuesta de Población Activa del tercer trimestre de 2005. Modificación que significa una considerable ruptura en la serie y que dificulta grandemente las comparaciones internacionales e históricas, pues aparecen saltos bruscos imposibles de explicar.

1. Introducción

Los manuales de economía política están llenos de ejemplos que subrayan las bondades del consenso, de la legitimidad social, como fuente del éxito de las reformas económicas. La búsqueda del acuerdo de las partes ha sido la constante de la política laboral española. Una constante que no ha evitado varias huelgas generales y que no exime de responsabilidad al gobierno de turno, que no puede refugiarse en la ausencia de acuerdo entre empresarios y sindicatos para la inactividad y la parálisis. Es más, también están los libros de economía llenos de ejemplos de equilibrios subóptimos que sólo pueden romperse asumiendo un cierto grado de conflictividad, porque existen poderosos intereses creados en mantener un *status quo* que, si bien no es satisfactorio para el conjunto de la sociedad española, puede no ser especialmente indeseable para las partes involucradas en la negociación.

Los últimos estudios internacionales sobre reformas laborales subrayan que la eficacia de las mismas para impulsar la creación de empleo y el crecimiento económico aumenta significativamente al alcanzar una masa crítica. Existiría así algo parecido a las economías de escala en las reformas estructurales del mercado de trabajo (y del mercado de bienes). Economías de escala que aumentarían el impacto de una reforma global muy por encima de la suma de los impactos individuales de cada medida política concreta. Este argumento explicaría la tendencia observada a agrupar en paquetes las diferentes intervenciones políticas, pero no valdría para convalidar los paquetes vacíos. La ausencia de paquetes significativos y el continuismo

gradualista de las reformas explicaría, por ejemplo, que Europa haya conseguido reducir poco su tasa natural de desempleo a pesar de algunas medidas significativas. Más aún, la presión actual de circunstancias económicas externas como la globalización y la ampliación de la Unión, e internas como la pérdida de competitividad y el déficit comercial, se unirían a desarrollos teóricos recientes para hacer necesaria una reforma en profundidad del mercado de trabajo español.

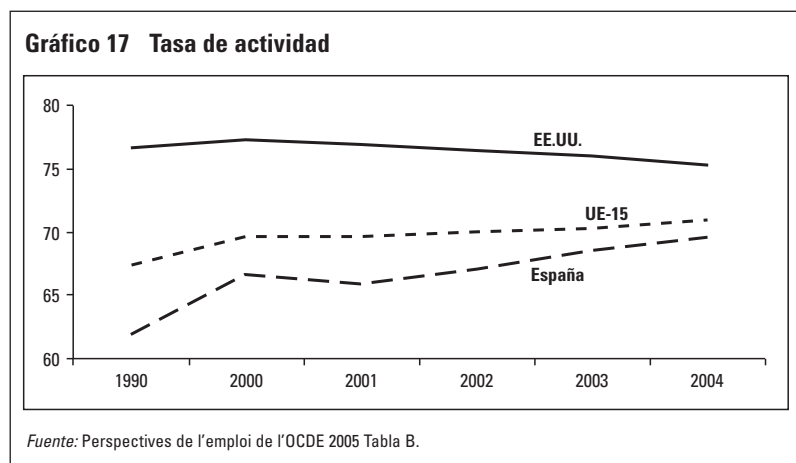
En este capítulo se expone, en primer lugar, el carácter necesario y urgente de la reforma del mercado de trabajo. Una vez aclaradas las circunstancias que justifican dicha reforma, se especifican los objetivos que deberían perseguirse con el cambio del marco institucional que rige las relaciones laborales. Finalmente, se plantean varias propuestas concretas para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo.

2. La necesidad de reformar el mercado de trabajo

Que el mercado de trabajo no funciona adecuadamente es un lugar común que casi no necesita justificación. Pero es conveniente precisar los problemas, cualificar el diagnóstico, para acertar en las soluciones. España tiene tres problemas diferentes: un problema de actividad, uno de empleo y otro de paro. Como se intenta ilustrar con los gráficos comparativos siguientes, la población activa española, aunque lleva creciendo ininterrumpidamente desde hace más de diez años, apenas supera el 69% de la población en edad de trabajar, cuando en la Unión Europea la cifra se acerca al 71% y en Estados Unidos está

por encima del 75% (ver Gráfico 17)⁴⁹. Sin entrar en la polémica sobre las distintas fuentes estadísticas para el conocimiento del mercado de trabajo español (EPA, registros del INEM o Seguridad Social) y sin desmerecer los logros que significan los sucesivos máximos históricos en el número de afiliados a la Seguridad Social, que superó los 18 millones de personas al término de 2005, lo cierto y verdad es que en España hay menos personas trabajando o buscando empleo que en los países con los que nos queremos comparar.

Aumentar el número de activos sería pues un objetivo irrenunciable de cualquier reforma sensata del mercado de trabajo, lo que



49 Medir la población activa y compararla internacionalmente puede parecer obvio, y debería serlo, pero las distintas fuentes utilizadas no comparten metodología. Baste decir que la tasa de actividad española del 69,7% que se cita en el cuadro de la OCDE para 2004 se compara con el 58% que mide el INE porque este Instituto incluye en el denominador a toda la población española mayor de 16 años y no sólo la que está en edad legal de trabajar, entre 16 y 65 años.

implica profundizar en los determinantes de la elección ocio renta de los individuos y disminuir los costes fijos de la actividad y la llamada brecha salarial. Muchos de estos determinantes se encuentran fuera de lo que se entiende tradicionalmente como política de empleo, y por ello no van a ser tratados específicamente aquí. Pero sí conviene recordar que las jubilaciones anticipadas y la temprana edad efectiva de jubilación, las dificultades para la incorporación de la mujer al mercado de trabajo —entre las que se encuentra un exceso de celo reglamentista pretendidamente igualitario que sólo pueden hacerla más difícil—, las rigideces de la jornada laboral —que dificultan compatibilizar estudio y trabajo en edad juvenil— y las insuficiencias de nuestro sistema educativo —que provocan un desajuste entre las cualificaciones demandadas en el mercado y las ofrecidas por los buscadores de empleo—, son cuatro causas fundamentales de la baja tasa de actividad española.

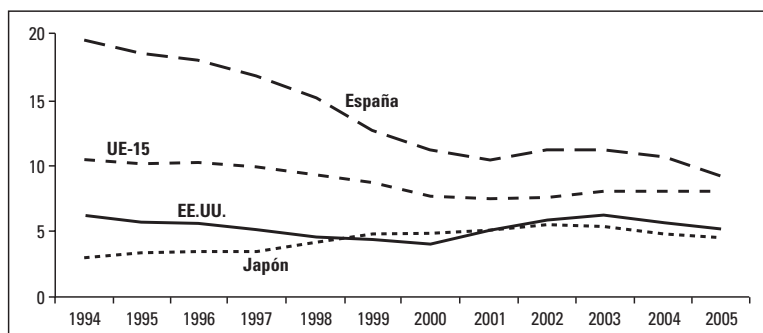
España ha reducido su tasa de paro desde valores superiores al 15% en la primera mitad de los años 90 al 9,2% en 2005 según datos de Eurostat. Tasa que el INE sitúa en el 8,7% para el último trimestre de 2005 con la revisión metodológica y procedimental de la EPA. Ciertamente que los datos no son estrictamente comparables⁵⁰, porque se han producido mejoras notables y cambios importantes en las fuentes estadísticas como consecuencia de la armonización europea, pero la tendencia es indiscutible. Mientras España ha creado empleo continuamente, nuestros socios europeos han visto empeorar notablemente sus mercados

⁵⁰ Eurostat calcula las tasas de paro con activos y desempleados de edades comprendidas entre 15 y 74 años.

de trabajo, caso de Alemania o de Francia, que han estabilizado sus tasas de desempleo alrededor del 9,5%. Podemos habernos situado en la media europea con la nueva medición de la EPA, pero ese triunfo sólo induce al conformismo de compararnos con una región que tiene un problema endémico de desempleo, como decíamos al principio. En Estados Unidos o en Japón el paro afecta prácticamente a la mitad de la población activa que en España (Gráfico 18).

En definitiva, que en España, y a pesar de todas las mejoras realizadas en el funcionamiento del mercado de trabajo y de los diez años de crecimiento económico por encima de nuestros socios, no sólo son menos los activos, sino que además la incidencia en ellos del desempleo es mayor. Normalmente la política laboral se concentra en la conversión de los activos en ocupados, en reducir la tasa de paro. Lo que se justifica en la necesidad de conseguir que todo el que quiera un trabajo remunerado pueda encontrarlo. Objetivo que con ser socialmente importante, no es más que parcial desde el punto de vista del

Gráfico 18 Tasa de paro



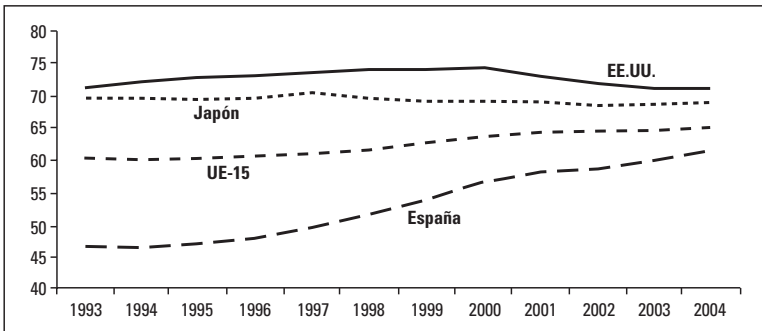
Fuente: Eurostat.

potencial económico de un país e insuficiente en términos dinámicos para asegurar el crecimiento a medio plazo. En cualquier caso, y como puede ilustrarse con el Gráfico 19 que compara las tasas de empleo, en España trabajan en el mercado externo (fuera del hogar) pocas personas, menos de dos de cada tres españoles en edad laboral, diez puntos porcentuales menos que en Estados Unidos.

Hasta aquí unas pinceladas comparativas de las insuficiencias del mercado de trabajo español en su conjunto. Pero la situación laboral dista mucho de ser homogénea en todo el país. De hecho, las grandes diferencias geográficas y por grupos sociales son una parte importante del diagnóstico y quizás también de las causas explicativas del problema.

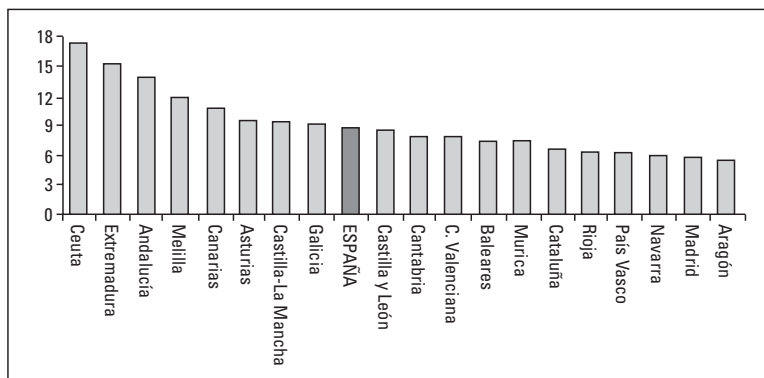
Las diferencias en la tasa de paro por Comunidades Autónomas son muy notables (Gráfico 20); diferencias que se agravarían aún más si el análisis se hiciera por provincias. Existen Comunidades, provincias,

Gráfico 19 Tasa de empleo



Fuente: Eurostat.

**Gráfico 20 Tasa de paro por CC.AA.
(4.º trimestre 2005)**



Fuente: INE.

que llevan años instaladas en el pleno empleo, con tasas de paro más bajas incluso que las americanas o japonesas, mientras que otras todavía presentan tasas del orden del 15%. Que esas diferencias se den dentro de un mismo país, y a menos de 100 kilómetros de distancia, dice algo sobre la falta de movilidad geográfica de la mano de obra en España, incluso en el contexto de una fortísima inmigración exterior que ha actuado de estabilizador.

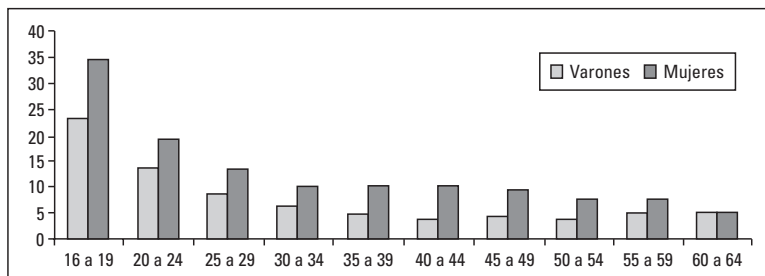
Cualquier reforma laboral ha de plantearse en profundidad las causas de estas diferencias regionales en la incidencia del desempleo y contribuir a erradicarlas fomentando la movilidad. Causas que están muchas veces más allá de la política laboral e incluso de la política económica. Pero es evidente que factores como la fiscalidad en la transmisión de la vivienda, la elevación de barreras lingüísticas o culturales, o la ruptura de la unidad educativa, se añaden a una concepción

garantista del Estado de Bienestar y a unos subsidios clientelares a la agricultura en algunas regiones para dificultar la modernización del mercado de trabajo español y la necesaria movilidad de la mano de obra. Y no es una exageración afirmar, como ha hecho el Banco de España y la CEOE, además del propio Círculo de Empresarios, que el entorno político actual de reforma de los Estatutos de Autonomía *«puede tener consecuencias importantes y duraderas, debilitar la eficiencia y capacidad de crecimiento de la economía española y afectar al bienestar conjunto de los españoles»*⁵¹. Consecuencias que se harían notar probablemente antes en el nivel y desviación típica de la tasa de paro.

Respecto a las diferencias por grupos sociodemográficos, es bien sabido que el paro incide especialmente en las mujeres y en la población más joven. La tasa de paro es sistemáticamente más alta entre las mujeres para todo grupo de edad (Gráfico 21), toda región y todo nivel educativo. Lo que también tiene que ver con su menor movilidad y su más reciente incorporación al mercado de trabajo y no es sólo un síntoma de discriminación. Es un ejemplo evidente de la dualidad existente en el mercado de trabajo español, dividido entre un sector privilegiado, de *insiders*, fuertemente protegido, con contratos indefinidos, elevadas garantías de estabilidad, presencia sindical y condiciones europeas (y al que no suelen pertenecer las mujeres por su tardía incorporación o su especialización funcional en el sector servicios), y un sector desfavorecido, de *outsiders* con elevada rotación y temporalidad, menor protección y formación interna y mayor incidencia del paro.

51 Comparencia de don Jaime Caruana, gobernador del Banco de España ante la Comisión de Presupuestos del Congreso de los Diputados, 10 de octubre de 2005.

Gráfico 21 Tasas de paro por edad y sexo (4.º trimestre 2005)



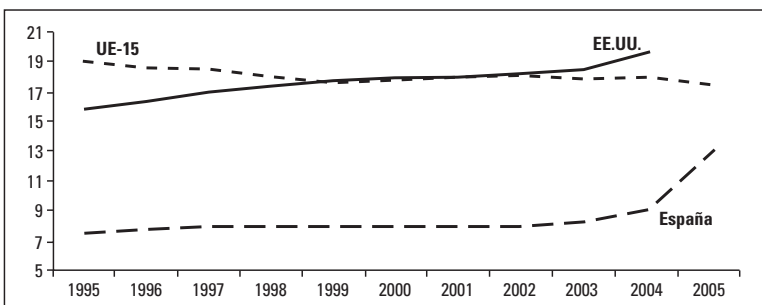
Fuente: INE.

Entre los llamados *outsiders*, se concentran mujeres y jóvenes sin cualificar. Un segmento del mercado de trabajo que compite además directamente con la inmigración, pues toda la literatura económica afirma sin exclusión que trabajo cualificado e inmigración son fuertemente complementarios, mientras que trabajo sin cualificar e inmigración son altamente sustitutivos. Diseñar una reforma laboral que fomente la participación laboral de mujeres y jóvenes a la vez que aumenta su probabilidad de encontrar empleo, es una condición necesaria para el crecimiento futuro. No es tarea fácil, y desde luego es incompatible con medidas sencillas, populistas, quizás políticamente rentables a corto plazo pero estériles a futuro, que ponen el énfasis en la obligatoriedad de contratar mujeres o jóvenes. Las llamadas políticas de discriminación positiva son muy controvertidas entre los economistas profesionales. Rara vez tiene efectos positivos, aunque algunos creen que pueden funcionar si están bien diseñadas. Pero todos coinciden en que las medidas coercitivas nunca funcionan. No cabe olvidar una máxima de política económica, aplicable también a la

reforma del mercado de trabajo: el exceso de protección se vuelve contra el protegido.

A estas disparidades por grupos sociales contribuye sin duda un factor que explicaría también la baja tasa de empleo de la economía española, como es la baja incidencia del empleo a tiempo parcial (Gráfico 22) que no llegaba a comienzos de 2005 siquiera al 10% de la población ocupada (aunque ha aumentado tres puntos porcentuales con la última reforma estadística). La experiencia internacional es inequívoca al respecto, y es notorio el caso de Holanda, donde precisamente la eliminación de las barreras a la contratación a tiempo parcial ha sido una de las causas explicativas de la recuperación del mercado de trabajo y la creación de empleo. Mujeres y jóvenes son además los grupos sociales que en todo el mundo hacen un uso más intensivo de estos contratos. En España concretamente, y según datos de Eurostat, una de cada cuatro mujeres empleadas y uno de cada cinco jóvenes menores de 25 años con trabajo estaban ocupados a tiempo

Gráfico 22 Tasa de empleo a tiempo parcial



Fuente: Eurostat (España u UE-15) y Bureau of Labour Statistics (EE.UU)

parcial en 2005⁵². Son por lo tanto estos dos grupos sociales, precisamente a los que se dice querer defender, los más discriminados por una regulación prolija y reglamentista.

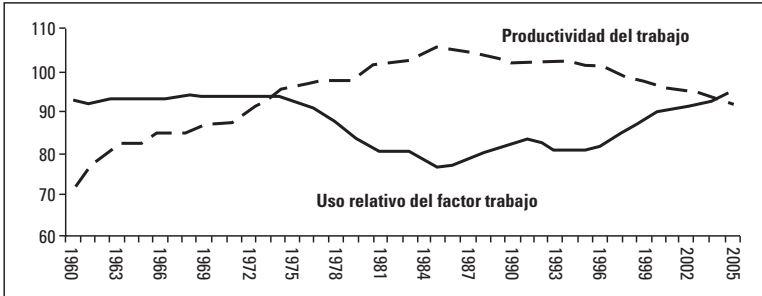
3. La urgencia de reformar el mercado de trabajo

La economía española tiene un problema de exceso de demanda interna y de falta de competitividad que se hace más grave con la Unión Monetaria y la globalización. Prolongar la fase de crecimiento de la que hemos disfrutado en los últimos años exige establecer como prioridad política la reforma del mercado de trabajo. El crecimiento español ha debido mucho al aumento de la intensidad en el uso del empleo, pero la consecuencia aritmética ha sido el deterioro de la productividad. Sobre todo en términos relativos con nuestros socios de la UE-15, con los que se ha producido una pérdida de más de diez puntos porcentuales hasta situarnos cerca del 92% de la productividad media del área (Gráfico 23). Hasta ahora nos hemos desplazado a lo largo de una curva o frontera de posibilidades de producción; el reto a medio plazo es desplazar dicha frontera hacia fuera mediante un aumento simultáneo del empleo y la productividad. Ello supone mejoras técnicas, de eficiencia y cualificación que se han abordado en otros capítulos.

A pesar, o quizás precisamente a causa de la fuerte creación de empleo de estos años, y en perfecta concordancia con el tipo de crecimiento intensivo en el sector construcción, lo cierto es que la productividad

52 Eurostat: «*Part time employment as percentage of total employment of a given sex and age group*», 2005.

**Gráfico 23 Productividad y uso del factor trabajo
(UE-15 = 100)**

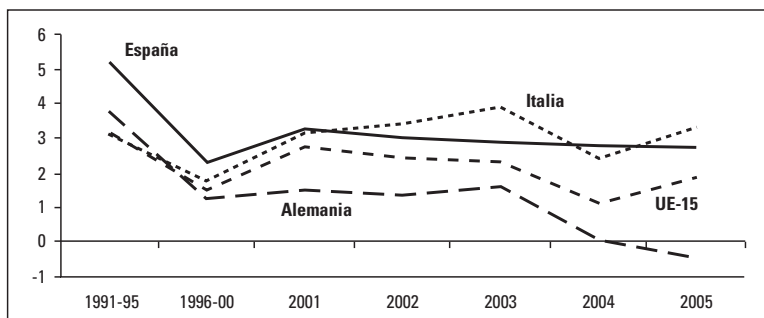


Fuente: Banco de España.

no ha hecho más que deteriorarse. Lo que, unido al problema de la competitividad externa, plantea la urgencia de revertir la situación si no queremos caer en una situación a la italiana o la portuguesa. En una Unión Monetaria, y con escaso margen para la actuación de la política fiscal, salir de una situación así requeriría una caída prolongada de salarios reales. Afortunadamente, y gracias a la política de reducción del déficit público con rebajas impositivas, así como a la ley de Estabilidad Presupuestaria, la situación fiscal española es muy diferente. Todavía hay tiempo para reformar el mercado de trabajo, buscando un funcionamiento más eficiente, menos inflacionista y más orientado a la productividad. Pero si los costes laborales unitarios siguen acelerando su crecimiento (Gráfico 24) en línea con los países europeos de peor comportamiento y alejándose de los países más competitivos, la crisis será inevitable.

En la fase expansiva de la economía española vivida desde la mitad de los años noventa, y a pesar de la baja tasa de empleo y la

**Gráfico 24 Costes laborales unitarios
(Tasa de variación anual)**



Fuente: Eurostat.

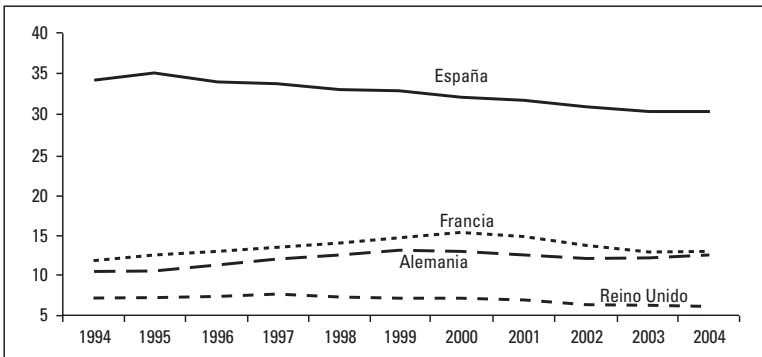
ausencia de movilidad geográfica y funcional, el mercado de trabajo no ha sido una restricción al crecimiento, gracias a la inmigración. La aparición de tres millones de residentes más desde el último Censo y de un millón de empleados más en la última revisión de la EPA no es un hecho anecdótico. Ha permitido un comportamiento no inflacionista del mercado de trabajo y ha impulsado una moderación salarial de facto. Los inmigrantes suponen ya casi el 10% de la población total. Este porcentaje continuará creciendo, a juzgar por las experiencias vividas en algunos países industrializados de nuestro entorno. Pero es difícil que puedan mantenerse el ritmo y la intensidad del proceso inmigratorio de los últimos años. Confiar en ello como mecanismo de ajuste de nuestro mercado de trabajo sería una imprudencia, además de profundamente injusto e insolidario.

Porque la dualidad del mercado de trabajo español es insostenible. Ya no sólo entre empleados y parados, sino dentro de los propios

ocupados. Y tampoco ya exclusivamente referida a grupos sociales como jóvenes o mujeres antes mencionados (dualidad que está directamente vinculada a la antigüedad en el mercado de trabajo y a la práctica de reconocer los derechos adquiridos como fundamento de toda reforma), sino también dualidad incluso por tipo de empleo y tipo de empresa. El caso más notorio es el de la temporalidad (Gráfico 25). España tiene una de las tasas de empleo temporal más altas del mundo desarrollado. Sus efectos sobre la calidad del empleo, sobre la inversión en capital humano, sobre la innovación y la inversión en I+D y sobre la siniestralidad laboral son sobradamente conocidos.

Pero sería erróneo confundir la enfermedad con un síntoma de la misma. La temporalidad no es el problema, es el resultado lógico, racional, de las rigideces existentes en la contratación y el despido, en la gestión de horas y jornadas de trabajo, en la movilidad funcional y regional. Es importante entender bien que la temporalidad es en

Gráfico 25 Tasa de temporalidad



Fuente: Eurostat.

definitiva la única respuesta de mercado aceptada social y sindicalmente, para hacer frente al exceso de protección de los privilegiados del mercado de trabajo. La temporalidad y las jubilaciones anticipadas son las dos únicas prácticas de flexibilidad admisibles en el quehacer de las empresas sin una conflictividad excesiva. Las dos son injustas e ineficientes. Pero solucionemos el problema de fondo, antes de estigmatizarlas. No vaya a ser que en un proceso aparentemente justo y eficiente, se resienta la creación de empleo.

Una lógica perversa de economía política llevaría a posponer una vez más la reforma del mercado de trabajo. No se trata tanto del dicho anglosajón, «si no está roto, para qué arreglarlo», porque nadie se atreve a tanto. Es un argumento más sutil: ¿para qué arriesgarse a despertar la conflictividad social si, a fin de cuentas, España ha creado la mitad de los empleos de Europa, la cifra de afiliados a la Seguridad Social supera los 18 millones y disfrutamos de una razonable moderación salarial? Contra ese argumento esencialmente paralizante de que las reformas se hacen en tiempos de crisis, sólo cabe oponer el sentido común, el carácter preventivo de la buena política económica y la triste realidad europea, condenada a un crecimiento económico potencial del orden del 1% precisamente por su incapacidad para liberar sus mercados de bienes y factores.

Son muchas las reformas del mercado de trabajo realizadas en España y en toda Europa. Un documento de trabajo del Fondo Monetario Internacional ofrece un buen análisis de las mismas⁵³. Todas ellas

53 Boeri (2005).

han sido reformas parciales aunque normalmente en la dirección correcta —disminución del intervencionismo y aumento de la flexibilidad del mercado—. Pero el Fondo concluye que el modelo de reformas graduales está agotado, que ha sido incapaz de producir el salto cualitativo necesario en el funcionamiento de las relaciones laborales que saque a Europa de su esclerosis y su letargo. En el caso de España, puede afirmarse que no habrá nuevo modelo económico sin una reforma laboral en profundidad que afecte a la negociación colectiva, a las condiciones de contratación y terminación de la relación laboral, a la intervención judicial en las mismas, al sistema de protección al desempleo y al papel de las instituciones públicas de empleo.

4. Los objetivos de la reforma

Mucho se puede discutir doctrinalmente sobre las bondades de la economía de mercado y la globalización, pero si España aspira a competir con beneficio y a acercarse a los países más dinámicos y prósperos, y si el diagnóstico realizado en las páginas precedentes es correcto, es indudable que la reforma del mercado de trabajo ha de conseguir:

- Aumentar la tasa de actividad, lo que obliga a plantearse cuestiones como si la fiscalidad, las cotizaciones a la Seguridad Social, o los convenios colectivos fomentan la incorporación laboral de jóvenes y mujeres, así como la permanencia en la actividad de la población adulta.
- Elevar la tasa de empleo, lo que implica, entre otras cosas, potenciar y no penalizar el trabajo a tiempo parcial, además de plantearse la

conveniencia de elevar la edad de jubilación para hacerla más acorde con la impresionante evolución de la esperanza media de vida.

- Reducir la tasa de paro, para lo que el mercado de trabajo ha de permitir un mejor ajuste de los salarios a las cambiantes condiciones de la producción y los mercados internacionales. Ello aconseja modificar la negociación colectiva y desjudicializar el despido.
- Afrontar sin demagogia el problema de la temporalidad y su relación con el coste del despido. El despido de un trabajador que disfruta de un contrato indefinido es costosísimo en relación con el de aquel otro contratado temporalmente, de modo que surge una marcada dualidad en el mercado laboral. Esta asimetría, junto con las muchas rigideces que aquejan al mercado de trabajo, provoca que las empresas recurran a la temporalidad y que el peso del ajuste ante cualquier coyuntura negativa recaiga casi íntegramente en los ocupados con contrato temporal.
- Reducir las diferencias regionales en actividad, empleo y paro. Esto no puede hacerse con medidas proteccionistas de reserva del mercado de trabajo para los locales, sino fomentando la movilidad funcional y geográfica del factor trabajo. Los inmigrantes son extraordinariamente móviles; si los trabajadores españoles menos cualificados no aumentan su movilidad, se verán condenados al paro.
- Disminuir el desempleo de larga duración, que es otra característica de nuestro mercado de trabajo. Según cifras de la OCDE, España con un 40% de paro de larga duración en 2003 sólo era

superada por Italia, Francia y Alemania. Países todos ellos con una población envejecida y con una dinámica de creación de empleo muy diferente a la española. Que aún así estemos en ese club, sólo puede explicarse por la presencia de fuertes bolsas de desempleo crónicas y por la ausencia de políticas que fomenten la movilidad.

- Mejorar la productividad del factor trabajo y contribuir a hacer más sostenible el crecimiento de la economía española. Objetivo que exige replantearse la negociación colectiva con un enfoque microeconómico respetuoso con las condiciones de productividad internas de las empresas. El esquema actual de relaciones laborales es esencialmente el mismo que fue diseñado para la estabilización política y macroeconómica en los ochenta. Hoy disponemos de la política monetaria común y de la estabilidad presupuestaria para perseguir ese objetivo. El reto de la reforma laboral es transformar el sistema de relaciones laborales en un instrumento de productividad y competitividad externa, tal como hicieron Holanda e Irlanda antes que nosotros.

5. Algunas propuestas concretas

En definitiva, parece llegado el momento de proponer una modificación del marco institucional del mercado de trabajo que responda a los cambios que han tenido lugar en Europa y en el mundo durante los últimos tres decenios. Una reforma que considere la flexibilidad del mercado de trabajo como un objetivo a incentivar, no como un mal menor que hay que limitar. Una reforma que contemple la negociación colectiva como un contrato entre las partes que persigue

garantizar un crecimiento sostenible en la era de la globalización, en la que el bienestar de los trabajadores se asegura mediante el crecimiento de la productividad y la mejora de la competitividad de la economía española.

Los elementos integrales de esta reforma pueden agruparse en tres campos de aplicación: la negociación colectiva, las modalidades de contratación y las prestaciones por desempleo.

5.1. La negociación colectiva

- Aspecto clave de la reforma sería la **eliminación de la llamada ultra-actividad de los convenios colectivos**, que confiere fuerza de ley a lo que ha de ser esencialmente un acuerdo entre las partes, así como la reducción de la excesiva protección a la presencia sindical en las empresas. La ultra-actividad es un residuo de una concepción corporativista de las relaciones laborales, que actúa en la práctica como un suelo a la negociación, de forma que se empieza siempre a negociar desde lo ya conseguido y se traduce en una defensa numantina de los derechos adquiridos.

Es un obstáculo serio a la necesaria flexibilización funcional y de las condiciones laborales demandada por la mal llamada deslocalización industrial, que no es otra cosa que la racionalización de las decisiones de inversión empresarial en un mundo de libertad de movimientos de capitales, mercancías y personas. España no ha tenido hasta ahora un problema serio para atraer y retener inversión directa extranjera (aunque los últimos datos son muy preocupantes),

pero lo puede llegar a tener si la evolución creciente, y deseable, de los salarios reales no se ve acompañada por una paralela evolución de la productividad que sólo puede venir de la innovación, la investigación y el desarrollo, además del aumento en la capacidad de gestionar el factor humano en la empresa. No es trivial, a estos efectos, que todavía permanezcan hoy vigentes gran cantidad de las ordenanzas laborales del antiguo régimen que suponen una auténtica rémora a la movilidad funcional. Un caso conocido, algo anecdótico pero representativo de la situación en el seno de las empresas españolas es el de RTVE donde hasta el 1 de enero de 2005 existían 155 categorías profesionales, luego reducidas a 46.

- Por otra parte, el modelo de negociación colectiva español es un **híbrido que no consigue los beneficios** macroeconómicos de estabilidad de precios y competitividad exterior, típicos **de un sistema fuertemente centralizado**, ni el ajuste a las condiciones microeconómicas de las empresas característico **de los sistemas descentralizados a nivel de empresa**. Durante muchos años, casi todos los anteriores a nuestra pertenencia a la Unión Monetaria, la mayoría de los estudiosos se mostraba partidaria de un modelo centralizado que permitiese que la política de rentas se pusiese al servicio de la lucha contra la inflación y facilitase una política monetaria menos restrictiva, abandonada toda esperanza de que la política fiscal jugase un papel estabilizador.

Hoy el marco de la política económica española es bien distinto, habiendo ganado en ortodoxia pero perdido en grados de manio-bra con la Unión Monetaria. La productividad de las empresas es

la base de la competitividad y del devenir económico, y ha de ser el eje de la política económica. **Sería por tanto deseable promover la descentralización de la negociación colectiva para permitir su ajuste a las condiciones internas de las empresas**, facilitando, por ejemplo, las cláusulas de descuelgue. Y no sólo en materia salarial, sino también en todos aquellos ámbitos relacionados con la organización del trabajo —jornada laboral, beneficios no salariales, bajas, etc.— y que tanta repercusión pueden tener en la evolución de la productividad⁵⁴.

En tanto no se produzca un cambio en la estructura de la negociación colectiva, sería oportuno que el gobierno impulsase al menos prácticas a la holandesa para vincular la negociación nacional a la competitividad externa, en concreto al tipo de cambio efectivo real. No sería una solución ideal, pero sí un considerable avance hacia la sostenibilidad del crecimiento a través de una negociación basada en la competitividad y no en la inflación pasada; una negociación pendiente del déficit exterior y sus implicaciones sobre el empleo, y no de la simple recuperación de la capacidad adquisitiva.

5.2. Modalidades de contratación y relaciones laborales

El diagnóstico del mercado de trabajo español coloca a la temporalidad como una de las grandes debilidades. De hecho así aparece en las preocupaciones de los ciudadanos y en las prioridades gubernamentales. Pero la alta temporalidad no es más que la respuesta racional de

54 Véase, por ejemplo, Círculo de Empresarios (2005).

mercado a las profundas rigideces de la relación laboral, y la que menos rechazo social provoca. Condenarla, prohibirla, sin dar salida a las necesidades de la producción sólo conduciría a la destrucción de empleo o a la marginalización de bolsas crecientes de trabajadores en la economía sumergida. Hay tasas de temporalidad excesivas porque tenemos un despido muy caro y muy intervenido judicialmente, lo que contrariamente a lo que se perseguía genera inseguridad jurídica, elevados costes de tramitación y una incertidumbre insoportable sobre el resultado del proceso.

- Romper este círculo vicioso en el que se han instalado las relaciones laborales exige **recuperar el contrato indefinido como norma general**, acotando los contratos temporales a las figuras lógicas de prácticas previas a la inserción en el mercado de trabajo, contratos por obra o servicio, o estacionales. Reducir el número de tipos de contrato parece una obviedad.

Abaratar el coste del despido y disminuir los costes de tramitación del mismo serían condiciones previas. El Círculo de Empresarios ya ha manifestado repetidas veces su opinión de que reducir la indemnización a 20 días por año trabajado sería una cifra adecuada y defendible en términos internacionales. La propuesta se aplicaría a todos los trabajadores, incluidos aquellos que tuvieran contrato en vigor a la fecha de entrada de la reforma. Pero estos habrían capitalizado los años anteriores de empleo al coste de despido vigente entonces⁵⁵.

55 Círculo de Empresarios (2003).

- Asimismo habría que introducir **modificaciones a la legislación sobre empleo a tiempo parcial** para permitir que esta fórmula desarrolle todo su potencial y contribuya sustancialmente a aumentar la tasa de empleo en aquellos grupos sociales entre los que tiene más atractivo. Conviene aclarar que una jornada laboral flexible no es sinónimo de precariedad laboral, si es conocida y negociada de antemano porque se ajusta a las necesidades de la empresa y satisface las preferencias de algunos trabajadores. De hecho, son estos contratos a tiempo parcial y en jornadas dispares los que han permitido la incorporación masiva de mujeres con responsabilidades familiares y jóvenes al mercado de trabajo. Su escasa utilización en nuestro país, y que explica gran parte de la diferencia en tasa de empleo entre Europa y Estados Unidos, no ha mejorado sino más bien al contrario con las rigideces introducidas en su última regulación, sobre todo por lo que se refiere a la determinación ex ante de la jornada y la limitación en el número de horas.

La consideración de estos empleos como precarios, como contratos basura, y su penalización por los agentes sociales, explica su escaso desarrollo. Pero una visión más adecuada, más realista y fructífera, llevaría a considerarlos como la puerta de entrada o de salida del mercado, como una etapa en la vida laboral de una persona; etapa que no puede ser castigada con una brecha excesiva entre el salario percibido y el coste empresa, ni con limitaciones a su utilización por parte de la empresa. Constituyen además la vía más apropiada para acercar los horarios de apertura comercial a las necesidades de los consumidores

derivadas del cambio producido en la composición de las familias españolas; cambio que por otra parte se dice saludar y hasta promocionar.

- **Desjudicializar las relaciones laborales** es otro de los objetivos necesarios. Así ha sido considerado repetidas veces por todos los observadores internacionales que han analizado la economía española, como FMI y OCDE. La Magistratura de Trabajo es un órgano de garantía de derechos que ha de intervenir en el proceso económico después de que las empresas hayan tomado sus decisiones, no antes, y nunca suplantándolas. La Inspección de Trabajo es un órgano inspector, no jurisdiccional, parte integral en el cumplimiento de la legalidad laboral y en materia de seguridad laboral. Pero no debe interpretar la legislación, no puede aspirar a crear jurisprudencia ni actuar como empresario.

Este es un tema especialmente sensible en materia de expedientes de regulación de empleo, donde las decisiones empresariales no pueden estar al albur de la opinión de las distintas instancias judiciales e inspectoras. Hay que encontrar una fórmula que compatibilice la necesidad de premura y seguridad jurídica de las decisiones empresariales con el respeto de los derechos laborales. Pero esta fórmula no puede resultar en la parálisis, camino seguro para que los ajustes sean más intensos al dilatarse la adopción de las medidas necesarias. Cabe confiar en que enfrentando ahora el problema en una situación de bonanza laboral y amplia creación de empleo sea más fácil, menos conflictivo, encontrar un equilibrio razonable.

5.3. La cobertura del desempleo

Modificar las prestaciones por desempleo es otro de los temas recurrentes en la agenda de reformas laborales. Son varios los aspectos que merecen ser considerados.

- En primer, lugar son muchos los economistas que han propuesto **reducir el tiempo de percepción**, incluso sin modificar la cuantía total, para incentivar la búsqueda temprana de empleo y evitar el fenómeno conocido como histéresis, que resulta en que España tiene uno de los porcentajes de desempleo de larga duración más altos de Europa. Un tipo de desempleo que es especialmente perjudicial, social y económicamente, porque es un hecho cierto que la probabilidad de encontrar empleo disminuye con el tiempo de permanencia en el paro.
- Aunque quizás, y a la luz de las reformas que se están acometiendo en otros países europeos, especialmente en Alemania, sería más conveniente **aumentar la pendiente de la pérdida de beneficios con el tiempo de desempleo**. De esta forma, en un período relativamente breve y en todo caso inferior a los dos años actuales, las prestaciones por desempleo abandonarían su carácter de renta proporcional a las contribuciones pagadas para convertirse en una renta mínima de subsistencia, independiente de las condiciones laborales y salariales previas y sólo relacionada con las necesidades familiares efectivas.
- Cabe recordar a estos efectos que la prestación por desempleo, en su estado actual, junto con el elevado coste del despido y la

intervención judicial en el proceso, se refuerzan mutuamente para constituirse en un importante freno a la movilidad laboral. Demasiadas veces provocan actitudes contraproducentes de «esperar a ver» en los trabajadores; actitudes que acaban resultando en procesos de ajuste que se cargan sobre la Seguridad Social mediante la fórmula de despidos pactados previamente como improcedentes. En cualquier caso, y dado que la falta de movilidad funcional y geográfica es una de las características más negativas del mercado de trabajo español⁵⁶, **habría que limitar al mínimo los motivos para rechazar una oferta de trabajo y seguir percibiendo el seguro de desempleo, o al menos introducir una penalización por cada oferta rechazada**, incluso aquellas que implican un desplazamiento geográfico o una modificación de la categoría profesional.

- Solo así se podrían hacer converger las tasas de paro entre las distintas Comunidades Autónomas, frenando la segmentación regional del mercado de trabajo español que se está acelerando con el desarrollo del Estado de las Autonomías, y acelerar el cambio ocupacional. Si además se aprovecha la reforma para **expandir el mercado de colocaciones de las agencias privadas de empleo** y se amplían las posibilidades de actuación de las agencias de empleo temporal, se estarían dando los pasos necesarios para dinamizar el proceso de ajuste de demanda y oferta hacia fórmulas más activas y operativas, que han demostrado sus efectos positivos en países de nuestro entorno.

56 Así se recordaba en el informe presentado por el Presidente Barroso al Parlamento Europeo el 20 de octubre de 2005.

En definitiva, hacen falta cambios amplios y profundos en el mercado de trabajo español para prolongar la etapa de crecimiento de la que venimos disfrutando; cambios que son bien conocidos y han sido propuestos ininidad de veces. Las reformas planteadas no pueden calificarse de radicales, pues han sido repetidas en todos los informes internacionales y en muchos nacionales. Forman parte del acervo común de tareas pendientes. Pero sobre todo hace falta un cambio de mentalidad de los agentes sociales, que han de abandonar su enfoque tradicional de las relaciones laborales como un juego de suma cero en el que solo se puede progresar arrancando conquistas a los empresarios. El reto es la globalización, una realidad inevitable, y para muchos deseable, pero en cualquier caso incuestionable. Para progresar son necesarios nuevos esquemas mentales. Y una actitud más decidida, más comprometida del gobierno que obligue a mover ficha y que no se escude en la búsqueda del consenso. Porque eso es tanto como otorgar derecho de veto a los agentes sociales. Una eventualidad, que como estamos observando en Europa, sólo puede conducir a la esclerosis y a la pérdida de peso en el mundo.

La educación: elemento condicionante

La educación ha ocupado siempre un lugar destacado en el debate público y en la agenda política. No en vano la formación de los individuos se considera un elemento necesario para la cohesión social y el desarrollo de un país. La desconexión entre los resultados de los actuales sistemas educativos y la formación que se precisa en unas sociedades cada vez más dinámicas ha generado un interés creciente por el modo en que debería reformarse la educación. España no es un caso distinto, antes al contrario. La mejora de su sistema educativo se erige en un componente imprescindible en cualquier esfuerzo serio que se trate de hacer para estimular la productividad y asentar un modelo económico competitivo.

1. Introducción

La productividad y la competitividad de una economía dependen de su dotación de factores y del modo en que éstos se asignen y gestionen. Lógicamente, la evolución de aquellas variables vendrá condicionada por la inversión que se realice no sólo para incrementar y mejorar dicha dotación, sino también para perfeccionar los mecanismos de asignación. En este sentido, la inversión en capital humano

se revela como elemento decisivo, pues afecta al *stock* de recursos disponibles y a la eficiencia en su uso.

Cuando se habla de invertir en capital humano, se está hablando de educación. En efecto, un sistema educativo de calidad expande, cuantitativa y cualitativamente, la dotación de capital humano con que cuenta un país. Facilita asimismo que la asignación de los recursos se organice de una forma más eficiente. Esto es, la educación permite un mayor bienestar económico para un mismo nivel de desarrollo tecnológico (Mankiw y otros, 1992), a la vez que impulsa la innovación, la difusión y la adopción de tecnología (Benhabib y Spiegel, 1994; Frantzen, 2000). De hecho, el alto grado de complementariedad entre el capital humano y otros factores, como el capital intelectual, la investigación o la innovación, convierten a la educación en un pilar fundamental para el crecimiento y el empleo en cualquier economía moderna basada en el conocimiento. Así lo entiende, por ejemplo, la UE. En su empeño por desarrollar un modelo de economía altamente competitiva —la conocida estrategia de Lisboa— propone, entre otros ambiciosos objetivos, que los sistemas educativos europeos logren satisfacer, con el año 2010 como fecha límite, unos requisitos de calidad, accesibilidad y apertura internacional que sitúen a Europa como referente mundial en el ámbito de la formación de capital humano. La evidencia empírica disponible⁵⁷ acerca de la relación positiva entre crecimiento económico y capital humano avala asimismo la conveniencia de planteamientos como el de la UE.

57 Véase por ejemplo Temple (2001), artículo que estudia esa relación en los países de la OCDE.

La educación y la adecuación del sistema educativo a los requerimientos de la sociedad son, indiscutiblemente, elementos clave en la competitividad a medio plazo de cualquier economía. Pero lo son también para el desarrollo humano, intelectual y social de los individuos que forman la sociedad, porque decir capital humano es referirse a personas, con todas sus ilusiones, proyectos, ambiciones y carreras profesionales.

Desde esa triple perspectiva —económica, social y humana—, el objetivo del sistema educativo debe ser procurar una educación de calidad, a la que todos tengan iguales posibilidades de acceso, que potencie y se adapte a las capacidades de cada individuo, para el bien de la persona y de la sociedad a que pertenece.

La pregunta pertinente es, por lo tanto, en qué medida nuestro sistema educativo cumple en la actualidad esos objetivos y, en su caso, qué conviene hacer para lograr niveles de cumplimiento más satisfactorios. Se trata de una cuestión que hay que plantear tanto para el sistema educativo en su conjunto como para cada una de sus fases. Es más, puesto que la formación es un proceso que se prolonga a lo largo de toda la vida, el análisis no puede limitarse a la educación reglada y formal, sino que ha de incluir la preparación adquirida en el transcurso de la vida laboral.

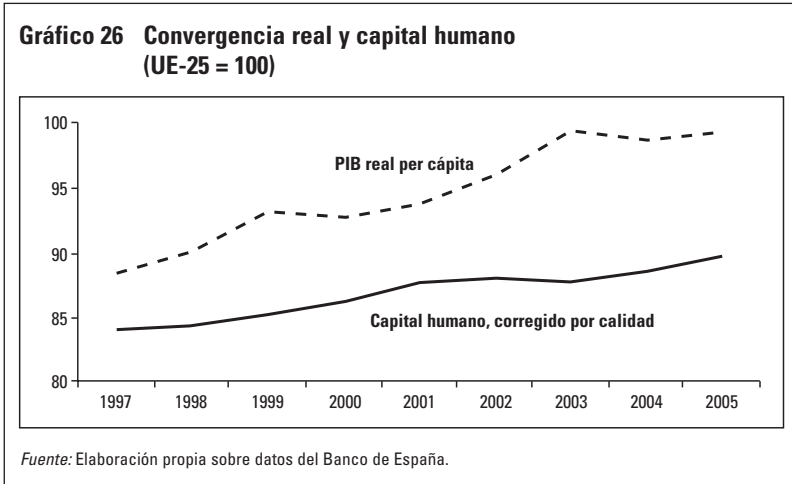
Con esas premisas, en este capítulo se lleva a cabo un diagnóstico de la situación del sistema educativo español. Una vez identificadas las debilidades que le aquejan, se proponen las que cabría considerar como las líneas maestras de una reforma necesaria para dotar a España del capital humano que precisará en un futuro inmediato.

2. La situación actual

La economía española ha vivido en los últimos años un intenso proceso de acercamiento a los niveles de vida de sus socios europeos. La convergencia real ha sido notable y se ha visto impulsada por un avance relativo en términos de la formación y la cualificación de los trabajadores españoles. Por ejemplo, según las estimaciones de Moral y Hurtado (2003), el aumento de la calidad del empleo español entre 1987 y 2003 supuso el equivalente a un incremento del empleo total de 0,38 puntos porcentuales al año. No obstante, aún existe una brecha significativa (Gráfico 26) entre los niveles de capital humano⁵⁸ de la UE y los de España.

Estas carencias de capital humano están asociadas a problemas en el sistema educativo. El reconocimiento del intenso esfuerzo que se ha hecho en los últimos 30 años por universalizar la educación no debe ocultar las deficiencias de nuestro sistema educativo, ni el muy limitado grado en el que cumple los objetivos antes señalados. La extensión del sistema educativo hasta alcanzar la escolarización universal es un logro muy destacable de las últimas décadas, pero la educación aún deja mucho que desear en calidad e igualdad de oportunidades.

⁵⁸ La medición del capital humano es siempre una cuestión compleja y debatida. El indicador empleado en el Gráfico 1 corresponde al porcentaje equivalente de población en edad de trabajar con estudios superiores. La corrección que efectúa el Banco de España se realiza ponderando la calidad relativa del sistema educativo con respecto a la UE. Para realizar esta corrección se tienen en cuenta los resultados del programa PISA de la OCDE y el gasto público por estudiante. Para mayor información sobre este indicador, pueden consultarse los indicadores de convergencia real España-UE del Banco de España (<http://www.bde.es/infoest/sindi.htm>).



Son éstos, además, problemas que afectan a todos los niveles del sistema, tal y como se deduce de los muchos indicadores disponibles. España sufre indiscutiblemente las consecuencias de un sistema educativo muy alejado de los parámetros de calidad que son exigibles en una sociedad moderna. El pobre rendimiento escolar en la educación obligatoria, la baja participación en la educación secundaria superior o la limitada articulación entre el sistema educativo y el mundo laboral, son algunas de las insuficiencias más notorias.

2.1. La educación obligatoria

En nuestro país, la educación es obligatoria hasta los 16 años. Las principales etapas en que se estructura dicha educación son la primaria (de los 6 a los 12 años) y la secundaria obligatoria (de los 13 a los 16). La educación primaria es particularmente importante por tratarse de la primera etapa escolar de carácter obligatorio. Es la encargada

de establecer una base sólida sobre la que avanzar después en la educación secundaria y superior. Su finalidad es garantizar una correcta alfabetización, dotando a los estudiantes de las capacidades básicas —comprensión lectora, expresión escrita, razonamiento matemático, etc.— que luego les permitan continuar con su aprendizaje. Las carencias con que una persona complete esta etapa de la educación de algún modo lastrarán toda su formación posterior.

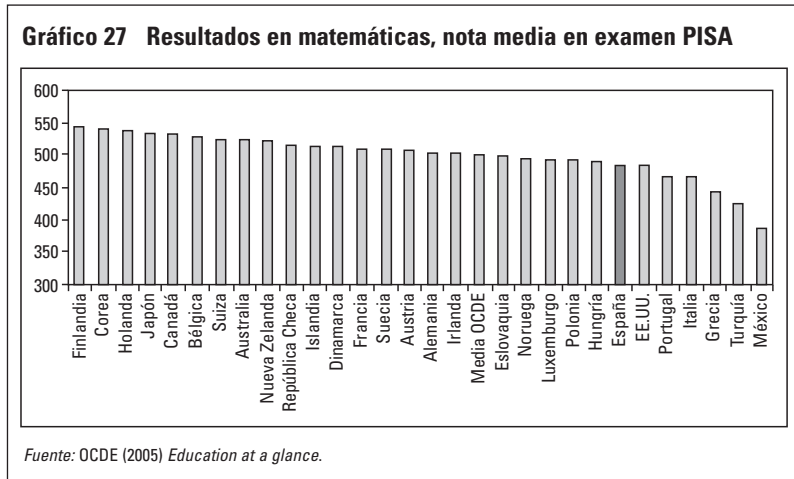
Según datos oficiales publicados por el Ministerio de Educación⁵⁹, prácticamente la mitad de los alumnos que finalizan sus estudios de primaria no tienen el nivel de conocimientos aceptable para su edad en las asignaturas básicas. En matemáticas, un 49% de los alumnos no llega a los conocimientos exigibles y apenas un 45% contesta a las preguntas de dificultad intermedia. Los resultados son sólo ligeramente mejores en la materia de lengua, ya que un 47% se queda por debajo de la media exigible en comprensión lectora y expresión escrita.

Con ese bagaje, no resulta extraño que los estudiantes se topen con enormes dificultades para progresar en la educación secundaria. Los malos resultados que los alumnos españoles obtienen en las comparaciones internacionales, en las que muestran niveles de conocimiento y dominio de las materias básicas notablemente inferiores a los de la gran mayoría de los países industrializados y a los de muchos países en desarrollo, asiáticos principalmente, son un indicador de la baja calidad de la enseñanza secundaria obligatoria. El

59 INECSE (2005).

Gráfico 27 ofrece el ejemplo de la asignatura de matemáticas, en la que los alumnos españoles de 15 años son calificados con una de las notas medias más bajas de toda la OCDE.

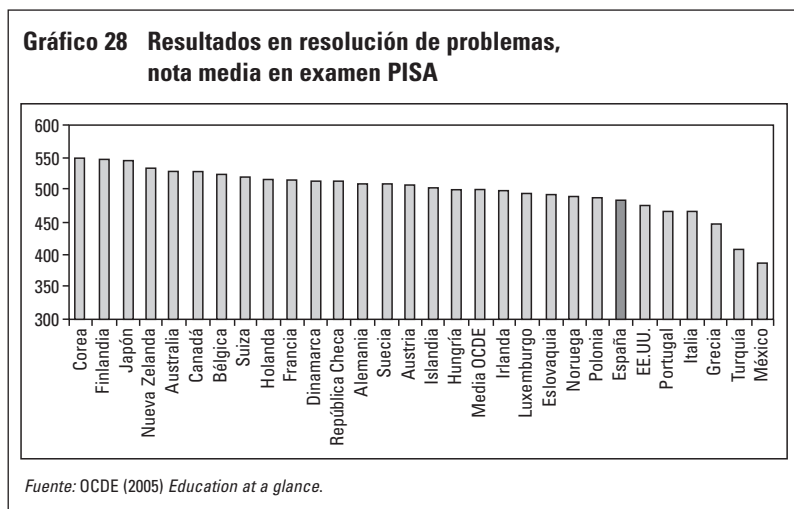
Estamos ante un problema grave, ya que las dificultades de los alumnos de secundaria van más allá de una simple falta de conocimientos sobre materias concretas, llegando también al ámbito de las habilidades y destrezas. Es llamativo, por ejemplo, el casi nulo dominio de la lengua inglesa con que los alumnos terminan la educación obligatoria. En un estudio realizado entre alumnos de ocho países europeos⁶⁰, los estudiantes españoles ocuparon alguna de las tres últimas posiciones en todos los apartados, desde la comprensión oral y escrita hasta la competencia lingüística. Tras estudiar esta materia durante ocho cursos consecutivos, los estudiantes españoles, con la excepción



60 *The Assessment of Pupil's Skills in English in Eight European Countries 2002*. European Network of Policy Makers for the Evaluation of Education Systems.

de quienes lo estudian en colegios internacionales o fuera del marco escolar, son incapaces de fluidez alguna en el idioma que se ha convertido en la *lingua franca* contemporánea.

Esta preocupante realidad resulta aún más evidente en los datos del Gráfico 28. Como se puede observar, los estudiantes españoles ocupan en la OCDE uno de los furgones de cola en las pruebas de resolución de problemas prácticos. Son pruebas que evalúan la capacidad del individuo para aplicar procesos cognitivos a la resolución de situaciones reales y multidisciplinares, en las que la solución no es obvia ni se obtiene de los conocimientos de un área de conocimiento única⁶¹. Los pobres resultados del alumnado español en estas pruebas indican que la enseñanza secundaria obligatoria no logra que los estudiantes aprendan a pensar, a razonar y a aprender por ellos mismos.



61 Para una explicación detallada, véase OCDE (2005).

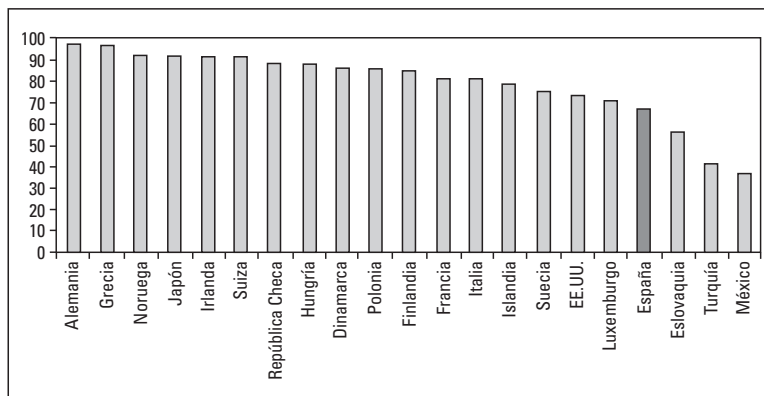
2.2. *La educación secundaria superior*

El efecto dominó, por el que las insuficiencias de cada etapa educativa se trasladan o afectan al nivel superior, llega en la educación secundaria no obligatoria a la que tal vez sea su máxima expresión. España tiene uno de los porcentajes más bajos en Europa (48,4% en 2005) de población comprendida entre 25 y 64 años que haya completado al menos la educación secundaria superior⁶². Aunque en principio cabría achacar ese mal dato, al menos parcialmente, a la menor formación que en su día recibieron los individuos de mayor edad, hay que reconocer que las cosas no parecen haber mejorado suficientemente. De hecho, España también presenta uno de los peores datos cuando el indicador anterior se calcula para la población con edades entre 20 y 24 años (61,3% frente a una media del 77,3% en la UE-25). Es decir, seguimos padeciendo una de las tasas más elevadas de abandono de los estudios tras la finalización de la educación obligatoria. Cualquier comparativa internacional concluye que son relativamente pocos los españoles que terminan los estudios de educación secundaria (Gráfico 29).

Por otra parte, resulta llamativo que casi dos de cada tres estudiantes que deciden continuar con su educación tras completar la ESO eligen hacerlo por la rama del bachillerato. Esto sitúa a España como uno de los países de la OCDE donde menos se demanda la formación profesional (Cuadro 19).

⁶² Conforme a los datos (*Education and lifelong learning*) que Eurostat publica *on-line*, en 2005 sólo Malta y Portugal quedaron por detrás de España en la clasificación de 31 naciones europeas elaborada con dicho indicador.

Gráfico 29 Tasas de graduación en educación secundaria superior (Porcentaje de graduados sobre la población total en la edad típica de graduación)



Fuente: OCDE (2005) *Education at a glance*.

Cuadro 19 Estudiantes en bachillerato

(% de estudiantes de secundaria superior en bachillerato)			
Nueva Zelanda	100	Francia	43,6
EEUU	100	Finlandia	41,2
México	89,1	Noruega	40,8
Japón	74,5	Alemania	37,8
Irlanda	71,7	Italia	36,2
Portugal	71,5	Australia	35,8
Korea	69,3	Luxemburgo	35,3
Islandia	64,9	Suiza	35,0
Grecia	64,0	Holanda	30,9
España	62,8	Reino Unido	30,8
Turquía	62,0	Bélgica	29,7
Hungría	50,2	Eslovaquia	24,6
Suecia	47,1	Austria	20,8
Dinamarca	46,4	Rep. Checa	20,5
Polonia	45,7		

Fuente: OCDE (2005) *Education at a glance*.

No cabe duda de que esta situación está causada por la percepción negativa que en nuestra sociedad existe sobre la formación profesional. Un desprestigio al que contribuye el insuficiente desarrollo de este tipo de educación, fruto de al menos dos hechos. En primer lugar, la pobre interacción de sistema educativo y empresa, apenas paliada por iniciativas impulsadas recientemente, como la implicación de los agentes sociales en el diseño de las titulaciones. En segundo lugar, la poca atención que se le ha prestado desde las instancias públicas, lo que la ha condenado a un estatus de casi marginalidad dentro del entramado de instituciones educativas.

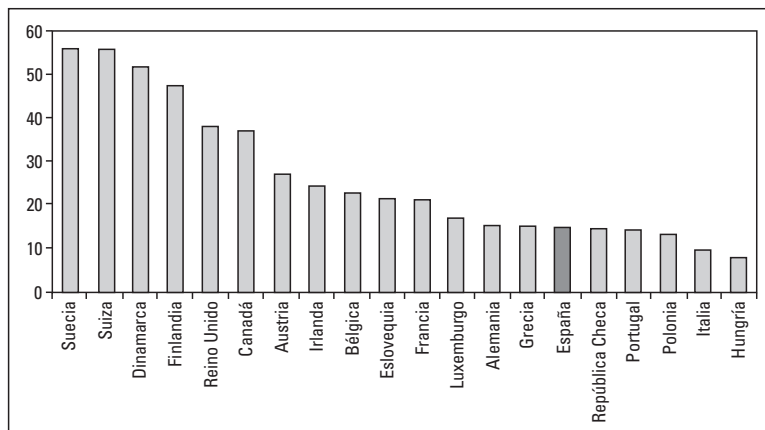
A resultas de esta polarización educativa, surgen disfunciones en el mercado laboral. Así, una parte de los empleos ofrecidos no se cubre por falta de trabajadores especializados, problema que puede afectar de manera intensa a determinados sectores y regiones.

2.3. El mercado de trabajo, la formación continua y la educación superior

La escasa participación de los trabajadores en programas de formación y educación continua poco o nada ayuda a superar las carencias apuntadas en párrafos precedentes. Efectivamente, de nuevo España ocupa en este apartado una de las últimas plazas entre los países de la OCDE (Gráfico 30). Esto ocurre para todos los indicadores que al respecto se cuantifican en OCDE (2005)⁶³: los trabajadores españoles,

⁶³ La información que al respecto publica Eurostat apunta exactamente en la misma dirección. Véase Eurostat (2003), «Working time spent on vocational training in enterprises in Europe», Statistics in Focus, Theme 3, 1/2003.

Gráfico 30 Participación en programas de formación y educación continua (% de trabajadores que participan)



Fuente: OCDE (2005) *Education at a glance*.

independientemente de su sexo, edad, situación laboral y formación previa, se encuentran entre los que menos formación continua reciben. La participación de la población española en esta clase de programas es la mitad de la media europea, y sólo una cuarta parte de la de los países más avanzados (COTEC, 2004). De este modo, se agudizan en el ámbito laboral los problemas de capital humano heredados del sistema educativo. Esto es incluso más grave en la medida en que empeora la posición competitiva de la economía española, pues en otros países sus mejores niveles de formación en la educación reglada se ven potenciados por una mayor participación en la formación permanente.

En este mismo marco de las relaciones laborales puede encontrarse abundante evidencia adicional acerca de las limitaciones del sistema

educativo español. Uno de los fenómenos más significativos en ese sentido es el desajuste entre la oferta y la demanda de trabajo, cuyas consecuencias se materializan no sólo en una elevada tasa de desempleo. También lo hacen en forma de un volumen relevante de puestos vacantes. Por supuesto, en toda economía siempre existe un paro friccional, es decir, una combinación de vacantes y de parados, por el tiempo y esfuerzo que la cobertura de la vacante y el acceso al empleo requieren para la empresa y el trabajador, respectivamente. Ahora bien, sería lógico que tanto el número de vacantes como el desempleo se comportaran de modo anticíclico, algo que no parece haber sucedido en España (CES, 2005). Los desequilibrios del mercado de trabajo español han de interpretarse entonces como el producto de factores que inciden en la configuración de la oferta y la demanda de ese mercado. O también como resultado de un mal funcionamiento en los mecanismos para ajustar las fuerzas que en él concurren.

Un factor relevante que opera tras el desequilibrio ocupacional en nuestro mercado de trabajo es el referido a la cualificación de los trabajadores y, por tanto, al sistema educativo. En opinión del Consejo Económico y Social, son varios los problemas subyacentes. Por una parte, los niveles relativamente bajos de cualificación de la población activa, asociados a causas ya comentadas, como el abandono temprano de la escolaridad o la poca participación en la formación permanente. Por otra, la falta de adecuación entre las cualificaciones de los parados y las requeridas en los puestos vacantes. Conforme con el diagnóstico que hace el CES (2005), no se trata tanto de un déficit de cualificación en los desempleados como de una cierta obsolescencia de las cualificaciones adquiridas por éstos con anterioridad, sobre todo

en algunos grupos de ocupaciones. En este caso, las deficiencias en la formación continua o formación ocupacional volverían a encontrarse en la raíz del problema, ya que los parados españoles acceden a la misma en un porcentaje sustancialmente inferior al observado en los países desarrollados (OCDE, 2005).

El citado estudio del CES afirma que el desempeño de ocupaciones sin cualificación, y el de las relacionadas con servicios que requieren cualificaciones medias-bajas aumenta la probabilidad de desempleo. Pero lo paradójico del caso es la existencia de un importante número de vacantes en ocupaciones que no requieren cualificación. Desde luego, hay muchos factores que provocan este fenómeno. Uno de los más interesantes, la sobrecualificación de los ocupados, nos remite a la educación universitaria.

Según el Informe Infoempleo (Círculo de Progreso, 2004), se dan importantes desequilibrios ocupacionales para el segmento de mayor cualificación. En concreto, en el año 2003 aproximadamente el 68% de los nuevos graduados correspondía a titulaciones que generaban poco más del 40% del total de ofertas a universitarios, incluyendo las genéricas para cualquier titulado superior. La salida a esa situación es que trabajadores con más capital humano acaben ocupando puestos con menores requerimientos de cualificación, expulsando a trabajadores con menor formación. De hecho, esta tendencia a la sobrecualificación se registra en España desde los años 80 (Dolado *et. al*, 2000).

El problema vuelve a ser el de una escasa concordancia entre la formación que reciben los potenciales empleados y la que demandan

los empleadores. Los graduados españoles declaran que la formación —conocimientos y capacidades— recibida en la universidad no les prepara para incorporarse adecuadamente al mundo laboral. Algunas de las carencias a que aluden son los conocimientos de informática, la capacidad de trabajar bajo presión, la capacidad negociadora, la capacidad de planificación, organización y coordinación, la habilidad para resolver problemas concretos y la habilidad para la comunicación oral. Por su parte, las empresas consideran que los programas de estudios y la formación práctica no se ajustan a lo que ellas requieren, lo que eleva el coste y el tiempo necesario para la adaptación de los graduados a la modos de hacer de las empresas en la actual sociedad del conocimiento (COTEC, 2004).

Al margen de opiniones como las anteriores, más o menos subjetivas, hay indicadores objetivos de la falta de calidad en la enseñanza universitaria española. Según se desprende de los datos del Informe Global 1996-2000 elaborado por el Consejo de Coordinación Universitaria, la tasa de éxito (porcentaje de alumnos que se gradúan en el plazo previsto en los planes de estudio) en ese periodo fue de tan sólo un 26%⁶⁴, con una tasa de abandono superior (28%). Los datos más recientes señalan que ese nivel de fracaso se mantiene alrededor del 30%, casi duplicando la tasa media de los países de la UE-15⁶⁵. Si se tiene en cuenta que la UE, en el marco de su estrategia

⁶⁴ Esa tasa de éxito puede desglosarse en un 33% para las titulaciones de ciclo corto y un 21% para las de ciclo largo. Por su parte, la tasa de abandono del 28% se reparte en un 31% para estudios de ciclo largo y un 23% en los de ciclo corto

⁶⁵ «Análisis comparado en Europa del proceso de cambio de las Metodologías Educativas en las Universidades». Universidad Politécnica de Madrid, marzo de 2006.

en pro de la competitividad, se ha fijado como objetivo reducir esa tasa de abandono al 10% en 2010, fácilmente se aprecia el desfase en calidad de nuestro sistema universitario.

3. La reforma integral

España, al igual que el resto de economías de su entorno, está inmersa en los profundos cambios de todo tipo que caracterizan al actual mundo globalizado. Surgen nuevas necesidades que precisan de las adecuadas respuestas educativas. Incluso en aquellos países que, como Finlandia, obtienen excelentes resultados académicos en las comparaciones internacionales, también se percibe una preocupación por los problemas que rodean a la educación. Por supuesto, en otras naciones donde los resultados son peores, que es nuestro caso, los motivos para la preocupación se multiplican, máxime cuando los problemas se dejan sentir en todos los niveles educativos. Se impone la necesidad de cambios de profundo calado, basados en tres principios que consideramos fundamentales:

a) La educación es más que la mera transmisión de conocimientos.

El sistema educativo no debe limitarse a transmitir conocimientos de una forma más o menos eficaz. Debe, sobre todo en primaria y secundaria, enseñar a aprender. Debe fomentar la capacidad no sólo de adquirir nuevos conocimientos de forma autónoma, sino también la disposición para enfrentarse a las ideas propias y ajenas con una visión crítica. Debe inculcar el principio de autoridad y los valores del esfuerzo, la iniciativa y la responsabilidad individuales, promoviendo el trabajo en equipo y la exigencia individualizada.

Debe finalmente transmitir, sin que ello se convierta en una indoc-trinación, los valores de la sociedad —el respeto y la tolerancia, los deberes y los derechos, etc.—.

- b) La educación debe ser para todos, logrando la máxima igualdad de oportunidades, con objeto, también, de que no se desperdicien talentos, lo que exige diversidad, pluralidad y posibilidades efectivas de elección.
- c) El sistema educativo debe proporcionar una educación de calidad, logrando que los alumnos salgan de la escuela con un nivel aceptable, como mínimo, en las materias más relacionadas con las habilidades fundamentales, aquéllas que mejor les permitirán seguir aprendiendo. Debe favorecer, en particular, que cada alumno llegue lo más lejos posible, sacando el mayor partido de su potencial.

3.1. Del pacto político a la reforma integral

La educación española no logra los niveles de calidad que serían deseables. Como se explicaba en apartados precedentes, las comparaciones con los resultados de los países que nos son más próximos por su nivel de desarrollo sitúan a nuestro sistema educativo en una posición alejada de los mejores. Si pretendemos no ya cumplir, sino simplemente aproximarnos a los ambiciosos objetivos de competitividad que se han establecido en el seno de la UE, será necesario un compromiso serio y decidido con la mejora de la educación y la formación, en los términos expresados en los tres principios antes enumerados.

Una reforma integral...

La reforma de la educación debería plantearse para el conjunto del sistema educativo. De poco servirán modificaciones parciales en una u otra etapa del proceso educativo, si no se insertan en planes reformadores más ambiciosos. Se trata de dar a la educación un verdadero sentido sistémico, con total coherencia entre unos componentes que se complementen y refuercen mutuamente. El esfuerzo habrá de concentrarse en construir auténticos sistemas de formación para toda la vida, porque una economía moderna sólo es competitiva si es flexible y dinámica; es decir, si dispone de una mano de obra capaz de actualizar sus cualificaciones.

Conviene tener además muy presente que para cualquier economía que aspire a cotas importantes de competitividad, hoy resulta de todo punto imposible que su sistema educativo quede al margen del mercado de trabajo. Esta realidad plantea un desafío singularmente importante para España, pues en nuestro país ha sido práctica habitual la separación de los ámbitos educativo y laboral. En cualquier caso, tampoco parece razonable supeditar la educación a las demandas del mercado laboral. Se trata más bien de reconocer una realidad a la que no puede darse la espalda.

No parece una exageración decir que el sistema educativo español ha primado ciertos planes o contenidos curriculares, sin prestar la atención necesaria a la caducidad de los conocimientos o al desarrollo de competencias y habilidades. En este sentido, una de las claves de futuro se encuentra en dotar a la educación de un enfoque menos

rígido, más sistémico y flexible. O, en palabras de un experto⁶⁶, *«parece necesaria una nueva arquitectura de la educación que sea capaz de coordinar los escenarios escolares con los no escolares; que sea capaz de reformar y, cuando sea oportuno, transformar los objetivos, los métodos, los contenidos, etc.; que sea capaz de orientarse tanto a la infancia como a la juventud, tanto a los adultos como a la tercera edad; que sea capaz de ocuparse además de las personas que soportan diferentes minusvalías o discapacidades; que sea capaz de favorecer la igualdad de oportunidades».*

El sistema educativo debe preparar a los individuos para enfrentarse a las exigencias y retos del complejo y cambiante entorno que se ha dado en llamar sociedad o economía del conocimiento. Nuestra educación debe evolucionar hacia un sistema altamente adaptable. Es, por tanto, cuestión de promover no sólo la mera adquisición de unos conocimientos, sino también y ante todo, el desarrollo de habilidades y capacidades que luego puedan «reciclarse» de forma continua en competencias útiles.

... partiendo del pacto político

El marco normativo de la educación española ha vivido tradicionalmente en un ambiente de cambios continuos. El periodo democrático iniciado hace ya casi treinta años no ha sido distinto, sobre todo en lo que a la educación secundaria hace referencia, tal como lo demuestra la promulgación de tres leyes generales para la ordenación del sistema educativo. Tanto cambio legislativo aparece inicialmente

66 Raventós (2005, p. 25).

unido a las peculiaridades de ese periodo de nuestra historia, en el que se han debido subsanar muchas de las carencias heredadas de las décadas que lo precedieron (Recuadro 5).

Recuadro 5 Los cambios legislativos en el ámbito de la educación

En efecto, ya en la transición se abordó la reforma del sistema educativo, una de las principales demandas sociales que acompañaron al cambio de régimen. Se crearon casi 750.000 plazas escolares, se inició la democratización de la dirección de los centros de enseñanza (Ley Orgánica del Estatuto de Centros Escolares) y se fueron modificando los planes de estudio.

La aprobación de la Constitución significó asimismo el comienzo del proceso de transferencia de las competencias en educación a los gobiernos autonómicos. Se rompía de ese modo la centralización que hasta entonces había prevalecido en la configuración de la educación española, aunque las competencias para la ordenación general del sistema y para la homologación de títulos siguen siendo competencia del gobierno central.

Los gobiernos socialistas del periodo 1982-96 promulgaron dos leyes que supusieron una profunda reforma de la educación obligatoria en nuestro país. La Ley Orgánica del Derecho a la Educación, Ley Orgánica 8/1985 (LODE) desarrollaba este derecho constitucionalmente reconocido, a la vez que instauraba una red compuesta por dos tipos de centros: los públicos y los concertados (centros privados con financiación pública). Por su parte, la Ley de Ordenación General del Sistema Educativo, Ley Orgánica 1/1990 (LOGSE) dio un paso muy significativo en la equiparación del sistema educativo español con el de otros países al garantizar el derecho universal a la educación de los 6 a los 16 años. Sin embargo, al establecer de modo prescriptivo un modelo pedagógico y didáctico se demarcó de las prácticas habituales en los países avanzados, donde estas decisiones no corresponden a la Administración. Se trata de un modelo de educación obligatoria denominado de «educación comprensiva», no competitivo ni selectivo, al que nunca han abandonado la polémica ni el descontento de muchos profesionales, y que se intentó mejorar con la Ley Orgánica de Participación, de la Evaluación y el Gobierno de los Centros

.../...

Docentes, Ley Orgánica 9/1995 (LOPAG). Los gobiernos del Partido Popular trataron de reformar el modelo educativo. De hecho, en su segunda legislatura se llegó a aprobar una ley (Ley Orgánica de Calidad de la Educación Ley Orgánica 10/2002 ó LOCE), cuya aplicación fue paralizada en su mayor parte tras el acceso al gobierno del Partido Socialista en 2004. Un gobierno que propuso la vuelta a un enfoque más cercano al de la LOGSE con la Ley Orgánica de Educación (LOE).

Todos esos cambios legislativos en la secundaria, que también se extienden a otros ámbitos de la educación⁶⁷, además de por el particular contexto histórico en que se han producido, se explican por el choque en nuestro país entre distintos conceptos pedagógicos, muy ligados a diferencias ideológicas, así como por lo compleja que resulta la adecuación del sistema educativo a una cambiante realidad social y económica. Pero, sin menoscabo de la relevancia de tales factores, son pocos los que dudan de que algunos de los problemas educativos tienen su origen en los defectos de las normas aprobadas y en la inestabilidad provocada por la sucesión de cambios legislativos.

Creemos, por todo ello, que la reforma que necesita el sistema educativo debe comenzar por un gran pacto político sobre la educación, cuya traslación a las leyes otorgue una estabilidad normativa que elimine la incertidumbre, la desconfianza y la preocupación causada por una permanente sensación de cambio en las reglas. Es absurdo dejar

⁶⁷ En la educación universitaria, destacan la Ley de Reforma Universitaria, Ley Orgánica 11/1983 (LRU) y la Ley Orgánica 6/2001, de Universidades (LOU). También la formación profesional ha sido objeto de intentos de reforma por la vía normativa, como en el caso de la Ley Orgánica 5/2002, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional.

el sistema educativo al capricho del ciclo electoral, como también lo es pensar que las decisiones políticas pueden por sí solas crear un sistema educativo verdaderamente nuevo. Un pacto que aglutine a las principales fuerzas políticas dotaría de mayor viabilidad a la reforma integral que conviene a nuestra educación, a la vez que la liberaría de enfrentamientos ideológicos.

3.2. Recursos

Tarde o temprano, todo debate acerca de la mejora de la educación llega a la cuestión de los recursos con que cuenta el sistema educativo. Indiscutiblemente, una educación de calidad requiere que se alleguen recursos suficientes. A fin de cuentas, un sistema mediocre acaba resultando mucho más oneroso para un país en tanto que coarta sus posibilidades de desarrollo futuro. Pero también es cierto que una simple acumulación de recursos no es garantía de calidad.

Los tres últimos decenios han sido testigos del espectacular crecimiento del sistema educativo español. Nada de lo que se ha conseguido en el transcurso de ese tiempo hubiese sido posible sin la expansión del gasto en educación. Desde el sector público, las prioridades en el gasto educativo han sido la creación de unas infraestructuras adecuadas y la constitución de una plantilla suficiente de profesorado público, a la que cabría sumar las transferencias corrientes a centros concertados destinadas a cubrir los salarios del personal docente. La inevitable necesidad de dar prioridad a este tipo de gastos ha condicionado la capacidad de financiar acciones específicas centradas en la mejora de la docencia impartida, lo que ha supuesto una

desventaja frente a otros países cuyos sistemas educativos ya estaban más asentados al comienzo de los años 80 (Prats, 2005).

El aumento del gasto en educación no ha sido el único elemento destacable. Al igual que en otros sectores, como el de la sanidad, el sistema educativo ha conocido un profundo proceso descentralizador, con la transferencia a las Comunidades Autónomas de las competencias en gasto educativo. A pesar de ello, no se ha producido una dispersión significativa en el gasto público, pues todas las Comunidades lo sitúan entre 2.600 y 3.000 euros anuales por estudiante no universitario, si bien se observan mayores diferencias en el gasto privado en función de la mayor o menor presencia de la educación privada en la región. De todos modos, no resultaría acertado decir que las diferencias sean globalmente significativas (Prats, 2005).

En cuanto al modo en que se compara con lo sucedido en el contexto internacional, destaca en primer lugar que el gasto educativo español por estudiante se situó en el grupo de los que mayor expansión han experimentado en el periodo 1995-2002 dentro de los países de la OCDE (OCDE, 2005). No obstante, sigue siendo inferior a la media de los países desarrollados en todos los niveles del sistema. Las diferencias no son grandes para el caso de la educación primaria y secundaria, pero sí que resultan muy notables en el caso de la formación universitaria (OCDE, 2005b). La interpretación de esas diferencias no es sencilla, y admite muchas matizaciones. Por ejemplo, que el gasto español se coloca prácticamente en la media de la OCDE cuando se expresa como gasto por estudiante sobre PIB per cápita, a

pesar de que está lejos de la media de esos países en términos de gasto total sobre PIB (Cuadro 20)⁶⁸.

Cuadro 20 Gasto en instituciones educativas (% PIB)

	2002		
	Público	Privado	Total
Islandia	6,8	0,6	7,4
EEUU	5,3	1,9	7,2
Dinamarca	6,8	0,3	7,1
Corea	4,2	2,9	7,1
Noruega	6,7	0,3	6,9
Suecia	6,7	0,2	6,9
Nueva Zelanda	5,6	1,2	6,8
Bélgica	6,1	0,3	6,4
México	5,1	1,1	6,3
Suiza	5,7	0,5	6,2
Polonia	5,5	0,7	6,1
OECD	4,9	1,2	6,1
Francia	5,7	0,4	6,1
Finlandia	5,9	0,1	6,0
Australia	4,4	1,5	6,0
Reino Unido	5,0	0,9	5,9
Portugal	5,7	0,1	5,8
Austria	5,4	0,3	5,7
Hungría	5,0	0,6	5,6
Alemania	4,4	0,9	5,3
Holanda	4,6	0,5	5,1
Italia	4,6	0,3	4,9
España	4,3	0,5	4,9
Japón	3,5	1,2	4,7
Rep. Checa	4,2	0,2	4,4
Irlanda	4,1	0,3	4,4
Eslovaquia	4,0	0,2	4,2
Grecia	3,9	0,2	4,1
Turquía	3,4	0,4	3,8

Fuente: OCDE.

68 Para más información sobre estas y otras magnitudes relacionadas, véanse los capítulos B1 y B2 de OCDE (2005).

Como cabría esperar, la evidencia anterior acostumbra a producir llamamientos al incremento del gasto para la mejora de la educación. Algunas áreas, entre las que cabe mencionar la extensión de la educación a edades comprendidas entre 0 y 3 años, la inclusión de grupos desfavorecidos, la financiación de los libros de texto o determinados programas de mejora de la calidad educativa, requieren efectivamente de medios financieros y materiales. Pero mucho más importante resulta la adopción de reformas que generen los incentivos adecuados para una gestión eficiente de los recursos, de la que se deriven mejores resultados educativos. La experiencia demuestra que un mayor gasto no provoca de manera automática incrementos en la calidad de la enseñanza (OECD, 2005). Finlandia, país que lidera los rankings mundiales en materia educativa, realiza un gasto por estudiante más próximo al gasto español que al efectuado por los países que más dedican a esta partida, como Suiza o Suecia.

Pensamos que, en última instancia, la calidad de la educación española pasa no tanto por la disponibilidad de más recursos, sino por la creación de estructuras y mecanismos que incrementen la calidad y la «productividad educativa» de los recursos empleados. El siguiente apartado recoge las líneas maestras de la reforma educativa que al efecto proponemos.

4. Las líneas maestras de la reforma

Una reforma en profundidad de la educación en España obliga a medidas de distinto tipo —pedagógico, organizativo, financiero, etc.—. La calidad educativa depende de cómo se organice y dirija el sistema,

de cuán formado y motivado esté el profesorado, de los valores que rijan la relación entre estudiante y docente, de la participación de todos los grupos sociales y de un largo etcétera de variables. Las posibilidades y opciones son variadísimas. Basta con fijarse en los múltiples modelos que se aplican en el ámbito europeo, donde encontramos modelos comprensivos y competitivos, muy centralizados y muy descentralizados, con mayor o menor presencia de la educación privada, y sin que haya evidencia para afirmar la superioridad absoluta de ninguno de ellos. Un tratamiento exhaustivo de todas esas cuestiones si no imposible, sí se antoja excesivo para los fines que aquí nos hemos propuesto. Por ello, procedemos estableciendo para cada nivel del sistema educativo los que consideramos como elementos imprescindibles en el logro de un cambio de rumbo hacia cotas mayores de calidad.

4.1. La educación entre 0 y 6 años

La extensión de la gratuidad a la educación infantil, para edades de entre 3 y 6 años, ha permitido que un porcentaje elevadísimo de los niños de ese grupo estén escolarizados. Sin embargo, la participación de los niños de entre 0 y 3 años en la educación formal es todavía inferior al resto de países desarrollados (OCDE, 2005b).

Dado el impacto que la educación temprana tiene sobre la capacidad futura de adquirir una formación más sólida, una posibilidad que debería estudiarse es la de potenciar la educación de los niños menores de 3 años en guarderías, jardines de infancia e instituciones similares. Los resultados académicos alcanzados en primaria muestran una correlación positiva con la escolarización temprana (INECSE, 2005).

Es decir, la educación de los más pequeños permite un acceso más equitativo a posteriores oportunidades de aprendizaje, de modo que un mayor énfasis en la misma introduciría mayor igualdad en el sistema. En la actualidad, los resultados escolares en España muestran una dependencia notable con respecto a variables socioeconómicas, entre las que destaca el nivel de educación alcanzado por los padres (INECSE, 2005, y Mancebón Torrubia, y Muñiz Pérez, 2003), lo que impide afirmar que el sistema otorgue una verdadera igualdad de oportunidades. La educación de niños de entre 0 y 3 años, como decimos, podría corregir la parte de ese sesgo que corresponde resolver a la educación formal. Son previsibles igualmente otros efectos beneficiosos de tan temprana escolarización: la reducción de los problemas que muchas mujeres encuentran para conciliar vida personal y laboral⁶⁹ y la mejor inserción social de niños inmigrantes, por ejemplo.

4.2. La educación obligatoria

La etapa de la educación obligatoria es considerada por los expertos no sólo la más importante, sino seguramente la que mayores problemas vive. Es, por tanto, la que precisa de una reforma de mayor calado. Por otra parte, puesto que muy a menudo se imparte en centros donde también se cursan otros niveles educativos —bachillerato y formación profesional—, muchas de las recomendaciones que se puedan hacer al respecto son igualmente aplicables a toda esa variedad docente. Merece la pena que aquí le dediquemos una atención

69 Puesto que la conciliación entre vida profesional y vida personal tiende a convertirse en un problema de gran alcance social (Círculo de Empresarios, 2005), no sería éste un beneficio pequeño, aunque ciertamente queda fuera del ámbito educativo en sentido estricto.

especial, fijándonos en tres aspectos: modelo educativo, profesorado y organización de los centros.

El modelo educativo

La enseñanza en España se concibe en torno a un modelo de educación comprensiva, no competitivo ni selectivo, cuya defensa se basa fundamentalmente en sus supuestas virtudes de equidad e igualdad de oportunidades. Sin embargo, este modelo, capaz en principio de responder satisfactoriamente a la intención de promover la calidad de la educación y su disponibilidad para todos, se ha llevado a la práctica con evidentes deficiencias.

Los alumnos se encuentran con un sistema que apenas valora sus habilidades ni sus esfuerzos, que aboga por una promoción casi automática al curso siguiente con independencia de los resultados previos y tendente a igualar al rasero más bajo. Además, predomina un currículo reglamentado de manera rígida, que apenas permite opciones en un recorrido prácticamente único que tiende a una meta también única, que es la Universidad.

El alumno encuentra, en suma, muy pocos incentivos al estudio y al esfuerzo, a imponerse una disciplina de trabajo, a aprender a estudiar, a valorar, a exponer y a decidir, mientras apenas si conoce la satisfacción de ir cubriendo etapas y desarrollando sus habilidades mediante su esfuerzo personal. Los resultados son mediocres, tal y como ponen de manifiesto las estadísticas, con un alumno medio que participa poco y apenas lee, redacta, expone, piensa o razona.

Desde el otro lado, el de los profesores de los centros públicos, el panorama no es más alentador. Los propios centros públicos se encuentran en una situación muy parecida: se limitan a enseñar lo que se les impone desde las autoridades y tienen el alumnado y los ingresos garantizados. No es extraño, por lo tanto, que, junto a casos admirables de profesionalidad y vocación por parte tanto de algunos profesores como de algunos centros, se encuentren otros muchos en que los desincentivos acaban ahogando cualquier iniciativa.

El modelo educativo precisa de una reforma porque la auténtica igualdad de oportunidades implica aceptar la desigualdad de resultados. Cada alumno es distinto en su facilidad de aprendizaje, en las materias que le interesan, en las que es más o menos habilidoso, en su personalidad, imaginación e ingenio y en su ritmo de desarrollo. Muchos destacan en algo aunque se queden atrás en otras materias o capacidades. De lo que se trata es de que el sistema educativo proporcione a todos el mínimo de conocimientos generales sin el cual es difícil desenvolverse en nuestra sociedad, y a cada cual, el máximo que sea capaz de absorber en aquéllas materias o habilidades para las que resulte estar mejor dotado o manifieste mayor disposición. Para lograrlo, al alumno hay que exigirle esfuerzo, y hay que hacerlo a través de pruebas y mecanismos rigurosos de evaluación.

El profesorado

Una enseñanza de calidad resulta absolutamente imposible sin un buen profesorado. Si no existen unos mecanismos adecuados de selección, retribución, control y ascenso de los docentes, que garanticen

su capacidad profesional y su motivación, difícilmente puede esperarse que el sistema desemboque en una educación de calidad.

Desafortunadamente, la situación en nuestro país es exactamente ésta. La rigidez de las materias y los planes de estudio desincentiva el interés y la iniciativa. La promoción automática de los alumnos resta a los profesores posibilidades de motivarlos y exigirles. Ellos mismos carecen de oportunidades de promoción interna, y también de autoridad y apoyo para mantener un mínimo de seriedad, disciplina y atención en las clases.

A los anteriores desincentivos se añaden las escasas posibilidades de exigencia que los centros pueden ejercer sobre un profesorado que, en el ámbito público, disfruta de la condición de funcionario, lo que le garantiza el sueldo y la permanencia en el empleo. Vemos que todos los elementos parecen aliarse para socavar y desvirtuar la propia naturaleza de una profesión tan marcadamente vocacional como la enseñanza.

A resultas de todo lo anterior, se puede hablar de un malestar entre los profesores españoles, sobre todo en educación secundaria, donde el descontento llega incluso a una erosión de la autoestima del docente, que se ve falto de reconocimiento, apoyo y expectativas de una auténtica carrera profesional. Los profesionales de la educación creen que su trabajo no recibe la valoración social que merece, a la vez que se topan con una creciente rigidez impuesta por una normativa que les resta autonomía y creatividad. Éste no es un problema exclusivo de nuestra educación. Algunos países europeos se enfrentan ya a una escasez de profesores.

La solución se presenta con claridad: hay que dedicar más atención al profesorado, pues de lo contrario se corre el riesgo de desprofesionalizar su trabajo para hacer de los docentes simples operarios de la enseñanza. Una de las claves en el éxito del sistema educativo de Finlandia radica precisamente en el cuidado y atención que se prestan a la profesión docente (Raventós, 2005)

En definitiva, la profesión docente está necesitada de un gran impulso. El conjunto del profesorado se situará en niveles de calidad más exigentes si se ponen en funcionamiento los mecanismos incentivos precisos: promoción, carrera profesional, valoración de la labor desarrollada, reconocimiento de méritos, y evaluación de la docencia.

Otro de los retos pendientes es el de la formación del profesorado. Por un lado, la formación continua para enfrentarse con solvencia a los nuevos condicionantes de la tarea docente, que abarcan desde la inmigración hasta la introducción de nuevas tecnologías inicial. Por otro, el de la formación y selección del profesorado. Mientras que los maestros de Educación Infantil y Educación Primaria son formados en una diplomatura específicamente enfocada al desarrollo posterior de la profesión, los profesores de Secundaria apenas si reciben alguna formación en pedagogía, didáctica, psicología y demás disciplinas necesarias para una buena docencia (al margen de que sus conocimientos de la materia que vayan impartir estén más o menos asegurados por el grado de licenciatura o similar con que acceden a la profesión docente). Su única preparación docente se reduce al Curso de Aptitud Pedagógica (CAP), que en algunos casos puede completarse en el plazo de 2 semanas, dato revelador de su completa insuficiencia. Se viene

anunciando la reforma de este sistema de preparación del sistema, pero una y otra vez se pospone.

Los centros educativos

Es necesario hacer de los centros educativos instituciones con una organización y un funcionamiento más eficientes. España es uno de los escasísimos países donde la dirección de los centros docentes no está profesionalizada. Naciones con sistemas educativos que constituyen un referente internacional, con Finlandia como caso paradigmático, siguen procedimientos muy rigurosos para la selección de las personas al cargo de los centros escolares. En cambio, en España la dirección está supeditada al Consejo Escolar, figura instaurada en 1985 por la LODE y que se constituye en órgano superior de gobierno, tratando de fomentar la participación de los diversos grupos involucrados en la vida del centro. Este consejo, formado por representantes del equipo directivo, profesores, alumnos, padres, personal no docente y demás estamentos implicados, elige al director para un periodo de 3 años, con la potestad de cesarlo de su cargo.

Puede decirse que este modelo de gestión ha tenido un funcionamiento muy alejado de los objetivos con que se planteó, salvo en honrosas excepciones (Prats, 2005). En los centros públicos, el nivel de participación ha sido muy bajo, con elevadas tasas de abstención en las elecciones de director y de Consejo Escolar. Los directores de centro, por su parte, se han encontrado faltos de apoyo y autoridad para sacar adelante sus proyectos educativos. En los centros privados concertados, el Consejo Escolar ha evolucionado hacia un órgano

consultivo más que directivo, ya que la dirección la han ejercido los titulares del centro, proponiendo equipos directivos que el Consejo Escolar siempre aprueba. De esa manera, estos centros han buscado un modelo menos participativo pero más coherente con el desarrollo de un proyecto educativo, la responsabilidad ante las familias y la disciplina laboral, todos ellos atributos deseables en la educación.

Esta solución a que han venido recurriendo los centros concertados constituye la respuesta lógica a los defectos de una norma que únicamente se cumple en apariencia. Pero es también una respuesta eficiente a los incentivos y restricciones dadas, y como tal representa una señal clara de hacia dónde debería evolucionar el sistema de gestión. Es más, debe tomarse como un indicador válido del sentido que habría que dar a la reforma educativa en este punto. La educación española reclama un nuevo modelo organizativo de los institutos, colegios y escuelas, capaz de dotar de mayor autoridad a la dirección y de mayor autonomía a los centros, tanto en lo académico como en lo administrativo. La experiencia demuestra que sistemas educativos lastrados por reglamentaciones y rigideces conducen a resultados mediocres (Prats y Raventós, 2005). Lógicamente, la mayor autonomía exige un mayor control de los resultados, lo que a su vez requiere de mecanismos de evaluación eficaces y transparentes en todos los niveles.

Aparte de las formas de gobierno de los centros educativos, otro elemento debe adquirir especial relevancia: la capacidad de elección. En nuestra opinión, en el terreno de la educación ha llegado la hora de que las autoridades cedan su protagonismo a los interesados, de

forma que los padres y los alumnos puedan decidir el centro en el que van a cursar estudios, tengan diversidad de opciones en esa elección y puedan ejercer efectivamente esas opciones, garantizándose la igualdad de oportunidades. Es necesario para ello pasar del modelo actual basado en leyes, modos y estructuras dictados desde arriba a un modelo que se fundamente en principios de libertad y, en particular, en:

- a) Libertad de elección de centro. Garantiza que el alumno pueda elegir el centro educativo que mejor se adapte a sus preferencias. Esta libertad se podría impulsar con ayudas públicas a los alumnos, no a los centros. Dirigir las ayudas públicas a los centros, que es la práctica actual, niega la capacidad de elección del alumno y permite a los centros operar en régimen de monopolio. Cuando las ayudas se dirigen a los alumnos, son éstos quienes deciden en qué centro desean estudiar, lo que fomenta la competencia entre centros, que deberán esforzarse por ofrecer una calidad y unos resultados capaces de atraer a nuevos alumnos⁷⁰. Cuando, por el contrario, la ayuda se concede a los centros se les está premiando con dos ventajas desfavorables para la competencia y la calidad: no precisan esforzarse para obtener unos ingresos que el Estado les garantiza; y gozan de situación de competencia desleal frente a los centros que no reciben ayudas, lo que perjudica el desarrollo de éstos. Un ejemplo de aplicación práctica de este sistema es el denominado «bono escolar», desarrollado en el Recuadro 6.

⁷⁰ Estas ayudas al alumno deberían extenderse como becas o créditos con garantía para que los menos pudientes accedan a la educación post-obligatoria.

Recuadro 6 El bono escolar. Descripción y ejemplos de aplicación real

El bono escolar, «voucher» en la terminología anglosajona es un «cheque» que cada alumno recibe del Estado y que puede emplear únicamente en adquirir servicios educativos⁷¹.

El sistema de bono escolar admite innumerables modalidades: desde el «bono» que únicamente tiene poder liberatorio en centros públicos —una forma de permitir, al menos, la elección del alumno entre centros públicos—, hasta el bono universal, que permite a todo alumno elegir cualquier centro privado, pasando por esquemas limitados que solamente conceden bonos a determinados alumnos, tales como aquéllos pertenecientes a familias de rentas bajas, alumnos que requieren educación especial, etc.

En cuanto a los centros privados que el alumno puede elegir con un sistema de bono escolar también hay una amplia variedad de esquemas, siendo la diferencia principal que el Estado permita que el alumno pueda acceder al centro que desee, complementando, en su caso, de su bolsillo el importe del bono para tener acceso a él, o que no lo permita, lo que implica que el alumno sólo puede acceder con el bono a aquéllos centros cuya tasa no supere el importe del bono⁷².

El país con más larga tradición en el uso de los bonos es Estados Unidos. Maine tiene establecido un sistema de bono escolar para alumnos de municipios en los que no hay centro público de enseñanza desde hace más de 200 años. El vecino Estado de Vermont estableció un sistema similar en 1869. Sistemas menos restringidos han ido apareciendo en otros Estados como Wisconsin, Ohio, Florida, Utah, o en el distrito federal de Washington D.C.

.../...

71 Normalmente, el bono únicamente puede utilizarse para pagar la enseñanza, pero puede también darse el caso de que permita además cubrir gastos asociados, tales como uniformes, libros, o comedor, o actividades extracurriculares.

72 Normalmente no suele ser el alumno, sino el centro elegido por éste, quien recibe el importe del bono escolar. No obstante, estando asociada la percepción del bono a la elección del alumno, esta es una característica irrelevante, puesto que es el alumno quien decide qué centro va a recibir el bono.

En Dinamarca el bono escolar es liberatorio en las escuelas públicas. Éstas compiten con las privadas por los alumnos, habiendo conseguido una mejora sustancial en su calidad que les permite coexistir con los centros privados. En Suecia: los centros privados reciben el equivalente, por alumno matriculado, al 85% del coste que éste supondría al sistema público.

Fuera del ámbito europeo, destaca el caso de Colombia, donde hay 100.000 alumnos acogidos al sistema de bono escolar. Por su parte, Nueva Zelanda estableció en 1996 un programa piloto de bonos escolares para permitir a los alumnos de bajos niveles de ingresos la elección de centro.

- b) Libertad curricular. El Estado debe definir, para su aplicación en todo el territorio, una serie de materias troncales, aquellas que constituyen una herramienta indispensable no sólo para desenvolverse en la sociedad, sino, sobre todo, para aprender y estudiar otras materias. Más allá de esas asignaturas troncales, los centros deben tener plena libertad curricular, así como libertad para decidir en qué lengua se desarrolla el resto de su enseñanza. Garantiza la diversidad y la pluralidad, evitando imposiciones.

- c) Libertad de establecimiento, apertura, ampliación y cierre o traspaso de centros. Los centros deben competir por la captación de alumnos con objeto de asegurar que éstos tengan capacidad real de elección. La competencia en precio, currículo, instalaciones, servicios, metodología, orientación, claustro de profesores, etc. deriva en mayor diversidad y calidad de la enseñanza, evitando el conformismo, la resignación y la desmotivación. La diferencia importante no es entre centros públicos o privados, sino entre centros

buenos y malos. Los buenos deben ampliarse y establecerse en otras áreas. Los malos deben mejorar sustancialmente, o cerrar. En el recuadro adjunto se exponen algunos ejemplos de sistemas educativos en los que se reflejan, al menos, parte de estos principios. (Recuadro 7).

Recuadro 7 Las «Charter Schools» norteamericanas

«Charter Schools», cuya traducción más acertada, si en el caso español no indujera a confusión, sería Centros Concertados o Autónomos. Se trata de centros creados a iniciativa de asociaciones diversas (de padres de alumnos, de profesores, PTAs, parroquias, residentes, asociaciones sin fines de lucro, etc.), autorizadas por las autoridades educativas, que les otorgan una Carta («Charter») y asumen su financiación. En dicha Carta se explicita un plazo (normalmente cinco años), el currículo que, a iniciativa de los promotores privados, van a cursar los alumnos y la orientación pedagógica que éstos desean dar al centro; además, se fijan los objetivos medibles que debe alcanzar el centro en cuanto a la educación de sus alumnos, su número y resultados académicos. Tiene, por lo tanto el efecto de sustraer a los «Charter Schools» que, por su financiación no dejan de ser centros públicos, de la rigidez de las normas que en todos esos aspectos rigen a estos últimos.

Cerca de 40 de los 51 Estados de la Unión han introducido una u otra modalidad de «Charter School». En algunos de ellos las «Charter Schools» son de introducción reciente y tienen aún un peso relativamente débil, aunque creciente, en el sistema educativo del Estado.

En Europa, países como Dinamarca o los Países Bajos fundamentan desde hace muchas décadas la gran mayoría o la totalidad de sus sistemas educativos en esquemas basados en la iniciativa y gestión privadas y financiación pública que, en la limitada tipología que manejamos aquí, pueden equipararse a las «Charter Schools». Nueva Zelanda y Suecia (desde 1992) son incorporaciones más recientes a este grupo.

4.3. La formación profesional y la formación permanente

En el ámbito de la formación profesional, la clave de la reforma reside en la adaptación del sistema educativo a las necesidades reales de las empresas y del sistema productivo, con una mayor comunicación entre ambas esferas y una mayor flexibilidad del sistema docente. Un marco que fomente la colaboración entre empresas y centros educativos aparece como la solución más prometedora para ampliar el campo y mejorar la calidad de la formación profesional y, sobre todo, para adaptar las enseñanzas y la formación práctica a lo que realmente requiere el mercado. La colaboración podría ir desde la implicación de las empresas en el diseño de los programas de formación, hasta la generalización de prácticas en empresas, al modo de los aprendices tradicionales. Esa cooperación más estrecha podría subsanar además otra de las deficiencias que a menudo se detecta en la formación profesional: las dificultades que el profesorado tiene para actualizar sus conocimientos y métodos ante los rápidos cambios que se suceden en el mundo laboral.

La creación de nuevas cualificaciones que respondan a las necesidades de los sectores emergentes debería acompañarse de la incorporación de sistemas de calidad en los centros educativos de formación profesional. Para conseguirlo, convendría aplicar reformas como las ya apuntadas en el apartado anterior, tendentes a introducir una mayor competencia entre centros. Una posibilidad que merece ser estudiada con mayor detalle es la creación de centros específicos de formación profesional, que sustituyeran al modelo actual de centros polivalentes, en los que conviven alumnos de educación primaria con jóvenes que superan los veinte años de edad.

De otro lado, sería necesaria una mayor interconexión de la formación profesional reglada con las demás actividades relacionadas con la formación laboral. Por su propia naturaleza, la formación profesional es el primer paso de una formación permanente que después se prolonga con la formación continua de los trabajadores en activo⁷³ y la formación ocupacional, dirigida a evitar la obsolescencia de los conocimientos y competencias de los desempleados. Así las cosas, convendría dar un carácter sistémico, bien articulado, a todas ellas⁷⁴.

Una de los caminos a explorar para lograr dicho objetivo es la creación de instituciones de educación terciaria no universitaria. Finlandia, una vez más, constituye un ejemplo a seguir en este punto. Como uno de los principales promotores de la formación permanente en Europa, es asimismo uno de los países más implicados en el desarrollo y organización de la educación terciaria según los requerimientos del aprendizaje continuo, por los que se suprime la línea que separa los estudios iniciales de la capacitación continuada, y se difumina la frontera entre la formación para jóvenes adultos y la capacitación durante la vida laboral. Baste señalar que en Finlandia son más los adultos que participan en programas de educación terciaria continuada que los jóvenes matriculados en cursos universitarios tradicionales (Salmi, 2003).

73 La formación permanente de los trabajadores se ve dificultada por la elevada tasa de temporalidad, alrededor del 33%, que prevalece en nuestra economía. Pero ése es un problema que excede ampliamente los objetivos de este capítulo y que se trata en otro de los que forman este volumen.

74 Este es un propósito recogido en la Ley Orgánica 5/2002, pero su traslación a la práctica se ve enormemente dificultada por conflictos competenciales entre las distintas administraciones.

4.4. La educación universitaria

Los principios que formulábamos para la educación escolar son igualmente válidos para la educación universitaria; en particular: la libertad de elección de centro, la libertad curricular, la libertad de establecimiento, apertura, ampliación y cierre o traspaso de centros, y la concesión de las ayudas públicas a los alumnos, no a los centros. Las características propias de la educación universitaria y de su situación actual introducen, sin embargo, algunos matices a las políticas recomendadas.

El principal es que mientras la educación escolar se acerca lo suficiente a lo que se conoce como un bien público, la educación universitaria claramente no lo hace. La educación —escolar y universitaria— tiene importantes externalidades positivas, que hacen que toda la sociedad se beneficie de la educación de los ciudadanos que la forman. Pero si bien en la educación pre-universitaria la sociedad se beneficia de la educación al menos tanto como la persona que la recibe, en el caso de la educación universitaria el principal beneficiario es quien recibe la educación, quien obtiene un título. La educación universitaria la cursan alumnos de mayor edad que la escolar, que están más próximos a incorporarse al mercado laboral y que terminarán teniendo en promedio un nivel de ingresos superior a la media⁷⁵.

De las características propias de la educación universitaria se derivan dos matices a la política educativa.

75 Véase OCDE (2005) para una amplia evidencia internacional que constata la validez de esa relación entre nivel educativo alcanzado y salario.

- El primero es que la educación universitaria no tiene por qué ser gratuita, ya que la colectividad no tiene por qué sufragar una educación cuyo principal beneficiario no va a ser ella misma, sino el alumno universitario. De hecho, elevar las matrículas tendría dos efectos positivos. En primer lugar, vincularía la financiación de los centros a su demanda. En segundo lugar, serviría para desincentivar la entrada en la universidad de estudiantes poco motivados (las altas tasas de abandono indican que éste es un problema en nuestro país), que así elegirían otras opciones. La universidad no es, ni tiene por qué ser, el único destino posible de los estudiantes de secundaria. En España el número de universitarios es muy superior al número de alumnos que cursan formación profesional, al que triplica, mientras que países como Alemania, con el doble de la población española, tiene menos universitarios que España y más alumnos de formación profesional que universitarios.
- El segundo es que, no obstante, la sociedad debe velar porque no se pierdan talentos por falta de medios, por lo que debe mantener estructuras de ayuda para los estudiantes que lo precisen. Las becas son instrumentos tan eficaces en la universidad como en la escuela pero, además, dada la proximidad temporal de la entrada en el mercado de trabajo y el nivel medio de ingresos esperables, debe también considerarse la introducción de créditos reembolsables —en su integridad o parcialmente— en los años siguientes a la conclusión de los estudios universitarios. Es una receta probada en numerosos países, del norte de Europa en particular, que viene dando buenos resultados.

La descentralización del sector público español introduce también consideraciones importantes de cara a la reforma de la educación universitaria. Mientras son pocos los escolares que se plantean realizar sus estudios fuera de su lugar de residencia, el universitario puede tener un justificado interés por estudiar en una determinada Universidad, porque en ella puede encontrar la mejor o más prestigiosa enseñanza en la materia concreta que cursa. La segmentación por Comunidades Autónomas de nuestro sistema educativo no es, en la práctica, un impedimento de importancia para nuestros escolares, pero sí lo es para nuestros universitarios. Incluso si hubiera libertad de elección de centro, un alumno solamente podría elegir entre los radicados en su Comunidad Autónoma, pero no en otras.

De ese mismo hecho se deriva otra característica peculiar de la enseñanza universitaria. En las últimas décadas se ha creado un elevado número de universidades nuevas auspiciadas por los Gobiernos Autonómicos y sufragadas por sus respectivos presupuestos. El número de universidades públicas se ha duplicado, y lo ha hecho con una nula o escasa especialización en titulaciones. Todo ello ha inducido un importante deterioro de la calidad de la enseñanza universitaria, fundamentalmente por tres vías:

- Muchas de las universidades de nueva creación no han conseguido reunir claustros de calidad comparable a los de las universidades más antiguas y con mayor tradición. El empeño en ofrecer todas las titulaciones posibles ha hecho que se alcancen niveles de calidad muy desequilibrados, excelentes en algunas áreas, paupérrimos en otras.

- La súbita inflación de universidades públicas, íntegramente financiadas por alguna administración pública, ha coincidido con un descenso de origen demográfico en el número de personas que alcanzan la edad universitaria. En consecuencia, muchas de esas universidades tienen un número de alumnos marcadamente inferior a aquel que justificaría su creación, sobre todo en determinadas titulaciones. Tanta plaza gratuita vacante supone además un valladar frente al que se han estrellado un buen número de iniciativas que podrían haber creado centros de calidad.
- La posibilidad de estudiar prácticamente cualquier especialidad en una universidad local reduce la movilidad de los estudiantes a niveles mínimos, cuestión que debería preocupar en un país donde la poca movilidad geográfica del trabajo contribuye al desempleo. De acuerdo con los datos del Ministerio de Educación (2003), sólo algo más del 8% de los estudiantes españoles matriculados durante el curso 2001-2002 en universidades presenciales declararon un domicilio habitual situado en una comunidad autónoma diferente a la de la universidad donde cursaban sus estudios. Esta falta de movilidad no se produce únicamente en el interior; también es significativamente baja la movilidad internacional de nuestros estudiantes universitarios (OCDE, 2005), a pesar de que la situación haya mejorado algo con los diferentes programas europeos de intercambio.

Lo oportuno de que las ayudas y la financiación públicas tengan como destinatario al alumno y no a los centros es, por lo tanto, aún más evidente en la educación universitaria que en la escolar. Así, la competencia

entre centros públicos, y la posibilidad de que los centros privados tengan opciones de competir con los públicos, es, en la actualidad, aún menor en la educación universitaria que en la escolar.

Y es también más decisiva. En el sistema actual, las universidades no sólo no compiten por los alumnos, sino que las universidades públicas imponen normas que casi cercenan la posibilidad de que sus profesores y catedráticos puedan cambiar de centro, por lo que tampoco compiten para captar profesorado que pueda atraer a los alumnos. En este terreno, la reforma tiene que mejorar los sistemas de selección y acceso a las plazas de docencia universitaria, acabando con prácticas frecuentes como la endogamia y la escasa transparencia del proceso.

Hay un último aspecto que distingue a la universidad en relación con la educación escolar, y es que la universidad no es solamente un centro docente, sino también un centro de investigación. La falta de competencia entre las universidades, especialmente en lo que a captación de profesorado se refiere, dificulta también la creación de equipos de investigación, cuyas actividades tampoco se ven favorecidas por la rigidez de la normativa y el funcionamiento de las universidades. Rigidez, falta de competencia y dificultades para concluir acuerdos con las empresas se combinan para complicar la participación de las universidades en las actividades de investigación, desarrollo e innovación. No es, por lo tanto, tan de extrañar lo escaso de esa actividad en nuestras universidades, como el hecho de que, a pesar de todo, existan en ellas excelentes equipos de investigación. Pero el modelo científico, tecnológico y de investigación es una cuestión que otros habrán de tratar.

Bibliografía

Arruñada, B. (2004): *¿Tiene la empresa española el peor entorno institucional de la OCDE?* Actualidad económica. Universia Business Review. Tercer Trimestre 2004.

Arruñada, B (1999): *Limitaciones institucionales al desarrollo de la empresa. Papeles de economía Española*, n.º 78-79, pp. 17-32.

Banco Central Europeo (2005): *Statistics Pocket Book*, diciembre 2005.

Banco de España (2004): *La cuota de mercado de las exportaciones españolas en la última década*, Boletín Económico del Banco de España, abril 2004.

BBVA (2004) *Situación de España. Mayo 2004*. Servicios de Estudios BBVA.

Benhabib, J. y Spiegel, M. (1994). *The Role of Human Capital in Economic Development: Evidence from Aggregate Cross-Country Data*. Journal of Monetary Economics 34 (2), pp. 143-173.

Boeri, T. (2005): *Reforming Labour and Product Markets: Some Lessons from Two Decades of Experiments in Europe*, IMF WP 05/97. Washington D.C, 2005.

Bonnet, G. (ed.) (2002): *The Assessment of Pupil's Skills in English in Eight European Countries*. European Network of Policy Makers for the Evaluation of Education Systems.

Bibliografía

Círculo de Empresarios (2005): *Conciliación y Competitividad*. Madrid, 22 de diciembre de 2005.

Círculo de Empresarios (2003): *Una reforma laboral para seguir creando empleo*. Madrid, 1 de julio de 2003.

Círculo de Empresarios (2005): *Conciliación y Competitividad*. Madrid.

Círculo de Progreso (2004): *Informe Infoempleo: oferta y demanda de empleo cualificado 2004*.

Comisión Europea (2002): *Educación y Formación en Europa: sistemas diversos, objetivos compartidos para 2010*. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Luxemburgo.

Conway , P., Janod, V. y Nicoletti G. (2005): *Product Market Regulation in OECD Countries, 1998 to 2003*, OECD Economics Department Working Paper, N.º 419.

COTEC (2004): *El sistema español de innovación: situación en 2004, Libro Blanco*. Fundación COTEC para la Innovación Tecnológica, Madrid.

Dolado, J.J., Felgueroso, F. y Jimeno, J.F. (2000): *Youth Labour Markets in Spain: Education, Training and Crowding-Out*. European Economic Review, 44 (4-6), pp. 943-956.

Ernst & Young (2005): *European Attractiveness Survey, 2005*.

European Communities (2003): *Labour Costs Survey 2000*.

Frantzen, D. (2000): *R&D, human capital and international technology spillovers: A cross-country analysis*. Scandinavian Journal of Economics 102 (1):, pp. 57-75.

Fundación INCYDE. Creación y consolidación de empresas. Políticas de Apoyo. Servicio de Estudios. Cámaras de Comercio.

INECSE (2005): *Evaluación de la Educación Primaria, 2003*. Instituto Nacional de Evaluación y Calidad del Sistema Educativo. Ministerio de Educación y Ciencia.

Jacobs, S. (1999) *The Second Generation of Regulatory Reforms*. Public Management Service, OECD.

López Hernández A. y Román Martínez, I. (2002): *Consolidación y análisis de los estados económico-financieros de las empresas públicas de la comunidad autónoma de Andalucía*, Universidad de Granada.

Mancebón Torrubia, M.J. y Muñoz Pérez M.A. (2003): *Aspectos clave de la evaluación de la eficiencia productiva en la educación secundaria*, Papeles de Economía Española, 95, pp. 162-187.

Mankiw, N., Romer, D. y Weil, D. (1992): *A Contribution to the Empirics of Economic Growth*. Quarterly Journal of Economics, 107 (2), pp. 407-37.

Ministerio de Educación (2003) *Estudio sobre la movilidad de estudiantes en Universidades presenciales. Evolución cursos 1998-99 y 2001-02*. Secretaría General Del Consejo De Coordinación Universitaria.

Moral, E. y Hurtado, S. (2003): *Evolución de la calidad del factor trabajo en España*. Documento Ocasional 0306. Banco de España.

OECD (2005): *SME and Entrepreneurship Outlook, 2005 Edition*.

OCDE (2001) *Businesses' Views on Red Tape, Administrative and regulatory burdens on small and medium-sized enterprises*.

Bibliografía

OCDE (2005): *Education at a glance. OECD Indicators 2005*. OECD Publishing.

OCDE (2005b): *Spain Economic Survey 2005*. OECD Economic Surveys 2005.

Prats, J. (2005): *El sistema educativo español* en Prats, J. y Raventós, F. (dir.) *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* Colección de Estudios Sociales 18. Fundación La Caixa.

Raventós, F. (2005): *La crisis de los sistemas educativos europeos* en Prats, J. y Raventós, F. (dir.) *Los sistemas educativos europeos. ¿Crisis o transformación?* Colección de Estudios Sociales 18. Fundación La Caixa.

Requeijo, J. (2004): *La contabilidad del sector exterior español: Balanza de Pagos y Posición de Inversión Internacional*, Papeles de Economía Española, n.º 100.

Salmi, J. (2003) *Construir sociedades de conocimiento: nuevos desafíos para la educación terciaria*. Banco Mundial.

Temple, J. (2001): *Growth effects of education and social capital in the OECD countries*. OECD Economic Studies 33, pp. 57-101

World Bank (2004) *World Bank, Doing Business 2004*.

Los autores

Fernando Fernández Méndez de Andés. Doctor en Ciencias Económicas. Rector de la Universidad Antonio de Nebrija, desde el 1 de septiembre de 2005. Ha sido Director de la Cátedra en Dirección Internacional de Empresas Nebrija-Santander (2004-2005), Rector de la Universidad Europea de Madrid (cursos 2002-2004), Chief Economist y Director del Servicio de Estudios en el Banco Santander Central Hispano (1996-2002), Senior Economist, Fondo Monetario Internacional, Departamento del Hemisferio Occidental, Washington D.C. EEUU (1991-1996), y Director del European Business Programme (1987-1991).

Inmaculada Gutiérrez. Técnico Comercial y Economista del Estado. Licenciada en Económicas por la Universidad Complutense de Madrid. Cuenta con una amplia experiencia en teoría de la regulación y defensa de la competencia. Actualmente desarrolla su actividad profesional en el mundo de la consultoría, donde es Directora para España de la firma LECG. Ha ocupado diversos cargos en el área de Política Económica del Ministerio de Economía, así como en las autoridades de competencia españolas, incluyendo el de Subdirectora General de Concentraciones del Servicio de Defensa de la Competencia. Es autora de numerosas publicaciones en materia de regulación y defensa de la competencia, ponente habitual en conferencias y seminarios sobre el tema y co-Directora del curso de Economía y Derecho de la Competencia del Instituto de Empresa.

Javier Martínez Arévalo es Licenciado en Ciencias Económicas, con Premio Extraordinario y fue profesor de Teoría Económica en la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la Universidad Complutense de Madrid. Técnico Comercial y Economista del Estado, ha sido en la Administración Jefe del Gabinete del Secretario de Estado de Comercio, Secretario General Técnico del Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones y Secretario Técnico de Transportes y Comunicaciones. En el sector privado ha sido Director General y Consejero Delegado de AIG Finanzas y Director General del banco de inversiones AB Asesores. Fue Director de Economía del Círculo de Empresarios y actualmente es Director de la Fundación CECO (Centro de Estudios Económicos y Comerciales).

Jaime Requeijo González. Doctor en Ciencias Económicas, Licenciado en Ciencias Económicas y Licenciado en Derecho. Catedrático Emérito de Economía Aplicada (UNED) y Director del CUNEF. Autor de *Introducción a la Balanza de Pagos de España* (Tecnos, 1985, 1987, 1989), *Economía Mundial. Un análisis entre dos siglos* (McGraw-Hill, 1995), *Economía Mundial* (McGraw-Hill, 2001); *España en deuda, 1975-1995* (McGraw-Hill, 1997) «*El euro y la economía española: esperanzas e inquietudes*» (Marcial Pons, 1998) y «*El euro y la economía española: esperanzas, inquietudes y realidades*» (Marcial Pons, 2001); también de numerosos trabajos sobre economía internacional y economía española.

Belén Romana García es la Directora del Departamento de Economía, miembro del Consejo Editorial de Expansión y Actualidad Económica y del Consejo Asesor de una empresa de seguros. Es asimismo asesora de formación del Instituto de Consejeros y Administradores, desarrollando actividades relacionadas con la formación y la docencia.

Licenciada en Ciencias Económicas y Empresariales por la Universidad Autónoma de Madrid, es técnico comercial y economista del Estado. Ha sido Directora General de Política Económica (2000-2003) y del Tesoro (2003-2005). Ha sido consejera del Banco de España y de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, y ha formado parte de los consejos de administración de diversas empresas e instituciones públicas (Sidenor, CERSA, MERCASA, SEIASA e ICO).

D. Juan José Toribio Dávila es P.H.D. in Economics (University of Chicago). ITP, Graduate School of Business Administration (Harvard University).. Ha sido Director General de Política Financiera (Ministerio de Economía y Hacienda), Directivo de varias entidades financieras (Secretario General Técnico de La Caixa), y Director Ejecutivo del Fondo Monetario Internacional (Washington). Actualmente es Director del IESE en Madrid, así como Profesor Ordinario de Análisis Económico para la Dirección en dicha Escuela de Negocios y Consejero de diversas empresas.

María Jesús Valdemoso Erro (Villava, 1977) es Directora del Departamento de Economía Cuantitativa del Círculo de Empresarios. Se licenció en Economía por la Universidad de Navarra, centro en que también obtuvo el título de Master in Economics and Finance e inició su labor docente e investigadora.

Ha trabajado en Soluziona TI como consultora en diversas áreas y en el Departamento de Economía del IESE Business School. En la actualidad, es Profesora Asociada de Economía Española en la Universidad Carlos III de Madrid. Además de autora de distintos artículos presentados en congresos nacionales e internacionales, colabora en estudios de consultoría económica.