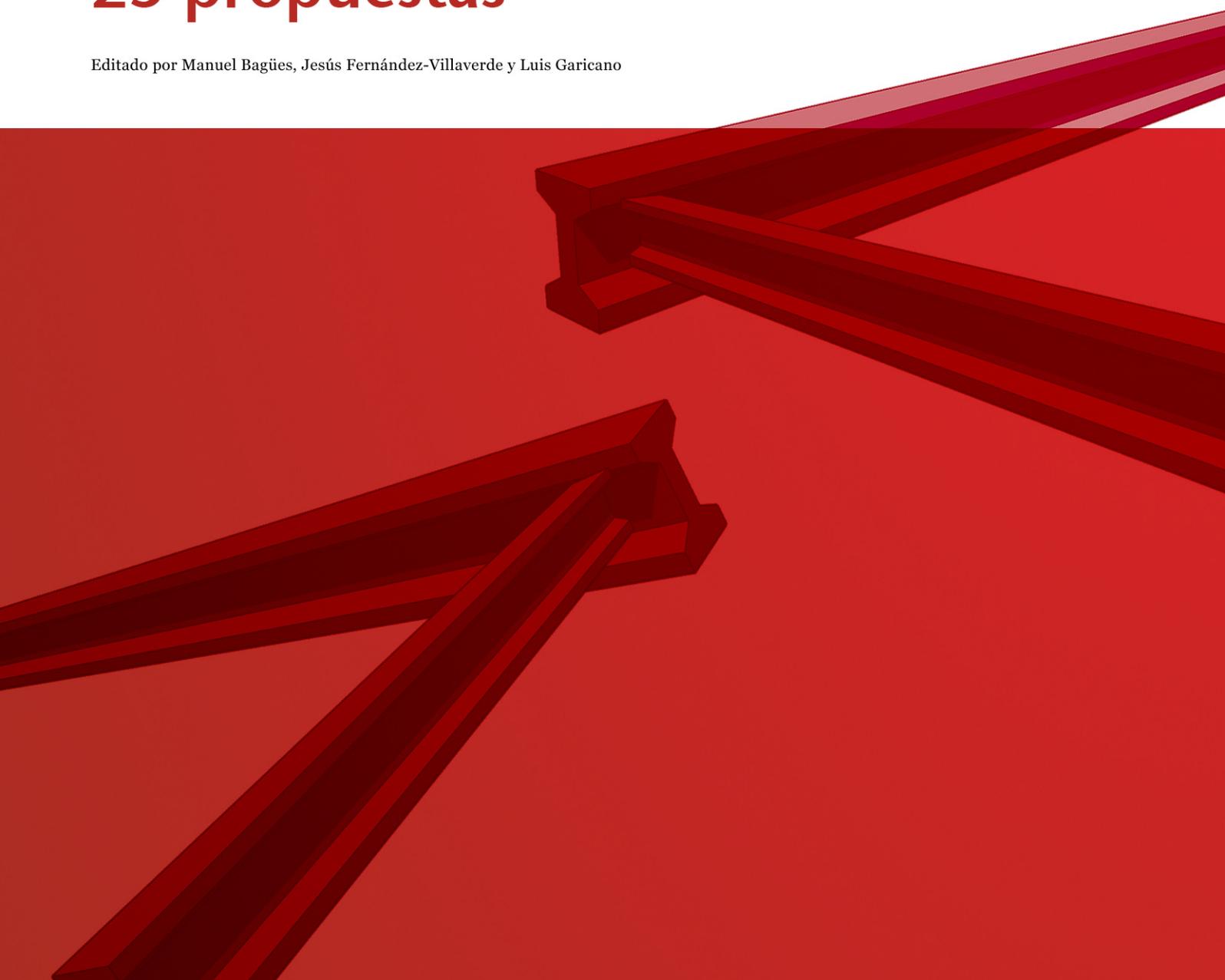


fedea

# La Ley de Economía Sostenible y las reformas estructurales: **25 propuestas**

Editado por Manuel Bagües, Jesús Fernández-Villaverde y Luis Garicano







<b>Las reformas estructurales: empezar a caminar</b>	<b>6</b>
Manuel Bagüés Jesús Fernández-Villaverde Luis Garicano	
<b>Evaluación de políticas públicas</b>	<b>12</b>
Marcos Vera Hernández	
<b>Organismos reguladores</b>	<b>18</b>
Nuno Garoupa	
<b>Mercados financieros</b>	<b>22</b>
Tano Santos	
<b>Sostenibilidad presupuestaria</b>	<b>28</b>
Angel de la Fuente	
<b>Contratación pública</b>	<b>34</b>
Juan-José Ganuza	
<b>Responsabilidad social de las empresas</b>	<b>38</b>
Vicente Cuñat	
<b>Una reforma virtual del entorno de la empresa</b>	<b>42</b>
Benito Arruñada	
<b>La sociedad de la información</b>	<b>48</b>
Eugenio J. Miravete	
<b>Transferencia de resultados en la actividad investigadora</b>	<b>52</b>
Teresa Garcia-Milà	
<b>Derechos de propiedad intelectual: derechos de autor</b>	<b>56</b>
Michele Boldrin Pablo Vázquez	
<b>Derechos de propiedad intelectual: propiedad industrial</b>	<b>60</b>
Michele Boldrin Pablo Vázquez	
<b>Universidad e investigación</b>	<b>66</b>
Juan J. Dolado	
<b>Competitividad y excelencia científica</b>	<b>72</b>
Salvador Barberà	
<b>Internacionalización</b>	<b>76</b>
Pol Antràs	

<b>82</b>	<b>Formación Profesional: no debemos tropezar dos veces en la misma piedra</b> Florentino Felgueroso Sergi Jiménez-Martín
<b>88</b>	<b>Modelo energético sostenible</b> Natalia Fabra
<b>96</b>	<b>Reducción de emisiones</b> Pablo del Río Xavier Labandeira
<b>102</b>	<b>Las infraestructuras y los servicios de transporte</b> Germà Bel
<b>108</b>	<b>Vivienda</b> José García Montalvo
<b>114</b>	<b>Justicia y agencias reguladoras</b> Pablo Salvador Coderch
<b>118</b>	<b>Mercado de trabajo</b> Promotores de la Propuesta para la Reactivación Laboral
<b>120</b>	<b>Sanidad</b> Luis Garicano
<b>126</b>	<b>Educación primaria</b> Antonio Cabrales
<b>134</b>	<b>Selección y rendimiento en la función pública</b> Manuel Bagüés Berta Esteve-Volart
<b>140</b>	<b>Inmigración</b> Sara de la Rica
<b>146</b>	<b>Marco fiscal y tributario</b> Jesús Fernández-Villaverde Juan F. Rubio Ramírez
<b>152</b>	<b>El futuro</b> Manuel Bagüés Jesús Fernández-Villaverde Luis Garicano

# Las reformas estructurales: empezar a caminar

Manuel Bagüés  
Universidad Carlos III

Jesús Fernández-Villaverde  
University of Pennsylvania y FEDEA

Luis Garicano  
London School of Economics y FEDEA

## La necesidad de una nueva senda de crecimiento basada en la productividad

España se enfrenta a una crisis económica y financiera global que nos ha golpeado con una fuerza inusitada, tanto en profundidad como en duración. Aunque la crisis ha afectado a todos los países, no lo ha hecho por igual, sino que la severidad del golpe ha dependido de las condiciones previas de cada uno. Y en España, como estas no eran buenas, la crisis ha revelado y ha agudizado nuestros problemas propios.

No es difícil resumir la clave de estos problemas. Nuestro crecimiento durante los últimos años había tenido como origen el incremento de la población activa como porcentaje de la población total. Este modelo de crecimiento, siempre limitado por definición, ha tocado techo con la ruptura de la burbuja inmobiliaria. Como el PIB crecía, se creaba empleo y las administraciones públicas presumían de superávits, la burbuja inmobiliaria enmascaró durante mucho tiempo las deficiencias estructurales de nuestra economía. Pero la ruptura de la burbuja se ha llevado todo esto por delante: las familias, fuertemente apalancadas, han perdido un porcentaje insólito de su riqueza (destrucción de riqueza que va a continuar por un tiempo considerable), el desempleo se ha disparado y, lo que parecían unas finanzas públicas sólidas, se han revelado como el espejismo de unas recaudaciones insostenibles.

Si el diagnóstico es claro, el remedio también lo es. Necesitamos que nuestra economía entre en una senda de crecimiento sostenido basada en incrementos de productividad. Y esto requiere un cambio de modelo productivo. En el futuro, no podremos seguir creciendo a base de construir viviendas o actividades relacionadas. Para que la economía crezca, el camino es la innovación y la flexibilidad. Esta es la única base posible para que logremos un mayor bienestar en el largo plazo. Y esto no sólo es necesario para poder presentar unas mejores cifras macroeconómicas al mundo, por mucho que esto sea importante. Es mucho más. Es imprescindible para conseguir que las administraciones públicas puedan satisfacer las obligaciones adquiridas de deuda pública, para poder financiar el estado de bienestar ante el reto del envejecimiento de la población y para crear empleo de calidad.

El gobierno de España, consciente de esta necesidad, ha propuesto una serie de medidas, agrupadas en la estrategia de la economía sostenible y, en su mayor parte, estructuradas como parte de la Ley de Economía Sostenible (LES). Aunque, en nuestra opinión (y la de los autores de los capítulos de este libro), la LES es un paso muy modesto en la dirección necesaria, se trata, en cualquier caso, de empezar a caminar y, aprovechando el impulso dado por la LES, de comenzar a acometer las reformas estructurales que tan urgentemente necesitamos.

Nuestro objetivo con este libro, en el que hemos intentado reunir a buena parte de los mejores economistas españoles es, por tanto, contribuir a crear un nuevo marco de crecimiento económico para España, tomando el Anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible como punto de partida. Se trata de utilizar el marco existente propuesto por el gobierno como plataforma y mejorar lo menos bueno, criticar lo malo, e introducir nuevas ideas en lo posible. Se trata de también de hacerlo desde la mayor objetividad posible, huyendo de posiciones partidistas. Se trata, en definitiva, de encontrar soluciones fundamentadas en el análisis económico a los muchos problemas de la economía española.

## Las reformas estructurales necesarias

Para que la economía entre en una nueva y mayor senda de crecimiento creemos que son necesarios tres tipos de cambios o reformas estructurales.

1. Primero, hay que mejorar el entorno económico en el que las empresas toman sus decisiones para dotarlo de mayor certidumbre, de mayor transparencia, y de mayor flexibilidad. Todas las evaluaciones externas de la “competitividad” de nuestra economía coinciden en criticar el marco regulatorio de la economía. Por ejemplo, el estudio realizado por el World Economic Forum bajo la dirección del economista español Xavier Sala-i-Martin (2009) sitúa a España como uno de los treinta países del mundo donde existen mayores trabas administrativas y burocráticas para el funcionamiento de las empresas<sup>1</sup>. Es indudable que es necesario hacer un esfuerzo para mejorar el marco en el que los agentes toman sus decisiones económicas.

2. Segundo, es necesario flexibilizar y dinamizar los mercados de bienes, servicios y trabajo para que los recursos se asignen a las actividades más productivas. Aunque todos sabíamos desde hace tiempo que algunos mercados, como el de trabajo o el de la vivienda, funcionaban particularmente mal en España, la crisis ha dejado claro hasta qué punto estos problemas son un lastre insostenible. En estos momentos, ni en el mercado de trabajo ni en el de vivienda se están produciendo los ajustes en precios necesarios para que la oferta y demanda se equilibren. En vez de eso, observamos que los precios permanecen inflexibles y que los ajustes se producen en cantidades. Sigue habiendo en España, según diferentes estimaciones, más de 1 millón de casas sin vender, y hay ya al menos 4 millones de personas en paro. Es pues indudable que muchos mercados no funcionan y que son necesarias reformas que los hagan más flexibles y que faciliten los ajustes. Esto generaría incrementos mayores de productividad, al permitir que los recursos humanos físicos y de capital se dediquen a sus mejores empleos.

3. Finalmente, es necesario incrementar la capacidad innovadora de la economía. Se trata tanto de tener más ideas como de aprovecharlas mejor. La sociedad española ha estado anclada durante demasiado tiempo en el “que inventen ellos”. Mientras estábamos tecnológicamente por detrás de otros países más avanzados, una estrategia así permitía crecer simplemente mediante el uso de nuestra mano de obra con tecnologías ajenas. Una vez concluida la fase de convergencia con la frontera tecnológica mundial, crecer requiere innovar, tener nuevas ideas, producir productos que no aun no existen. Esto requiere cambios en el funcionamiento de la Universidad, el eslabón clave en la generación de ideas en otros países.

Con estas ideas como punto de partida, hemos dado a nuestros autores el encargo de diagnosticar la realidad española, analizar el encaje de las propuestas de la LES a esta realidad, y proponer alternativas o mejoras. Los capítulos son, en nuestra opinión, ejemplos excelentes de cómo el análisis económico moderno puede contribuir a la formulación de políticas públicas. El diagnóstico es riguroso, el análisis equilibrado y las soluciones propuestas basadas en la evidencia empírica.

A continuación planteamos algunas de las ideas que han propuesto los autores, destacando aquellas que a nosotros nos parecen más prometedoras, en algunas ocasiones por creativas, en otras por prácticas, en todas por ser caminos para mejorar la capacidad productiva de la economía española.

## Reformas para la mejora del entorno económico

Estas medidas aspiran a mejorar el contexto regulatorio, legal y macroeconómico en el que los agentes toman sus decisiones. Se trata de eliminar la incertidumbre y las trabas legales, de hacer el proceso regulatorio transparente y no arbitrario, y de incrementar la seguridad jurídica. Destacamos aquí algunas de las propuestas de nuestros autores.

**Nuevas políticas:** en opinión de Marcos Vera, es necesario establecer una agencia de evaluación de políticas públicas independiente, que sea capaz de influir en el diseño de estas políticas públicas en su fase piloto (para que se puedan probar distintas versiones de una misma política) así como en la elección de beneficiarios durante esta fase.

**Organismos regulatorios:** para preservar la calidad e independencia de los organismos regulatorios, Nuno Garoupa sugiere aumentar el control parlamentario y reforzar su independencia respecto del gobierno. Esto requiere cambiar a fondo las formas de nombrar y de rendir cuentas de los organismos de regulación.

---

<sup>1</sup> The Global Competitiveness Report 2009-2010, World Economic Forum, página 353 (<http://www.weforum.org/documents/GCR09/index.html>).

**Mercados Financieros:** para aumentar la transparencia y la eficiencia de los mercados financieros, Tano Santos argumenta que, junto a buenas normas y prácticas, nuestro sistema necesita de reguladores, como el Banco de España o la Comisión Nacional del Mercado de Valores, con amplios poderes de supervisión y con capacidad de reacción ante innovaciones y prácticas que no hayan sido anticipadas por la ley. Para ello es importante dotarlos de independencia tanto de los poderes políticos como de los supervisados, aspecto particularmente importante dada la existencia de instituciones sistémicas en nuestro país.

**Política Fiscal:** Jesús Fernández-Villaverde y Juan Rubio señalan que es necesario un programa de consolidación fiscal en el medio y largo plazo que asegure la solvencia de las administraciones públicas. En particular, sugieren la introducción de reglas tipo pay-as-you-go que obliguen a que cualquier medida legislativa que implique un incremento del gasto corriente o una reducción de los ingresos requiera la aprobación simultánea de una reducción del gasto o de un incremento de los ingresos que sea equivalente en cuantía. Además, recomiendan la creación de un Consejo de Política Fiscal independiente que analice la situación fiscal de las administraciones públicas, evalúe las medidas de gasto y de ingresos, y que, en general, proporcione a la sociedad civil una visión rigurosa e independiente de las cuentas públicas más allá de los discursos potencialmente sesgados de los partidos políticos o del gobierno de turno. Ángel de la Fuente recuerda que es crucial tomar medidas que corresponsabilicen a las comunidades autónomas, que gestionan el 36% del gasto público, en el mantenimiento del equilibrio presupuestario.

**Contratos Públicos:** para reducir la incidencia de sobrecostes en contratación pública, Juan José Ganuza propone la generalización de reglas de adjudicación de activos y licencias por mecanismos menos discrecionales, como la subasta. Además sugiere la creación de una agencia de contratación estatal. Esta agencia además de asesorar a las administraciones públicas en materias de contratación, puede actuar como una central de compras que permita a los organismos de la administración, tanto central como autonómica o local, aprovechar economías de escala.

**Formalismo Burocrático:** para agilizar la creación de empresas, Benito Arruñada sugiere eliminar efectivamente la licencia previa de apertura y hacer opcional la intervención notarial en la constitución de sociedades. Además, considera prioritario paralizar la pretensión de convertir el Catastro en proveedor monopolista del Registro de Propiedad.

**Infraestructuras:** Germà Bel propone que cuando se seleccionan prioridades para la política de infraestructuras y de transporte sea imprescindible prestar más atención a la aportación de los proyectos a la productividad de la economía. Un aplicación práctica de esta orientación es reducir -posponiendo o suprimiendo- proyectos de alta velocidad ferroviaria, reorientando esa inversión al transporte de mercancías. Asimismo, hay que dar mayor importancia a las reformas de la gestión para aumentar la eficiencia.

**Justicia y agencias reguladoras:** Pablo Salvador Coderch muestra contundentemente que para mejorar la eficacia de la justicia es crucial contener la demanda de trabajo dirigida al juez con los mismos criterios que deberán ser aplicados para contener y reducir el gasto público.

**Función Pública:** Manuel Bagüés indica que una de las asignaturas pendientes de la administración pública española es la modernización de sus sistemas de selección y de evaluación del rendimiento. Entre otras medidas, propone un incremento de los recursos que se dedican a la evaluación de los opositores, la introducción generalizada del anonimato y la doble corrección, y el establecimiento de límites al número de convocatorias en las que participa cada opositor.

**Sanidad:** Luis Garicano explica que la sostenibilidad del sistema sanitario ante los cambios demográficos requiere la introducción de incentivos claros de control de la demanda (copagos) y de provisión de una oferta de calidad, con incentivos, cambios organizativos y sistemas de medición y de gestión de consecuencias aplicables a gestores y profesionales.

**Formación Profesional:** Florentino Felgueroso y Sergi Jiménez señalan que es vital conseguir una mayor adecuación entre la formación profesional ofrecida y las necesidades del sector privado y las empresas. Proponen que se apueste decididamente por un modelo de formación profesional dual que combine de forma simultánea la enseñanza en la escuela con la experiencia laboral.

**Educación Primaria:** Antonio Cabrales propone reorientar el gasto en educación hacia intervenciones tempranas de calidad para niños de familias desfavorecidas. También señala la posibilidad de conseguir mejoras en la calidad de la educación proporcionando a los profesores incentivos monetarios por resultados.

**Política de Inmigración:** Sara de la Rica argumenta que es necesaria una política de inmigración activa que defina el número y el tipo de inmigrantes que necesitamos en nuestro país por razones económicas. Además, indica que debe

tratarse de forma separada la inmigración no cualificada, para la que son suficientes los permisos temporales y la cualificada, en la que es necesario expandir los programas actuales facilitando que técnicos o científicos altamente cualificados puedan ser contratados por empresas, universidades privadas y centros de investigación.

**Internacionalización:** Pol Antràs sostiene que el futuro del sector exterior español no puede basarse únicamente en mejoras marginales de la actual política comercial, sino que debe cimentarse en profundas reformas estructurales de carácter interno que mejoren la productividad de nuestras empresas exportadoras.

**Responsabilidad social de las empresas:** Vicente Cuñat señala la conveniencia de fomentar el buen gobierno de las empresas. En particular, Cuñat indica la necesidad de aumentar la transparencia de las empresas cotizadas, mejorando el nivel de información que estas proveen, la accesibilidad de esta información y su grado de estandarización.

## Reformas para la mejora del funcionamiento de los mercados

**Mercado Laboral:** el colectivo promotor del manifiesto de los 100 defiende la necesidad de que se alcancen dos objetivos principales: eliminar la dualidad contractual y flexibilizar la negociación colectiva. Para ello realizan dos propuestas concretas: la introducción de un contrato único y la descentralización de la negociación colectiva.

**Mercado Eléctrico:** Natalia Fabra argumenta que, para alcanzar los objetivos que persigue el modelo energético sostenible de la LES, “garantía de suministro, respeto al medioambiente, y eficiencia económica”, resulta ineludible reformar el mercado eléctrico español. La reforma tiene que abordar dos tareas principales. Por una parte, debe reequilibrar las rentas del sector, corrigiendo la sobre-retribución que sin justificación económica reciben las centrales nucleares e hidroeléctricas. Por otra, es necesario introducir competencia en la inversión para determinar las primas de las nuevas inversiones en energías renovables y en centrales de Ciclos Combinados, sin las que no se alcanzarían las inversiones óptimas desde el punto de vista del respeto al medio ambiente y la garantía de suministro.

**Mercado inmobiliario:** Para José García Montalvo es crucial flexibilizar el mercado de la vivienda e incrementar el peso del alquiler para así conseguir un ajuste más rápido entre oferta y demanda. Además considera importantes mejoras

la eliminación de la desgravación de la vivienda y la equiparación de la desgravación por compra y alquiler

**Cambio climático:** Xavier Labandeira y Pablo del Río sugieren que la política de cambio climático debe orientarse más hacia la utilización de instrumentos de mercado que aporten una señal de precios para así fomentar una reducción en las emisiones de gases de efecto invernadero. Sería conveniente disponer de una señal de precios en forma de impuestos ambientales en aquellos sectores que no están incluidos en el sistema europeo de comercio de emisiones (SECE). Esta señal de precios tendría al menos dos ventajas: incentivar comportamientos orientados a la mitigación de las emisiones y facilitar una recaudación que puede utilizarse para reducir otros impuestos distorsionantes, en la línea del enfoque de la reforma fiscal verde.

**Sociedad de la información:** Eugenio Miravete argumenta que es necesario olvidar tanto la obsesión por el servicio universal (dado que la cobertura ya es muy alta) como la obsesión por la velocidad de bajada (puesto que ésta industria es muy dinámica). En su lugar, es necesario centrar la acción pública en promover la competencia para que la cobertura geográfica se traduzca en un mayor uso de internet a todos los niveles. Y esto sólo se consigue con precios más bajos del servicio. No se trataría tanto de regular los precios a la baja, sino de facilitar la competencia que lo haga.

## Reformas para el aumento de la capacidad innovadora de la economía.

**Universidades:** Juan José Dolado defiende que para que las universidades puedan convertirse en centros de investigación de excelencia es necesaria la introducción de evaluaciones independientes similares al Research Assessment Exercise que se realiza en el Reino Unido, fomentando fusiones de universidades públicas e introduciendo mayor flexibilidad en las políticas de financiación, de personal y de planes de estudios. Además, Dolado sugiere que las políticas de financiación deberían incluir la autonomía presupuestaria de las universidades y la liberalización de las tasas universitarias cobradas por las universidades, complementadas con un mejor y más flexible sistema de becas que permitiría aumentar la autonomía financiera de las universidades. Finalmente, recomienda también la desfuncionarialización del profesorado.

**Transferencia Tecnológica:** Teresa Garcia-Milà incide en la crucial importancia de permitir que los investigadores puedan crear empresas innovadoras. La legislación existente introduce la posibilidad de que a los profesores funcionarios de los cuerpos

docentes universitarios que participen en empresas de base tecnológica promovidas por la universidad y participadas por ésta, no les sean de aplicación las incompatibilidades del personal de las administraciones públicas. Asimismo se establece la posibilidad de que profesores funcionarios o contratados permanentes puedan solicitar excedencia temporal para incorporarse a una empresa de base tecnológica promovida por la universidad. Es crucial desbloquear esta normativa, que no se ha podido aplicar hasta ahora porque el reglamento que determina la naturaleza de las empresas de base tecnológica no se ha desarrollado ni publicado. La descripción de las EBTs contenida en la LES puede desbloquear esta ventana de movilidad latente en la LOMLOU, sin necesidad de esperar la aprobación de la Ley de la Ciencia.

**Investigación:** Salvador Barberá argumenta que la estrategia hacia la excelencia dentro de la sociedad del conocimiento debe basarse en el apoyo decidido a quienes ya son competitivos, no sólo para que puedan seguir avanzando, sino también como mejor procedimiento para estimular al resto. Y esto debe ser así tanto en ciencia como en tecnología o en innovación, aplicado a grupos de investigación científica, a empresas y a consorcios de unos y otras. En particular, es necesario que se enriquezca el programa de campus de excelencia con actuaciones que permitan apoyar a unidades más pequeñas que las universidades, en formas más selectivas, de forma que se distinga y apoye a los buenos departamentos.

**Propiedad industrial:** Michele Boldrin y Pablo Vázquez proponen que en lugar de utilizar los recursos públicos para subsidios y transferencias a esta u otra empresa sería más eficiente adquirir patentes en los mercados, para luego hacerlas de dominio público. Dicho de otra manera, se debería transformar el ministerio de industria en el financiador de la transferencia tecnológica favoreciendo la creación de un mercado competitivo para la adopción de innovaciones.

**Derechos de autor:** Michele Boldrin y Pablo Vázquez sugieren que la sociedad debe reconsiderar los costes y beneficios sociales de la lucha contra la “piratería”. En su opinión, los costes son enormes y los beneficios minúsculos o incluso negativos. En consecuencia, proponen abandonar el apoyo estatal al monopolio intelectual y facilitar la reducción del copyright y la difusión en red de los productos culturales.

En conclusión, en este libro los economistas españoles plantean un catálogo de reformas que en nuestra opinión son factibles, en su mayor parte no son caras, y que pueden contribuir a crear un modelo económico más eficiente, más innovador y, por tanto, más productivo. El catálogo no es completo. Las omisiones más notables son las pensiones,

cuya reforma es crucial para la sostenibilidad del crecimiento económico, y la educación secundaria, quizás una de las mayores lacras de la economía, una lacra que, precisamente por esta razón, requiere un tratamiento aparte (que nos proponemos darle en el futuro desde FEDEA).

Tampoco hemos tratado aquí las medidas necesarias para sanear el sistema financiero, que pertenecen también a otro ámbito. Se trata simplemente de empezar a caminar, de empezar a plantearse las reformas que hagan que nuestra economía no se enfrente, como muchos temen, a una (o más) década perdida de crecimiento económico. Invitamos al lector a entrar al detalle de estas propuestas con la lectura de los capítulos que tiene a continuación.



# Evaluación de políticas públicas

Marcos Vera Hernández  
University College London & Institute  
for Fiscal Studies

La evaluación de políticas públicas es clave para asegurar que la gestión pública sea eficiente. Sin embargo, el anteproyecto de la LES es muy vago y poco ambicioso al respecto. En el artículo comparamos la experiencia del continente americano con la española, y proponemos una estrategia para fortalecer la evaluación de políticas públicas en España.

## Introducción

¿Podernos darnos el lujo de gastarnos los recursos públicos en políticas públicas que no funcionan? El panorama que se nos presenta en las finanzas públicas tiene un color muy gris, por lo que se vuelve más importante que nunca asegurarnos que las políticas públicas tienen el efecto positivo que se espera de ellas. Las políticas públicas se diseñan en los despachos por bien intencionados funcionarios y por políticos que aspiran a la reelección. Pero de la teoría del diseño a la práctica de cómo funciona una política va un largo trecho, y no queda más remedio que recurrir a los datos para saber cómo una política pública ha afectado el rendimiento y bienestar del público.

No es suficiente con contar el número de cursos de formación para desempleados que se han impartido, o el número de becas que se han otorgado, ni constatar la reducción de estudiantes por clase. Necesitamos saber si los cursos de formación mejoran las posibilidades de empleo, o si las becas aumentan el número de personas de bajo recursos que obtienen un título universitario, o si la reducción de estudiantes por clase mejora el aprendizaje. Y es que no podemos presuponer que la respuesta a estas preguntas sea siempre afirmativa. Son muchas las cosas que pueden ir mal y que pueden hacer que la política no sea efectiva. Por poner un ejemplo, los cursos de formación podrían no ser de la duración adecuada, o podrían no tener el contenido adecuado, o los profesores pudieran estar sobrecargados de trabajo, y los asistentes estar desmotivados.

El artículo 5 del anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible (LES) indica que las Administraciones Públicas impulsarán los instrumentos de análisis previo de iniciativas normativas, así como promoverán el desarrollo de procedimientos de evaluación a posteriori. Sin embargo, no se hace ninguna mención a cuál será el alcance de dichas evaluaciones, si se promoverá o no proyectos piloto, quién hará las evaluaciones, ni cómo se garantizará la imparcialidad del análisis. Dada la escasa cultura de la evaluación de políticas públicas que existe en España, los buenos principios del artículo 5 del anteproyecto de la LES corren el riesgo de no plasmarse en nada concreto.

## Mirando al continente americano ...

España empieza a desentonar en materia de evaluación de políticas públicas. Se podría escribir mucho sobre evaluaciones de políticas públicas que los gobiernos de países como EE.UU., Reino Unido o Holanda han impulsado (véase algunos ejemplos en el cuadro 1). Pero prefiero centrarme en países de habla hispana por la proximidad cultural que tenemos con ellos. En 1997, el gobierno Mexicano comienza la prueba piloto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA). La política es muy novedosa: se pagará a las madres una cantidad de dinero todos los meses si sus niños menores están al corriente de vacunas y cuidados médicos preventivos y si los niños mayores van al colegio. Debido a la falta de recursos y a complicaciones logísticas, la política no podía llegar a todos los pueblos del país a la vez. El conjunto de pueblos donde primero se implantó la política fue escogido al azar, lo cual permite que la evaluación sea lo más rigurosa posible<sup>1</sup>. La elección al azar no nos debería resultar extraña pues al igual se hace con los individuos que participan en la evaluación de una nueva medicina o tratamiento terapéutico. Los resultados de la evaluación resultaron muy positivos pues se observó que la política mejoraba los niveles de escolaridad, nutrición y salud de la población (Schultz, 2004; Gertler 2004). El nivel de rigor de la evaluación hizo posible que los resultados no se vieran afectados por posibles manipulaciones políticas y PROGRESA sobrevivió el cambio de presidente (cosa poco usual en el pasado en México).

El ejemplo de PROGRESA promovió la expansión de evaluaciones de políticas públicas tanto en México como en buena parte del resto del continente americano. En Colombia, se han finalizado 24 evaluaciones desde el 2006, y otras 16 están previstas que finalicen antes del final del 2010. Muchas de estas evaluaciones incluyen elección al azar de beneficiarios de las políticas durante la prueba piloto, y recogida de encuestas para poder cuantificar cómo afecta las políticas al rendimiento y bienestar del público. Chile cuenta con un sistema ejemplar de evaluaciones de políticas públicas: en el 2008 se realizaron las evaluaciones de ocho políticas públicas, y otras ocho estaban planeadas para el 2009<sup>2</sup>.

Este esfuerzo por evaluar políticas públicas está dando su fruto en la gestión de recursos públicos. Por ejemplo, respecto a la versión colombiana de PROGRESA, el gobierno ha decidido no incentivar la escolarización en primaria en las zonas urbanas del país a través de la transferencias a las madres pues la evaluación concluyó que la política no era suficientemente efectiva en este aspecto (DNP, 2008).

<sup>1</sup> La elección al azar de beneficiarios es un buena práctica pero hay situaciones en las que no se lleva a cabo por razones éticas, políticas o pragmáticas. En estos casos, la evaluación de políticas sigue siendo importante y se puede recurrir a otras metodologías empíricas.

<sup>2</sup> Véase: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrategicas/tabid/215/Default.aspx> para Colombia, <http://www.dipres.cl/572/propertyvalue-15223.html> para Chile, y <http://www.insp.mx/Portal/Centros/ctiee/proyectos.php> para México

Por el contrario, ha concentrado los recursos en promover la escolaridad secundaria pues la evaluación mostró que era muy sensible a la política de transferir recursos a las madres. También gracias a los resultados de la evaluación, el gobierno decidió que la participación en el programa de transferencias condicionales fuera compatible con la participación en el programa de guarderías comunitarias.

Los gobiernos mexicanos y colombianos están yendo más allá y están ensayando distintas formas de transferir recursos a las madres de los estudiantes de secundaria y cursos superiores. Por ejemplo se compara la efectividad de transferencias condicionadas a la asistencia al colegio con transferencias condicionadas a aprobar el curso o condicionadas a aprobar el ciclo educativo. De esta forma es posible saber cuál de las distintas políticas es más efectiva.

### Cuadro 1. Resumen de algunas políticas recientemente evaluadas

Nombre y país de la política, autor del informe de evaluación	Descripción de la política	Resumen de la evaluación
Employer Training Pilots – Reino Unido. Véase Abramovsky et al. (2005)	Intenta aumentar la formación de trabajadores a través de incentivos a empresas y trabajadores	En general, la política no consigue aumentar la formación de trabajadores
Education Maintenance Allowance – Reino Unido, Véase Chowdry et al. (2008)	Incentivos monetarios a jóvenes entre 16 y 18 años para que permanezca escolarizados	La política aumenta el porcentaje de jóvenes escolarizados
Pathways to Work – Reino Unido. Véase Adam et al. (2008).	Conjunto de medidas para facilitar que las personas que reciben una pensión por incapacidad vuelvan a trabajar.	La política cumple sus objetivos. Los beneficios de la política superan los costes.
Experimento del National Social Insurance Institute – Holanda. Véase de Jong (2006)	Realizar una revisión más pormenorizada a los solicitantes de subsidio por incapacidad	La política reduce el absentismo y las solicitudes de baja por incapacidad
Workforce Investment Act – EE.UU. Véase Benus et al. (2008).	Conjunto de medidas para mejorar las oportunidades en el mercado de trabajo	La política incrementa los ingresos laborales de los participantes.
Programa de Asignación Familiar – Honduras. Véase IFPRI (2003).	Política muy similar a PROGRESA (ver texto)	Se mejora la tasas de escolarización y el uso de cuidados preventivos, pero la nutrición infantil no mejora
Seguro Popular – México. Véase King (2009)	Seguro sanitario para individuos pobres	La política reduce los gastos en salud que han de pagar los individuos, pero la política no mejora la salud ni el uso de servicios sanitarios

## Y en España...

El texto vago y descafeinado del artículo 5 del anteproyecto de la LES no nos hace pensar que el gobierno español sea un entusiasta de la evaluación de políticas públicas. Tampoco parece que el gobierno tenga la intención de ponerse a la altura de los gobiernos de Colombia, Chile o México en cuanto a evaluación de políticas públicas se refiere.

En España, La Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, que se estableció en Enero del 2007, tiene el objetivo de promover y realizar evaluaciones y análisis de impacto de las políticas y programas públicos. La agencia depende del Ministerio de la Presidencia, y lleva a cabo las evaluaciones que le solicite el Consejo de Ministros. La agencia, que realizó

cinco evaluaciones en el 2008, ha utilizado fuentes de datos secundarias y no parece tener los recursos para llevar a cabo sus propias encuestas a beneficiarios. Tampoco parece tener el nivel de influencia necesaria para llevar a cabo una elección al azar de beneficiarios de políticas, o para probar distintas versiones de la misma política para poder saber cuál funciona mejor. Y, desde luego, no parece que el artículo 5 del anteproyecto de la LES le vaya a permitir jugar un papel más importante.

Esta actitud tibia ante la evaluación de políticas públicas en España contrasta con lo que promulgamos fuera. Casi cualquier economista trabajando en el campo de economía del desarrollo ha oído hablar del Spanish Trust Fund for Impact Evaluation (STFIE), un fondo único en el mundo dotado de 10.4 millones de euros donados por el gobierno español al Banco Mundial para que financie evaluaciones de políticas públicas en países en vías de desarrollo<sup>3</sup>. El STFIE intenta alcanzar un alto nivel de rigurosidad en las evaluaciones pues sólo se pueden financiar con sus fondos evaluaciones con elección al azar de beneficiarios. ¿Por qué promocionamos fuera de nuestras fronteras la evaluación de políticas utilizando mecanismos tan rigurosos como la asignación aleatoria y, en cambio, hacemos tan poco en nuestra propia casa?

### Alternativas...

Impulsar la evaluación de políticas públicas en España necesitará de recursos económicos, pero sobretodo de voluntad política para hacer cambios radicales en la manera en que se crean y expanden las políticas públicas. Las políticas públicas se han de implementar primero con una fase piloto, a pequeña escala, que permita su evaluación antes de ser expandida al resto del país. Se necesitará de una agencia de evaluación con el mismo nivel de independencia que tiene el Banco de España. Sólo desde la independencia se podrá pedir al público que crea en los resultados de las evaluaciones. La agencia ha de tener poder real para influir en el diseño de las políticas públicas en su fase piloto (para que se puedan probar distintas versiones de la misma política) así como en la elección de beneficiarios durante la fase piloto. Esta agencia no necesariamente haría las evaluaciones ella misma, sino que podría sacarlas a concurso para que otras entidades públicas y/o privadas las llevaran a cabo. La agencia tendría como objetivos: velar que la evaluación responda a los objetivos propuestos, distribuir libremente los datos en los que se basa las evaluaciones para favorecer la transparencia y replicabilidad de resultados, y transmitir los resultados a los entes públicos de gobierno para que se mejore la gestión de los recursos públicos.

---

<sup>3</sup> Véase: <http://go.worldbank.org/Q2XYY39FW0>

## Referencias

Abramovsky, L., Battistin, E., Fitzsimons, E., Goodman, A. y Simpson, H. (2005) "The impact of the Employer Training Pilots on the take-up of training among employers and employees" Department for Education and Skills. Research Report RR694.  
<http://www.dfes.gov.uk/research/data/uploadfiles/ACF8A97.pdf>.

Adam, S., Bozio, A., Emmerson, C., Greenberg, D. y Knight G. (2008). "A cost-benefit analysis of Pathways to Work for new and repeat incapacity benefits claimants." Department for Work and Pensions. Research Report 498.  
<http://research.dwp.gov.uk/asd/asd5/rports2007-2008/rrep498.pdf>.

Benus, J., Mueser, P., Heinrich, C.J., & Troske, K.R. (2008). "Workforce Investment Act Non-Experimental Net Impact Evaluation." Informe preparado por IMPAQ International para el U.S. Department of Labor.  
<http://www.impaqint.com/publications/project-reports/default.html>.

Chowdry, H., Dearden, L. y Emmerson, C. (2008). "Education Maintenance Allowance evaluation with administrative data. Learning and Skills Council National Office."  
<http://readingroom.lsc.gov.uk/lsc/National/natemaevaluationadministrativedata-jan2008.pdf>.

DNP (2008). "Programa Familias en Acción: impactos en Capital Humano y Evaluación Beneficio-Costo del Programa" Departamento Nacional de Planeación. Bogotá, 2008.  
<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/Programas/Sinergia/EvaluacionesEstrat%C3%A9gicas/EvaluacionesdeImpacto/ProgramaFamiliasenAcci%C3%B3nRural/tabid/836/Default.aspx>.

Gertler, P. (2004). "Do conditional cash transfers improve child health? Evidence from PROGRESA's control randomized experiment". American Economic Review, volumen 94:336-41.

IFPRI (2003). "Sexto Informe: proyecto PRAF/BID Fase II: impacto Intermedio," Washington, DC: International Food Policy Research Institute.  
<http://enet.iadb.org/idbdocswebservices/idbdocsInternet/IADBPUBLICDOC.aspx?docnum=335841>.

de Jong, P., Lindeboom, M., van der Klaauw, B., (2006) "Screening Disability Insurance Applications" Tinbergen Institute Discussion Paper 06-018/3.  
<http://ftp.tinbergen.nl/ti-publications/discussion-papers.php?paper=735>.

King, G., Gakidou E., Imai, K., Lakin, J., Moore, R., Nall, C. y otros (2009) "Public policy for the poor? A randomised assessment of the Mexican universal health insurance programme" *The Lancet*, Volumen 373: 1447-1454. [http://www.lancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736\(09\)60239-7/abstract](http://www.lancet.com/journals/lancet/article/PIIS0140-6736(09)60239-7/abstract).

Schultz, T.P. (2004) "School subsidies for the poor: evaluating the Mexican Progresa poverty program" *Journal of Development Economics*, Volumen 74:199-250. doi:10.1016/j.jdeveco.2003.12.009.



# Marcos Vera Hernández

“Lecturer” del Departamento de Economía de University College London e investigador asociado del “Centre for the Evaluation of Development Policies” en el “Institute for Fiscal Studies” de Londres. Sus campos de investigación son la economía de la salud, la economía del desarrollo, y la micro econometría aplicada. Entre otras cosas, ha trabajado en las evaluaciones de impacto de varios políticas sociales en Colombia (seguro subsidiado de salud, guarderías comunitarias, y programas de transferencias condicionales).

<http://www.homepages.ucl.ac.uk/~uctpamv>

# Organismos reguladores

Nuno Garoupa  
University of Illinois & FEDEA

España perdió la primera y segunda ola de los organismos reguladores independientes en la década de 1990 y en el siglo XXI. De hecho, ni la derecha ni la izquierda han mostrado mucho interés en desarrollar el modelo de organismos reguladores independientes de industrias vitales como la energía o las telecomunicaciones, como se puso de moda en muchos otros países de la UE. La falta de una cultura de independencia (principalmente de las administraciones públicas) y la rendición de cuentas (debido a un control parlamentario ineficaz y una intervención judicial muy débil) ha sido ampliamente documentada. El ejemplo más llamativo es la Comisión Nacional de la Competencia, creada en 2007, principalmente como consecuencia de la presión de la UE (en este sentido, el diseño institucional español de una autoridad de competencia era por aquel entonces un caso particular dentro de la UE) y después de las evidentes intromisiones del gobierno en las decisiones sobre competencia. Sin embargo, hasta ahora, la nueva Comisión Nacional de la Competencia aún no ha demostrado su capacidad para disgustar al gobierno como ha sucedido en Italia o en Portugal.

En este contexto, parece muy importante que la idea de economía sostenible incluya una cultura de independencia y rendición de cuentas de los organismos reguladores (incluso si el actual borrador de la Ley de Economía Sostenible presenta una lista limitada a cuatro organismos reguladores en energía, telecomunicaciones, sector postal y competencia, dejando de fuera, por ejemplo, los mercados financieros). Esto representa un avance general en la formulación de políticas en España y esperamos que señale el compromiso del actual gobierno con las importantes reformas en este ámbito. Dicho esto, las condiciones generales y la redacción de la ley es decepcionante hasta cierto punto.

Desde luego, la Ley de Economía Sostenible parte de un supuesto curioso: la independencia de los intereses empresariales y de las administraciones públicas se decreta. Y eso es lo que hace esta ley, decretar que las agencias de regulación son independientes pero al mismo tiempo están sujetas a los principios de la transparencia, de las buenas prácticas y de la rendición de cuentas. Pero la verdad es que la ley cambia muy poco el marco jurídico. Queda la duda de porqué si la independencia de los organismos reguladores no ha pasado en los últimos años, ahora sí va a pasar aunque estemos dentro del mismísimo marco jurídico.

No hay duda que la Ley de Economía Sostenible habla de grandes principios pero no creo que desarrolle los mecanismos efectivos para asegurar la independencia y la rendición de cuentas de las agencias de regulación. Eso sí, pierde mucho tiempo en el detalle de las competencias del Presidente del organismo regulador, de las actividades del consejo y del secretario del organismo regulador, de lo que puede y no puede hacer el personal no directivo de los organismos reguladores, del funcionamiento interno del organismo regulador, etc. Todo un conjunto de pequeñas cosas que jamás deberían estar en una ley como esta pero sí en la ley orgánica de los organismos reguladores o en algún reglamento.

En cambio, sobre la independencia y la rendición de cuentas, creo que hay cuestiones importantes que la ley debería mencionar. Creo también que la ley podría haber planteado la discusión de alternativas institucionales de cara a mejorar los organismos reguladores.

Por ejemplo, sobre la independencia funcional de los organismos reguladores, me parece contraproducente definir en esta ley la relación directa que han de tener con determinados Ministerios pues ya de entrada genera una idea de tutela que es absolutamente contraria a la independencia. Que la ley diga que el organismo regulador no podrá solicitar o aceptar instrucciones de los Ministerios es meramente un principio formal. Hay que sostenerlo en mecanismos de transparencia y de relaciones funcionales saludables que evidentemente la ley ignora.

Me parece también que mantener el nombramiento del consejo del organismo regulador (y principalmente su Presidente) directamente por el gobierno (a propuesta del Ministerio competente, es decir, con el Ministerio con el que tiene que trabajar más tarde) es una muy mala señal. Creo que un sistema de nombramiento por el gobierno sujeto a la confirmación por el Congreso de los Diputados (similar al sistema norteamericano) sería mucho más adecuado y más transparente. Limitaría mucho más la influencia del gobierno, reduciría el sentimiento de tutela del Ministerio competente y reforzaría un control difuso de los organismos reguladores. No ignoramos que la reciente experiencia con los órganos judiciales (CGPJ y Tribunal Constitucional) es un mal ejemplo de nombramientos que dependen del Congreso, pero la insensatez de una generación de políticos no debería llevar a la concentración de poderes en el gobierno para obviar un problema de incapacidad de diálogo en el Congreso.

De todas formas, en la práctica y tradición española, el control parlamentario es muy débil. Eso se mantiene en la Ley de Economía Sostenible. La comparecía previa antes del nombramiento por el gobierno y la presentación de una memoria anual es insuficiente. El Congreso de los Diputados no tiene poder efectivo para exigir una rendición de cuentas. No puede objetar a los nombramientos del gobierno. No tiene capacidad de impeachment. No tiene capacidad sancionadora. Ni queda claro si puede rechazar la memoria anual del organismo regulador (y aún menos sabemos si eso pudiera pasar, cuales serían las consecuencias institucionales de semejante enfrentamiento). Es evidente que la ley no pretende un control parlamentario fuerte y trata el organismo regulador como un asunto del área de influencia del gobierno con lo cual realmente no cambia la práctica de los últimos años. Pero es la excesiva influencia del gobierno la que ha sido un freno a la verdadera independencia de los organismos reguladores en España. Debería pues la Ley de Economía Sostenible ser más ambiciosa y más creativa en la forma de postular los mecanismos de control parlamentario.

Pero me parece aun más preocupante que el control judicial esté totalmente olvidado, aparte de la impugnación de las decisiones de los organismos reguladores. Efectivamente, como no podría dejar de ser, la Ley de Economía Sostenible garantiza el derecho de recurso de las decisiones de los organismos reguladores por vía del contencioso administrativo. Entramos pues directamente en los temas de la justicia, y en la particular situación del contencioso administrativo en España.

La Ley de Economía Sostenible sorprendentemente es absolutamente ciega y muda en lo que a la justicia se refiere. Efectivamente, el artículo 3 de la Ley de Economía Sostenible, sobre los principios de la economía sostenible, omite por completo la justicia. El artículo 4, sobre los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas, menciona la seguridad jurídica. Aún así, en ningún momento, la ley indica o alude a cómo vamos a promover esa seguridad jurídica cuando nos enfrentemos a una crisis muy seria de congestión, de exceso de peticiones y fundamentalmente de credibilidad en la justicia. Evidentemente que la aplicación de las buenas prácticas anunciadas por la ley, dentro del principio de la proporcionalidad, de la transparencia, y de la simplicidad, podrían solucionar parte del problema. Pero dentro de una reforma estructural de la justicia que la ley no propone. La introducción del análisis previo de las iniciativas normativas facilitaría sin duda la seguridad jurídica y mejoraría el ordenamiento jurídico. Pero el principio resulta menos prometedor si tenemos en cuenta que el gobierno en casi 6 años jamás lo ha hecho (y el gobierno anterior, igual) y que los organismos reguladores tampoco. Nos queda pues la duda de si realmente vamos a tener ese análisis previo de las iniciativas normativas (con excepción de cuando sea una imposición de la Unión Europea).

En resumen, la buena noticia es que el gobierno considera la independencia y la rendición de cuentas de los organismos reguladores como parte integrante y estructural de la economía sostenible. La mala noticia es que propone un marco jurídico muy similar al actual, que tan pocos resultados ha producido. Un control parlamentario más bien flojo, una excesiva dependencia del gobierno y ninguna aportación sobre la necesaria reforma de la justicia para que el control judicial sea efectivo.



# Nuno Garoupa

Catedrático de derecho de la Universidad de Illinois (EE.UU.) e investigador asociado de FEDEA. Sus campos de investigación son el análisis económico del derecho y el derecho comparado. Sus trabajos académicos han sido publicados en revistas como el *Journal of Legal Studies*; *Journal of Law and Economics*; *Journal of Law, Economics and Organization*; *American Law and Economics Review*; *Journal of Empirical Legal Studies*; *Oxford Journal of Legal Studies*; *American Journal of Comparative Law*; *Journal of Comparative Law*; *Journal of Law and Society*; *International Journal of Law, Policy and the Family*; *Berkeley Journal of International Law*; *Columbia Journal of Transnational Law*; *European Business Organization Law Review*; *Maastricht Journal of European and Comparative Law*; *European Economic Review*; *Economic Journal* entre otras. Ha sido vicepresidente de la *European Association of Law and Economics* (2004-2007), vocal de la *International Society for New Institutional Economics* (2006-2009), co-editor de la *Review of Law and Economics* (2004-2010) y es actualmente vocal de la *Latin American and Caribbean Association of Law and Economics*.

<http://www.law.illinois.edu/faculty/directory/NunoGaroupa>

# Mercados financieros

Tano Santos  
Director de la cátedra Franklin  
Pitcher Johnson, Jr de Finanzas y Economía  
Escuela de Negocios de la  
Universidad de Columbia

El nuevo marco regulatorio que propone la LES es sólo una parte de un proceso mayor que tiene un carácter global y es por ahora parco en detalles. La ley adolece de una clara exposición de lo que se pretende mejorar mediante las reformas propuestas y es por tanto difícil evaluar la necesidad y eficacia de las mismas. Hay motivos para pensar que su efectividad será limitada.

## 1 Introducción

La LES dedica su Capítulo III a una reconsideración de la estructura regulatoria de los mercados financieros. Claramente en este aspecto la ley es parte de un proceso de mayor calado en lo que concierne, por ejemplo, a la regulación de entidades financieras consideradas sistémicas o la ordenación de los mercados derivados. Se sigue que el aspecto final de los mercados financieros está muy lejos de materializarse en su totalidad y cabe esperarse importantes modificaciones en el ámbito regulatorio en un futuro.

El capítulo está dividido en tres secciones. La primera dedicada a temas de gobernanza y gestión de riesgos; una segunda dedicada a temas de mercado de seguros y fondos de pensiones y la 3ª dedicada a la protección del consumidor de productos financieros. Este ensayo se centra en dos aspectos controvertidos de la discusión sobre la reforma del sistema financiera que son la conexión entre compensación de ejecutivos y toma de riesgos por parte de las entidades financieras y la protección del usuario de productos financieros. Estos dos aspectos son de interés sobre todo dada la naturaleza de la presente crisis. Este ensayo comienza sin embargo con unos comentarios generales sobre las particulares circunstancias del caso español en lo que se refiere a la regulación financiera y que son dos: la falta de control de la política monetaria y la existencia de entidades financieras cuyas balanzas son un porcentaje importante del PNB.

## 2 Regulación financiera: Las peculiaridades del caso español

En España confluyen particularidades importantes que hacen de la regulación y supervisión financiera un capítulo especialmente importante. Aquí quiero destacar dos aspectos que me parecen especialmente relevantes en el contexto actual.

### Política monetaria y regulación financiera

Los mercados financieros establecen el patrón de distribución de riesgos a través de los distintos sectores de la economía. Si, por algún motivo u otro, la estructura financiera sesga la distribución de los mismos, concentrándolos en un determinado sector, esto puede incrementar la fragilidad no sólo del sistema financiero sino también de la actividad económica en general. Un ejemplo importante es el siguiente. Nuestro país se caracteriza, por razones que no vienen al caso, por un dominio de las hipotecas de tipo variable, que constituyen la mayoría de las emitidas. Esto se traduce en una concentración del riesgo de una subida de los tipos de interés en el sector de

las familias, el menos sofisticado a la hora de hacer la cobertura de riesgos. En un país que no tiene el control de la política monetaria, cualquier decisión del BCE sobre los tipos de interés de referencia se traducirá directamente en una carga mayor o menor en la carga de las familias y en su patrón de consumo. Recuérdese que ésta era precisamente la preocupación de muchos observadores de nuestra economía que temían que una subida generalizada de los tipos de interés para frenar una economía global “recalentada” llevaría a un frenazo brusco del consumo y por tanto de la actividad económica. El colapso total de la demanda que se produce como consecuencia de la ruptura de la burbuja inmobiliaria se tradujo en una bajada de los tipos de interés por parte de las autoridades monetarias con lo que el efecto anterior no llegó a producirse pero es un escenario y lección que convendría tener presente en un futuro. Tanto la ley como el regulador han de estar alerta a la interacción entre estructura financiera, concentración de riesgos y exposición a shocks exógenos de política monetaria que pueden hacer de la nuestra una economía excesivamente volátil.

### Regulación y riesgo sistémico

Nuestra estructura financiera cuenta con entidades de crédito cuyo tamaño es tal que sus prácticas de gestión de riesgos y en general su política de cesión de créditos pueden tener efectos importantes sobre la actividad económica. Es por ello que con independencia de la oportunidad de una reforma legal de muchos aspectos de los mercados financieros es preciso una clara capacidad regulatoria que permita modular la intensidad de la supervisión dependiendo del ciclo económico e innovaciones en los mercados financieros. Estos son por naturaleza flexibles y cambiantes y no puede esperarse que el ciclo legislativo sea eficaz a la hora de controlar los posibles efectos de las innovaciones financieras. El comportamiento de nuestros grandes bancos y de su supervisor, el Banco de España, ha sido ejemplar en muchos aspectos, en particular dada la magnitud extraordinaria de nuestra burbuja inmobiliaria, pero es preciso mantenerse vigilante en todo lo que se refiere a cualquier cambio en la relación entre supervisor y supervisado. Sería conveniente que en algún momento haya una evaluación detallada de la historia crediticia de nuestro país durante el periodo de la burbuja inmobiliaria, tanto de bancos como cajas de ahorro, y también de la supervisión de dichas entidades que nos permita entender cuáles fueron los éxitos y errores no solo desde el punto de vista de la salud financiera de las entidades reguladas sino también de la naturaleza de la actividad económica durante los últimos años. Recuérdese que la salud financiera no es un objetivo en sí; es un medio para la consecución de un fin que es el de tener una economía saneada y estable. En conclusión, ha de pensarse en las nuevas normas que regulen la actividad financiera de nuestro país en conjunción con una estructura regulatoria flexible e independiente. Es preciso garantizar la independencia del supervisor no sólo frente a otros poderes oficiales que pudiesen tener objetivos a corto plazo distintos de la estabilidad financiera sino también frente a las entidades supervisadas.

### 3 Política de remuneración y toma de riesgos

El artículo 25b está centrado en la relación entre prácticas de compensación en las entidades de crédito e incentivos para la toma de los riesgos por parte de las mismas. El anteproyecto contempla en su Disposición final séptima una modificación del artículo 70 bis de la Ley 24/1988, de 28 de Julio, del Mercado de Valores que aumenta las obligaciones de las entidades de declarar las políticas de remuneración de aquellos empleados cuyas actividades afecten la toma de riesgo por parte de la entidad correspondiente.

La relación entre compensación y toma de riesgos es un área muy comentada durante la presente crisis y sobre la que la evidencia es todavía poca. Sin embargo un artículo reciente de Cheng, Hong, y Scheinkman (2009) provee algo de evidencia en este sentido<sup>1</sup>. Estos autores muestran como la compensación de los ejecutivos de entidades financieras<sup>2</sup>, una vez controlada por el tamaño de dicha entidad y el segmento de la industria financiera en el que se encuentra, está correlacionada con medidas de toma de riesgo. Las compañías cuyos ejecutivos disfrutaban de una compensación residual<sup>3</sup> más alta eran todas aquellas que protagonizaron los episodios más tristes de la reciente crisis, como Citi, Lehman, AIG o Bear Sterns, mientras las supervivientes de al menos la primera fase de la crisis, como JP Morgan, Goldman Sachs o Wells Fargo, tenían compensaciones para sus ejecutivos que eran bajas. Es más, estas diferencias de compensación son persistentes en el tiempo. Pero más importante para la lectura del artículo que nos ocupa es que precisamente son aquellas entidades financieras donde los ejecutivos tenían las compensaciones más altas las que tienen una volatilidad mayor de los retornos, un factor de riesgo más alto<sup>4</sup> y, sobre todo, son las que con más probabilidad se encuentran en las colas de la distribución de resultados, esto es, tuvieron un comportamiento muy positivo durante la parte alcista de la burbuja pero uno extremadamente negativo una vez que se produce la ruptura de la burbuja inmobiliaria. Por último una compensación residual alta también resulta en una correlación más alta entre el precio de la acción de la entidad correspondiente y el índice ABX, que sigue las fluctuaciones del mercado inmobiliario. Esto sugiere que la mayor compensación de instituciones como Citi, AIG o Lehman llevó a una mayor exposición al riesgo “subprime” cuando se la compara con la exposición al riesgo de instituciones financieras idénticas en todo excepto en la estructura de compensación.

<sup>1</sup> Ing-Haw Cheng, Harrison Hong, and Jose Scheinkman “Yesterday’s Heroes: Compensation and Creative Risk-Taking,” Universidad de Princeton.

<sup>2</sup> La medida de la compensación utilizada por estos autores incluye no sólo el salario fijo, sino también bonos y cualquier forma de compensación ligada a acciones y opciones.

<sup>3</sup> Esto es, una vez corregida por el tamaño de la entidad y el segmento de la industria a la que pertenece la entidad.

<sup>4</sup> Este factor de riesgo es la  $\beta$  del CAPM.

El artículo 25b de la LES por tanto recoge una necesidad sobre la que hay algo de evidencia empírica y es un paso positivo en facilitar una mayor transparencia en lo que se refiere a los incentivos para la toma de riesgos dentro de las entidades de crédito. Hay sin embargo varios motivos para ser pesimistas sobre su efectividad. Primero la ley establece que la CNMV determinará la información mínima que deberá ser objeto de publicación pero que las entidades podrán omitir las informaciones que no tengan importancia relativa y los datos que consideren reservados o confidenciales. Esto inmediatamente sesgará la información facilitada por las entidades que tenderán, naturalmente, a proteger la información relativa a la compensación de aquellos de sus trabajadores que la CNMV no considere relevante o simplemente por desconocimiento de cuáles son los “centros de riesgo” dentro de las mismas. Una segunda fuente de preocupación es que uno sospecha que la ley se cumplirá mediante la publicación de la compensación de los más altos ejecutivos de las entidades pero como demuestra de forma dramática el caso de AIG o, si uno se retrotrae al año 1995 el de Barings, la naturaleza de los mercados financieros modernos es tal que trabajadores sin responsabilidades ejecutivas dentro de las entidades financieras pueden ser fuente de generación de riesgos que pueden llevar incluso a la bancarrota de la entidad. El motivo es que, por nombrar un ejemplo claro, un trabajador puede tomar una sustancial cantidad de riesgo con poco capital gracias al fuerte apalancamiento que permiten los productos derivados, riesgos que son difíciles de vigilar incluso dentro de la propia entidad, como fue el caso tanto de AIG como de Barings<sup>5</sup>.

Por último la nueva redacción del apartado tres del artículo 70 bis de la Ley 24/1988, de 28 de Julio, del Mercado de Valores, en la disposición final séptima de la LES, exime del cumplimiento del anterior artículo a las empresas de servicios de inversión, que asentadas en nuestro país, estén controladas por entidades financieras constituidas en otros estados miembros de la Unión Europea. Es importante por tanto evitar que empresas con fuertes incentivos a la toma de riesgos y con posibilidades de generar fuertes pérdidas en nuestro país escapen a la regulación anterior simplemente por estar controladas por empresas establecidas en jurisdicciones distintas. Esto va a requerir de un esfuerzo armonizador dentro de la Unión Europea. Véase sin embargo la redacción del apartado dos de la disposición final undécima sobre la modificación de apartado 1 del artículo 10 ter de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, de coeficientes de inversión, recursos propios y obligaciones de información de los intermediarios financieros y otras normas del sistema financiero, que establece que las entidades de crédito tendrán que hacer público información respecto a la relación entre remuneración y riesgos de las entidades de crédito. La medida no exime a aquellas entidades que si bien son controladas por otras establecidas en otros países de la

Unión Europea se consideren importantes por su actividad en España.

#### 4 La protección del usuario de productos financieros

El largo e interesante artículo 27 de la LES se ocupa de la protección de los usuarios de los productos financieros. Este es sin duda un problema capital en particular en todo lo referente al crédito hipotecario a los consumidores, como el propio artículo enfatiza. La redacción del artículo es en este aspecto prolija pero parca en detalles y muestra la preocupación del legislador tanto por el acreedor como el deudor. Así dice, por ejemplo, que es necesaria “una minuciosa evaluación de las circunstancias y capacidad de los consumidores para hacer frente al pago del préstamo en el momento de la concesión del mismo”. Es importante, y como ya ha sido discutido, entender que con independencia de la bondad de la ley, no hay sustituto a un proceso continuado de observación y vigilancia por parte de las entidades regulatorias, tanto del Banco de España como de la CNMV. Los mercados financieros son creativos y tienden a “bordear” la regulación existente mediante innovaciones financieras bien por cuestiones impositivas o simplemente para evitar costosos requisitos de capital.

La LES pretende promover la promoción de “prácticas de concesión responsable de créditos” y son varias las consideraciones que vienen al caso, no todas ellas positivas. Parece redundante que la ley promueva responsabilidad en la actividad crediticia pues esta debería ser ya práctica habitual en las instituciones. Pero incluso en esto hay varios problemas. Primero la presión competitiva, en particular durante un proceso especulativo, puede llevar a las entidades de crédito a una relajación de las prácticas responsables en un intento de mantener cuotas de mercado ya que de otro modo un accionariado centrado en el crecimiento de la entidad puede castigar de forma injusta a instituciones y ejecutivos prudentes en el ciclo especulativo. Es más, y en relación con la discusión en el anterior punto, un problema puede ser que los incentivos en la parte más baja de la organización sean tales que se produzca una excesiva generación de riesgos. Así, por ejemplo en EE.UU., una multitud de “brokers” tenían potentes incentivos para generar hipotecas sin consideración alguna sobre la calidad crediticia de los hogares. Es importante que el regulador evalúe la oportunidad de determinados incentivos no sólo en la parte alta de la pirámide sino también en la baja, que es generalmente la que está en contacto con el consumidor y donde se produce la generación de riesgos que puede tener un efecto potencialmente nocivo sobre la economía.

Un segundo punto concierne el diseño de los contratos de créditos entre las entidades de crédito y los consumidores. Es importante que las autoridades de política monetaria entiendan que la oferta competitiva de contratos, aún prudente desde el punto de vista de cada una de las entidades de crédito, puede tener serias consecuencias macroeconómicas. Como ya se ha mencionado, en nuestro país, por ejemplo, la mayoría de las hipotecas son de tipo variable lo que deja el riesgo de fluctuaciones en los tipos en el sector menos capacitado para hacer de una forma

<sup>5</sup> Es preciso enfatizar que los autores no establecen causalidad alguna sino que simplemente documentan correlaciones consistentes con una narrativa donde ejecutivos con fuertes incentivos a la toma de riesgo llevaron a sus instituciones o bien a la bancarrota o la necesidad de una intervención pública.

efectiva la cobertura de riesgos; por tanto una subida inesperada de los tipos de interés puede traducirse en una repentina reducción del consumo y la actividad económica en general. El punto es que es difícil para las entidades de crédito internalizar las posibles externalidades que se derivan de determinados diseño de los contratos y que lo que es óptimo desde el punto de vista privado puede no serlo desde el punto de vista global y es aquí donde la vigilancia del regulador no puede ser sustituida por el articulado estático de una ley, por muy bien diseñada que esté.

Un último punto concierne las limitaciones que los consumidores puedan tener a la hora de evaluar los riesgos en los contratos en los que entran. El artículo prescribe que las entidades de crédito expliquen con claridad las características de los contratos a sus clientes, “llamando su atención sobre las características esenciales de dichos productos y los efectos específicos que puedan tener sobre el consumidor, en especial las consecuencias en caso de impago.” Este no es aspecto menor. Se ha comentado que muchos de los usuarios de productos financieros no tienen una comprensión clara de los distintos importes y tarifas de los productos así como de sus propiedades y que por tanto necesitan de una protección especial, similar a la que se hace, por ejemplo, con los productos farmacéuticos. Un precedente es una ley estadounidense denominada la “Truth in Lending Act” del año 1968 y que prescribe una presentación clara y concisa de los mencionados importes. Desgraciadamente la ley se cumple de una forma nominal pues los acreedores “esconden” estas tarifas e importes en los muchos documentos que acompañan, por ejemplo, una hipoteca, dificultando una evaluación veraz de los costes reales de la transacción para el usuario. Otro aspecto es que la multiplicidad de contratos puede confundir a los usuarios menos informados y las entidades de crédito pueden tener incentivos para sesgar la elección de uno u otro producto dependiendo de sus intereses que pueden no coincidir con los del usuario<sup>6</sup>. Es aquí que una regulación efectiva que formalice la presentación simple y resumida de los riesgos inherentes en determinados contratos puede ser muy efectiva a la hora de facilitar decisiones informadas por parte de los usuarios.

## 5 Conclusiones

El nuevo marco regulatorio que propone la LES es sólo una parte de un proceso mayor que tiene un carácter global y es por ahora parco en detalles. La ley adolece de una clara exposición de lo que se pretende mejorar mediante las reformas propuestas y es por tanto difícil evaluar la necesidad y eficacia de las mismas. En este ensayo se sostiene que tal y como están escritas hay motivos para pensar que la efectividad será limitada en la consecución de los objetivos que la ley parece perseguir. La discusión sobre la oportunidad de dichas reformas se beneficiaría de una clara exposición de lo que se estima ha fallado en la presente crisis.

---

<sup>6</sup> Para una discusión de todos estos temas léase el libro de Richard Thaler y Cass Sunstein “Nudge,” Penguin, 2008.



# Tano Santos

Director de la cátedra Franklin Pitcher Johnson, Jr de Finanzas y Economía en la Escuela de Negocios de la Universidad de Columbia. Su investigación se centra principalmente en el campo de asset pricing y en la teoría económica aplicada, con un particular interés por las innovaciones financieras y la teoría de las organizaciones. Ha publicado artículos en las principales revistas de economía, incluyendo Quarterly Journal of Economics, American Economic Review y Journal of Political Economy.

<http://www.gsb.columbia.edu/faculty/jsantos>

# Sostenibilidad presupuestaria

Angel de la Fuente  
Instituto de Análisis Económico (CSIC)

El capítulo que el anteproyecto de la LES dedica a la sostenibilidad presupuestaria está prácticamente vacío de contenido. Cuando no reitera disposiciones ya recogidas en otras normas, el texto gubernamental se reduce casi exclusivamente al enunciado de principios generales muy poco operativos o al anuncio de actuaciones futuras que podrían ejecutarse sin necesidad de incluirlas en la ley.

En el breve plazo de dos años, las finanzas públicas españolas han experimentado un deterioro espectacular. El conjunto de nuestras administraciones públicas cerró el año 2007 con un superávit de 2 puntos del PIB que constituye el mejor registro de nuestra historia (al menos desde los años sesenta, que es cuando empieza a haber datos más o menos fiables). En 2009, por el contrario, se ha batido el record histórico de déficit público con un desequilibrio superior al 11% del PIB. Entre un año y otro, se estima que nuestra deuda pública se ha incrementado en casi veinte puntos, situándose ya claramente por encima del 50% del PIB<sup>1</sup>.

En tales circunstancias, no resulta sorprendente que la sostenibilidad de las finanzas públicas ocupe un lugar importante entre las preocupaciones del Gobierno. Tal como exige la normativa comunitaria, éste se ha comprometido a reducir el déficit público al 3% no más tarde de 2013 y ha implementado ya o anunciado diversas medidas destinadas a avanzar en esta dirección, incluyendo la subida de algunos tributos, la gradual retirada de ciertas medidas de estímulo fiscal y la elaboración de planes de contención o recorte del gasto público.

El objetivo de sostenibilidad presupuestaria se ha incorporado también al Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (LES) en el que se recogen las principales “reformas estructurales” que el Gobierno pretende impulsar con el fin de mejorar el desempeño a medio y largo plazo de la economía española en términos de crecimiento y competitividad pero también de cohesión social y sostenibilidad medioambiental. A tal fin, la estabilidad presupuestaria se incluye en el artículo 3 del Anteproyecto entre los grandes principios que han de guiar la actuación de los poderes públicos y el texto dedica un capítulo y una disposición adicional al desarrollo e implementación de tal principio.

## Una norma vacía de contenido ...

Al igual que sucede con otras materias, el tratamiento que da la LES a la sostenibilidad presupuestaria resulta francamente decepcionante. El texto no parte de un diagnóstico cuidadoso del problema que se pretende resolver y no articula una estrategia coherente para abordarlo, sino que se limita a recoger una heterogénea

---

<sup>1</sup> Los datos de 2007 provienen del Banco de España (2009) y se calculan con los criterios establecidos por la Comisión Europea para los procedimientos de déficit excesivo. Para las previsiones de 2009 he tomado como referencia, entre otras fuentes, el Libro Amarillo de los PGE para 2010 (MEH, 2009) y la reseña del Consejo de Ministros de 29 de enero (CM, 2010). Argimón et al. (1999) ofrecen series largas de ingresos, gastos y déficits públicos.

colección de buenos deseos, principios generales y pequeñas reformas que no llegan a formar un todo articulado y convincente.

Estrictamente hablando, la única aportación efectiva de la LES en materia de estabilidad presupuestaria se encuentra en el artículo 37 del texto, donde se autoriza al Gobierno a castigar a aquellas entidades locales que incumplan la obligación de remitirle sus liquidaciones presupuestarias mediante la retención de parte de las transferencias estatales que les puedan corresponder. Por supuesto, hay más cosas en el Anteproyecto que esta (acertada pero modesta) medida. Sin embargo, algunas de ellas ya están en otras normas y el resto son principios generales más bien poco operativos o anuncios de actuaciones futuras que podrían ejecutarse perfectamente sin necesidad de incluirlas en la LES.

La disposición adicional primera del texto esencialmente reitera la obligación, ya establecida en el artículo 10.5 de la Ley de Estabilidad Presupuestaria (LEP)<sup>2</sup>, de repartir las posibles sanciones derivadas del incumplimiento de los compromisos de España con la Unión Europea entre todas las administraciones responsables de tal incumplimiento. En la misma línea, los artículos 31 y 32 de la LES no añaden demasiado a los principios fijados en el artículo 6 de la LEP donde se exige a todas las administraciones públicas una gestión eficiente de sus recursos encaminada a mantener la estabilidad presupuestaria. La novedad más notable es quizás el establecimiento de un mandato explícito al Gobierno central de coordinarse con las administraciones regionales y locales y de mantener a éstas informadas de las medidas adoptadas para garantizar el cumplimiento del objetivo de estabilidad presupuestaria.

Tampoco contribuyen gran cosa a la causa de la sostenibilidad presupuestaria los artículos 35 y 36 del Anteproyecto. El primero de ellos autoriza al Gobierno a crear una Agencia estatal que asumiría las tareas de la actual Dirección General de Patrimonio del Estado, lo que podría hacerse directamente sin autorización previa. El segundo, que seguramente debería ir en alguna otra sección del texto pues tiene poco que ver con la estabilidad presupuestaria per se, exige de las empresas públicas un activo compromiso con la sostenibilidad medioambiental, la igualdad de género, el buen gobierno corporativo y la responsabilidad social empresarial, la innovación tecnológica, la formación de sus trabajadores y la movilidad de los mismos que habrá de traducirse en primera (y seguramente única) instancia en una revisión de sus planes estratégicos y los de los departamentos u organismos de los que dependen.

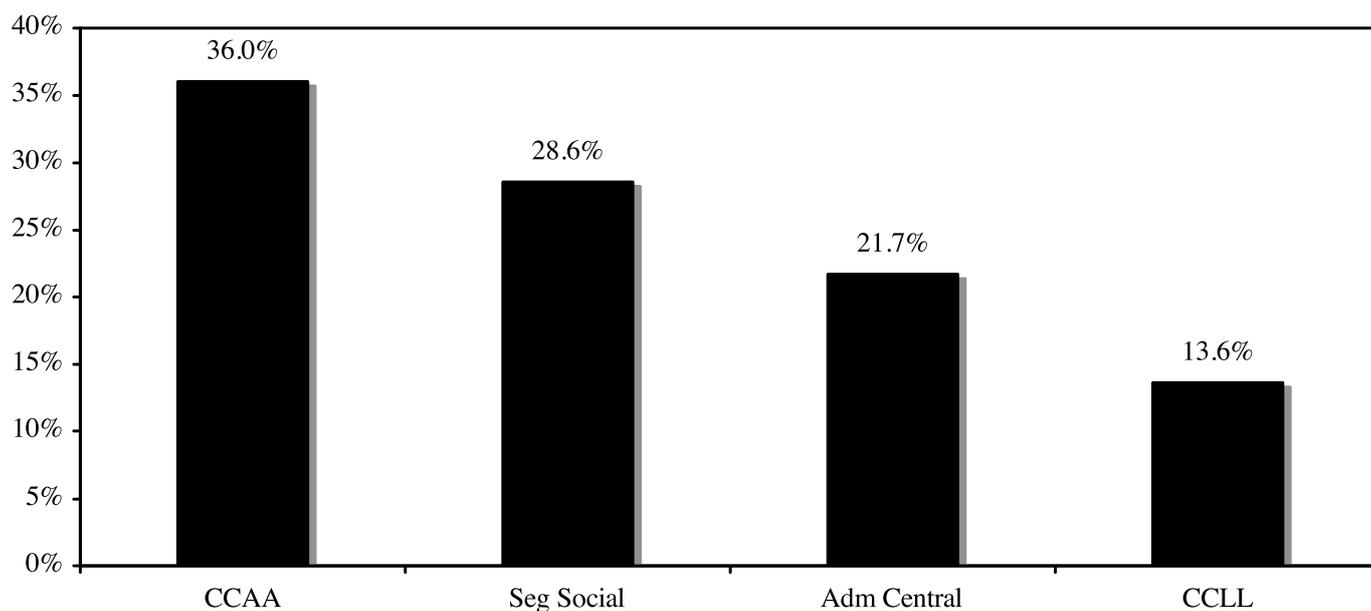
Finalmente, los artículos 33 y 34 del texto anuncian, sin concretarlas, actuaciones destinadas a contener el gasto de la Administración central. Se prevé, en particular, la elaboración dentro de un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley de un plan de austeridad y de un programa de racionalización de la estructura de la

Administración General del Estado. Dejando de lado el hecho de que el anuncio de tales planes en la LES es completamente superfluo, ambas actuaciones son seguramente necesarias pero también de una efectividad bastante limitada dado que la Administración central sólo gestiona en torno al 20% del gasto público español. Si de verdad nos preocupa el control del gasto público, no nos queda más remedio que mirar también hacia otros sitios y en particular hacia las comunidades autónomas y el sistema de Seguridad Social, que gestionan entre ambos casi dos tercios del gasto público total. (Véase el Gráfico 1a).

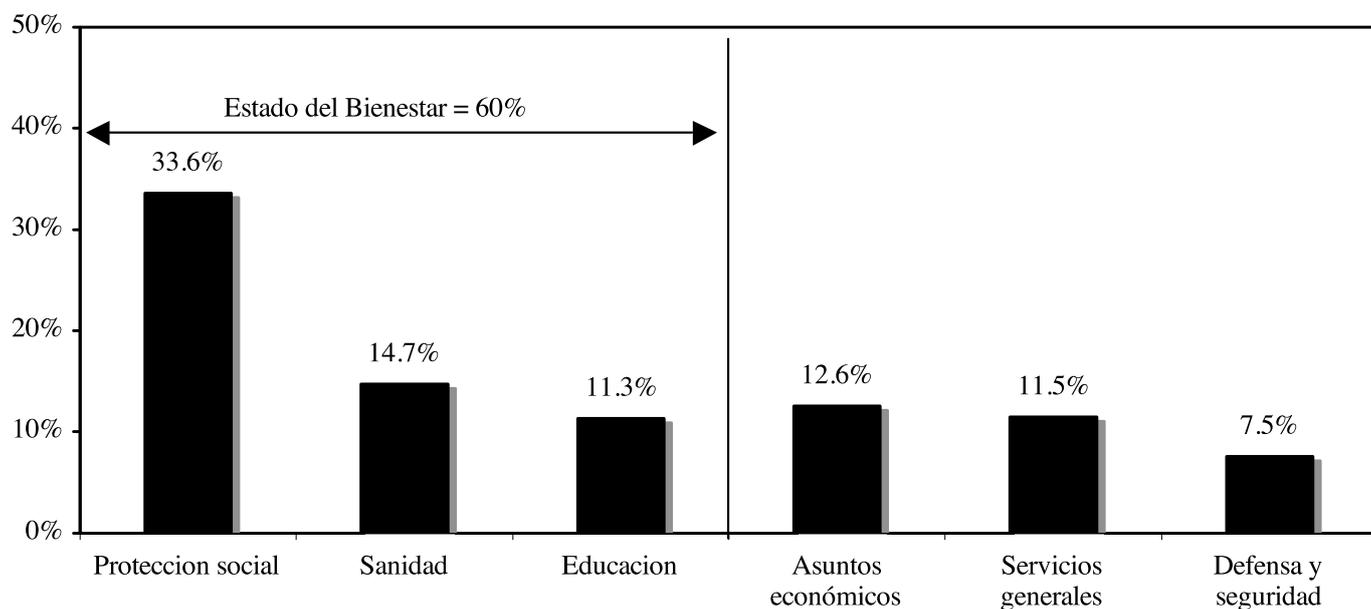
---

<sup>2</sup> Véase el texto refundido de la versión actualmente vigente de esta ley en BOE (2007).

## Composición del gasto público en España, 2007 (Gráfico 1)



a. Por administraciones: peso de cada administración en el total



b. Por funciones: peso en el total de las principales partidas de gasto público

Fuente: IGAE (2009)

## ... para un problema muy real

Visto lo visto, resulta difícil evitar la conclusión de que el capítulo de sostenibilidad presupuestaria de la LES, al igual que muchos otros elementos del anteproyecto gubernamental, resulta perfectamente prescindible y tiene mucho más de ejercicio de marketing que de intento serio de aportar soluciones a un problema que, por otra parte, es muy real. Tan real, que algo habrá que hacer sobre él. ¿Pero qué?

Para intentar responder a esta pregunta conviene distinguir entre el ciclo y la tendencia, o entre el corto y el largo plazo. Como hemos visto más arriba, la crisis actual (y la activa respuesta del Gobierno a la misma) han dejado un enorme agujero en nuestras cuentas públicas. Una parte importante de este agujero, aunque seguramente no todo él, tenderá a desaparecer por sí sola una vez la situación se estabilice y comience la recuperación. Sin embargo, nos enfrentamos también a factores estructurales muy desfavorables que generarán fuertes presiones al alza sobre el gasto público durante varias décadas. El problema es fundamentalmente demográfico: el rápido proceso de envejecimiento en el que está inmersa España se traduce en un constante aumento en la demanda de ciertas prestaciones sociales cuyos costes han de ser sufragados por una fracción cada vez más pequeña de la población. Las prestaciones más sensibles al envejecimiento (pensiones, sanidad y dependencia, fundamentalmente) ya absorben actualmente casi la mitad del gasto público y sus costes amenazan con explotar durante las próximas décadas en ausencia de medidas correctoras<sup>3</sup>.

En este contexto, ¿qué puede y debe hacer el Gobierno central? A corto plazo, su reto fundamental es el de acertar con el *timing* de la retirada de las medidas de estímulo fiscal. Es extremadamente importante que esto se haga de una forma que permita reducir el déficit gradualmente sin llegar a causar una recaída en la recesión. La tarea es complicada y exigirá pericia, agilidad, buena información y mucha suerte.

---

<sup>3</sup> Sólo un dato a título de ejemplo. En 2008, cada persona en edad de trabajar tenía “a su cargo” 0.25 potenciales pensionistas y debía financiar la atención sanitaria del equivalente de 1.52 personas (incluyéndose a sí mismo). En 2060, lo más probable es que ambas cifras hayan aumentado a algo más del doble (0.62 pensionistas y 3.10 personas). Las cosas podrían ir todavía peor o algo mejor dependiendo de cómo evolucionen la inmigración y la natalidad, pero la tendencia es clara: la estructura de la pirámide poblacional va a ser cada vez más adversa durante un período de varias décadas.

El reto de largo plazo es técnicamente más sencillo pero también más doloroso. Con las previsiones demográficas actuales, el nivel existente de prestaciones de nuestro sistema de protección social no es sostenible a largo plazo ni siquiera bajo supuestos optimistas sobre la futura evolución de la tasa de empleo, del crecimiento de la productividad y de la inmigración<sup>4</sup>. Esto quiere decir que vamos a tener que tomar decisiones tan desagradables como elevar la edad de jubilación, reducir las pensiones, introducir o aumentar los elementos de copago en la sanidad y otros servicios y subir los impuestos.

Una complicación adicional es que, con la excepción de las pensiones, la gestión de los principales servicios y prestaciones públicas está en manos de unas administraciones autonómicas que ya absorben más del 36% del gasto público total. En consecuencia, la responsabilidad de adoptar las decisiones necesarias para asegurar la sostenibilidad de tales prestaciones corresponde, en principio, a los gobiernos regionales. La Administración Central, sin embargo, sigue teniendo un papel importante que jugar en este campo, tanto a través de la normativa básica que sigue siendo de su competencia como de su posible papel de liderazgo y coordinación a la hora de buscar soluciones a los difíciles problemas con los que nos enfrentamos. Dentro del primer apartado, un tema que merecería una mayor atención por sus muy considerables efectos sobre las políticas autonómicas de gasto es el diseño del sistema de financiación regional. Aunque hasta el momento el sistema ha tenido el efecto perverso de estimular el crecimiento del gasto autonómico en vez de frenarlo, esto no tiene por qué ser necesariamente así. Dado el peso creciente de las administraciones regionales en el gasto público y su papel dominante en la gestión de los principales servicios públicos, una reestructuración del sistema que ayude a transformarlo en un mecanismo efectivo de disciplina fiscal será cada vez más necesaria<sup>5</sup>.

Una última reflexión. La mayor parte de las actuaciones que acabo de esbozar ni están en la LES ni deberían estarlo. Muchas de ellas requerirán leyes específicas de considerable complejidad que llevarán su tiempo y deberían ser el fruto de pactos tan amplios como sea posible, algunas no son de competencia estatal y otras seguramente no necesitan una ley. Lo importante no es dotar de contenido al capítulo de sostenibilidad presupuestaria de la LES al precio que sea sino empezar a moverse en la dirección correcta utilizando en cada caso el instrumento legal más apropiado. Vistas así las cosas, las perspectivas quizás no sean tan negativas como podría sugerir mi análisis del anteproyecto. En las últimas semanas, en particular, el Gobierno ha empezado a enviar señales de que está dispuesto a tomar la iniciativa en

---

<sup>4</sup> Para un análisis del reto demográfico al que nos enfrentamos y sus implicaciones para el sistema público de pensiones, véase de la Fuente y Doménech (2009). Véanse también las proyecciones de población hasta 2050 que acaba de publicar el INE (2010).

<sup>5</sup> Para algunas reflexiones en esta línea, véase de la Fuente (2009).

temas tan comprometidos como la reforma del sistema de pensiones y del mercado laboral y de que se toma muy en serio la necesidad de una reducción del gasto público. Habrá que esperar a ver qué propuestas concretas se ponen encima de la mesa y la capacidad de aguante del Gobierno cuando empiecen a llover las críticas, pero al menos da la impresión de que podríamos empezar a movernos.

## Referencias

Argimón, I., A. L. Gómez, P. Hernández de Cos y F. Martí (1999). "El sector de las administraciones públicas en España." Estudios Económicos no. 68, Servicio de Estudios del Banco de España, Madrid.

Banco de España (2009). Indicadores económicos, en sitio web del Banco de España: áreas de actuación: estadísticas. Madrid.  
<http://www.bde.es/webbde/es/estadis/infoest/htmls/capit11.html>

Boletín Oficial del Estado (BOE, 2007). Real decreto legislativo 2/2007, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Estabilidad Presupuestaria. (B.O.E. núm. 313 de 31/12/2007).  
<http://www.boe.es/boe/dias/2007/12/31/pdfs/A53953-53961.pdf>

Consejo de Ministros (CM, 2010). Actualización del Programa de Estabilidad 2009-13 y Plan de Austeridad 2010-2013. Madrid, 29 de enero.  
<http://www.la-moncloa.es/NR/rdonlyres/00018caa/zkzwmbevndnrionvhjhbbmndorbudcbb/PresentaciónProgramaEstabilidadCMEN10.pdf>

de la Fuente, A. (2009). "Estado del Bienestar y Estado Autonómico." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC).  
<http://www.fedeablogs.net/economia/?p=1800>

de la Fuente, A. y R. Doménech (2009). "Convergencia real y envejecimiento: retos y propuestas." Mimeo, Instituto de Análisis Económico (CSIC) y Servicio de Estudios del BBVA.  
[http://www.fedea.es/pub/est\\_economicos/2009/03-09.pdf](http://www.fedea.es/pub/est_economicos/2009/03-09.pdf)

Instituto Nacional de Estadística (INE, 2010). Proyecciones de población a largo plazo.  
<http://www.ine.es/jaxi/menu.do?type=pcaxis&path=%2Ft20%2Fp251&file=inebase&L>

Intervención General de la Administración del Estado (IGAE, 2009). Actuación económica y financiera de las administraciones públicas, 2007. Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.  
<http://www.igae.pap.meh.es/sitios/igae/es-ES/InformesCuentas/Informes/Documents/Inf-A0/anual2007.pdf>

Ministerio de Economía y Hacienda (MEH, 2009). Presentación del proyecto de Presupuestos Generales del Estado, 2010. Madrid.  
<http://www.sggp.pap.meh.es/NR/rdonlyres/71585171-B609-454A-9A95-9A7D84AED9E1/23239/LIBROAMARILLOv4.pdf>

# Angel de la Fuente

(Ph. D. in Economics, University of Pennsylvania) es miembro del Instituto de Análisis Económico del CSIC, editor ejecutivo de Revista de Economía Aplicada y research fellow del CESifo. Ha publicado numerosos trabajos sobre temas de crecimiento económico, hacienda pública y economía regional. También ha trabajado como consultor para la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE y diversas administraciones españolas.

[http://www.iae.csic.es/  
investigadorPersonalAbout.  
php?idinvestigador=14&lang=ing](http://www.iae.csic.es/investigadorPersonalAbout.php?idinvestigador=14&lang=ing)

# Contratación pública

Juan-José Ganuza  
Universitat Pompeu Fabra

En materia de contratación pública la LES introduce, junto a pequeños cambios para agilizar los procedimientos y fomentar la colaboración público-privada, una nueva regulación de los “modificados” de las obras públicas. Esta es una reforma importante que incrementará la transparencia de las contrataciones y la eficiencia de las asignaciones y solventará discrepancias existentes con la Unión Europea. La reforma también aumentará el coste de las obras públicas y posiblemente los retrasos en la ejecución de las mismas. El artículo además analiza la legislación sobre contratación pública, proponiendo cambios en la regulación de las bajas temerarias y las concesiones. Se enfatiza la necesidad de fomentar los mecanismos de subasta sobre los de concurso, y finalmente se propone la creación de una agencia nacional de contratación pública.

## Enero de 2010

La LES establece que los contratos del sector público sólo podrán modificarse cuando así se haya previsto en los pliegos de licitación o cuando concurren causas de fuerza mayor. Además, los “modificados” no podrán generar sobrecostes superiores al 20% de la cantidad por la que se hubiera licitado. Si el proyecto requiriese un modificado mayor, deberá procederse a la resolución del contrato y a una nueva licitación. Esta reforma pretende incrementar la transparencia de las contrataciones y de esta forma solventar discrepancias existentes con la Unión Europea acerca de la adecuación de la normativa española de contratación a la directiva europea en la materia.

Ganuza (1998) analizó los sobrecostes en las grandes obras públicas llevadas a cabo por el Ministerio de Fomento, en concreto todas las obras públicas de más de 500 millones de pesetas que se finalizaron en el año 1994. Los resultados son llamativos: el 77% de las obras presentaba algún tipo de sobrecoste, que de media suponía el 14% del precio de licitación de la obra. Pero analizando la distribución de los mismos vemos que más de un tercio de las obras tuvo un sobrecoste de entre el 19 y el 20%. La razón es que en el caso de sobrecostes superiores al 20% los costes de control se incrementaban notablemente, pues requería la aprobación de la modificación por el consejo de ministros. En la LES se prevé la resolución del contrato para estas situaciones.

El análisis de los sobrecostes muestra que también es importante tener en cuenta los proyectos complementarios de la obra, que surgen cuando la obra ya ha sido iniciada y habitualmente se adjudican al mismo contratista de forma directa. El proyecto complementario medio representaba el 7% del valor de la obra. Así, sumando el “complementario” al “modificado” resulta que el coste de las obras se incrementaba durante su construcción en un 21%. Este coste adicional resultaba algo mayor que la rebaja en el presupuesto de licitación que se producía por la competencia en el proceso de adjudicación, ya que la baja media era del 18%. La similitud entre el coste adicional medio y la baja media parece sugerir que los sobrecostes eran anticipados por las empresas y descontados en la puja que hacían en la adjudicación. Esta hipótesis es aparentemente rechazada por los datos, dado que la

correlación entre sobrecoste y puja es relativamente baja (0,14). Sin embargo, al controlar por el mecanismo de adjudicación se observa que cuando se utiliza un mecanismo de adjudicación como el concurso-subasta, donde la competencia en precios es muy importante, la correlación sube hasta el 0,35. Por el contrario, en mecanismos que reducen la importancia del precio dentro de los criterios de adjudicación, como el concurso, la correlación entre sobrecoste y puja desaparece (-0,04). Así, cuanto más competitivos son los mecanismos de adjudicación, menos repercusión tienen los sobrecostes sobre el coste final. Los sobrecostes o modificados son (o eran, dado que no contamos con evidencia más reciente) comunes en la contratación pública española.

El siguiente paso es preguntarnos por el coste que representan los modificados para el sistema de contratación pública. Del estudio citado se desprende que los sobrecostes llevan asociados descuentos en el precio de adjudicación, especialmente si se utilizan mecanismos de adjudicación basados en subastas. Llevemos esta idea al extremo: ¿porqué es mejor adjudicar un proyecto por 100 que hacerlo por 80 y pagar 20 en sobrecostes?. Las ventajas de un hipotético sistema sin sobrecostes son fundamentalmente dos: transparencia y eficiencia. La primera se debe a que los sobrecostes se determinan en procesos de negociaciones bilaterales y cualquier mecanismo de control sobre ellos será costoso e imperfecto. En cambio, resulta mucho más fácil garantizar la transparencia y publicidad de los procesos de adjudicación iniciales. Las ganancias de eficiencia vienen dadas por dos razones. En primer lugar, los mecanismos de adjudicación competitivos garantizan bajo ciertas condiciones que la empresa que obtiene la adjudicación sea la más eficiente para realizar el proyecto inicial. Cuanto menos cambie el proyecto (es decir, cuantos menos sobrecostes haya) más probable será que la empresa adjudicataria sea también la más eficiente para el diseño final de la obra.

En segundo lugar, la existencia de sobrecostes proporciona una ventaja competitiva en el proceso de adjudicación a aquellas empresas que son mejores en los procesos de negociación bilaterales con la administración. Por ello, podría teóricamente ocurrir que no fuesen las más eficientes las que obtuviesen la adjudicación de la obra.

Resulta evidente que lo deseable sería un sistema sin sobrecostes, pero para analizar cómo evitarlos y si la LES es un buen instrumento para ello debemos preguntarnos por sus causas. Ganuza (1998) analiza las causas de los sobrecostes y concluye que dos terceras partes de los mismos son debidos a mejoras o correcciones del proyecto inicial. Por ello cabe concluir que el mecanismo con el que cuenta la administración para reducir los sobrecostes consiste en aumentar su inversión en la fase de realización de los proyectos de obras. La LES va a conseguir este objetivo indirectamente al dificultar la autorización de los modificados y, en el caso de superar el 20%, obligar a rescisiones de contrato muy costosas para la administración, dado que implica compensar a la empresa adjudicataria y realizar un nuevo proceso de adjudicación, con el consiguiente retraso. De esta forma aumentan los

incentivos de las administraciones para invertir en los proyectos iniciales y evitar con ello las desviaciones.

Resulta difícil evaluar la ley en términos de un análisis coste-beneficio, puesto que aunque tendrá como efecto positivo la reducción de los modificados, también implicará una mayor inversión en los proyectos iniciales y costes probablemente muy altos en los proyectos cuyo modificado supere la barrera del 20%. Estos últimos pueden ser muy relevantes, dado que muchos modificados son difícilmente evitables al deberse a accidentes, procedimientos de expropiación, etc. Además, la necesidad de perfeccionar el diseño inicial de la obra seguramente generará retrasos en la ejecución de misma. Por todo ello lo único que podemos concluir es que en lo que se refiere a la contratación pública la LES es una ley valiente. Mientras que sus beneficios, derivados de hacer más transparente y eficiente nuestro sistema de contratación, son de largo plazo, sus costes en la forma de mayor inversión en los proyectos iniciales, retraso en la ejecución de las obras y resoluciones de algunos contratos, van a ser posiblemente muy visibles en el corto plazo.

Uno de los objetivos de la LES es reactivar la economía mejorando el entorno regulatorio. Por lo tanto, además de evaluar las reformas propuestas debemos preguntarnos qué otros cambios en la contratación pública podrían mejorar dicho entorno. El análisis de nuestra legislación muestra que contamos con una regulación de la contratación pública adecuada, si bien siempre existen aspectos mejorables, como sería el tratamiento de las bajas temerarias<sup>1</sup> o la necesidad de fomentar las concesiones de plazo variable<sup>2</sup>. Donde, a mi parecer, existe un mayor margen de mejora es en la aplicación de la legislación y en los procedimientos de control e incentivos que condicionan su aplicación. No me refiero con ello a prácticas fraudulentas, como segmentar los contratos para poder adjudicarlos a través de contratación directa, sino a modos de operar que son legales y están muy establecidos. Por ejemplo, la Administración hace poco uso de mecanismos

<sup>1</sup> Las bajas temerarias son pujas muy agresivas que son descalificadas del proceso de adjudicación porque pueden conllevar la quiebra de la empresa adjudicataria. La regulación actual utiliza las pujas realizadas en la subasta para identificar aquellas que son temerarias. Con este sistema, por ejemplo, se puede calificar de temerarias a las pujas que se alejan mucho de la segunda puja, o de la media de las pujas. Se trata de un sistema manipulable (incentiva la colusión) que genera incertidumbre (el temor a ser descalificadas hace que empresas eficientes no sean agresivas, por ello la asignación final se vuelve aleatoria) y, a mi modo de ver, debería ser sustituido por uno basado en garantías bancarias (véase Calveras, Ganuza y Hauk (2002, 2004)).

<sup>2</sup> Cuando hay incertidumbre respecto a la demanda, el sector público suele pagar un precio excesivo por las concesiones de servicios que se adjudican a un precio fijo. Un ejemplo es el caso de las autovías de "peaje sombra" o subvencionado: cuando la estimación de la demanda es demasiado pesimista las empresas adjudicatarias ganan mucho dinero (como ha ocurrido en la M45 alrededor de Madrid, con una concesión de 20 años cuyo coste se amortizo en 3.), mientras que cuando la estimación es optimista y las empresas tienen pérdidas la amenaza de quiebra suele llevar a revisar el contrato (como está ocurriendo en el caso de las autopistas radiales de peaje en Madrid). La solución (véase Engel, Fischer y Galetovic (2001)) es que el plazo de la concesión sea variable mediante un proceso que consiste en restar anualmente al precio de la adjudicación ingresos obtenidos (descontados los gastos financieros) hasta que la cantidad inicial resulta amortizada, momento en el que finaliza la concesión.

de adjudicación basados en subastas favoreciendo otros con reglas de adjudicación más discrecionales, como es el caso del concurso. Las subastas garantizan transparencia y, cuando están bien diseñadas, permiten la máxima extracción de rentas y una asignación eficiente. La renuncia a su utilización puede tener costes muy altos, tal como muestra un caso que resulta sangrante: en el año 2000, justo antes de las elecciones, el gobierno del PP adjudicó por el procedimiento de concurso las licencias de telefonía móvil de tercera generación (UMTS). El precio o puja de las licencias no entraba entre los criterios de adjudicación, sino que estaba fijado de antemano. Se adjudicaron 4 licencias y se recaudaron 500 millones de euros, lo cual equivale a 13 euros per capita. Muy poco tiempo después en el Reino Unido se realizó una adjudicación similar utilizando una subasta y se recaudaron 39.000 millones de euros, o 650 euros per capita. Haciendo un cálculo conservador, España dejó de ingresar entre 20.000 y 25.000 millones de euros<sup>3</sup>. Este error posiblemente sea el mayor error de gestión pública de nuestra democracia, pero no generó dimisiones ni siquiera acalorados debates parlamentarios. Las subastas, a pesar de sus virtudes, no tienen buena prensa dado que obligan a las empresas a competir fuertemente en precios y su resultado es imprevisible. Por ello, no respetan las políticas de campeones nacionales u otros criterios “políticos” de asignación. De hecho, cuando el PSOE recuperó el gobierno también renunció a utilizar mecanismos de subastas para la asignación de licencias en materia de telecomunicaciones, si bien el valor económico de lo adjudicado era muy inferior al de las licencias UMTS.

Cabe, finalmente, apuntar una idea importada de Italia, como es la creación de una agencia de contratación estatal. Esta agencia (Consip SpA en el caso italiano) además de asesorar a las administraciones públicas en materias de contratación<sup>4</sup>, actúa como una central de compras que permite a los organismos de la administración, tanto central como regional o local, aprovechar las economías de escala provenientes fundamentalmente de un mayor poder de compra, pero también de unos menores costes administrativos per capita. Otra ventaja de este método es que la información de los precios obtenidos por la agencia permitiría evaluar mejor las adjudicaciones que se hicieran al margen de ella.

---

<sup>3</sup> Como hemos dicho, las subastas garantizan la eficiencia de la asignación (las empresas con mejores planes de negocio son las que pujan más). En el caso de las licencias de UMTS, el concurso además de obtener una pobre recaudación, adjudicó las licencias a las antiguas operadoras y a un consorcio español sin experiencia en el sector que nunca llegó a operar. Previsiblemente, el resultado de una subasta hubiera favorecido la entrada de algún operador europeo importante, que además hubiera incrementado la competencia en el sector.

<sup>4</sup> Es importante el asesoramiento especialmente cuando se trate de adjudicaciones complejas o de un alto valor económico. El diseño de mecanismos de adjudicación puede ser complicado especialmente porque, como afirma Paul Klemperer (uno de los mayores especialistas europeos de subastas) “el diablo está en los detalles”.

## Referencias

- Calveras, A., Ganuza, J. y E. Hauk (2002) “Las bajas temerarias en las subastas de obras públicas. Un análisis de la regulación española”, Hacienda Pública Española. Revista de Economía Pública, 162, 135-153.
- Calveras, A., Ganuza, J. y E. Hauk (2004) “Wild bids. Gambling for Resurrection in Procurement Contracts”, Journal of Regulatory Economics, 26, 41-68.
- Engel, E., R. Fischer y A. Galetovic (2001) “Least-Present-Value-of-Revenue Auctions and Highway Franchising”, Journal of Political Economy, 109 (5), 993-1020.
- Ganuza, J. (1998) “Los Sobrecostes en las obras Públicas. Un análisis económico del caso español”. Revista de Economía Industrial, 318, 111-22.

# Juan-José Ganuza

Catedrático de Economía y Empresa de la Universitat Pompeu Fabra. Doctorado en la Universidad Carlos III de Madrid, fue investigador visitante de University California Los Angeles, y del Institut D'Economie Industrielle (Toulouse). Sus principales líneas de investigación son subastas, economía de la información, economía industrial, análisis económico del derecho, y diseño de mecanismos de adjudicación. Ha publicado en las principales revistas de su área de investigación (RAND Journal of Economics, International Journal of Industrial Organization, Journal of Industrial Economics, Journal of Economics Management and Strategy, etc), como en revistas generalistas de economía (Econometrica), de derecho (Journal of Legal Studies), o de empresa (Management Science). Es editor asociado del Journal of European Economic Association y del Journal of Spanish Economic Association (SERIEs). Dirige el Master in Competition and Market Regulation de la Barcelona gse. Ha sido consultor de la Administración Española, sobre mecanismos de adjudicación. Ha colaborado en diversos libros relacionados con la regulación y las adjudicaciones públicas, entre ellos, The Handbook of Procurement (Cambridge University Press, 2006).

<http://www.econ.upf.edu/en/people/onefaculty.php?id=p1775>

# Responsabilidad social de las empresas

Vicente Cuñat  
The London School of Economics

El apartado de responsabilidad social corporativa promueve los procesos de transparencia y certificación de esta. La ley parece apostar por fomentar la disciplina de los mercados y por ahora evita regular explícitamente sobre temas cuyo valor económico es cuanto menos cuestionable. Llama sin embargo la atención la no inclusión en el texto de consideraciones más específicas sobre el buen gobierno corporativo. Dado que el espíritu de la ley en su conjunto es una aproximación integral a los problemas de la economía española es esta una buena ocasión para mejorar el gobierno corporativo de las empresas españolas que debería ser aprovechada.

## La propuesta

El capítulo VI destinado a la promoción de la responsabilidad social de corporativa (RSC) se articula en tres elementos básicos: en primer lugar el gobierno proveerá a las empresas de información sobre los criterios que determinan la correcta responsabilidad social corporativa. Estos estarán fijados de acuerdo con los estándares internacionales y su función será orientar los esfuerzos de las empresas y permitir su autoevaluación. En segundo lugar, se determinan cuales serán las líneas principales de la responsabilidad social corporativa. Estas incluyen la transparencia en la gestión, el buen gobierno corporativo, el compromiso con lo local y el medioambiente, el respeto a los derechos humanos, la mejora de las relaciones laborales y la igualdad efectiva entre mujeres y hombres. Por último el recientemente creado Consejo Estatal de la Responsabilidad Social Empresarial acreditará a aquellas empresas que cumplan adecuadamente con los criterios mínimos establecidos para certificarlas como socialmente responsables.

## Transparencia y certificación

El gobierno pretende con esta propuesta fomentar aquellas prácticas empresariales que se consideran beneficiosas desde el punto de vista de la interacción de las empresas con la sociedad. Ha escogido para ello la vía de la transparencia y la certificación, facilitando que sean las decisiones de los consumidores las que disciplinen a las empresas. Esta me parece en principio una vía más adecuada que la regulación directa, para conjunto de normas de comportamiento que, en general, son heterogéneas y donde no siempre hay consenso sobre su valor económico y social. Son los ciudadanos quienes en última instancia deben decidir cuanto peso quieren dar a cada una de estas normas. Existe evidencia empírica que muestra que los consumidores tienden a reaccionar positivamente ante algunas prácticas de responsabilidad social corporativa<sup>1</sup>. Sin embargo, la evidencia es menos unánime cuando se trata de determinar si esta percepción se traduce en mejores resultados económicos. Los estudios académicos en general han generado conclusiones contradictorias y solamente en algunas dimensiones que

---

<sup>1</sup> Por ejemplo Brown y Dacin, 1997; Creyer y Ross 1996 o Sen y Bhattacharya 2001 muestran resultados empíricos asociados empresas en Estados Unidos.

son más fácilmente verificables como son las prácticas medioambientales parece haber algún consenso sobre su efecto positivo en el valor a largo plazo de las empresas<sup>2</sup>. Los beneficios económicos directos de la RSC parecen por lo tanto reducidos, aunque no hay que perder de vista las posibles ganancias sociales de la RSC.

La ley habla de transparencia, pero también de criterios de certificación oficial. La certificación es particularmente importante si se pretende que los consumidores actúen de acuerdo con la responsabilidad social de las empresas. Los aspectos en los que se plasma la RSC son en general complejos, opacos desde el punto de vista de los observadores externos y frecuentemente difíciles de medir. No es sencillo para los agentes económicos distinguir entre acciones responsables y aquellas que están guiadas por criterios simplemente cosméticos. Una estrategia para fomentar la responsabilidad de las empresas basada únicamente en la transparencia tendría un impacto reducido. En la actualidad la mayoría de las grandes empresas españolas presentan informes anuales de responsabilidad social corporativa que son públicos. Aunque estos se utilizan frecuentemente como elementos de imagen corporativa no hay evidencia empírica que indique que los resultados empresariales se vean afectados por las prácticas de RSC. Los procesos de certificación garantizan la veracidad de la información y permiten resumirla en índices que resumen los aspectos más relevantes.

¿Es necesario que esta certificación la realice un ente público? En principio no siempre es necesario, dado que si los consumidores demandan dicha certificación el sector privado podría proveerla como sucede con las agencias de calificación de activos financieros. La intervención pública sería necesaria sólo en aquellas dimensiones de la RSC en las que las agencias privadas de certificación tengan problemas para establecer una reputación de imparcialidad dada la posible influencia de las empresas certificadas sobre ellas.

La puesta en práctica de la ley debe además ser también cuidadosa con no gravar excesivamente a las empresas con nuevos costes administrativos asociados a la responsabilidad social corporativa. Como ejemplo, la puesta en práctica de la ley Sarbanes-Oxley en Estados Unidos con componentes de buen gobierno corporativo y RSC supuso costes directos (auditoria, costes legales...) de entre 1 y 3 millones de dólares anuales por empresa cotizada. A esto se suman los costes indirectos asociados a la transparencia y al cumplimiento de la ley en sí misma. Como resultado cierto número de empresas decidieron dejar de cotizar sus acciones en el mercado de valores y se redujo el número de empresas cotizadas simultáneamente en más de un mercado. Dado que la ley sobre economía sostenible en algunos de sus apartados tiene como objetivo claro reducir los costes de creación y gestión de empresas se debería vigilar que otras partes de la ley como es el capítulo destinado a la RSC no contribuyan a lo contrario.

<sup>2</sup> Ver los resultados empíricos y el resumen de la literatura en Konar y Cohen 2001

## Gobierno corporativo: el gran ausente

Destaca que la ley no dedique un apartado específico al buen gobierno corporativo de las empresas que queda relegado a un subapartado dentro de la responsabilidad social y a una pequeña mención dentro del Capítulo III Sección 1<sup>a</sup> destinado a los mercados financieros. La evidencia empírica internacional no muestra que las prácticas de responsabilidad social corporativa en general produzcan resultados económicos sustanciales para las empresas. Esto no es necesariamente un argumento en contra de fomentarlas dado que el gobierno las considera beneficiosas en sí mismas. Sin embargo, parece poco razonable omitir las normas que fomentan el buen gobierno corporativo dado que estas sí han demostrado ser positivas a la hora de mejorar la eficiencia de las empresas.

Una dimensión en particular en la que se manifiesta el buen gobierno corporativo es la transparencia. Aunque es preciso dotar a las empresas de cierto grado de opacidad a la hora de tomar sus decisiones estratégicas, la transparencia en la gestión es un mecanismo fundamental para el buen funcionamiento de los órganos de gobierno de la empresa y en particular las juntas de accionistas. En este sentido, en España la información provista por las empresas no cotizadas es particularmente buena en relación con otros países. El sistema de registros mercantiles proporciona información adecuada y fiable sobre pequeñas y medianas empresas que en otros países, y en particular en el contexto anglosajón serían más opacas. Sin embargo la situación es bastante distinta respecto a las empresas cotizadas. El nivel de información que estas proveen, la accesibilidad de esta información y su grado de estandarización es aún inferior al los niveles de otros países de nuestro entorno económico<sup>3</sup>.

La segunda dimensión importante en la que las normas de buen gobierno corporativo tienen un efecto económico positivo y sustancial son aquellas normas que facilitan las fusiones y adquisiciones. El llamado mercado del control corporativo genera un efecto directo sobre aquellas empresas cuya gestión es menos eficiente que son objeto de reestructuraciones importantes cuando son adquiridas. La potencial amenaza de un proceso de fusión también genera valor de un modo indirecto<sup>4</sup>. Los gestores y accionistas mayoritarios de las empresas prestarán más atención a la generación de beneficios y a la eficiencia de la empresa cuanto más activo sea el mercado de fusiones y adquisiciones. Si por el contrario el mercado del control corporativo es poco fluido debido a las acciones de las empresas, a cierta protección regulatoria o a la injerencia

<sup>3</sup> Por ejemplo en Patel y otros (2003) se puede ver como España se encuentra en el último lugar junto con Italia en la última edición del índice de "transparency and disclosure" de Standard and Poors dentro de una muestra de países desarrollados.

<sup>4</sup> Giroud y Mueller (2010) muestran como las prácticas y leyes estatales que protegen a las empresas contra fusiones hostiles destruyen valor, especialmente en aquellos sectores con poca presión competitiva. Bertrand y Mullainathan (2003) y Garvey y Hanka (1999) exploran cuáles son los mecanismos de dicha destrucción de valor encontrando que la gestión de aquellas empresas menos expuestas a fusiones y adquisiciones es menos eficiente.

política será más complicado evitar la resistencia de los gestores y grandes accionistas. En este sentido la historia reciente de España presenta varios ejemplos en los que la regulación y criterios de orden político han formado parte del debate alrededor de grandes fusiones empresariales. La injerencia del gobierno central, la influencia de criterios territoriales y de los gobiernos autonómicos, la utilización de las leyes de la competencia como armas defensivas contra las adquisiciones hostiles entre otras son situaciones familiares en España y que forman parte de una larga lista de libro de texto sobre como entorpecer las transacciones empresariales. La evidencia empírica existente indica que esta resistencia destruye valor. Si la ley sobre Economía Sostenible pretende ser una ley integral para el desarrollo de la economía española opino que es una ocasión perdida no prestar más atención al buen gobierno corporativo dado que tiene un impacto contrastado sobre el valor de las empresas.

## Referencias

- Bertrand, Marianne, y Sendhil Mullainathan. 2003. "Enjoying the Quiet Life? Corporate Governance and Managerial Preferences." *Journal of Political Economy*, 111(5): 1043-1075.
- Brown, Tom J. y Peter A. Dacin (1997) The Company and the Product: Corporate Associations and Consumer Product Responses. *The Journal of Marketing*, Vol. 61, No. 1 (Jan., 1997), pp. 68-84
- Cohen, Mark A. y Shameek Konar (2001) Does the Market Value Environmental Performance? *Review of Economics and Statistics* May Vol. 83, No. 2, Pages 281-289.
- Creyer, Elizabeth y William T. Ross (1996) The impact of corporate behavior on perceived product value *Marketing Letters* Volume 7, Number 2 / March,
- Garvey, Gerald T., y Gordon Hanka. (1999). "Capital Structure and Corporate Control: The Effect of Antitakeover Statutes on Firm Leverage." *Journal of Finance*, 54(2): 519-546.
- Giroud, Xavier, y Holger M. Mueller. En prensa. "Does Corporate Governance Matter in Competitive Industries?" *Journal of Financial Economics*.
- Patel, Sandep, Amra Balic, Liliane Bwakira, Nick Bradley, George Dallas. (2003) Transparency and Disclosure Study: Europe. Standard and Poors.

# Vicente Cuñat

Profesor de finanzas y de economía de la empresa en la London School of Economics. Sus áreas de investigación incluyen el estudio de la provisión de incentivos dentro de las empresas y su interacción con la competencia en los mercados, la regulación y el buen gobierno corporativo. Algunos de sus trabajos recientes relacionados son Globalization and the Provision of Incentives Inside the Firm (2009), Executive Compensation and Competition in the Banking and Financial Sectors (2009), The Vote is Cast: The Effect of Corporate Governance on Shareholder's Value y Did Good Cajas Extend Bad Loans?, Governance, Human Capital and Loan Portfolios (2010). Es doctor en Economía por la London School of Economics.

<http://www.vicentecunat.com>

# Una reforma virtual del entorno de la empresa

Benito Arruñada  
Universidad Pompeu Fabra

Las reformas propuestas en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible para mejorar el marco de relaciones de la empresa con las administraciones públicas requieren cambios radicales para ser efectivas. La supresión de las licencias de apertura es un mero enunciado teórico que queda desvirtuado en la práctica por la generalidad de las excepciones. Y otras propuestas necesitan un replanteamiento igual de profundo: las relativas a constituciones societarias son tímidas, costosas y en gran medida inútiles; las que afectan a Catastro y Patentes consagran la ineptitud de ambos organismos; y las relacionadas con morosidad privada y responsabilidad “social” son perjudiciales. En general, la retórica de simplificación administrativa de estas partes del Anteproyecto se contradice con su ineffectividad y con el reglamentismo que inspira muchos de sus preceptos.

## Se mantiene de hecho la licencia previa

La apertura de nuevas empresas e instalaciones requiere en España más trámites y más tiempo que en los países de nuestro entorno. En los últimos años, varias reformas han intentado mejorar la situación acelerando los trámites en la parte más fácil del problema: la constitución de sociedades mercantiles.

Estas reformas fracasaron porque se optó por comprimir trámites en vez de suprimirlos, y porque la constitución societaria no es el problema principal, como demuestra el que las sociedades preconstituidas o “llave en mano” tengan en España un precio sin impuestos similar al de otros países (Cuadro 1). Al tratarse de precios de mercado, estas cifras ofrecen dos ventajas principales sobre las estimaciones al uso: además de evitar sus muchos errores, incorporan los costes implícitos asociados a los tiempos de espera de los trámites jurídicos. A la vista de esos números, está claro que el problema no reside en estos trámites.

Por ello, es en principio encomiable que el artículo 45 del Anteproyecto (o más bien las normas que éste se limita a retocar pocas semanas después de haber sido promulgadas) pretenda atacar lo que sí constituye una dificultad seria para las nuevas empresas: las barreras a la entrada que origina el discrecional régimen de autorizaciones y licencias de apertura, causa primordial, además, de numerosos episodios de corrupción. Desgraciadamente, es sólo una pretensión, pues los principios liberalizadores de dichas normas quedan desvirtuados en la práctica por las amplias excepciones que contemplan (por ejemplo, la “razón imperiosa de interés general” del artículo 3.11 de la Ley 17/2009), la captura de los gobernantes autonómicos por los intereses locales y la previsible ineficacia de los mecanismos dispuestos para responsabilizarles por incumplir la legalidad. (Es éste el caso de la compensación autonómica de sanciones comunitarias en caso de responsabilidad por incumplimiento que establece la D.F. 4.ª de dicha Ley: dado lo elástico de nuestro sistema de financiación autonómica, es probable que las comunidades que cumplan la Directiva acaben compartiendo el coste de las previsibles sanciones comunitarias).

No sólo subsistirá el régimen de licencia previa en las actividades excepcionadas, por lo que es probable que asistamos a un abuso creciente de las reglas de medio ambiente, patrimonio histórico-artístico, seguridad y salud públicas, sino que subsistirán también en las actividades de servicios, dada la peculiar trasposición delegada de la Directiva de servicios por la reciente Ley 17/2009. Además, tampoco se ataca la necesidad de obtener licencias de varias administraciones, incluso para una empresa ya autorizada en el territorio nacional pero que cuente con establecimientos múltiples. Por todo ello, harían falta cambios de mucho calado en estas normas.

Con todo, aunque la consecuencia práctica de estas reformas va a ser nula, sustituir el régimen de licencias a priori por otro de control a posteriori, al igual que ampliar el ámbito del silencio positivo, son medidas que van al menos en la dirección correcta. Aunque no nos movamos, incluso aunque de momento consoliden las cadenas que nos sujetan, estas medidas al menos pretenden mirar en la dirección correcta.

### Cuadro 1. Precio de venta de sociedades mercantiles preconstituidas y sin actividad previa en diversos países europeos (€)

País	Tipo Societario	Rango de precios		Impuestos ligados a la constitución	Capital social mínimo	Fuentes
		Máximo	Mínimo			
Alemania	GMBH	4.093	1.500	0	25.000	<a href="http://tinyurl.com/yb6rqb3">http://tinyurl.com/yb6rqb3</a> ; <a href="http://tinyurl.com/yeeu57a">http://tinyurl.com/yeeu57a</a>
España	SL	2.698	1.032	30	3006	<a href="http://tinyurl.com/y8cog9b">http://tinyurl.com/y8cog9b</a> ; <a href="http://tinyurl.com/y8m6byw">http://tinyurl.com/y8m6byw</a>
Francia	SARL	2.371	1.180	9	1	<a href="http://tinyurl.com/ybb96vc">http://tinyurl.com/ybb96vc</a> ; <a href="http://tinyurl.com/yebzmev">http://tinyurl.com/yebzmev</a>
Italia	SRL	3.807*	3.792	713	10.000	<a href="http://tinyurl.com/ybb96vc">http://tinyurl.com/ybb96vc</a> ; <a href="http://tinyurl.com/yjsbmk">http://tinyurl.com/yjsbmk</a>
Países Bajos	BV	7.550	5.313	0	18.000	<a href="http://tinyurl.com/y9yab8">http://tinyurl.com/y9yab8</a> ; <a href="http://tinyurl.com/yebzmev">http://tinyurl.com/yebzmev</a>
Portugal	LDA	3.934*	3.335*	20	5.000	<a href="http://tinyurl.com/yjsbmk">http://tinyurl.com/yjsbmk</a> ; <a href="http://tinyurl.com/yalepew">http://tinyurl.com/yalepew</a>
Reino Unido	PLC	2.171	144	0	1,4	<a href="http://tinyurl.com/4hr6gv">http://tinyurl.com/4hr6gv</a> ; <a href="http://tinyurl.com/ybah4fn">http://tinyurl.com/ybah4fn</a>

Notas: para facilitar la comparación en términos de eficacia institucional, los precios no incluyen: (1) el capital mínimo aportado, que difiere en cada país y no es propiamente un coste, pues pasa a integrar el activo societario; y (2) los impuestos ligados a la constitución (en nuestro caso, el ligado a actos jurídicos documentados), que, aun siendo costes, no son atribuibles a las instituciones jurídicas sino a la Hacienda Pública. Las páginas en Internet, cuyas direcciones abreviadas presenta la última columna, fueron visitadas el 30 de enero de 2010.\* Los datos se refieren a sociedades aún no constituidas. Para los demás países, se toman sociedades recientemente constituidas, sin la prima que los operadores suelen cargar por antigüedad. Agradezco a Carlos Andrew Manzanera la ayuda en la elaboración de este Cuadro.

### Se comprimen trámites inútiles, en vez de suprimirlos

No sucede así, en cambio, con la parte del Anteproyecto relativa a la constitución de sociedades. En ésta, se reincide en el error de comprimir y abaratar falsamente los trámites, sin atacar la principal causa de que sean innecesariamente costosos y lentos, y de que se haya retrasado la adopción de nuevas tecnologías: el mantenimiento de la intervención notarial obligatoria, que no existe siquiera en otros países con notariados potentes, como Francia o Portugal. Como consecuencia, pese a que todos los demás trámites se podrán efectuar por vía electrónica, se mantiene la firma presencial de los documentos fundacionales, trámite que podría suprimirse — mejorando de paso las garantías jurídicas — mediante la firma y “notarización” electrónica a distancia. La reforma extiende así además el monopolio notarial a la gestión telemática de ciertos documentos inscribibles en el Registro Mercantil, extensión que incluso ha sido ya cuestionada por la Comisión Nacional de la Competencia.

Otros logros potenciales también se malogran por la insuficiencia de los cambios propuestos. En primer lugar, se mantiene el impuesto de actos jurídicos documentados sobre los actos societarios, impuesto que ya no existe en muchos países de nuestro entorno. Es más, se sigue condicionando la constitución al pago previo del impuesto, en vez de someterlo al control posterior de Hacienda. Parece que incluso se mantiene un trámite de comunicación para las constituciones telemáticas de capital inferior a 30.000 euros, a las que sí se las libera de pagar el impuesto.

De modo similar, se exige a las sociedades de pagar tasas por publicar sus actos en el BORME, de lo que habrá de encargarse el Registro Mercantil, cuando lo que no tiene hoy ningún sentido es mantener dicha publicación, ni siquiera en formato electrónico.

En esta misma línea de simplificación incompleta, se permite que las sociedades cumplan la obligación de publicar ciertos actos sociales (cambio de denominación y domicilio, sustitución o modificación del objeto social, reducción del capital y, sólo para limitadas, convocatoria de juntas) mediante su página web. Sin embargo, siguen obligadas a anunciar en “periódicos de gran circulación” la mayoría de sus actos, incluyendo la convocatoria de juntas de las anónimas y la emisión de valores, en beneficio únicamente de los editores de periódicos impresos en papel. Es curioso que semejante norma sobreviva en esta época de preocupación ambiental ¿Cuántos árboles habrá que talar para imprimir esos anuncios que nadie lee? Todo ello podría sustituirse con ventaja por una publicación online que, además de facilitar el acceso a la información, aseguraría la fehaciencia de lo publicado.

En resumen, el Anteproyecto intenta comprimir todos los trámites y exonera de algunos de ellos a las pequeñas sociedades, cuando lo sensato es suprimir con carácter general los trámites innecesarios. Su mantenimiento no sólo exige gastar recursos para acelerar trámites inútiles sino que complica y encarece todo el proceso, dificultando además su automatización.

Se dirá en defensa del Anteproyecto que éste reduce los tiempos y los precios que pagan los usuarios. Pero estos ahorros son falaces, pues, al mantener y comprimir trámites, impide que se puedan reducir los costes, que en realidad tan sólo se distorsionan y trasladan.

Por un lado, no hay razones para dar mayor urgencia y a menor precio a las sociedades más pequeñas. Antes, al contrario, su propia conducta demuestra que en promedio son las que menos valoran la urgencia. Sucesivos gobiernos han dilapidado una fortuna para acelerar la constitución de unas pocas “Sociedades Limitadas Nueva Empresa” (SLNE). Pues bien, muchos de sus promotores aplazan la firma de las escrituras solo para ahorrarse medio mes en las cuotas de la Seguridad Social del único administrador que suelen dar de alta, señal clara de que la rapidez en constituir la sociedad tiene para ellos escaso valor. Y, además, el tratamiento de urgencia genera costes fijos con el tamaño. Por ambos motivos, valor y coste, sería en su caso socialmente preferible acelerar la constitución de las grandes sociedades. Obviamente, sería aun mejor disponer, como hacen los países con sistemas modernos, que, sea cual sea el tamaño de la sociedad, la tramitación urgente sea voluntaria y comporte un recargo, acorde con su mayor coste, como sucede con la tramitación de las solicitudes de patentes. Además, en ningún caso procede establecer el plazo de inscripción “en el mismo día”, pues es imposible para presentaciones de última hora: debe por tanto sustituirse por “en X horas”.

Por otro lado, el Anteproyecto reduce los precios a los usuarios, pero no los costes. En concreto, reduce los precios del Registro Mercantil a la vez que le obliga a invertir y actuar más rápido. Se limita pues a trasladar costes al proveedor; e, indirectamente, a otros usuarios, a menos que se acepte poner en peligro la viabilidad y eficacia del Registro. Por ejemplo, es de esperar que, al dar prioridad a las constituciones, se retrase la tramitación de otros actos sociales más importantes, los cuales entrañan a menudo mayor urgencia, como son los nombramientos de apoderados y administradores. El asunto es grave, pues, si para solventar una constitución urgente siempre se puede adquirir una sociedad de las que mantienen en cartera los despachos de abogados, no cabe una solución de ese tipo para casos como los que acabo de indicar.

## Se premia la ineficacia de OEPM y Catastro

Este tratamiento del Registro Mercantil, en plan “invierta más, despache antes, cobre menos”, contrasta con el que depara el Anteproyecto a otros dos registros económicos: la Oficina Española de Patentes y Marcas (OEPM), que emplea entre 32 y 42 meses en examinar una solicitud de patente; y el Catastro, que tarda de uno a tres años en dar de alta una finca, y cuya inexactitud ha llevado a los municipios a desarrollar sus propios servicios para asuntos de urbanismo, e incluso a la propia Administración a desarrollar el Sistema de Información Geográfica dedicado al control de las ayudas agrícolas de la Política Agraria Común, SIGPAC.

Considerando su lentitud e ineficacia, sorprende que el Anteproyecto sea tan benigno con ellos. Respecto a la OEPM, la insta a que se reorganice (artículos 66.2 y 68.2), la obliga a proponer un plan de mejora al Ministerio de Industria del que depende (68.1) y a que proponga plazos máximos de tramitación (68.3), y también prevé que el propio Ministerio le reduzca las tasas (67; D.F. 24.<sup>a</sup>). Sorprende averiguar que estas tareas no forman parte de la gestión cotidiana de este Ministerio.

Con todo, respecto a la OEPM, puede uno al menos interpretar que el Anteproyecto transpira cierto descontento. No sucede así con el Catastro, pues la prolija D.F. 20.<sup>a</sup> premia su ineptitud convirtiéndole en proveedor único del Registro de la Propiedad.

Sucede que el Catastro, como consecuencia de la descentralización administrativa a las Comunidades Autónomas, casi carece ya de funciones. El Anteproyecto intenta garantizárselas obligando al Registro a usar los servicios catastrales para complementar de forma gráfica la identificación física de las fincas. Sin embargo, dicha identificación y su complemento gráfico conviene hacerlos por medios diversos, eligiendo el más adecuado en función del valor de la finca y, en general, del grado de precisión que sea necesario en la transacción correspondiente. Por ello, determinar por ley que los usuarios empleen una sola técnica es un dislate, que se agrava en este caso por la pretensión de que el servicio lo preste un solo proveedor. Máxime teniendo en cuenta la baja productividad, lentitud e ineficacia de nuestro Catastro: en cuanto existiese discrepancia entre la descripción catastral y la realidad inmobiliaria, se paralizarían las transacciones, lo que haría la reforma inaplicable en la práctica. De lo contrario, condenaríamos al tráfico inmobiliario a moverse al paso del Catastro, lo que resulta difícil de imaginar. ¿Qué banco aceptaría financiar una compra si la inscripción de la hipoteca se pospusiese hasta que resolviera el Catastro?

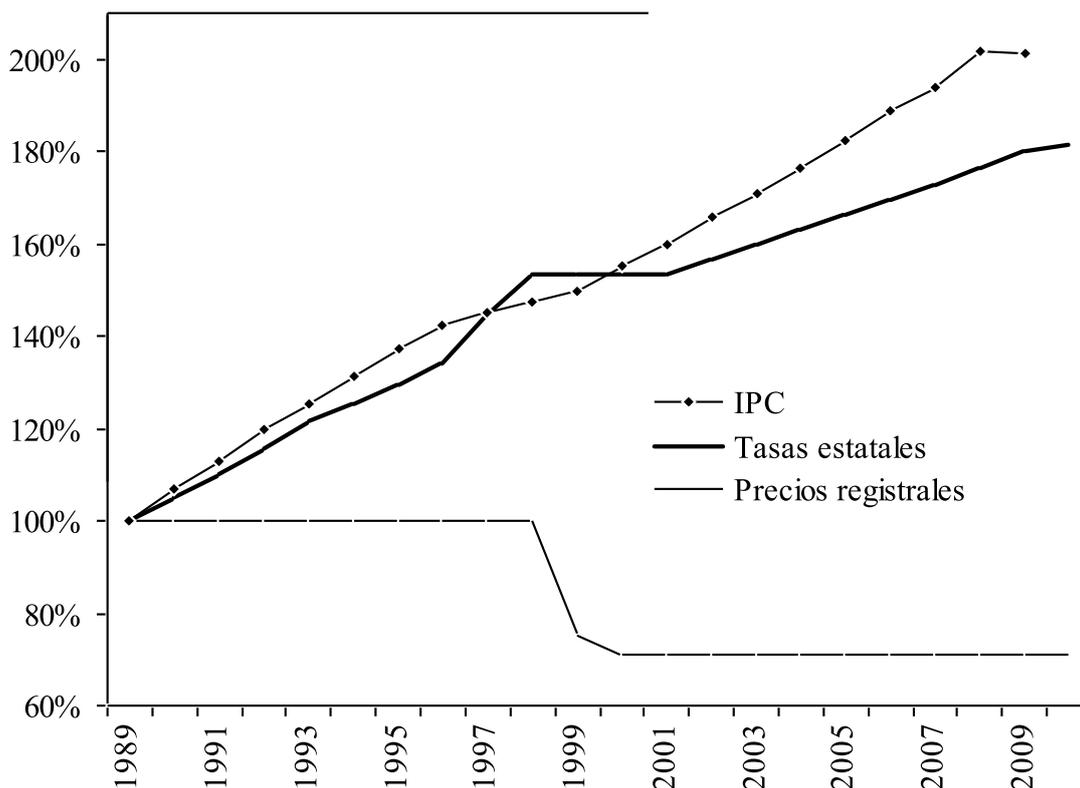
En general, y a menos que puedan verse dañados los intereses de terceros, conviene favorecer la competencia entre servicios públicos. La mencionada D.F. 20.<sup>a</sup> viene a eliminarla, favoreciendo además que sobreviva una organización ineficaz y en buena medida suprimible. Por ello, el legislador debe reconsiderarla y permitir, en cambio, que cada usuario del Registro de la Propiedad pueda elegir entre diversos medios y proveedores de

identificación física, adquiriendo los servicios de identificación cartográfica del Catastro o de otros proveedores privados o públicos, como son sus equivalentes autonómicos.

Más en profundidad, el bajo rendimiento de la OEPM y del Catastro debería llevarnos a modificar de forma radical sus incentivos. Quizá incluso a transformarlos, como han hecho otros países, en agencias de “administración franquiciada”, aplicando así un régimen similar al de los registros mercantiles y de propiedad. Sobre estos últimos, nadie duda de su eficacia y capacidad para adaptarse a unas exigencias regulatorias crecientes, simultáneas además con reducciones drásticas de precios, en contraste con la evolución alcista de las tasas públicas (véase la Figura adjunta).

Ambos órganos ponen también en duda la capacidad de los ministerios económicos para regular sus propios organismos con un mínimo de eficacia. Estos casos no son únicos. Es de sobra conocido que la deficiente regulación de Iberclear es responsable de que los costes de transacción de la Bolsa española sean de los más altos de Europa. El tratamiento —que no reforma— que ahora se plantea para la OEPM y el Catastro solo vienen a confirmar esta incapacidad. Sería hora de separar órganos reguladores y regulados, aplicando al menos principios similares a los que maneja el artículo 9 del Anteproyecto para los organismos reguladores, y ello sin perjuicio de que tales principios sean mejorables. Máxime cuando, como bien pone de relieve el propio caso de Iberclear, regulado por la CNMV, no ha sido fácil evitar que tanto los regulados como los ministerios correspondientes sigan teniendo excesiva influencia en los organismos reguladores.

### Evolución de las tasas fijas estatales, los precios de los registros mercantiles y de la propiedad y del IPC (1989 = 100)



Fuente de datos: IPC, INE; tasas, leyes de presupuestos; precios, decretos de aranceles.

## Se favorece a la Administración, se restringen los contratos y se subvenciona a los vendedores de indulgencias

El Anteproyecto también desarrolla en el ámbito fiscal el trato de favor que disfruta de hecho la Administración en materia de notificaciones a contribuyentes (artículo 49). De salir adelante, algunos de ellos quedarán obligados a recibir notificaciones por medios electrónicos cuando así lo decida Hacienda, a la que también se le facilita la notificación por anuncios. Sería deseable compensar estos privilegios adicionales haciendo que la Administración cumpla la previsión legal vigente desde la Ley 30/1992, según la cual el contribuyente tiene derecho a aportar la misma información una sola vez y facilitar también que pueda centralizar efectivamente todas las comunicaciones de la Administración en una única dirección.

En la misma línea, se sigue aplazando el que la Administración cumpla la normativa general de morosidad con una reforma que, me temo, sólo vendrá a añadir una burocracia adicional para contabilizar las demoras (artículos 52 a 54). Mejor haría la Administración en aclarar qué sucede con el retraso discrecional en las devoluciones de IVA, retraso que está poniendo en aprietos a muchas empresas.

En la vertiente privada de este mismo ámbito de la morosidad, el Anteproyecto pretende reforzar las leyes 7/1996 y 3/2004, sobre todo para pequeñas empresas. En la medida en que lo consiga, las consecuencias serán negativas. Con carácter general, estas normas tienen un efecto nulo sobre los contratos relacionales y personalistas, aquellos cuya salvaguardia es la continuidad y reputación de las partes, que siguen contratando tal y como desean. Sin embargo, si las medidas que contempla el Anteproyecto consiguen hacerla más eficaz, dicha ley puede tener un efecto aun más negativo sobre los contratos susceptibles de litigación o de protesta ante las direcciones de comercio de las Comunidades Autónomas para que éstas ejerzan su poder sancionador. La ley dicta que se consideren nulas las cláusulas sobre plazos de pago mayores de los que el legislador considera adecuados excepto si “el deudor tiene alguna razón objetiva”. Con ello, incrementa la incertidumbre y fomenta el uso estratégico de la litigiosidad, pues resulta imposible prever las posibles sentencias respecto a una nueva cláusula. (En medios jurídicos, se cree, por ejemplo, que las condiciones generales ya han dejado de estipular plazos mayores a los legales). Al hacerla más eficaz, se perjudica la contratación impersonal en favor de la contratación relacional y personalista: las empresas tenderán a tratar solo con socios que sean fiables por sí mismos, pues se da un paso más para transformar la justicia y la regulación en un mecanismo para evadir los contratos, y no para cumplirlos. En cierto sentido, se “feudaliza” el sistema productivo, justo lo contrario de lo que exige el contexto actual de globalización. Si esto ocurre, el daño será en gran medida invisible y ni siquiera contemplaremos litigación al respecto ya que, cuando la litigación sea probable, las partes se abstienen de contratar. El efecto será menor, no obstante,

pues, al igual que sucede con varias de las reformas comentadas hasta aquí, el Anteproyecto sólo retoca levemente las normas originales. Todo ello con carácter general, para todo tipo de empresa. Por añadidura, en lo relativo a las pequeñas empresas, el efecto diferencial de la protección añadida que el Anteproyecto pretende otorgarles es que, dada la nueva obligación de usar plazos subóptimos, sus clientes tenderán a abstenerse de contratar con ellas.

Por supuesto que existen problemas de morosidad - y, en general, de arbitrariedad en el cumplimiento de los contratos - en parte del sistema productivo: allí donde escasea la competencia, como sucede en parte de la distribución comercial o cuando la propia Administración es parte del contrato. Pero la solución no reside en imponer cláusulas contractuales, con todos los riesgos que ello entraña de error, intervencionismo y litigiosidad, sino en eliminar las barreras a la entrada que restringen la competencia y sujetar la Administración a la Ley. En el primer caso caso, bastaría con haber traspuesto la Directiva de servicios de forma que se asegurara su cumplimiento y no con la fórmula empleada, que permite a las comunidades autónomas incumplirla sin más que arriesgarse a la sanción, de dudosa efectividad, que establece la ya comentada D.F. 4.ª de la Ley 17/2009.

Procede señalar, por último, que las primeras de las medidas que he comentado (silencio administrativo, licencias) nos alejan del patrón “católico” que enfatiza el control a priori y lo sustituyen por un control a posteriori. En sentido contrario, sin embargo, el Anteproyecto introduce un incipiente control a priori en materia de responsabilidad social de las empresas. (¿Por qué sólo de las empresas, y no también de, por ejemplo, la Administración, los sindicatos o las ONGs dedicadas a capturar subvenciones, empezando por las activas en este segmento de la mal llamada responsabilidad social?). Se hace en el artículo 40, al instar la confección de una batería de indicadores y establecer un procedimiento para que las empresas puedan acreditarse ante un orwelliano Observatorio del Consejo Estatal de la Responsabilidad Social Empresarial. En el mejor de los casos, costosos fuegos de artificio y una sutil forma de chantajear a todas las empresas que los observadores consideren poco responsables. En el peor, un riesgo más de intervencionismo para satisfacer intereses minoritarios a costa de los trabajadores, socios y dueños de empresas. Con seguridad, una vía para subvencionar más el negocio de los nuevos canónigos vendedores de indulgencias.

En resumen, una reforma virtual, cuando no negativa, y presa de intereses particulares.

# Benito Arruñada

Catedrático de Organización de Empresas de la Universidad Pompeu Fabra. Profesor Visitante en diversas universidades españolas y extranjeras. Miembro del consejo fundacional y Presidente (2005-2006) de la International Society for New Institutional Economics. Especialista en el funcionamiento de las instituciones económicas y el análisis económico del derecho empresarial, ha publicado numerosos libros y artículos científicos sobre asuntos relacionados con la regulación empresarial, los derechos de propiedad y los contratos empresariales. Ha actuado como experto sobre asuntos relacionados con estas investigaciones para algunas de las principales organizaciones internacionales, los gobiernos de varios países, firmas jurídicas, consultoras y empresas.

<http://www.arrunada.org>

# La sociedad de la información

Eugenio J. Miravete  
University of Texas at Austin & CEPR

El capítulo que el anteproyecto de la LES dedica a la sociedad de la información traspone directivas comunitarias de reordenación del espectro radioeléctrico y reitera normas de los presupuestos generales que han de ejecutarse independientemente de que se incluyan en la ley o no. A efectos prácticos, la ley amplía los requisitos de servicio universal a servicios de banda ancha de 1Mbps, muy por encima del estándar europeo ignorando que la cobertura no es baja en España sino el porcentaje de usuarios de estos servicios.

## Introducción

Durante la última década, el uso creciente de las nuevas tecnologías ha transformado usos y hábitos sociales de forma profunda. El acceso directo a la información facilita la educación, la gestión empresarial, el control de las administraciones públicas y un sinfín de oportunidades de ocio y negocio. Sin embargo, la aparición de nuevas tecnologías también lleva aparejada el desarrollo de nuevos comportamientos que no siempre son considerados positivos. Si bien la aparición de redes virtuales facilita la comunicación entre empresas, profesionales e investigadores, el ingente volumen de información transmitida exige nuevas garantías que protejan la privacidad, el control de datos y la protección de la propiedad intelectual entre otros.

No es de extrañar pues que la sociedad de la información aparezca entre los objetivos de una ley que, entre sus múltiples objetivos pretende favorecer un crecimiento económico equilibrado con una economía competitiva que genere empleo de calidad. El crecimiento económico durante la última década ha estado fuertemente ligado a las nuevas tecnologías y está bien documentada la correlación entre el uso de éstas y el potencial de crecimiento de países y regiones.

Aunque el uso de internet ha aumentado considerablemente en los últimos años, todavía estamos a cierta distancia de nuestros vecinos europeos. La utilización de los servicios de banda ancha depende esencialmente de dos factores: la disponibilidad del servicio y su precio. Como se puede observar en la Figura, en el año 2008 España tenía una cobertura de DSL comparable a la de otros países europeos medida como porcentaje de población próxima a la red existente o como porcentaje de la superficie geográfica con acceso a servicios de banda ancha. La proporción de hogares suscritos a servicios de banda ancha es sin embargo menor al resto de Europa, posiblemente porque una limitada competencia en el sector permite que los precios de estos servicios sean relativamente más elevados: un 13.5% más altos que los del resto de los países EU-15, sólo por debajo de Austria, Francia y Portugal y a gran distancia de Dinamarca, el país menos caro del grupo, con tarifas que son un 42% inferiores a las vigentes en España.

El capítulo que la LES dedica a la sociedad de la información tiene un carácter técnico, aunque no por ello desprovisto de un cierto aire intervencionista respecto de cuál tiene que ser el papel del estado en la definición de lo que constituye el servicio universal. Entre favorecer la

competencia para que un mayor número de ciudadanos utilicen los servicios de banda ancha y regular qué debe ser considerado como servicio universal, forzando a la industria a cubrir ciertos objetivos discutibles, la LES se centra sólo en este último aspecto.

## Reorganización del espectro radioeléctrico

El capítulo de Sociedad de la Información ni plantea objetivos claros a alcanzar ni determina en qué dirección se quiere avanzar para que el uso de telecomunicaciones y nuevas tecnologías revierta en un aumento de la productividad y un mejor posicionamiento de las empresas españolas. De hecho la mayoría del articulado sólo aborda es una reorganización de espectro radioeléctrico sin declarar sus objetivos y dejando al gobierno total libertad para su desarrollo posterior mediante Real Decreto.

El retraso en la implantación de las redes de tercera generación a partir de 2000 se debió en parte a dificultades técnicas así como a los importantes requisitos de cobertura establecidos en la concesión de licencias. Actualmente hay dos líneas de actuación a nivel Europeo para aumentar la cobertura: facilitar el uso compartido de infraestructuras a los distintos operadores a fin de limitar la duplicación de inversiones y favorecer el uso de la banda de 800-900 MHz para comunicaciones sistemas GSM y UMTS puesto que a baja frecuencia la calidad del servicio y la recepción de señal en recintos cerrados es superior a frecuencias por encima de 2Gz.

La adaptación a la regulación europea en estos aspectos es el objetivo de los artículos 56, 57 y 60. En principio, la posibilidad de ahorrar costes mediante acuerdos privados que permitan compartir inversiones en infraestructura no puede más que ser aplaudida como una forma razonable y poco costosa de asegurar un aumento en la calidad de los servicios de banda ancha. El peligro que se deriva de estos acuerdos es la posibilidad de que algún operador obtenga una posición dominante en ciertos mercados geográficos o segmentos de servicios. El gobierno se reserva la potestad de regular por Real Decreto estas situaciones lo cual podría en principio parecer tranquilizador. Sería preferible sin embargo una mayor claridad del marco jurídico en el que las empresas puedan desarrollar estos acuerdos para compartir infraestructuras que minimice el riesgo de intervenciones gubernamentales arbitrarias. O bien se deja al regulador la potestad de investigar situaciones de abuso de posición dominante de acuerdo con parámetros claros o se determina en la ley cómo deben llevarse a cabo estos acuerdos para no dar lugar a situaciones de abuso de posición dominante y la consiguiente intervención gubernamental. La indeterminación del marco legal en el que deben operar las empresas de telecomunicaciones puede derivar en incertidumbre e inseguridad jurídica cuyas consecuencias no son otras que el retraso de los posibles acuerdos entre operadores para compartir inversiones, con el consiguiente retraso en la ampliación y aumento de la calidad del servicio de banda ancha.

Estas normas podrían haberse desarrollado sin necesidad de la LES. Igualmente ocurre con el artículo 59 que regula

la tasa general de operadores de telecomunicaciones, que desde la Ley General de Telecomunicaciones de 1998 se publica en la Ley de Presupuestos de cada ejercicio.

## Servicio universal

Mayor interés económico tiene los intentos de regular el aumento de la calidad del servicio vía regulación legal. Dos preceptos muy dispares se incluyen en el articulado de la LES. El artículo 58 requiere que a partir de 2012 las nuevas viviendas incorporen el acceso a banda ancha. El artículo 61 incluye los servicios de banda ancha de al menos 1Mbps entre los elementos de servicio universal.

Que haya que regular a estas alturas que las viviendas incorporen acceso a cable o fibra de vidrio es o bien superficial, porque las nuevas viviendas ya lo incluyen, o algo tardío dado que la gran expansión de la construcción tuvo lugar durante los últimos años. La medida es cuanto menos innecesaria puesto que o bien el mercado ya provee de estos servicios sin necesidad de regulación, o bien la norma ignora el principio de neutralidad tecnológica dado que el acceso a servicios de banda ancha no tiene por qué producirse necesariamente a través de una conexión física sino que también es posible vía satélite o mediante comunicación inalámbrica (WiMAX).

El principio de servicio universal es un elemento clave en la industria de telecomunicaciones casi desde sus orígenes. La idea que todos los ciudadanos deben tener acceso a un teléfono independientemente de su ubicación geográfica pudo imponerse fácilmente a una única empresa que tenía que sufragar líneas deficitarias con los altos beneficios de un servicio en régimen de monopolio. Este panorama cambia drásticamente con la apertura de las redes de telecomunicaciones a la competencia. Ciertos servicios deben garantizarse y para ello el incumbente requiere de fondos a los que sus competidores, por imperativo legal, también contribuyen.

Hay varias cuestiones que inspiran las discusiones sobre el servicio universal: (1) ¿Cuál es el coste real para el incumbente de ofrecer el servicio universal? (2) ¿Cómo pueden financiarse estos costes en un régimen de competencia? (3) ¿Cómo deben establecerse los acuerdos de interconexión entre los distintos propietarios de las redes para que la competencia sea efectiva? Y (4) ¿Qué debe incluirse en el servicio universal en un marco de innovación continua como el que existe en la industria de telecomunicaciones?

El artículo 61 afecta a la última de estas preguntas. ¿Es la velocidad de bajada de 1Mbps la adecuada para aumentar la productividad de nuestras empresas en aras a conseguir un crecimiento sostenible y de calidad? Ciertamente es mucho más que lo que requieren ninguno de los otros países europeos. ¿Va a conseguir la ley que fijando un estándar más alto que el de otros países acortemos nuestra distancia en cuanto al uso de los servicios de banda ancha? No necesariamente. Todo dependerá de cuál sea el precio que haya que pagar por estos servicios. Podemos conseguir que técnicamente haya cobertura de banda ancha de 1Mbps

en el último rincón de España pero que su coste sea tan alto que al repercutirlo en las tarifas de acceso sigamos teniendo una de las más caras de Europa, con lo que de hecho se impide que aumente el porcentaje de usuarios.

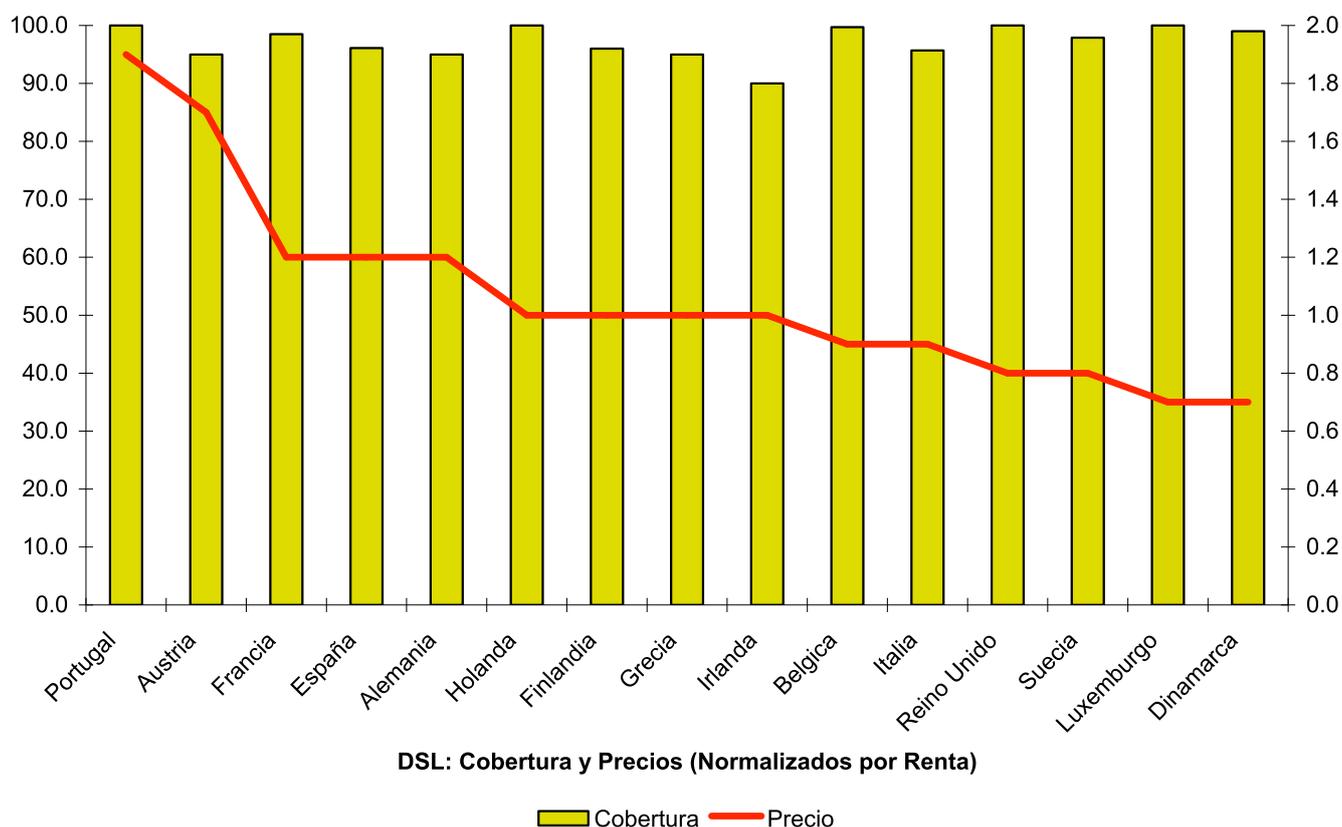
El servicio universal, tal y como está planteado en la Ley General de Telecomunicaciones y en la LES tiene además la particularidad de que no es neutral tecnológicamente, y por lo tanto distorsiona la competencia. Se plantea la cobertura física, mediante cable de cobre o fibra de vidrio, pero se ignoran nuevas tecnologías inalámbricas que podrían conseguir esa misma cobertura a un coste mucho menor. De este modo, competidores más pequeños tienen que sufragar los costes para que el incumbente, que facilita el servicio universal, pueda acceder a las zonas más remotas. Esto eleva los costes a los competidores innecesariamente (puesto que además se persigue la vía más costosa para alcanzar el servicio universal), reduciendo por tanto la posibilidad de una competencia agresiva en precios que reduzca el coste del servicio a la inmensa mayoría de los ciudadanos.

Quedan dos consecuencias dinámicas negativas de difícil cuantificación. Por una parte, dado que las empresas de telecomunicaciones son empresas multiproducto, el actual sistema puede derivar en una situación en la que los competidores del incumbente en mercados de telefonía fija o móvil, o de servicios de banda ancha terminen por sufragar la entrada del incumbente en nuevos mercados donde ofrecerá todos los servicios, incluido, por ejemplo

televisión. El acceso al consumidor final debería también estar garantizado para todas las empresas pero es evidente que el incumbente tiene una posición de ventaja al contar con más servicios que ofrecer a los clientes y una mayor capacidad de fidelización mediante descuentos por bundling. Segundo, la ley prevé actualizar el requisito de velocidad del servicio de banda ancha en función de los estándares técnicos futuros. Si ello requiere nuevas inversiones de mejora en las infraestructuras no sería de extrañar que las empresas retrasen la introducción de servicios más rápidos a fin de evitar un aumento de costes de regulación.

En definitiva, el capítulo de la LES dedicado a la Sociedad de la Información tiene como objetivo facilitar la ampliación de la cobertura de los servicios de banda ancha, que no necesariamente su uso. La parte más positiva de la ley consiste en la reestructuración del espacio radioeléctrico siguiendo las directrices europeas si bien el gobierno se reserva los detalles de su ejecución futura vía Real Decreto. En cuanto a la ampliación del servicio universal para incluir el ancho de banda de hasta 1Mbps, nada indica que vaya a favorecer la competencia entre empresas sino más bien afianzar la posición de dominio del incumbente en ciertos segmentos del mercado, lo que difícilmente facilitará un aumento de la suscripción a servicios de banda ancha, exista o no cobertura.

### Cobertura y precios normalizados por renta



Cobertura - Porcentaje de población con cobertura, Fuente: OCDE  
 Precio - Precio de una cesta de servicios de banda ancha como porcentaje del PIB per cápita fuente: ITU

# Eugenio J. Miravete

Profesor de economía en la Universidad de Texas en Austin e investigador afiliado al Centre for Economic Policy Research. Graduado por la Universidad de Northwestern, ha impartido docencia en el European Institute of Business Administration (INSEAD) y Universidades de Valencia, Nueva York y Pennsylvania. Su principal área de investigación es el análisis teórico y empírico de modelos de agencia con aplicación al diseño de tarifas no lineales en la industria de telecomunicaciones. Sus trabajos han sido publicados en el American Economic Review y la Review of Economic Studies entre otros. Es actualmente editor asociado del Journal of the European Economic Association, International Journal of Industrial Economics, Information Economics and Policy, y desde Enero de 2010 de BE Press Review of Network Economics.

<http://www.eugeniomiravete.com>

# Transferencia de resultados en la actividad investigadora

Teresa Garcia-Milà  
Universitat Pompeu Fabra

La Ley de Economía Sostenible, en el capítulo VI dedicado a ciencia e innovación, aborda la problemática de la transferencia de resultados de la investigación en su sección 1ª, así como en el artículo 72 de su sección 3ª. Establece claramente que los derechos de la propiedad intelectual e industrial que se derivan de la investigación realizada en universidades y centros de investigación públicos pertenecen a las instituciones y no a los investigadores; introduce cierta flexibilidad en las relaciones entre estos centros públicos y el sector privado, considerando el derecho privado como marco de referencia básico, aunque con limitaciones; no aborda un tema prioritario como es la movilidad del personal investigador hacia las empresas, aunque indirectamente puede tener impacto sobre esta importante cuestión.

La aproximación de ciencia y empresa es sin duda un tema estrella en los foros políticos y académicos, aunque quizás en éstos últimos se defiende con menor entusiasmo. La necesidad de un cambio de modelo productivo en nuestro país, discutida hasta la saciedad en los últimos años, se ha convertido en una cuestión urgente a raíz de la última crisis. Muchas miradas esperanzadas se vuelven hacia la colaboración ciencia-empresa como motor de este cambio de modelo.

Hay amplia literatura que analiza la efectividad como motor económico de las colaboraciones entre universidades/centros de investigación y empresas. La evidencia indica que el impacto es positivo, aunque no es la panacea y debe ir acompañado de un entorno económico y legal favorable a la innovación y el desarrollo económico. El número de empresas que surgen en base a descubrimientos científicos es cada vez mayor, y en países con mayor tradición, como por ejemplo los Estados Unidos, hay evidencia de que las start-ups académicas son un número creciente. Estas empresas son en general pequeñas, con excepciones bien conocidas, tienen vida larga, y en muchas ocasiones son el mejor canal de transmisión de conocimiento e ideas innovadoras de la universidad hacia el resto del sector productivo.

En España la relación ciencia-empresa se encuentra aún con muchas dificultades, tanto culturales como de entorno legal, que es disperso y poco flexible. La Ley de Economía Sostenible (LES) no introduce novedades respecto a los planteamientos que se encuentran en el borrador de la Ley de la Ciencia, pero al tener esta ley tantas dificultades de ver la luz, parece que la voluntad del gobierno ha sido introducir en la LES aquellos aspectos más urgentes que permitan desatascar actuaciones que son urgentes, o incluso en algunos casos dar cobijo legal a prácticas existentes.

La LES es taxativa respecto a la titularidad y carácter patrimonial de los resultados de las actividades de investigación y los derechos de la propiedad intelectual e industrial, pues establece de forma clara que residen en los centros de naturaleza pública en que los investigadores están realizando su labor. Esta posición, que no difiere de la práctica actual de los centros de investigación, es similar al modelo que prevalece en Estados Unidos bajo el amparo

del Bayh-Dole Act (1980), por el que los derechos de la propiedad intelectual e industrial (Intellectual Property Rights) son de la entidad en la que trabaja el investigador, independientemente de que la actividad investigadora haya recibido financiación de fondos públicos, generalmente del gobierno federal y en convocatorias competitivas. Considerando que en Estados Unidos una parte muy importante de la investigación se realiza en universidades y centros de investigación privados, la cuestión gira en torno a una cesión de derechos públicos a entidades privadas. En nuestro caso el artículo 63 de la LES hace referencia a centros de investigación en el ámbito público (OPIs, Universidades públicas y otros centros que dependen de la Administración General del Estado) y por ello la disyuntiva en la asignación de estos derechos tiene una dimensión distinta: se asignan a las instituciones en las que se realiza la investigación, o bien se asignan a los propios investigadores. Se puede argumentar que los fondos competitivos, de gran importancia en el apoyo a la investigación en nuestro país, han sido conseguidos gracias al esfuerzo de los investigadores, y por tanto un reparto de los resultados de la explotación entre instituciones e investigadores tiene fundamento.

Hay dos elementos a considerar en este análisis. Por una parte en qué medida los incentivos de los investigadores se ven mermados por esta normativa. Y por otra si la propiedad en manos de las instituciones resulta en una mayor o menor explotación comercial de los resultados de la investigación. La evidencia respecto a estos puntos no es clara, pero es importante tener en cuenta el contexto en el que se encuentran los investigadores. En Estados Unidos, por ejemplo, las instituciones pueden compensar con mayores salarios a aquellos investigadores de mayor productividad científica, ya sea por su mayor número de publicaciones en las mejores revistas científicas, ya sea por sus descubrimientos transferibles a la industria, o por ambos ya que suelen ir de la mano. En nuestro país, donde el trato de igualdad prevalece sobre la remuneración por resultados, esta compensación es difícil, por no decir casi imposible. Por ello dejar un margen para que los resultados sean distribuidos entre las instituciones y los investigadores podría establecer mejores incentivos, no solo para la generación de resultados de investigación, sino también para que los científicos los comuniquen a sus instituciones, lo que no es un problema menor. La segunda cuestión, en que medida son las instituciones o los investigadores los que tienen mayor interés en explotar los resultados transferibles de la investigación, tampoco tiene una respuesta unánime, y por ello una propiedad compartida puede también tener sus ventajas, al introducir incentivos para que las dos partes tengan interés en su explotación. No debemos sin embargo ser demasiado optimistas al respecto, ya que, con excepciones contadas, ni las universidades ni los investigadores obtendrán grandes ingresos por sus actividades de transferencia.

Se observa en la LES una voluntad de agilizar las relaciones ciencia-empresa estableciendo el derecho privado como marco para la transmisión o cesión a terceros de los derechos de la propiedad intelectual e industrial. Sin embargo esa aparente flexibilidad tiene importantes limitaciones.

Por una parte es necesaria una declaración de que el derecho sobre los resultados de la actividad investigadora que se trasmite no es necesario para la protección del interés público, lo que abre una brecha a posibles injerencias políticas si no queda perfectamente delimitado un término tan vago como el interés público. Por otra establece la necesidad de realizar concurrencia competitiva cuando la enajenación no es a entidades públicas o de utilidad pública, lo que añade una dificultad innecesaria al proceso de transferencia al sector privado, actividad que la ley debería impulsar. Este aspecto es de especial relevancia en sectores tecnológicos, como por ejemplo el desarrollo de software, en que los avances son tan rápidos que en un período corto de tiempo el descubrimiento queda obsoleto. Un proceso complejo de transmisión de derechos puede frenar el interés de las empresas, que para obtener beneficios de la explotación comercial de una innovación en estos sectores, deben actuar con rapidez.

Es en los artículos 65 y 72 que la LES apuesta por la colaboración entre los centros públicos de investigación y el sector productivo privado. Se permite, incluso se promueve, la participación de los centros públicos en el capital de empresas innovadoras de base tecnológica, dando cabida a que los investigadores universitarios sean también accionistas de estas empresas. Se especifican así mismo las características que deben reunir las empresas innovadoras de base tecnológica (EBTs). Aunque estas colaboraciones entre universidad y empresa son ya habituales, es bueno que exista un marco legal en el que se reconozca la importancia de estas iniciativas y se faciliten formas flexibles de cooperación. Este reconocimiento de las EBTs puede llegar a ser más importante de lo que se percibe a simple vista, si su descripción en la LES permite desbloquear la aplicación de aspectos de la Ley Orgánica de Modificación de la ley Orgánica de Universidades de 2007 (LOMLOU) que tienen especial relevancia para la transferencia.

La LOMLOU introduce la posibilidad de que a los profesores funcionarios de los cuerpos docentes universitarios que participen en empresas de base tecnológica promovidas por la universidad y participadas por ésta, no les sean de aplicación las incompatibilidades del personal de las administraciones públicas. Así mismo se establece la posibilidad de que profesores funcionarios o contratados permanentes puedan solicitar excedencia temporal para incorporarse a una empresa de base tecnológica promovida por la universidad. Esta normativa no se ha podido aplicar hasta ahora porque el reglamento que determina la naturaleza de las empresas de base tecnológica no se ha desarrollado ni publicado. Pero la descripción de las EBTs contenida en la LES puede desbloquear esta ventana de movilidad latente en la LOMLOU, sin necesidad de esperar la aprobación de la Ley de la Ciencia.

Esta cuestión es de gran relevancia porque la evidencia es clara en que indica que el capital humano es uno de los canales más importantes de transferencia de conocimiento y tecnología de las universidades y centros de investigación hacia el sector productivo. La posibilidad de obtener una

excedencia temporal para trabajar en una empresa de base tecnológica, permite al investigador colaborar con la empresa sin poner en riesgo su puesto de trabajo en la universidad o centro de investigación, lo que claramente incentiva su movilidad temporal hacia la empresa y en consecuencia genera una mayor transferencia de conocimiento. Dado que uno de los factores que facilitan la colaboración universidad-empresa es que las empresas realicen investigación y desarrollo en la propia empresa, la incorporación, aunque sea temporal, de investigadores en las empresas facilita nuevas colaboraciones con las universidades o centros de investigación, lo que, a su vez, promueve la innovación empresarial. De esta forma se inicia un círculo virtuoso, en el que la universidad también se beneficia pues adquiere mayor prestigio y puede atraer nuevo talento que realiza mejor investigación y eventualmente transferencia. Dentro del sistema español esa atracción y retención de talento tropieza con muchas barreras, como se resalta en otros capítulos de este volumen, y por ello va a ser difícil entrar en la espiral virtuosa.

No es fácil identificar políticas que sean efectivas en conseguir mayor transferencia de conocimiento de las universidades y centros de investigación hacia las empresas. Pero hay unanimidad en considerar que la transferencia fluye desde las universidades y centros de investigación que realizan investigación, mucha y de calidad, en la frontera del conocimiento. Por tanto para conseguir una mejora del modelo productivo, y una mayor colaboración entre ciencia y empresa, no podemos olvidar que hay que establecer condiciones para que en nuestras universidades y centros de investigación se genere la mejor y mayor investigación posible.

# Teresa Garcia-Milà

Catedrática de Economía de la Universitat Pompeu Fabra, y Vicerrectora de Política Científica de esta universidad. Es investigadora asociada y miembro del consejo de dirección del Centre de Recerca en Economia Internacional y profesora afiliada de la Barcelona GSE . Doctora en Economía por la University of Minnesota, ha sido profesora de la State University of New York at Stony Brook y de la Universitat Autònoma de Barcelona. Es miembro del consejo de administración de Banc Sabadell, y Enagas y vocal de la Junta directiva del Círculo de Economía.

Su investigación, publicada en revistas académicas internacionales y nacionales, se ha centrado en estudiar el papel de la inversión pública en el crecimiento económico, y en analizar cómo las estructuras impositivas y de federalismo fiscal influyen en el crecimiento, la distribución de recursos y el bienestar económico.

<http://www.crei.cat/people/gmila/welcome.html>

# Derechos de propiedad intelectual: derechos de autor

Michele Boldrin  
Washington University & FEDEA

Pablo Vázquez  
Universidad Complutense & FEDEA

La disposición final primera de la Ley de Economía Sostenible, por fuerte que sean las presiones del sector, no es una buena idea. No lo es porque no va a aportar nada al cambio de modelo y probablemente lo haga más difícil. Equivocada porque es una ineficaz forma de defender a los artistas e inútil porque es ya hoy una forma antigua de luchar contra la piratería.

La disposición final primera de la Ley de Economía Sostenible establece - mediante la modificación de una serie de leyes ya existentes - la posibilidad de retirar contenidos que vulneren la propiedad intelectual (es decir, el copyright). La disposición establece además el procedimiento para hacerlo: una Comisión del Ministerio de Cultura (formada por representantes de los “creadores” y de los consumidores) acordará si hay o no infracción de propiedad intelectual, decidirá si se debe cerrar o no la página y ejecutará el cierre. En la versión de la LES del 11 de enero se ha añadido que el juez autorizará la ejecución de esa resolución en función de si afecta al derecho fundamental de libertad de expresión del titular de la web, pero sin entrar a juzgar si merece el cierre o no (los jueces habían manifestado en varias ocasiones que las páginas con enlaces p2p no cometían ningún delito).

Con estas medidas se pretende eliminar o al menos reducir significativamente el intercambio de música, películas y libros a través de Internet, reforzando los derechos de exclusiva (monopolio decimos los economistas) que el copyright establece sobre esos productos. Se trata incluso de impedir que personas o empresas que hayan legalmente adquirido estos productos y lo hayan pasado a formato digital, posiblemente modificándolos o generando nuevos productos, puedan utilizar Internet para compartirlos con otras personas interesadas.

Sobre este precepto, como economistas, nos gustaría destacar dos aspectos. El primero es sencillo: no existe una justificación económica que ligue el nuevo modelo de crecimiento con estas limitaciones en el uso de la red, se consideren o no acertadas. De hecho, es significativo que la Memoria de Impacto de la Ley, que pretende ofrecer una visión estructurada del conjunto bastante variopinto de disposiciones que incluye esta norma, no menciona en ningún momento esta disposición, pese a tratarse de una de las que mas inquietud social han creado. Parece intuirse, y esto ya es completamente subjetivo, que nuestras autoridades económicas no se sienten especialmente orgullosas de esta medida. Y tendrían buenas razones para no estarlo: España ocupa un lugar bastante discreto en cuanto a uso de Internet: 11 millones de usuarios, un índice de penetración de Internet del 56%, y puesto número 15 en cuanto a uso de esta tecnología por detrás de Italia y Austria (Informe Universal McCann, 2008). Dedicarse a perseguir webs de películas o música en un país en el que el 65% de los usuarios accede a Internet por temas relacionados con el ocio (Fundación BBVA, 2008), probablemente no sea la mejor manera de fomentar el uso de esta herramienta esencial en el “nuevo modelo”. Merece la pena detenerse un momento en este argumento.

## Alfabetizar una generación

En los próximos años, el uso de los ordenadores en la inmensa mayoría de actividades productivas se ampliará y generalizará. Se trata, creemos, de una aspiración deseable dado que es legítimo establecer una relación directa entre adopción de ordenadores y crecimiento de la productividad del trabajo. Adicionalmente, el desarrollo de la sociedad del conocimiento nos ha enseñado que los ordenadores productivos son los ordenadores en red, los que pueden trabajar y conectarse con otros ordenadores. Desde las compras a los deberes escolares, pasando por la generación de proyectos y las redes sociales y laborales, parece claro que la transmisión y producción del conocimiento se hará cada vez más en red. Podemos pensar que un país productivo será un país donde sus ciudadanos y sus trabajadores “viven y trabajan en la red”: usan con familiaridad los ordenadores y sus, cada día más sofisticadas, aplicaciones. Sin embargo, el ordenador es una máquina atractiva, pero no necesariamente intuitiva y en todo caso bastante más compleja que un tornillo: hay que familiarizarse con él y aprender a utilizarlo desde jóvenes para disfrutar de sus potencialidades en la edad laboral.

Los beneficios que se pueden generar para la sociedad de contar con una generación que tenga destreza en el uso de los ordenadores son, literalmente, enormes. La “alfabetización digital” de la siguiente generación es, en este sentido, un cometido indispensable: que no sean sólo usuarios, sino que entiendan la lógica de estas máquinas para poder sacarles todo su partido. Creo que todos coincidimos en que si consiguiéramos esa destreza en la inmensa mayoría de los jóvenes entre 12 y 15 años, les habríamos aportado una herramienta muy eficaz para su futuro (sobre todo en un país con una tasa de paro juvenil superior al 40%).

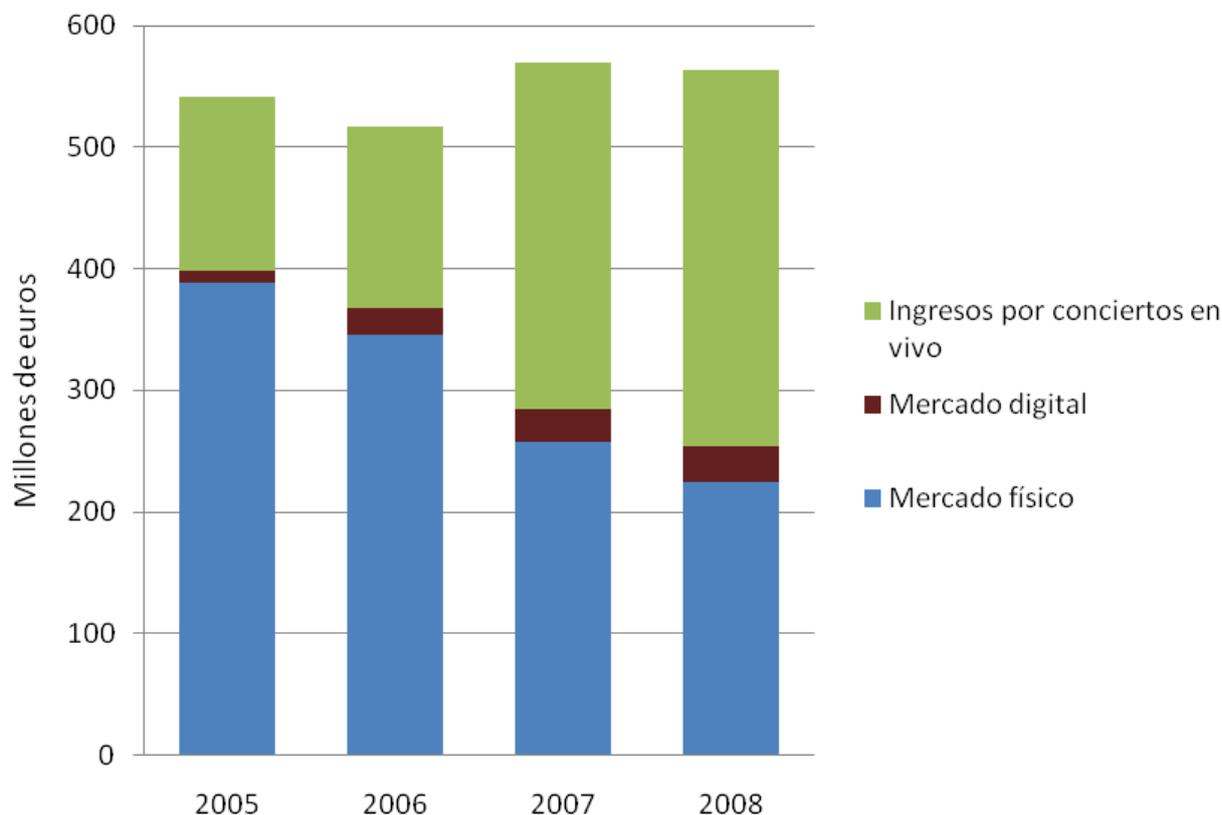
Pues bien, generar habilidades en el manejo de Internet casa mal con limitaciones y prohibiciones de su uso. Que los jóvenes más inquietos se hagan maestros de la red choca frontalmente con la nueva reglamentación de la LES. Un ejemplo: de acuerdo a las nuevas disposiciones, va a ser suficiente con tener un anuncio (por ejemplo, de Google) en la web para que te la puedan considerar como una web con afán de lucro y por tanto ser clausurada en el caso de que tengas contenido que no esté debidamente en regla con las autoridades de la propiedad intelectual. ¿Es esta una forma inteligente de promover que los jóvenes internautas abran nuevas páginas? Ganaría tanto nuestro país con disponer de una generación que se maneje sin problemas con la red que se podría compensar a todos los artistas, cantantes y actores españoles varias veces por las eventuales pérdidas que este régimen de libertad les generara. De hecho, como analizamos unos párrafos más adelante, no es obvio que estos sectores vayan a perder a causa de la descarga y del intercambio de ficheros digitales entre usuarios de Internet. Lo único que, probablemente, estas medidas implicarían serían unas pérdidas para unas cuantas estrellas de la música o del cine (la mayoría extranjeras), que ya son bastante ricas y que, con toda probabilidad, no van a

ofrecer mejores películas o canciones porque cobren rentas adicionales por productos que muchos ya consideran antiguos. De lo que podemos estar seguros, por el contrario, es que estas limitaciones no van a generar una mejor industria española del cine, de la música o de los libros; solamente harán, para los jóvenes de nuestro país, menos atractivo comprar y aprender a utilizar el ordenador así como navegar en la red.

## No detener los cambios

El segundo aspecto que queremos subrayar es que estas disposiciones son desacertadas y que, muy probablemente, van a resultar dañinas para el nuevo modelo de crecimiento económico. Pretender proteger a los autores de obras cerrando páginas web es una forma socialmente poco eficiente de protegerles; y, más importante, no es para nada obvio que fomente la innovación artística y la producción de nuevas creaciones musicales o cinematográficas. La evolución del mercado de la música en nuestro país nos permite ilustrar estas ideas.

El gráfico que acompaña este artículo resume con claridad lo que ha ocurrido estos últimos años en el mercado musical. Hoy (2008 es el último dato disponible) los ingresos en este mercado son prácticamente los mismos que hace 4 años. Lo que ha cambiado es la composición. Mientras los ingresos por venta de música (física, los cds; o digital, por iTunes por ejemplo) continúa descendiendo - aunque a menor ritmo -, los ingresos por música en vivo han aumentado. Como señalaba Steven Van Zandt, guitarrista de la E Street Band, hoy un disco se ha convertido para los artistas en un billete de avión para patearse la geografía dando conciertos. Este aspecto de la cuestión es fundamental: los cambios tecnológicos inducen siempre un cambio en la organización de la producción y distribución de los bienes y servicios en la industria afectada por el cambio tecnológico. Estos cambios siempre han generado y siempre generarán ganadores y perdedores entre los insiders de la industria. De hecho, lo habitual es que lleguen normalmente nuevos ganadores y salgan algunos antiguos insiders que no saben adaptarse al cambio tecnológico. La tecnología digital, los ordenadores y el Internet son el cambio tecnológico en la industria del entretenimiento. La transformación que están generando es imparable: la cuestión fundamental no es si se puede parar para favorecer a los antiguos insiders, sino qué medidas favorecen más el desarrollo de la industria (también en nuestro país) y en todo caso cuáles aumentan el bienestar social.



Fuente: Promusicae e Informe anual 2009 de la industria de contenidos digitales del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

Los ganadores y los perdedores del cambio tecnológico en la industria del entretenimiento son ya muy visibles. Cualquier usuario puede acceder en la actualidad a un catálogo de música impensable sólo hace unos años, y en el que todos hubiéramos soñado cuando éramos (más) jóvenes. No se trata sólo de que se pueda descargar "ilegalmente" el último cd de Beyoncé; es que puede comprarse (legalmente) por menos de lo que le cuesta un café la canción que más le gusta de ese cd o puede escucharse on line (sin posibilidad de descargar), prácticamente cualquier cd que pueda uno pensar. Se trata de una mejora sustancial del bienestar para el ciudadano, que no debemos minusvalorar: hoy, la tecnología permite que prácticamente cualquier habitante de este planeta tenga acceso a una de las creaciones más propias del ser humano.

Pero hay otros que han perdido con los cambios. Los principales perjudicados han sido, sin duda, las discográficas y las tiendas de discos. Las tiendas "físicas" están en vías de extinción, pero las virtuales florecen: las ventas on-line han pasado en España de 1,4 millones de euros en 2004 a 19,8 millones en 2008 (Ministerio de Industria, 2009). Y la discográfica se reinventa. Warner, una de las grandes, tiene ya a la mitad de los artistas bajo el sistema de contrato 360º: es decir, contratos en los que la empresa discográfica obtiene ingresos de todas las actividades que realice el artista (merchandise, derechos de imagen, tours, etcetera). No resulta absurdo pensar en un futuro en el que no haya grandes discográficas, al menos como las hemos conocido, como detentadoras de los "derechos de propiedad" de sus artistas y que nos encontremos un mundo poblado de decenas de miles de creadores independientes. Pero volvamos al asunto principal.

Otras formas de comercializar música están surgiendo: los pagos por acceso a grandes catálogos de música, como tiene por ejemplo Vodafone; o el acceso a esos grandes catálogos con anuncios o pagando por cuenta premium, como es el caso de Spotify o de la Radio Pandora. Estas nuevas vías, junto a las bibliotecas digitales (de Amazon o de iTunes) y las actuaciones en vivo, demuestran que un mercado de la música sin "antidescargas" no solo puede ser rentable, sino que de hecho lo es; y que cerrar las webs que contengan links a servidores con música no va a resolver el problema.

Tal vez, todavía hay algunos lectores que a estas alturas del capítulo - y si no han pasado al siguiente - piensan que lo anterior es cierto (que lo es), pero que resulta inevitable perseguir a los que se descargan música para defender la creatividad; aunque impidamos el acceso a la gran mayoría mediante derechos de exclusiva, argumentan, lo hacemos por una buena causa, por asegurar que habrá música en el futuro. Si no protegemos a los grandes artistas, concluyen, nadie tendrá interés en salir a cantar. ¿Es cierta esta conclusión? Boldrin y Levine, por ejemplo, en los Proceedings de la National Academy of Science (2005) han investigado esta cuestión con bastante detalle, llegando a la conclusión de que simplemente, es falsa. Ellos, junto con otros muchos economistas, coinciden en destacar que no existe ninguna evidencia que ligue el incremento progresivo y la ampliación de los derechos de copyright con una subida, cuantitativa o hasta cualitativa, en la producción de música, libros y películas.

El argumento - menor protección de copyright = menor producción artística - sobre el que descansa la normativa en trámite de aprobarse, es sencillamente equivocado. Los 600 artistas que, de acuerdo con la SGAE, cobran el 75% de los derechos por reproducir su música (informe de la CNC, 2010), son precisamente los que no necesitan derechos de exclusiva: pueden, es más, sería muy inteligente por su parte si regalaran su música, porque tienen otras muchas formas de ganar dinero. Y precisamente el hecho de hacer accesible su música a cualquiera alimenta su popularidad y les hace más atractivos en otras actividades. Eliminar los derechos de propiedad sobre los cds de Madonna, Beyoncé o Radiohead no es solo una forma de mejorar la vida de todos; es una forma de popularizar sus figuras, convertirlas en más estrellas y añadirles valor. Se gana no con la exclusiva, sino con lo contrario.

Este argumento no es una fantasía de economistas teóricos. De hecho, se encuentra en el origen de la legislación de la propiedad intelectual, y del copyright en particular. El argumento es sencillo: cuando Alejandro Sanz y el último cantante de rumba escogen su futuro, el coste de oportunidad de dedicarse a la música no es muy distinto. Las grandes estrellas y los pocos conocidos no tienen alternativas laborales muy distintas fuera del mercado musical. Por tanto, si le redujéramos los beneficios un 10% a la superestrella X, seguiría haciendo lo que ahora hace ya que la alternativa fuera de la música (trabajar por ejemplo en la construcción como ocurría con ese celebre artista de OT) es sustancialmente peor. La sociedad no necesita sobreproteger con unos derechos de exclusiva a los mega-artistas para que se dediquen a la música. Lo van a hacer con seguridad dada las posibles alternativas. A quien debe proteger el copyright es al último que ha llegado, a ese que si pierde el 90% de sus beneficios probablemente abandonará la profesión y se dedicará a limpiar mesas. En términos técnicos, el copyright debería estar diseñado para crear incentivos al artista marginal (los de menor éxito) no a los inframarginales (los de mayor éxito). Pero a los artistas marginales muy poca gente les piratea, así que a estos también el copyright no le ayuda mucho.

Este es el centro del argumento: la "piratería" no hace daño al que acaba de llegar o al último cantante de rumba, porque no es negocio copiarle y distribuirle fuera de copyright. Una reducción de la sobreprotección del copyright no les afecta a estos miles de artistas; de hecho es lo contrario: un acceso sin persecución permite que sean conocidos y escuchados a bajo coste - que al menos es lo que quieren estos grupos - ganándose así unos pequeños segmentos de mercado y, posiblemente, una audiencia por conciertos en vivo y otras performances. Si para escuchar a un grupo algo desconocido tengo que pagar 18 euros, es bastante probable que no lo haga: si está accesible en la red, aumentan significativamente las posibilidades. El éxito de myspace, la web más visitada de nuestro país, es una buena muestra de esto.

Además, desde el punto de vista del conjunto de la sociedad, la cuestión no es y no debe ser encontrar una legislación que permita a los productores de música, libros,

o películas ganar más dinero posible. Al contrario, desde el punto de vista del bienestar social, la pregunta apropiada es: ¿qué regulación facilita que se genere la mayor cantidad de creaciones artísticas que puedan ser disfrutadas por más personas (es decir, al menor precio posible)? En otras palabras, la definición de los derechos de propiedad intelectual no deberían mirar únicamente a proteger los intereses de algunos productores sino que deberían buscar maximizar la producción y el consumo bajo la restricción que productores y consumidores hagan lo que hacen de manera libre y voluntaria. Es bastante evidente que la actual regulación del sistema de copyright, y la ulterior protección que los procedimientos contenidos en la LES implican, favorecerán las grandes casas discográficas y las grandes estrellas (los 600 artistas que mencionaba la SGAE) a costa de los usuarios y de los artistas menores.

## Conclusión

Concluyendo, la disposición final primera de la Les, por fuerte que sean las presiones del sector, no es una buena idea. No lo es porque no va a aportar nada al cambio de modelo y probablemente lo haga más difícil, haciendo menos atractiva el uso de una herramienta que sí es esencial en este cambio de paradigma; y porque además es equivocada e inútil. Equivocada porque es una ineficaz forma de defender a los artistas e inútil porque cuando se cierre la primera web con una fuerte oposición social, lo más probable es que mucha gente habrá encontrado otras fórmulas de escuchar música. Sería preferible, por el contrario, que se aprovechara ese texto legal para incorporar las recomendaciones que ha realizado hace pocas semanas la Comisión Nacional de Competencia acerca de nuestra ley de propiedad intelectual y que ponen en cuestión el grado de competencia de algunas de los elementos de este sector.

## Referencias

Boldrin, M y Levine, D (2005): The Economics of Ideas and Intellectual Property. Proceedings of the National Academy of Sciences, 102 (2005), 1252-1256.

Universal Mccann International Social Media Research Wave 3, (2009)  
Disponibile en: <http://www.slideshare.net/mickstravellin/universal-mccann-international-social-media-research-wave-3>.

Fundación BBVA (2008). II Estudio sobre Internet en España.  
Disponibile en <http://www.fbbva.es/TLFU/tlfu/esp/investigacion/fichainves/index.jsp?codigo=315>.

Comisión Nacional de Competencia (2010): Informe sobre la Gestión Colectiva de Derechos de Propiedad Intelectual. Disponible en <http://www.cncompetencia.es/Inicio/Promocion/Informes/tabid/166/Default.aspx>.

Informe Anual 2009 de la Industria de los Contenidos Digitales en España, Ministerio de Industria, Turismo y Comercio.

# Derechos de propiedad intelectual: propiedad industrial

Michele Boldrin  
Washington University & FEDEA

Pablo Vázquez  
Universidad Complutense & FEDEA

Carta abierta al presidente del gobierno

La significativa distancia entre la frontera tecnológica mundial y las tecnologías y los métodos de producción adoptados por las empresas españolas, es una de las causas de nuestra escasa productividad. La creación de un banco público de patentes a disposición de las empresas españolas puede ser una forma razonable de reducir esa distancia.

**Sr. Presidente,**

Los viejos motores del crecimiento económico español, que hicieron un excelente trabajo durante casi veinte años, han terminado su vida útil y no pueden volver a funcionar. Esta es la cuestión fundamental que trata de abordar la Ley de Economía Sostenible que Usted ha impulsado. Debemos aprovechar la gravedad de esta crisis, añadimos nosotros, para enterrar esas reliquias; y hacerlo rápido, en cuestión de meses, no demorarnos durante años. Tenemos, por ejemplo, que reformar de manera drástica el sistema financiero y reconducir esa anomalía gigantesca (que puede llegar a ser un tumor) que han supuesto algunas Cajas de Ahorros. Nuestro colega Luis Garicano ha expuesto recientemente lo que se puede hacer en este ámbito. Pero las Cajas, o las promotoras o el sector de la construcción, no son el tema central de esta carta.

Tampoco es la cuestión central de este escrito una serie de “zombis” que han jugado un papel crucial en nuestro viejo modelo de crecimiento económico y que todavía están dando vueltas por ahí, dañando la economía española, sin que nadie se atreva a enterrarlos. Hagamos aquí una lista de los mas peligrosos, a modo de recordatorio para que se acuerde de la limpieza que debe hacer lo antes posible y que, bien pensado y si nos lo permite decirlo, ya debería haber hecho: la crisis, después de todo, ya ha cumplido tres años. Es preciso, en primer lugar, hacer desaparecer lo antes posible la legislación restrictiva que regula el mercado de los alquileres de viviendas. La legislación actual está haciendo imposible la creación de un mercado de alquiler fluido y eficiente, a través del cual se podría encontrar una salida al exceso de viviendas y facilitar la formación de un precio de mercado para el enorme stock acumulado. Además, se debe acabar, cuanto antes, con el mercado de trabajo dual, que es una de las causas de las tasas de desempleo del 20% que tenemos que soportar hoy y que ayudó a crear, durante las décadas de la expansión económica, un ejército de trabajadores poco cualificados y escasamente remunerados, con baja inversión en capital humano y que, ahora, no sabemos como ocupar o formar. Quedan obviamente otros cadáveres que enterrar pero, de nuevo, no son el tema central de esta carta, y permítanos por tanto abordar nuestra principal preocupación: el futuro, la innovación tecnológica y el crecimiento de la productividad del trabajo en España.

**Señor Presidente,**

Se supone que el nuevo modelo de crecimiento económico se basa en las ideas y especialmente en las nuevas ideas, en las tecnologías y, especialmente, en las nuevas tecnologías, en otras palabras, en la adopción y difusión de las

innovaciones. Reflexionemos entonces: para adoptar las innovaciones, el primer paso es que estas innovaciones se encuentren disponibles y utilizables, ¿no? ¿Queremos una atención médica mejor, más eficaz y menos costosa? Seguro que sí. ¿Queremos derrotar el cáncer de mama? Por supuesto ¿Quiere poner en marcha una tecnología verde, eficiente y efectiva? ¿Quiere revolucionar la industria del ocio? ¿Reducir la congestión del tráfico en las ciudades y transformarlas en lugares más aptos para las actividades culturales? Seguro que le gustaría mucho. ¿Le preocupa la libertad de expresión, promover la justicia social mediante la reducción de la desigualdad de ingresos y permitiendo a más personas el acceso a buenos empleos, nuevas tecnologías, productos de más calidad y más seguros? ¿Le preocupa romper el predominio de las multinacionales sobre el poder político y económico? ¿Le gustaría desatar una ola de innovaciones que harán que la llegada de Internet parezca una aburrida tarde de verano? ... Sí, seguro que lo quiere Señor Presidente, lo queremos nosotros y lo quiere el conjunto de la sociedad española. La gran cuestión es: ¿cómo?

La respuesta le puede gustar: liderando el mundo, a través de la iniciativa política y del ejemplo, hacia una reducción progresiva, sistemática y sostenida en el alcance de la sobreprotección monopolística que supone la propiedad intelectual. Y empezar a hacerlo, con iniciativas pequeñas pero concretas, aquí, en España. Es además una medida de las que hoy gustan, a coste cero de dinero público y que de hecho se debería acompañar de una reducción de impuestos, para compensar los recursos que ya no serán necesarios en la Administración de patentes ni en los tribunales que se juzgan estos casos.

Los autores de carta no hemos llegado de Marte hace unos días y somos perfectamente conscientes que no es posible reducir drásticamente el alcance de las patentes (y de la propiedad intelectual en general) en un solo país, sobre todo si es un país relativamente pequeño como España, solidamente integrado por tratados internacionales en la Unión Europea. El proceso de eliminación de las patentes y del monopolio intelectual que éstas generan será posible solamente en un marco internacional y a través de una amplia serie de acuerdos similares a los que, en los últimos cincuenta años, nos han permitido beneficiarnos del crecimiento en el comercio internacional. Y es que, entre aranceles y otros impedimentos al libre comercio y las patentes, hay más similitudes de las que uno pensaría a primera vista. Teniendo el objetivo claro, la pregunta es por dónde podemos comenzar y cómo puede España beneficiarse de liderar este proceso. Vamos por orden y, ahora que hemos tirado la piedra de la provocación, permítanos desarrollar nuestro argumento más tranquilamente.

La cuestión de fondo, al final, es la productividad: si queremos que el país vuelva a crecer de manera sostenida y sostenible (que no son las mismas cosas, pero son ambas características útiles y deseables de un modelo de crecimiento) debe crecer la productividad del trabajo español y las empresas españolas deben de ser capaces de generar innovaciones compitiendo con las empresas de

los países mas avanzados. En este momento no es así. Se han escritos infinidad de trabajos sobre este asunto, así que no consideramos apropiado, en esta carta, intentar un resumen de los resultados que son, por un lado muy bien conocidos y por otro fácilmente disponibles a todo el mundo. Una evaluación cuantitativa muy reciente de la situación se encuentra en el papel de Fabio Castiglionesi y Carmine Ornaghi presentado a la Conferencia Anual de Policy organizada por Fedea sobre el tema "La Crisis de la Economía Española", que tuvo lugar en el mes de Octubre de 2009.

¿De dónde viene esta baja productividad y, aún más importante, de dónde viene esta incapacidad de la gran mayoría de las empresas españolas en la casi totalidad de los sectores de hacer crecer su productividad y alcanzar la frontera tecnológica? La investigación económica indica tres factores fundamentales: (1) el bajo nivel del capital humano español causado por un sistema escolar y universitario que no forma con los niveles de calidad que debería: por decirlo que se entienda, nuestro sistema educativo es como una fábrica que genera lavadoras de poca calidad; (2) la falta de competitividad en muchos sectores que, junto a un abundancia de mano de obra barata, no genera incentivos para la búsqueda de incrementos de productividad (porque nuestro sistema permite atajos); (3) la distancia sustancial entre la frontera tecnológica mundial y las tecnologías y los métodos de producción adoptados por las empresas españolas.

La interacción entre estos tres factores puede generar resultados diabólicamente perversos, como acabamos de experimentar en nuestro país. Innovar es difícil: la verdadera innovación requiere superar la frontera tecnológica actual, haciéndolo mejor que los mejores de nuestros competidores. El problema es que cuanto más lejos nos encontremos de la frontera tecnológica, más difícil resulta innovar. Inventarse algo mejor que el iPhone requiere, antes de nada, tener los conocimientos necesarios para producir este sofisticado teléfono. Si eres solamente capaz de producir los móviles introducidos hace diez años, es bastante improbable que tu empresa sea la que introduzca la alternativa al iPhone. De hecho, las empresas y los países que están lejos de la frontera no generan muchas innovaciones sino que las adoptan: importan innovaciones desde el exterior o desde otras empresas e intentan adaptarlas a sus mercados, a su organización y a sus trabajadores.

Adoptar innovaciones generadas en el exterior para reducir así la distancia de la frontera de la innovación tampoco es tan sencillo. Hacen falta incentivos para la adopción de esas nuevas tecnologías (que te merezca la pena) y una fuerza laboral capaz de adaptarse a las nuevas tecnologías y gestionarlas eficazmente. Si, además de estar lejos de la frontera tecnológica, tienes acceso a mano de obra barata y abundante mientras que la mano de obra innovadora es escasa y muy cara, ¿que puedo hacer? Pues apañarme con lo que hay: dejar esto de la innovación e incluso de la adopción de tecnología exterior para otros. Esto es lo que ocurrió en nuestro país en los últimos diez, posiblemente quince, años: la mayoría de nuestras empresas se

encontraban lejos de la frontera e, incapaces de innovar, tenían que adoptar nuevas tecnologías para acercarse a la misma. Pero, careciendo de incentivos para la adopción de tecnología porque de lo que disponían era de abundantes trabajadores con escaso capital humano, estas mismas empresas no han aumentado su productividad adoptando nuevas tecnologías. Por tanto si queremos que cambie el comportamiento de las empresas, de la gran mayoría de las empresas españolas, hace falta cambiar lo que genera ese comportamiento: el sistema educativo que produce el capital humano, las reglas del mercado laboral que determinan el tipo de trabajadores disponibles, y el "mapa tecnológico", es decir, las tecnologías disponibles para cualquier empresa de nuestro país.

Si entendemos estos hechos podemos también entender porque uno de los defectos mas graves de la LES - probablemente su defecto mas grave - sea su carencia de un sentido económico en el conjunto del proyecto. El autor del texto ha ido metiendo propuestas en la Ley como quien mete verduras en una cesta sin partir de "lo que hoy tenemos" y sobre todo sin hacerse la pregunta importante: ¿cómo podemos cambiar estos tres determinantes del proceso de innovación tecnológica? ¿Cuánto tardaremos en hacerlo y qué puede hacer la política para facilitar este proceso? Parece como si, fuera de los discursos, a gobierno y oposición, este asunto no le interesara demasiado: nadie ha dicho nada sobre el sistema español de formación del capital humano y nadie ha tomado una posición favorable a las reformas radicales que nuestro mercado laboral y nuestra legislación de inmigración necesitan.

Lo que preocupa, en este momento, es que nadie parece haberse planteado el problema correctamente ni siquiera en relación al punto (3), o sea: ¿cómo es posible, si fuera posible, que las empresas españolas reduzcan su distancia de la frontera tecnológica mundial en el marco de una década más o menos? Dicho de otra manera, ¿cómo se puede fomentar un proceso de adopción de tecnología de manera que la productividad total de los factores crezca en España por encima del 2% anual durante varios años seguidos?

Cuando la LES se plantea la cuestión de la adopción de la tecnología, no parece estar pensando en los 20 millones de trabajadores que forma nuestra población activa. Parece tener en la cabeza a las empresas que innovan, a esas 10-20 empresas que son líderes mundiales en su sector: Telefónica, Endesa, Iberdrola, Repsol, Santander y pocas otras. El problema es que a estas no les hace falta una LES. De hecho, se valen muy bien solos. Lo que es preciso resolver es como el 90% de nuestro empleo, que no trabaja ni directa ni indirectamente para estas multinacionales puede adoptar tecnología y eventualmente innovar.

Nuestra respuesta es poniendo a disposición de quien invierta en España (independientemente de que las empresas sean españolas o extranjeras) un amplio banco de patentes en tecnologías clave y sobre las que el gobierno de España está dispuesto a conceder licencias gratuitas siempre que exista un compromiso claro y evaluable de inversión y empleo por parte de la empresa. Cualquier

pyme podría tener acceso, por ejemplo, a las mejores aplicaciones hoy disponibles para la gestión de los stocks; cualquier hotel al programa más avanzado para organizar su espacio; cualquier profesor a las herramientas mejor desarrolladas para preparar sus materias no presenciales, a cambio de un sencillo pero firme compromiso de invertir en el país a largo plazo. Este banco de patentes permitiría dar un salto de gigante al estado de la tecnología en nuestro país, a eso que llamábamos mapa de la tecnología.

Hacer esto requiere, sin duda, gasto público. La magnitud de lo que sería deseable requeriría gastarse una parte pequeña del presupuesto de los ministerios de Industria y de Ciencia y Tecnología en la compra de estos bienes públicos (las patentes). Y sí, quedaría menos dinero para subsidios a las empresas que mejor conexiones tienen en cada ministerio (porque esto de los subsidios no es solo cosa del Ministerio de Agricultura). En cierto sentido, es un auténtico plan "keynesiano", que se propone utilizar el gasto público para facilitar la llegada del nuevo modelo español de desarrollo económico. Una legislación verdaderamente progresista abogaría por la reducción drástica de las patentes, pero ya hemos comentado que esta iniciativa es hoy escasamente viable.

Entrar en los detalles técnicos de esta propuesta no tiene mucho sentido, pero si podemos ilustrar los principios generales que la sustentan. Habitualmente los Ministerios de Industria y de Ciencia dedican sus presupuestos a la financiación de bienes potencialmente públicos (nuevas ideas, nuevas tecnologías) que puedan generar agentes privados, a quienes se les permite que se apropien (mediante las patentes) de esos bienes públicos. Los agentes privados se convierten así en monopolistas de esas ideas que entre todos hemos financiado con los subsidios. Nuestra propuesta va exactamente en la dirección opuesta: Utilizar (parte de) de los presupuestos de estos dos Ministerios para comprar patentes por su valor en el mercado. Es decir, proponemos eliminar esos monopolios y hacer esa tecnología un bien público de la sociedad española.

El valor de mercado de las patentes actuales no es imposible de calcular aunque pueda parecer complicado. A lo largo de los últimos 25 años se han venido desarrollando técnicas para hacerlo que son frecuentemente utilizadas en los intercambios comerciales. Además, sólo necesitamos una primera estimación, porque un mecanismo de subastas apropiado - cuyo diseño también se ha desarrollado considerablemente en los últimos tiempos - nos permite conocer con exactitud el valor de las patentes en cada momento. Todo lo que el Gobierno debe hacer es decidir qué parte del presupuesto quiere asignar a cada sector industrial o de servicios y luego comprar las patentes por medio de un mecanismo de subasta. Una vez adquiridas, las patentes serán de dominio público y todas las empresas podrán utilizarlas en las condiciones que mencionamos más arriba.

Es claro que un procedimiento como el que hemos mencionado, en el que se ve implicado dinero público para la compra de bienes privados tiene los consabidos

problemas de selección adversa, búsqueda de rentas, etc. Pero no debemos olvidar que estos problemas están presentes, y en mayor dimensión, en las actuales políticas de fomento del I+D. Pensemos por un momento que para decidir qué patentes deberían ser adquiridas los Ministerios tendrían que evaluar su potencial industrial y comercial y estimar su posible uso por empresas y consumidores españoles. Mientras que ahora, en la financiación de proyectos de I+D, los Ministerios deben hacer algo mucho más arriesgado: evaluar si el proyecto mismo tiene sentido, si el equipo investigador es capaz de llegar a un resultado razonable, si este resultado podrá consistir en una patente o algo comerciable y si, después de todo esto, la patente o el producto tienen potencial industrial y comercial, etc.

Somos conscientes de que nuestra propuesta requiere una cierta capacidad discrecional de la Administración, lo que siempre es peligroso. El dinero no es infinito, hay millones de patentes disponibles y este proyecto requiere la opinión de expertos para decidir cuáles se adquieren y cuáles no. Pero en el fondo, se trata de un ejercicio bastante parecido al que se hace todos los días por parte de estos Ministerios para asignar subvenciones, sin que haya sido cuestionado. Además, en materia de patentes, existe una amplia bibliografía técnica que se puede utilizar para elegir el mecanismo apropiado de subasta (por clases de familias de patentes, por ejemplo) lo que podría reducir significativamente la arbitrariedad del proceso.

Este es un buen proyecto al más puro estilo keynesiano que tanto gusta ahora: dediquemos un par de miles de millones de euros (hemos dedicado ya 18 a la financiación local) a la compra de patentes que queden a disposición de nuestras empresas. Estamos seguros que esta propuesta generará más puestos de trabajo de alta cualificación, de los que necesitamos, que todo el dinero dedicado a las obras de los ayuntamientos. Señor Presidente: el proyecto se merece una oportunidad. Y si usted necesita un conjunto de instrucciones más detalladas, por favor no dude en llamarnos.

Porque además, sobre la gestión de los derechos de propiedad y su relación con el crecimiento económico, con el de ayer y con el de mañana, tendríamos mucho de que hablar y es una pena que no lo estemos haciendo. En el Informe sobre la Competitividad Mundial 2009, el World Economic Forum publicó unos datos que a nosotros, y sobre todo a organizaciones muy poderosas, llamaron la atención. Se trataban de datos sobre la intensidad de la protección de la propiedad intelectual en diferentes países. De los 133 países evaluados, Estados Unidos ocupa el puesto 19 y España el puesto 38. Es significativo que estos datos han servido para exigir medidas más enérgicas de protección por parte de algunos.... creemos que más preocupados por reforzar su protección y no tanto el crecimiento de su país.

¿Existe relación entre la intensidad de la protección a la propiedad intelectual y el crecimiento económico? David Levine, junto con uno de los autores de este capítulo, en su libro "Against Intellectual Monopoly", prueban de forma rigurosa - utilizando estimaciones propias, - que está

relación es la opuesta a la que mucha gente piensa. Ahora podemos hacer un ejercicio más simple mirando a estos nuevos datos del World Economic Forum, que no prueban pero si ilustran lo que estamos comentando. Busquemos la lista de países ordenado por su tasa de crecimiento económico (la tasa de crecimiento del PIB), que nos proporciona por ejemplo el World Fact Book de la CIA. Aquí, España ocupa el lugar 68. Seleccionemos ahora los 11 países del G20 con tasas de crecimiento superiores a España y miremos qué nivel de intensidad en la defensa de la propiedad intelectual presentan. Encontraremos que todos esos países, con la excepción de Estados Unidos, presentan una intensidad de protección menor a la española.

Este resultado no prueba nada pero sugiere que una débil protección de la propiedad intelectual podría tener una relación positiva con el crecimiento económico. En el libro hay un tratamiento más riguroso, que no tiene sentido hacerlo aquí. Que quede al menos en el aire, Señor Presidente, la necesidad de plantearnos la gran pregunta ausente en la LES: qué necesita nuestro país para mejorar en productividad, y qué papel - modesto - puede jugar una política abierta de derechos de propiedad intelectual.

Con nuestra consideración.



# Michele Boldrin

Doctor en Economía por la Universidad de Rochester (1987). Actualmente es profesor de la Washington University en St. Louis y director de la Cátedra FEDEA-Repsol

<http://www.micheleboldrin.com>

# Pablo Vázquez

Doctor en Derecho por la Universidad Complutense (1992). Actualmente es Director Ejecutivo de Fedea, profesor titular de economía aplicada en la Universidad Complutense y director de la Cátedra FEDEA-Banco Popular.

[http://www.fedea.es/019\\_Personal.asp?idpersonal=1](http://www.fedea.es/019_Personal.asp?idpersonal=1)

# Universidad e investigación

Juan J. Dolado  
Dpto. de Economía, UC3M

La sección 3ª del Capítulo IV que la LES dedica a la mejora del sistema universitario y de investigación en España se centra en dos propuestas: (1) el fomento de la competitividad universitaria a través de los Campus de Excelencia Internacional, y (2) la potenciación de la innovación tecnológica mediante iniciativas conjuntas con el sector privado y mayores deducciones por actividades de I+D+i en el Impuesto de Sociedades.

## Introducción

Desde la llegada de la democracia, ha habido un gran avance en el acceso a la educación superior en nuestro país. Mientras que en 1980, solo el 8% de la población española entre 25 y 64 años acreditaban estudios universitarios (UE: 12%), en la actualidad, dicha proporción alcanza el 29% (UE: 24%). El número de universidades en España (77 en 2009 con 165 campus presenciales) se ha duplicado en las dos últimas décadas, contando actualmente con cerca de 1,5 millones de estudiantes (1,39 millones en grados, 330 mil en masters y 77 mil en doctorados), una cifra muy similar a la de países con bastante mayor población como Alemania o Francia. Un avance tan rápido en el acceso a la educación superior conlleva inevitablemente disfunciones transitorias. El problema grave surge cuando dichos desajustes se convierten en permanentes.

## Los Problemas Actuales en la Educación Superior en España

### Sistema Regresivo de Financiación

La financiación del sistema público universitario ha dado lugar a una situación de preocupante regresión social. En la actualidad, un estudiante en la universidad pública paga una tasa anual de alrededor de € 900 mientras que su coste real se acerca a los € 8.000. Ello significa que, con independencia de su nivel socioeconómico de procedencia y de su rendimiento académico, cada estudiante universitario recibe una subvención anual del contribuyente de € 7.100. Las numerosas estimaciones disponibles sobre el rendimiento salarial de un año adicional de educación universitaria lo sitúan en un rango del 7-10% anual (superior al rendimiento de la gran mayoría de activos financieros) mientras que el rango estimado del rendimiento social es del 1-3% (véase Acemoglu y Angrist, 2000). Estas rentabilidades relativas (aproximadamente de 4 a 1 en favor de la rentabilidad privada) implican que el estudiante universitario debería sufragar el 70% (dado un impuesto medio sobre la renta del 30%) del coste de su formación en vez del 11% actual. Puesto que la probabilidad de acceso a la universidad de los hijos de padres universitarios es todavía es 4.5 veces superior que la de los hijos de padres no universitarios (véase Calero, 2008), el mantenimiento de tasas idénticas para todo el alumnado da lugar a una situación donde el contribuyente situado por debajo de la mediana en la distribución de la renta acaba subvencionando a aquellos que potencialmente se situarán en la parte más alta de la misma.

Frente al sistema anglosajón de préstamos-renta y matrículas elevadas en función de la capacidad económica del alumno o de su origen geográfico (overseas students) que sirven para financiar una cantidad generosa de becas para los alumnos con talento procedentes de familias con reducida capacidad económica (España destina a becas el 0.09% del PIB frente al 0.25% que dedica la UE-15), aquí se mantiene una estricta política igualitaria de “café para todos”. Ello se debe en gran parte a que la obtención de un título en una buena o mala universidad resulta escasamente relevante como aval de calidad sobre la inserción del universitario en el mercado laboral. También parece carecer de relevancia el retraso en completar una titulación, escasamente penalizado en el generoso número de convocatorias extraordinarias (generalmente 6) disponible en nuestro sistema universitario. Así, por ejemplo, con 10 asignaturas por curso, la repetición de 5 de ellas en tercera convocatoria costaría al alumno menos del 10% del coste anual sufragado por el contribuyente.

### Elevado Coste Social del Abandono/Fracaso Universitario

Al igual que en la ESO<sup>1</sup>, la tasa de abandono en la universidad es muy elevada: un 30% de los alumnos abandonan después de 2 años sin obtener titulación alguna y un 70% tarda, en promedio, 2 años más de los requeridos para completar una licenciatura. Suponiendo que el 50% de la rentabilidad de la educación universitaria se pueda tribuir al efecto “acreditación”, asociado al logro de una titulación en un contexto de información asimétrica acerca de las habilidades de los individuos, ello implica un despilfarro anual de casi un 0.15% del PIB. Reduciendo a la mitad el fracaso universitario se ahorrarían alrededor de € 700 m. anuales que, si se destinaran a becas, aumentaría la proporción del PIB destinado a las mismas del 0.09% actual al 0.15%, acabando en menos de tres años con la brecha que nos separa de la media de la UE- 15 en este tipo de ayudas.

### Escasa Competencia del Sector Privado

En este sentido resulta paradójico que, en contraste con lo que ocurre en otros países, las clases altas no han apostado por la creación de centros universitarios privados de elite (tipo Harvard, Princeton o Stanford en EE.UU), ni siquiera por apoyar generosamente centros públicos prestigiosos donde formar a la alta administración (tipo Grande École en Francia). La impresión generalizada es que las universidades privadas en España resultan ser generalmente más mediocres que las públicas y, en aquellos casos donde su prestigio docente es elevado (equivalentes a los college en EEUU), su actividad investigadora es reducida<sup>2</sup>. Por ejemplo, del total de tesis doctorales leídas

en España desde el 2005, solo el 5% corresponden a universidades privadas, menos de la mitad de su peso en el alumnado universitario.

### Disfunciones en la Financiación Pública

A su vez, la financiación de las universidades públicas depende fundamentalmente del número de alumnos. La mayoría de los contratos programa firmados por la universidades con sus respectivos gobiernos autonómicos otorgan un peso elevado al tamaño del alumnado en la financiación global pactada con cada centro (entre el 70% y el 80%), mientras que el destinado a fomentar la calidad de su docencia e investigación es residual (10-20%). Si a ello unimos un mercado de trabajo dual presidido por la precariedad laboral de los jóvenes a través de la contratación temporal, el resultado es un grado de “sobre-educación” (formación superior a los requisitos de las profesiones que ocupan) muy elevado, cercano al 25% entre los licenciados hasta tres años después de completar sus estudios, así como fenómenos tan extendidos como el mileurismo entre los jóvenes profesionales universitarios que explican que el diferencial salarial entre universitarios y no universitarios en nuestro país sea uno de los más reducidos en la OCDE. Ello es el reflejo una vez más de la pérdida progresiva en la capacidad acreditativa de la educación superior sobre las habilidades innatas y los conocimientos adquiridos por los alumnos. La mayoría de las carreras están sobrecargadas de contenidos, algunas experimentan escasa demanda, dando lugar a notas de acceso muy bajas, mientras que en otras la falta de adecuación de las plazas disponibles al crecimiento de su demanda provoca importantes barreras de acceso a determinados tipos de estudios muy relevantes (caso de Medicina). Otro grave problema es que el exceso de formación muy específica dificulta la reinserción laboral de los trabajadores en un contexto de mayor riesgo de cambio de empleo, a consecuencia de fenómenos como la globalización y el progreso técnico sesgado. A diferencia de EE.UU., donde una formación mucho más flexible y diversificada (sistema de majors, donde es posible cursar en los primeros años una gran variedad de asignaturas pertenecientes a disciplinas diversas) permite a sus licenciados encontrar empleos en ocupaciones alternativas sin experimentar reducciones salariales importantes, la rigidez de contenidos de nuestros programas universitarios da lugar a importantes pérdidas salariales y períodos relativamente largos de paro en caso de pérdidas involuntarias de empleo (véase Wasmer, 2006).

### Oportunidad Perdida con el Proceso de Bolonia

Frente a la posibilidad de reformar el número de carreras, sus contenidos y la excesiva duración de las mismas, el Proceso de Bolonia (Espacio Europeo de Educación Superior, EEES) ha supuesto otra oportunidad perdida. La posibilidad de acceder al mercado laboral tras un grado de 3 años, con conocimientos más transversales, y que la especialización posterior (masters de 2 años) se produjera vía una mayor competencia entre universidades (3+2 es el sistema masivamente adoptado por 43 de los 46 países

<sup>1</sup> De cada 100 alumnos que inician la ESO, 30 no finalizan y 4 no continúan el Bachillerato o la Formación Profesional media.

<sup>2</sup> Véanse los rankings del diario EL MUNDO en 2008 donde, sobre 150 instituciones seleccionadas por su prestigio en 50 titulaciones universitarias, solo aparecen 9 privadas en 2008 y ninguna en el primer lugar de cada disciplina.

firmantes del Acuerdo de Bolonia), se ha decidido mantener el statu quo de 4 años de duración en los grados. Nótese que los grados de 3 años hubieran reducido sustancialmente el fracaso escolar, recuperando una parte de la pérdida de PIB anual discutida anteriormente, además de reducir el gastocorriente en la fase de grados en cerca de una cuarta parte. También hubiera supuesto un foco de atracción de estudiantes extranjeros, prácticamente inexistentes en nuestro sistema (2.3% frente al 15% en EEUU y RU). Dichos alumnos siempre preferirán completar un grado de 3 años en algún otro país del EEES que malgastar un año adicional en una universidad española sin poder acceder durante el curso perdido al mercado laboral o a cursos de posgrado. Sin embargo, una reforma de este tipo chocaba frontalmente con los intereses de un profesorado corporativista, tradicionalmente seleccionado de forma endogámica, con actividad investigadora muy limitada (aunque con algunos grupos de elite muy destacados). Ante la ausencia de cambios sustanciales en el sistema de financiación existente, la clase dirigente universitaria ha actuado racionalmente a la hora de defender sus privilegios de antaño (asignaturas = financiación) con la ayuda de lobbies institucionales (asociaciones y colegios profesionales, etc.) que actúan como garantes de esencias obsoletas.

## Propuestas de Reforma Universitaria

La necesaria reforma de nuestra universidad pasa por la implantación urgente de un conjunto de medidas destinadas a compatibilizar la racionalización del gasto con una mayor autonomía en las decisiones de fijación de programas y de contratación. Entre el catálogo de posibles medidas a adoptar, destacaría las siguientes<sup>3</sup>:

1- una financiación pública que eleve sustancialmente el peso de la calidad a costa de la cantidad mediante la evaluación periódica de los departamentos universitarios en cada disciplina. Evaluaciones independientes (tipo Research Assessment Exercise en Reino Unido), permitiría clasificarlos en diferentes categorías de excelencia académica e investigadora. Cabe señalar que, incluso con subvenciones públicas limitadas para los departamentos más destacados, la mejora apreciable del casi inexistente efecto “señal” en nuestra educación superior serviría para aumentar sustancialmente la escasa movilidad de nuestro alumnado universitario (un 7% de alumnos cambia anualmente de distrito universitario frente a un 68% en EE.UU y un 52% en RU). La mayor calidad de un centro estaría asociada a una mayor rentabilidad futura de la educación adquirida en dicha institución, generando una mayor movilidad del alumnado desde los centros más cercanos a aquellos más prestigiosos. Es decir, se produciría endógenamente una reestructuración

del esclerótico panorama universitario hacia otro mejor donde prevalezca la asignación eficiente de profesores y alumnos. Los programas Consolider, Ciber y Cenit, dentro del proyecto Ingenio 2010 del MCINN, han supuesto un tímido paso en la buena dirección. No obstante, su escasa duración (5 años) y la incertidumbre sobre su continuidad en el futuro ponen de manifiesto su fragilidad para lograr mejoras permanentes. Del mismo modo, la reciente resolución de la primera convocatoria de Campus de Excelencia, punto único contemplado en la LES respecto al fomento de la competencia en la universidad, ha supuesto otro pequeño avance en la dirección correcta aunque, de nuevo, su escasa duración (3 años) y dotación (unos 150 m. de euros en créditos blandos, equivalente en cuantía a la reducción del gasto comprometido en infraestructuras para los centros galardonados en los recientes presupuestos) mas la sospecha de que las sucesivas convocatorias inmediatas acaben convirtiéndolo en un nuevo proceso de “café para todos”, no permiten ser demasiado optimistas.

2 - un proceso que facilite fusiones entre las 50 universidades públicas existentes dando lugar a un número más reducido de campus de mayor tamaño, en función de características tales como su proximidad geográfica, complementariedades en grupos de investigación, estructura de titulaciones ofrecidas y demanda de estudios. Se trataría de aprovechar economías de alcance y escala, conducentes a una reasignación más eficiente de las inversiones y gastos corrientes en un número más limitado de grandes campus que lideraran el proceso de mejora. Simultáneamente, serviría para liberar recursos destinados a fortalecer la oferta de centros de Formación Profesional, aumentando su atractivo, como vía de acceso mucho más eficiente al mercado laboral, para muchos alumnos que fracasan en la universidad. Es absolutamente imprescindible una potenciación de la financiación y reconocimiento social de la FP pues España presenta un déficit sustancial respecto a los países de la UE en lo concerniente a esta materia. Así, mientras que en nuestro país la proporción de alumnos universitarios es 2,5 veces mayor que la de FP, es prácticamente 1 a 1 en los grandes países de la UE-15. Lo ideal sería ir a un sistema educativo más dual de centros universitarios: unos más orientados a la investigación y a la docencia de posgrado y otros más orientados a la docencia de grado (colleges) y a facilitar la inserción a corto y medio plazo de profesionales en el mercado laboral (centros de FP media y superior).

3 - una mayor libertad por parte de las universidades públicas en la fijación de tasas ordinarias de matrícula y en la penalización del coste de las tasas extraordinarias para los alumnos repetidores. Frente a unas tasas académicas que suponen algo menos del 25% de la financiación de las universidades - el 75% restantes son transferencias corrientes y de capital de las CCAA (90%) y del Gobierno central (10%) - un sistema más flexible de tasas no solo serviría para contrarrestar la regresividad del sistema actual de financiación sino

---

<sup>3</sup> Varias de estas medidas están inspiradas en la reciente reforma de la educación superior en Finlandia (la medalla de oro en PISA), a partir de enero de 2010, que puede suponer una buena referencia para la necesaria reforma en de nuestro sistema universitario. Los detalles de dicha reforma pueden encontrarse en: [www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen\\_uudistaminen/index.html?lang=en](http://www.minedu.fi/OPM/Koulutus/koulutuspolitiikka/Hankkeet/Yliopistolaitoksen_uudistaminen/index.html?lang=en)

también para dar mayor autonomía a los centros universitarios en la búsqueda de mejor profesorado y en la potenciación de su actividad investigadora, claramente complementaria con la calidad docente. Además serviría como complemento a las mayores deducciones fiscales propuestas en la LES para proporcionar un estímulo hacia una mayor participación del sector privado en la financiación del gasto en I+D (52% frente al 63% en la UE). Tal como han documentado Aghion et al. (2009), la combinación de mayor autonomía en ingresos y gastos con la implantación de un estricto sistema de meritaje es la receta del éxito de aquellos sistemas universitarios más destacados (por ejemplo, las 50 mejores universidades del ranking de Shanghai). A nivel nacional, el éxito de varias Escuelas de Negocios privadas en las clasificaciones internacionales de este tipo de instituciones responde a un patrón similar de autonomía presupuestaria.

4- una mayor flexibilidad en la duración de los grados permitiendo a los centros que así lo deseen ofrecer grados de 3 años (como ocurría hasta hace poco con las licenciaturas, donde han venido coexistiendo programas similares de 4 años en algunas universidades y de 5 años en otras). Igualmente, resultaría muy aconsejable facilitar la creación de grupos de honor (comunes en la mayoría de los países con mejor calidad universitaria) donde se permitiera la segregación voluntaria de aquellos alumnos que estuvieran dispuestos a seguir estudios con mayor nivel de exigencia a cambio de disponer de becas de excelencia en caso de un buen expediente y una acreditación especial en sus títulos de grado.

5- un sistema contractual mucho más flexible para la captación de personal docente e investigador que permita reajustar plantillas en función de las oscilaciones de la oferta y demanda de cada tipo de estudios. El actual sistema funcional resulta excesivamente rígido por su excesiva uniformidad salarial y de acceso por categoría profesional (TU y CU). El fomento de las tareas de innovación y capacidad de emprender, consustanciales a la labor del profesorado universitario, difícilmente se adaptan al rígido esquema funcional requerido para el buen funcionamiento de otras actividades adscritas a la administración pública. Una buena muestra de su rigidez es la escasa capacidad de captación de profesorado procedente de otros países (solo el 0.5% de nuestros profesores universitarios son extranjeros frente al 30% en EEUU y el 25% en RU) dada la escasa capacidad del sistema para remunerar a investigadores de alta calidad según su valor de mercado. Por ello, sería conveniente fomentar, con efectos retroactivos, la progresiva desfuncionalización del sistema, permitiendo la elección al personal académico consolidado (tenured) entre contratos puramente administrativos y laborales (indefinidos), tal como se está planteando en otros organismos del sistema español de I+D (CSIC, OPIs, etc.). Estos últimos contratos no estarían sujetos a los estrictos límites salariales de las categorías funcionariales, permitiendo a

nuestros centros competir por el talento a escala internacional y favorecer la movilidad de nuestro profesorado docente e investigador entre aquellas universidades que ofrezcan programas más atractivos.

6- un estatuto de la carrera profesional del personal académico (PDI) que fomente la movilidad y el control de calidad del mismo (con amplios períodos de prueba o tenure track), evitando la endogamia existente y los desincentivos derivados de la funcionarización masiva y prematura de una significativa proporción de sus integrantes. El anteproyecto de la nueva Ley de la Ciencia y la Tecnología supone un avance en la consecución de este objetivo pero, como es tradicional en nuestra regulación académica, peca de excesivo intervencionismo. La nueva Ley establece nuevos contratos laborales para el personal en fase posdoctoral. Por una parte, se contempla un contrato temporal para la fase de formación con una duración de entre uno y tres años. Por otra el personal que se encuentre en el grado de acceso a consolidación dispondrá de otro contrato de entre uno a cinco años de duración, habiendo de someterse en el tercer año de este último contrato a una evaluación externa que determinará la posible consolidación del investigador en el centro donde trabaja. Si bien este esquema regulatorio puede resultar apropiado para determinados organismos del sistema público de I+D, como puedan los OPIs, parece excesivamente rígido para aquellos departamentos universitarios y centros investigadores (generalmente aquellos reconocidos a nivel internacional) donde, desde su creación, se han venido implementando esquemas de contratación propios en línea con las prácticas habituales de las mejores instituciones académicas a nivel mundial. Existe pues el peligro de que un exceso de uniformidad dificulte el buen funcionamiento ya consolidado de estas nuevas universidades centros de investigación. En palabras del prestigioso economista Andreu Mas-Colell: “La uniformidad no está con el espíritu de los tiempos, pero es que además la prudencia recomienda solucionar los problemas que existen y no tocar lo que funciona bien”.

## Referencias

Aghion, P., Dewatripont M., Hoxby C., Mas-Colell, A. y Sapir, A. (2009), “The Governance and Performance of Research Universities: Evidence from Europe and the U.S.” Harvard University (mimeo).

Acemoglu, D. y J. Angrist (2000), “How Large Are Human Capital Externalities Evidence? Evidence from Compulsory Schooling Laws”, NBER Macroeconomics Annual 2000, 9-59.

Calero, J. (2008), Desigualdades Socioeconómicas en el Sistema Educativo. Ministerio de Educación y Ciencia.

Wasmer, E. (2006), “Interpreting Europe-US Labor Market Differences”: the Specificity of Human Capital Investments”, American Economic Review, 96, 811-831.

**Cuadro 1.** Índice por países EEUU=100

País	Shangai Ranking				Población (mill.)
	(1) Mejores 50	(2) Mejores 100	(3) Mejores 200	(4) Mejores 400	
Alemania	0	17	37	67	83
Austria	0	0	0	53	8
Bélgica	0	0	61	122	10
Dinamarca	0	75	114	161	5
España	0	0	0	14	43
Finlandia	0	46	75	81	5
Francia	3	15	29	45	60
Grecia	0	0	0	12	11
Holanda	20	51	76	131	16
Hungría	0	0	0	13	10
Islandia	0	0	0	50	4
Italia	0	0	11	34	58
Polonia	0	0	0	4	38
Reino Unido	72	86	98	124	60
Rep. Checa	0	0	0	13	10
Suecia	7	117	179	217	9
EU15	13	26	41	67	383
EU25	10	21	32	54	487
Australia	0	31	66	101	20
Canada	39	54	63	104	32
Japón	14	17	24	27	128
Noruega	0	66	91	107	5
Suiza	97	166	228	230	7
Estados Unidos	100	100	100	100	294
California	234	199	163	103	36
Massachussets	449	308	302	263	6
Nueva York	196	167	139	148	19
Pennsylvania	111	177	161	115	12
Texas	33	61	83	103	23

# Juan J. Dolado

Doctor (D. Phil.) en Economía por la Universidad de Oxford (1988). Entre 1994 y 1997 fue Economista-Jefe de la Oficina de Estudios Cuantitativos del Servicio de Estudios del Banco de España. Desde 1998 es Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en el Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid.

Es Research Fellow del Centre for Economic Policy Research (CEPR), la principal red de investigación económica de Europa, habiendo sido Director del Programa de Economía Laboral entre 1998 y 2004, así como Fellow de la European Economic Association y Miembro de Honor de la Asociación Española de Economía, de la que fue Presidente en 2001. Ha sido Editor de Spanish Economic Review y co-editor de las revistas Econometric Theory y European Economic Review, ejerciendo en la actualidad dicha función en Labour Economics, la revista de la European Association of Labour Economists. Desde 2006, pertenece al “Group of Economic Policy Advisors” (GEPA) del Presidente de la Comisión Europea, J.M. Durao Barroso, y entre 2005 y 2009 ha sido Consejero del Consejo Económico y Social (CES) de España.

Sus principales áreas de investigación son Econometría Teórica (Series Temporales) y Economía Laboral, sobre las que ha publicado varios libros y un centenar de artículos científicos en revistas académicas internacionales y nacionales.

<http://dolado.blogspot.com>

# Competitividad y excelencia científica

Salvador Barberà  
MOVE, UAB y Barcelona GSE

La estrategia hacia la excelencia dentro de la sociedad del conocimiento debe basarse en el apoyo decidido y discriminatorio a quienes ya son competitivos, no sólo para que puedan seguir avanzando, sino también como mejor procedimiento de tirar del resto. Y esto tanto en ciencia como en tecnología como en innovación, aplicado a grupos de investigación científica, a empresas y a consorcios de unos y otras. En particular, se debería enriquecer el programa de campus de excelencia con actuaciones que permitan apoyar a unidades más pequeñas que las universidades, en formas más selectivas.

La importancia del capital humano, del conocimiento científico-técnico, y de su aplicación al desarrollo de los países, a través de variadas formas de innovación, han sido reconocidas hasta la saciedad, y han pasado a ser casi un tópico en cualquier discurso sobre el futuro de Europa. La Ley de Economía Sostenible no es ajena a esta tendencia, e incluye entre sus medidas las destinadas a Ciencia e Innovación (Capítulo VI, Secciones 1,2 y 3), que son de aplicación a Organismos Públicos de Investigación, Universidades Públicas, Fundaciones del Sector Público Estatal, Sociedades Mercantiles Estatales y otros centros de investigación dependientes de la Administración General del Estado. A todas ellas me referiré en sentido amplio cuando hable de las Universidades, ya que mi énfasis será sobre las medidas tendentes a la excelencia y a la internacionalización de nuestra ciencia, tarea en la que todas deberían converger.

El grueso de las medidas propuestas en las secciones 1 y 2 del Capítulo VI, y la mayor parte de las contempladas en la sección 3 se refieren a estímulos y cambios normativos que favorezcan la colaboración entre universidades y empresas (transferencia) o al aumento del número de patentes generadas por nuestro sistema de I+D+i. A este tipo de actividades hemos destinado, con escaso éxito hasta la fecha, abundante literatura y recursos. Sin duda, hay que insistir en ellas, pero no bastará con pronunciar palabras al respecto. Donde sí se han registrado avances notables en España es en la ciencia. Por esto es importante seguir dando pasos en esta dirección, que no solo no es incompatible con los demás esfuerzos, sino que puede servir como ejemplo. La LES dedica sólo un par de artículos al tema, dentro de la sección 3, pero menciona objetivos clave en los que me quiero centrar: promover la competitividad e internacionalización de las universidades, e incentivar la productividad científica.

Reconocer la importancia de un fenómeno no es lo mismo que saber cómo tratarlo, y hacer listas de objetivos no es lo mismo que acercarse a ellos. Pero son primeros pasos necesarios. En este sentido considero positivo que no se hayan olvidado estas dimensiones fundamentales para el desarrollo de las bases de todo nuestro sistema, y que ya se hayan dado, con anterioridad a la LES, algunos pasos en las direcciones apuntadas por ésta: en particular, las desarrolladas a través del nuevo programa Campus de Excelencia.

Quiero argumentar, sin embargo, que en su forma actual dicho programa resulta limitado, y que necesita un complemento importante, en forma de apoyo decidido a las unidades de investigación más punteras, estén o no ligadas a las universidades. Este complemento no parece ser contemplado en la actual redacción de la LES, y su oportunidad merecería ser considerada.

A pesar de su indudable progresión, nuestras universidades están lejos de los primeros lugares en los rankings de calidad que proliferan cada vez más, y en particular en el ranking de Shanghai, seguramente el más divulgado. Este dato tiene su importancia, ya que corrobora la impresión generalizada en muchos medios, incluido desde luego el universitario, de que nuestros centros superiores de enseñanza e investigación tienen mucho margen de mejora.

Pero deberíamos matizar su significado, y el papel que pueda jugar para orientar nuestras políticas.

Las universidades españolas no son cuerpos homogéneos, sino conglomerados de facultades, departamentos, grupos e institutos de investigación de muy variable nivel de calidad, competitividad y grado de internacionalización. A diferencia de las universidades de los EEUU, en que las mejores lo son en casi todos los campos, en gran parte de Europa, y en España desde luego, lo mejor y lo peor pueden convivir estrechamente dentro de una misma Universidad (u OPI). Junto a equipos de alto nivel es posible encontrar otros que no alcanzan requisitos mínimos de calidad. Las razones para esta diversidad son variadas: históricas, de gobernanza, de falta de movilidad, de mentalidad funcionarial, de modelos de financiación poco orientados y escasamente incentivadores de la excelencia.

Esto hace poco eficaz fijarse como objetivo directo que las universidades escalen puestos en aquellos rankings, porque todas ellas, en su ascenso, deben arrastrar mucho peso muerto. Y poco creíble que el principal medio para lograrlo sea el apoyo genérico al desarrollo de infraestructuras, por necesarias que estas sean. Creo que es mucho más eficiente lograr que se nuestra ciencia avance de manera desequilibrada, iniciando su ascenso en aquellas direcciones donde cada una disponga de equipos punteros. En primer lugar, porque dicho desarrollo puede permitirnos que algunos centros o grupos destaquen desde ahora a nivel internacional, y lo hagan de manera ascendente, a un coste, además, mucho menor que si se intenta apoyar en bloque a cualquier Universidad, con lo bueno y con lo malo. Y también porque, incluso si el objetivo final fuera aupar a universidades enteras en los rankings globales, la manera más inteligente de hacerlo es empezar por donde están las líneas más avanzadas.

Fijémonos en las escuelas de negocios. Se han preocupado de tener rankings propios, y varias de las españolas se defienden muy bien a nivel mundial y son punteras en Europa. ¿Saben ustedes en qué posición están las universidades a las que pertenecen? Si lo comprueban,

verán de qué les hablo: bajas. Pero esto no quita relevancia a la excelente clasificación de aquellas escuelas, en relación a otras análogas del mundo entero.

Mi propuesta es que, sin dejar de mirar a los rankings globales con el rabillo del ojo, nos empeñemos sobre todo en conocer el nivel que ocupan nuestros mejores grupos en cada disciplina, y que apoyemos decididamente a aquellos que tengan posibilidad de brillar con luz propia entre sus pares, sea cual sea el ranking de la Universidad que les acoge. Haciéndolo, iremos separando el grano de la paja, priorizando, llegando a los niveles más altos allí donde haya potencial. Y sólo desde estos niveles se podrá, más adelante, ir tirando de aquellas partes de cada Universidad que hayan quedado rezagadas pero aún conserven algún valor.

Las ventajas de actuar más sectorialmente son muchas. En primer lugar, permiten que cualquier Universidad pueda aspirar a ser excelente en alguna materia. No está garantizado que sea así, pero al menos un buen equipo rector puede intentar fijar prioridades y concentrar esfuerzos. También permite identificar a quienes ya han logrado avanzar, aunque haya sido en condiciones adversas, e impulsarles hasta metas ambiciosas. En este momento, casi todo el mundo adopta discursos políticamente correctos sobre la competitividad, la innovación, la excelencia, la transferencia. Pero del dicho al hecho hay mucho trecho, y lo eficiente es discriminar positivamente en favor de quien ya haya arrancado en la buena dirección, sin esperar a que le lleven en andas. También permite fijar objetivos más detallados, seguir el trabajo de cada equipo, exigir y ajustar, cosa difícil si de lo que se trata es de apoyar y controlar el desarrollo ascendente de universidades enteras. Y, finalmente, puede ser más barato ir elevando el listón de quienes ya están avanzando, que empujar indiscriminadamente a todos quienes coexisten bajo un mismo techo institucional. Donde se aplique aquello de que “de donde no hay no se puede sacar”, lo mejor es no gastar.

En futuros desarrollos de las convocatorias destinadas a acercarnos a la élite mundial, deberían crearse instrumentos para que lo hagamos por sectores, más que por universidades. Sin abandonar los apoyos que vayan mereciendo las universidades que, globalmente, dirigen sus pasos en direcciones ambiciosas, habría que complementar los programas existentes con otros dirigidos a grupos, departamentos o institutos específicos del más alto nivel, o a la promoción de programas doctorales verdaderamente internacionales. No invento nada: esta doble vía, distinguiendo el apoyo genérico a universidades enteras del apoyo intenso y dirigido a grupos concretos, es la que ha seguido la DFG alemana y también, en menor medida, la política universitaria francesa. Y los británicos empezaron ya hace años a dar impulsos a la calidad mediante su Research Assessment Exercise, que discrimina entre departamentos universitarios por los logros de cada uno, sin que el posible lastre de las partes menos saludables de cada Universidad impida que destaquen las mejores.

Naturalmente, el apoyo a grupos exigiría flexibilidad de planteamientos, voluntad de valorar las necesidades de cada profesión, para aspirar a la excelencia, reconocimiento de la variedad de necesidades y exigencias de cada rama del saber. En definitiva, sensibilidad, conocimiento y confianza en los científicos. Pero también los frutos podrían ser cualitativamente mucho más finos, y en muchos casos las demandas de los profesionales se podrían atender sin costes excesivos, porque lo que más falta es eliminar trabas, proveer incentivos, reformar estructuras, y hacerlo sin intentar servir a todos el mismo plato, les aproveche o no.

Los recursos destinados a apoyar la excelencia y la internacionalización serán los que el país crea que se puede permitir. Pero cuanto más limitados sean, mayor es la obligación de emplearlos eficientemente, allí donde los terrenos estén más abonados. Hay que afinar.

# Salvador Barberá

Catedrático de Economía en la Universidad Autónoma de Barcelona, Director del Consorcio MOVE (Markets, Organizations and Votes and Economics) y Research Professor de la Barcelona Graduate School of Economics.

Su investigación se ha desarrollado en los campos de la economía pública, la teoría de juegos, el análisis de incentivos y el estudio de las preferencias individuales y colectivas, con especial atención al diseño de mecanismos de votación. Es co-editor de un Handbook of Utility Theory, y sus artículos han aparecido en *Econometrica*, *The Quarterly Journal of Economics*, *The Review of Economic Studies*, *The Journal of Political Economy* y *The Journal of Economic Theory*, entre otras publicaciones.

Es Fellow de la Econometric Society y ha recibido los premios Rey Juan Carlos y Jaime Primero de Economía, así como el premio de la Fundació Catalana de la Recerca, y un doctorado Honoris Causa por la Universidad Pablo de Olavide. Ha desempeñado diversos cargos en sociedades científicas: presidente de la Social Choice and Welfare Society, miembro del consejo de la Econometric Society, y de los consejos editoriales de *Econometrica* y de *Games and Economic Behavior*, entre otros.

Fué el primer director de la Institució Catalana de Recerca i Estudis Avançats (ICREA), y ejerció como Secretario General de Política Científica y Tecnológica del Ministerio de Educación y Ciencia entre 2004 y 2006.

<http://pareto.uab.es/sbarbera>

# Internacionalización

Pol Antràs  
Universidad de Harvard

El anteproyecto de Ley de Economía Sostenible dedica cinco breves artículos al sujeto de la internacionalización de las empresas españolas. Aunque algunas de las novedades en la LES mejoran la legislación actual, el futuro del sector exterior español debe cimentarse en reformas estructurales de carácter interno y no en modificaciones marginales de la actual política comercial.

## Panorámica General

La reciente recesión económica mundial ha desenmascarado graves problemas estructurales en la economía española. Algunos economistas llevaban tiempo señalando que la anterior etapa expansiva no parecía sustentarse en unos sólidos fundamentos. A menudo se subrayaba el casi nulo crecimiento en la productividad del trabajo en la última década como grave motivo de alarma. En una economía, como la española, sin moneda propia y con salarios que no se ajustan a la baja, una pérdida relativa de productividad naturalmente conlleva una erosión de la competitividad de esta economía. Como muestra la Figura 1, desde el año 2000 hasta agosto de 2009, los precios de consumo (IPC), los precios de producción industrial (IPP) y los precios de exportación (IPX) crecieron significativamente más en España que en el resto de la Unión Monetaria Europea.

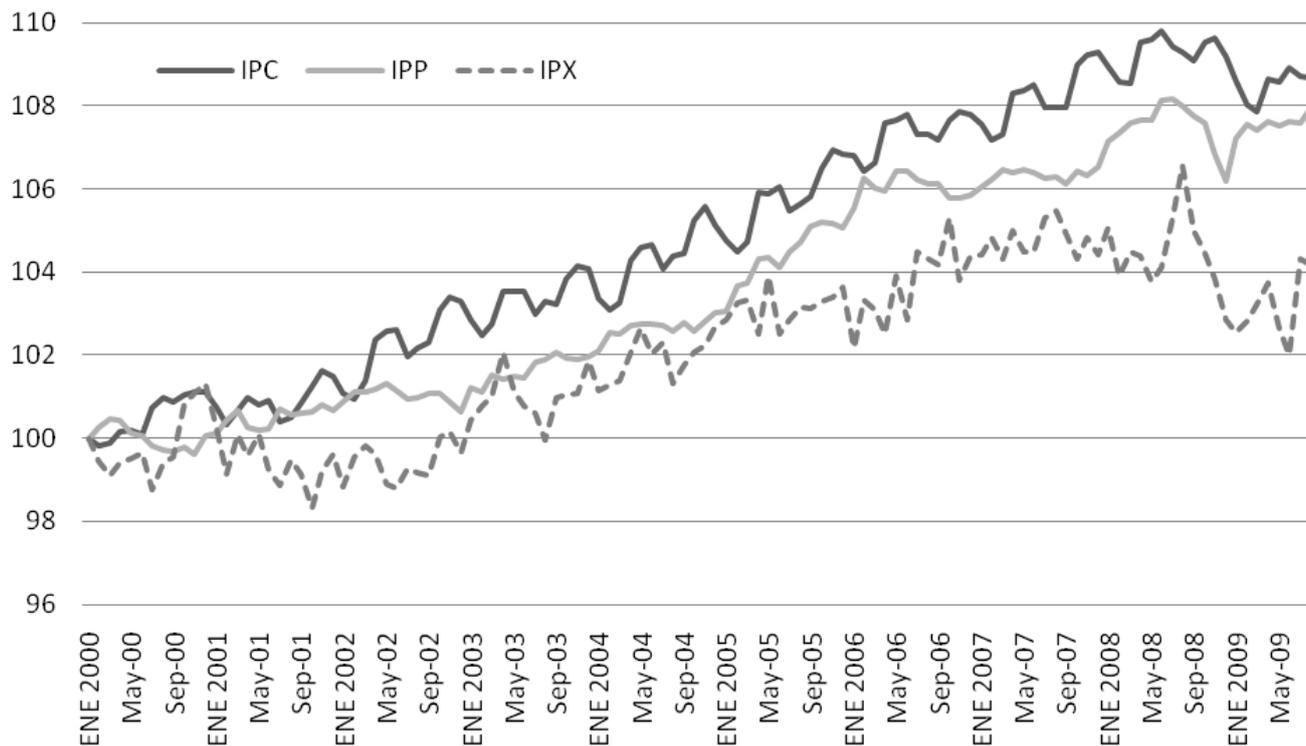
Dado el grado de sustitución comúnmente estimado entre los bienes producidos en diferentes países (véase Broda y Weinstein, 2006), uno esperaría que la cuota de mercado de las exportaciones españolas en el comercio mundial hubiese disminuido marcadamente durante ese mismo período. Sin embargo, y como ilustra la Figura 2, la cuota de exportación española se mantuvo prácticamente constante alrededor del 2 por ciento. Durante esta misma década, las cuotas de mercado de Estados Unidos, Francia y el Reino Unido disminuyeron acentuadamente, mientras la de China creció a un ritmo vertiginoso hasta alcanzar la cuota alemana (la cual se mantuvo estable).

¿Cómo puede uno racionalizar estos dos gráficos? Un primer factor reconciliador es el hecho que el conjunto de empresas exportadoras españolas no constituye una muestra representativa del sector empresarial español (véase Delgado, Fariñas y Ruano, 2002). Si la pérdida de competitividad se hubiese concentrado en los sectores no comerciables (como, por ejemplo, la construcción) o en empresas pequeñas de orientación doméstica, el mantenimiento de la cuota de exportación española sería menos sorprendente. No obstante, el fenómeno de estancamiento en la productividad española fue bastante generalizado y, como muestra la Figura 1, también afectó (aunque en grado menor) al sector exportador<sup>1</sup>.

---

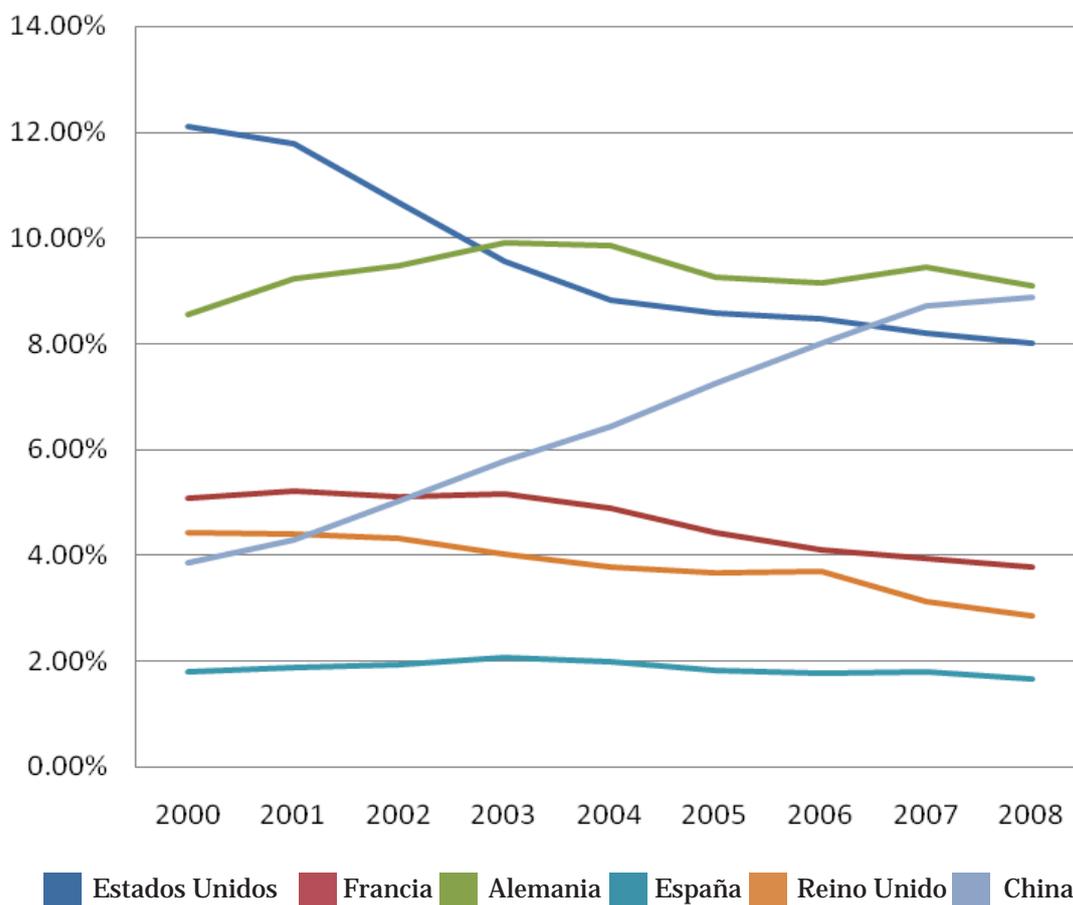
<sup>1</sup> Es posible, sin embargo, que la proporción de empresas pequeñas dentro del sector exportador sea mayor en España que en otros países y ello pueda reconciliar una pérdida de competitividad (generada por esas pequeñas empresas) con un sostenimiento de la cuota de mercado (gracias a la alta productividad de las empresas líderes españolas). Véase Doménech (2008) o ICE (2009).

## Índices de competitividad de España frente a la unión monetaria europea (Fig. 1)



Fuente: boletín estadístico, Banco de España

## Cuota de exportación en el comercio mundial (Fig. 2)



Una segunda posibilidad es que, durante la década de los años 2000, la demanda relativa de bienes producidos en España hubiese aumentado, quizás debido a un incremento en la calidad de los bienes exportados por España en relación a la calidad de los bienes producidos en otros países. Eso explicaría que el resto del mundo siguiese queriendo gastar el mismo porcentaje de su renta en bienes españoles a pesar de su mayor precio relativo. El gran dinamismo de algunas las grandes empresas exportadoras españolas apoya esa hipótesis. Sin embargo, la medición de la calidad es una tarea extremadamente complicada y ello dificulta la verificación cuantitativa de la misma hipótesis<sup>2</sup>.

Un tercer factor es el hecho que, recientemente, una parte significativa de la expansión en las exportaciones españolas ha tenido lugar en países emergentes. Por ejemplo, el número de exportadores españoles en la Unión Europea tan solo creció un 0.19 por ciento entre 2003 y 2007. Durante el mismo período, el número de empresas españolas que exportaron a India y China aumentó un 81 y 109 por ciento respectivamente (ICE, 2009). Dado que estos mercados emergentes son mucho menos competitivos que los mercados europeos, es menos sorprendente que algunas empresas exportadoras hayan podido aumentar sus márgenes y seguir obteniendo beneficios en el extranjero a pesar de su pérdida de competitividad con relación a exportadores de otros países.

Para evaluar el futuro del sector exterior español es importante dilucidar si el mantenimiento de la cuota de mercado se explica en mayor medida por un aumento en la calidad de los bienes exportados o simplemente por un incremento en los márgenes de los exportadores. Sólo en el primer caso esperaríamos que la actual cuota de mercado sea sostenible a largo plazo dados los actuales niveles de productividad de las empresas españolas. En todo caso, el futuro del sector exterior español debe cimentarse en un conjunto de reformas estructurales que cambien el modelo productivo y resuelvan el problema de la baja productividad española.

## La Ley de Economía Sostenible

¿Cómo se relaciona la discusión anterior con el contenido de la propuesta de Ley de Economía Sostenible? El breve Capítulo VII del Título II describe brevemente algunos de los objetivos prioritarios de la política comercial española e incluye una serie de nuevas medidas que suponen una mejora marginal en referencia a la actual legislación.

En lo que respecta a objetivos generales, el artículo 74.1 propone promover “el acceso a los mercados internacionales de aquellas empresas cuyo proceso de internacionalización pueda verse obstaculizado por la existencia de barreras que les impiden desarrollar su

actividad de forma regular. El artículo 74.2 subraya el especial atractivo de la internacionalización en aquellos “mercados que se califiquen de elevado potencial, atendiendo entre otros factores a su elevada renta per cápita, la reducida introducción de las empresas españolas, o su carácter de mercado emergente”.

En cuanto a las medidas más específicas, la LES sugiere potenciar el actual sistema de apoyo financiero oficial a los exportadores mediante la incorporación de mayores garantías estatales (Art. 78) y la implementación de un programa de evaluación y control de estas ayudas (Art. 77).

## Evaluación

Es imposible evaluar los artículos de la LES que conciernen a la internacionalización sin antes repasar brevemente las razones que conducen al estado a llevar a cabo una política comercial activa. Esto conlleva dos tareas. En primer lugar, es importante delinear cuales son las externalidades o los fallos de mercado que justifican la intermediación del estado. En segundo lugar, se debe argumentar por qué debe ser el estado quien intente corregir esas externalidades o imperfecciones. Desafortunadamente, tanto la legislación actual como el proyecto de la LES aportan pocos detalles relacionados con estos dos aspectos.

¿Por qué necesitamos una política comercial activa que potencie la internacionalización de las empresas españolas? La LES no lo especifica. Una posibilidad es que el legislador tenga en mente una situación en que las decisiones exportadoras (o importadoras) de ciertas empresas generan una externalidad positiva en las decisiones de otras empresas<sup>3</sup>. Por ejemplo, si un productor español de aceitunas penetra con éxito un mercado extranjero es probable que las aceitunas españolas se popularicen en dicho país y ello aumente la probabilidad de que otros productores españoles puedan también penetrar ese mercado. La existencia de economías de escala en la adquisición de información sobre mercados extranjeros constituye otro ejemplo de este tipo de externalidades. En situaciones donde los costes hundidos de entrada a un país extranjero son elevados (véase Das, Roberts y Tybout, 2007), es posible que, al no internalizar dichas externalidades, un potencial exportador pionero decida no penetrar el mercado extranjero, a pesar de que esa decisión sería beneficiosa desde el punto de vista del conjunto de exportadores españoles en un sector. En dichas situaciones, un subsidio positivo a la exportación o la creación de instituciones que coordinen los esfuerzos de los exportadores pueden resultar beneficiosos.

Otra situación bajo la cual la intervención estatal puede estar justificada es cuando existen imperfecciones en el mercado de crédito (debidas, por ejemplo, a información asimétrica sobre la rentabilidad asociada con la penetración del mercado extranjero). La falta de crédito puede impedir

---

<sup>2</sup> Incrementos en la demanda relativa de bienes producidos en España también podrían explicarse por incrementos en el poder adquisitivo de países que manifiestan una mayor preferencia relativa por el consumo de bienes españoles (como, por ejemplo, los países hispanoamericanos). Sin embargo, los datos no parecen consistentes con esa hipótesis (véase ICE, 2009).

---

<sup>3</sup> Un aspecto a destacar de la nueva ley es que pone énfasis en el apoyo a la internacionalización generalmente interpretada y no específicamente a la exportación, lo cual atenúa el carácter mercantilista de gran parte de la legislación anterior.

la entrada a un mercado extranjero incluso cuando el beneficio privado neto para una empresa de tal decisión es positivo. En tal caso, el apoyo financiero oficial a la internacionalización puede estar justificado.

Todo ello deja abierta la cuestión de cuál es la forma óptima de intervención estatal. En el primer caso de externalidades mencionado anteriormente, el uso de subvenciones o ayudas parece justificado, pero la determinación del tamaño de dichos apoyos se presenta sumamente complicada. Sin duda, uno querría que la ayuda estatal fuese conmensurada con el tamaño de las externalidades (por ejemplo, de tipo informacional) entre exportadores. Una lectura favorable de la LES (y en particular su artículo 74.2) sugeriría que los legisladores consideran que dichas externalidades tienden a ser mayores en mercados con elevada renta per cápita, reducida presencia de las empresas españolas, o en mercado emergentes. Sin embargo, desconozco la existencia de evidencia empírica al respecto. Además, subvencionar la entrada en mercados emergentes puede ser contraproducente por las razones aducidas anteriormente; en particular, buscar el mantenimiento de la cuota de mercado española en el comercio mundial mediante la expansión en mercados poco competitivos no es una estrategia de futuro.

El apoyo financiero oficial a la internacionalización tampoco está exento de dificultades. Frecuentemente, las agencias estatales encargadas de dicha labor acaban financiando a empresas de tamaño grande que hubiesen conseguido crédito sin ayuda estatal pero que usan el crédito estatal como un subsidio implícito. En ese sentido, el programa de evaluación y control propuesto en el artículo 77 de la LES supone una incorporación muy positiva a la legislación actual<sup>4</sup>. De cara al futuro, la legislación debería seguir impulsando la participación de entidades bancarias privadas en el “screening” de potenciales receptores de ayuda.

## Conclusión

Los cinco artículos del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible mejoran la legislación actual sobre internacionalización, en especial en materia de crédito oficial a la internacionalización. Sin embargo, el futuro del sector exterior español no pasa por mejoras marginales en la actual política comercial, sino que debe cimentarse en profundas reformas estructurales de carácter interno.

---

<sup>4</sup> El artículo 78 sobre garantías también resuelve una debilidad importante de la legislación anterior, en especial con relación a otros países que sí ofrecían esas garantías.

## Referencias

- Broda, Christian y David Weinstein (2006), “Globalization and the Gains from Variety,” *Quarterly Journal of Economics*, 121:2, pp. 541-585.
- Das, Sanghamitra, Mark J. Roberts y James R. Tybout (2007), “Market Entry Costs, Producer Heterogeneity and Export Dynamics,” *Econometrica*, 75:3.
- Doménech, Rafael (2008), “La evolución de la Productividad en España y el Capital Humano,” Documento de Trabajo 141/2008, Fundación Alternativas, Diciembre.
- Fariñas, José C., Miguel Delgado, M. y Sonia Ruano, S. (2002), “Firm productivity and export markets: a nonparametric approach”, *Journal of International Economics* 57, pp. 397-422.
- ICE (2009), “La Empresa Exportadora Española,” *Boletín Económico del ICE*, no 2965.



# Pol Antràs

Catedrático de Economía en la Universidad de Harvard, donde enseña desde 2003. Entre 2007 y 2009, dirigió el grupo de trabajo sobre Comercio Internacional y Organizaciones en el National Bureau of Economic Research (NBER) en Cambridge. También mantiene una afiliación con el Centre for Economic Policy Research (CEPR) en Londres y el CESifo Research Network en Munich.

Nacido en Barcelona en 1975, Pol Antràs se educó en la Universidad Pompeu Fabra y en el Massachusetts Institute of Technology, donde completó su doctorado en el 2003 con una tesis sobre organizaciones, contratos y estructura comercial. Es editor asociado de varias revistas internacionales, entre las cuales destacan el Quarterly Journal of Economics y la American Economic Review.

Su trayectoria profesional ha sido premiada con la participación en el Review of Economic Studies European Tour de 2003, con una Alfred P. Sloan Research Fellowship en 2007 y con el VIII Premio Fundación Banco Herrero el pasado año.

<http://www.economics.harvard.edu/faculty/antras>

# Formación profesional: No debemos tropezar dos veces en la misma piedra

Florentino Felgueroso  
Universidad de Oviedo & Fedea

Sergi Jiménez-Martín  
Universitat Pompeu Fabra,  
Barcelona GSE & Fedea

El ajuste entre la oferta y la demanda de cualificaciones es uno de nuestros mayores retos para alcanzar un crecimiento sostenible. Nuestro déficit en formación profesional es enorme. El capítulo que le dedica el anteproyecto de la LES adolece de un diagnóstico ajustado a esta realidad y a sus causas. Por ello no deja de ser un conjunto de buenas intenciones, la mayoría de las cuales ya estaban previstas en anteriores leyes, pero no se abordan los obstáculos que impidieron su desarrollo. Finalmente se centra casi exclusivamente en el lado de la oferta de formación, margina el sector privado del sistema, no aborda los problemas de incentivos para que los mercados puedan valorar un conjunto de actuaciones que suponen un gasto burocrático excesivo y obvia la necesidad de otros tipos de reformas, como la del mercado de trabajo, tan necesarias o más para que aumente el rendimiento de la inversión en formación.

## La Formación Profesional en España: un panorama bastante sombrío

España tiene déficits importantes en la formación reglada inicial y en la formación no reglada, orientada al aprendizaje a lo largo de la vida laboral. Estas deficiencias no son recientes y, a lo largo de los últimos 15 años, se han mantenido o incluso ampliado en comparación con los países de nuestro entorno. Entre la larga lista de evidencias que ilustran estos déficits, podemos destacar las siguientes<sup>1</sup>:

- La tasa de abandono escolar en edad temprana sigue siendo una de las mayores la OCDE y, contrariamente a lo observado en los demás países (incluidos los del sur de Europa), su evolución se ha estancado en los últimos 15 años.
- Mientras que en otros países la estructura de la oferta de cualificaciones tiene una forma de rombo, en España se asemeja a un reloj de arena: tenemos un déficit considerable en la proporción de personas con un nivel educativo medio. En gran parte de los países europeos este nivel se cubre una formación profesional reglada de grado medio.
- Tenemos el mayor desajuste ocupacional de las personas con educación superior de la OCDE. Este desajuste se refleja esencialmente en la elevada proporción de graduados que trabajan en ocupaciones de rango inferior al que les correspondería por su nivel educativo. No es un hecho nuevo. Ya se documentó ampliamente a mediados de los años 90 cuando se podía explicar por la entrada masiva de titulados pertenecientes a cohortes de mayor tamaño<sup>2</sup>. Este hecho, sin embargo, parece haber empeorado aún más en la última década, a pesar de la reducción progresiva en

<sup>1</sup> Estos hechos están documentados en detalle en Felgueroso & Jiménez-Martín (2009a) en el que se compara la situación educativa y formativa de la población española con los demás países de la UE. Para más información sobre la situación española en el contexto de la OCDE, véase OECD (2009a).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Dolado et al (2000)

la entrada de nuevos titulados. Para una proporción considerable de graduados el desajuste se ha convertido en permanente. Por ello, teniendo en cuenta que se espera que el tamaño de las cohortes de entrantes en el mercado de trabajo se siga reduciendo en la próxima década, resultará muy complicado cubrir el enorme déficit de técnicos y profesionales que tenemos con la mayoría de los países de la UE-15.

-Tenemos aún un desarrollo escaso de la formación profesional no reglada, hecho agravado por la menor educación de las cohortes de edad avanzada y por las elevadas tasas de fracaso escolar de las últimas cohortes. Esto se traduce en un déficit considerable en formación en TICs e idiomas.

Con estos mimbres, si no se producen cambios decisivos tanto en la oferta como en la demanda de formación profesional, no podemos más que esperar que la apuesta por un crecimiento sostenible basado en la mejora de productividad mediante la adopción generalizada de nuevas tecnologías esté condenada al fracaso.

### ¿Por qué tenemos estos déficits en formación profesional?

En primer lugar, está el desajuste entre la demanda y la oferta de cualificaciones: a la tradicional “estructura piramidal” de nuestro modelo productivo se contraponen

**Cuadro 1.** Premio salarial educativo [en comparación con un trabajador asalariado con un nivel inferior a la primera etapa de secundaria (%)]

	1995	2002	2006	2006*
Primera etapa secundaria	1,0	0,6	2,1	2,1
Bachiller	22,2	18,8	15,0	15,2
FP grado medio	9,3	10,0	10,1	9,4
FP grado superior desajustado	14,5	11,5	11,6	10,8
FP grado superior ajustado	34,3	31,2	25,9	25,9
Diplomado desajustado	30,1	27,7	23,8	23,9
Diplomado ajustado	61,0	56,8	50,8	56,4
Titulado superior desajustado	40,8	36,9	33,1	35,5
Titulado superior ajustado	80,3	77,7	70,5	72,7
(Constante)	1,7	1,7	1,7	1,5
% trabajadores ajustados	1995	2002	2006	2006*
FP grado superior	25,7	35,6	32,1	34,5
Diplomados	47,9	41,6	33,7	47,6
Titulados superiores	60,8	48,7	41,2	50,4

Nota: Tamaño de las empresas >= 10 trabajadores (\*) Todos los tamaños de empresa.  
Fuente: Felgueroso & Jimenez (2009a) en base a datos de la Encuesta de Estructura Salarial.

la estructura de “reloj de arena” de la segunda. En este contexto, se produce una sobre-cualificación de los niveles superiores que provoca un desplazamiento de los demás niveles hacia ocupaciones que no corresponden tampoco con su cualificación (ver Dolado et al., 2000). Como resultado, el rendimiento de la formación profesional reglada queda notablemente devaluado. Tal como se puede observar en el cuadro que se acompaña en este artículo, la FP tiene menores rendimientos salariales que los niveles equivalentes de educación no profesional, tanto en los niveles medios como en los superiores. Un título universitario permite obtener un rendimiento salarial superior al de la FP, aún cuando no se consiga un ajuste ocupacional adecuado y se ocupe un puesto que le corresponda a un graduado en FP.

En segundo lugar, nuestro modelo productivo ha generado abundantes puestos de trabajo que requieren de escasa educación reglada y cuyos salarios se han ido acercando a los de niveles educativos superiores (véase en el cuadro como el rendimiento de todos los niveles educativos ha ido cayendo en relación con los de la primera etapa de secundaria o menos), sin necesidad de una formación profesional reglada, lo cual también ha contribuido a su pérdida de valoración. Como consecuencia, una parte sustancial de las últimas cohortes de entrantes ha renunciado a obtener algún tipo de formación profesional genérica que les facilite la movilidad ocupacional y sectorial. En parte, esto es responsabilidad del propio sistema de formación profesional que no sabido ofrecer un nivel de FP reglada anterior a la edad escolar obligatoria.

En tercer lugar, España es uno de los países con una menor participación de las empresas en el sistema de educación reglada. Esto dificulta que la oferta se ajuste a sus necesidades y no facilita la transición desde el sistema educativo al mercado de trabajo, contribuyendo al fenómeno de desplazamiento entre niveles educativos<sup>3</sup>.

En cuarto lugar, la falta de diferenciación (gran parte de las ramas de la FP reglada más ofrecidas y demandadas coinciden con estudios también impartidos en la Universidad, tanto en las diplomaturas como en las licenciaturas), combinada con el proceso de desplazamiento también ha contribuido a la falta de atractivo de la FP, especialmente la de grado medio.

En lo que respecta a la formación no reglada es bien sabido que se ha caracterizado por un excesivo control por parte de los agentes sociales y los servicios públicos de empleo, junto a una escasa participación del sector privado y la ausencia de un mercado de formación. A ello se añade la falta de un sistema de evaluación rutinaria y, en el actual contexto de niveles de protección y rigidez laboral, escasos incentivos para la formación continua de empleados y desempleados.

Finalmente, el sistema de formación carece de integración. La escasa coordinación existente entre la gestión de la

<sup>3</sup> Véase OECD (2009b)

formación reglada y no reglada impide una planificación de la oferta eficiente en el corto, medio y largo plazo. En el caso de la formación no reglada, la descoordinación es aún más evidente, observándose una multiplicidad de cursos que, con los mismos objetivos, tienen contenidos y duraciones diferentes.

### La formación profesional en el Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (ALES): una breve evaluación

El ALES, en su capítulo 8 aporta algunas líneas básicas de actuación para corregir estas deficiencias. Todas ellas han de ser aún desarrolladas para que se puedan concretar y no permanezcan sólo en buenas intenciones. Sin embargo, carece de un diagnóstico claro de los problemas que hemos enunciado en la sección anterior y, sobre todo de sus causas. Sin ello, es más que probable que las propuestas de reforma del sistema de formación profesional no puedan llevarse a cabo o no tengan efectividad.

En segundo lugar, gran parte de las medidas previstas, como la intención de que el Catálogo Nacional de Cualificaciones se convierta en referente de la oferta de formación profesional, que los trabajadores sin titulaciones puedan obtener certificados de profesionalidad, la creación de una red de centros que permitan la integración de la FP, que se creen comisiones paritarias para la planificación de la oferta, que se genere una red de centros de orientación e información, que se genere una mayor participación de las empresas en el sistema formativo, etc., son todas ellas buenas intenciones que ya se han ido repitiendo a lo largo de esta década, con avances y, en cualquier caso, muy dispares entre regiones<sup>4</sup>. Las causas de este fracaso son varias, pero una esencial es la ausencia de voluntad de cooperación entre los distintos agentes implicados en el sistema de FP, incluyendo la descoordinación existente entre las administraciones públicas educativas y laborales. Por otra parte, no queda nada claro cómo se prevé resolver dos aspectos básicos de la emisión de los certificados de profesionalidad: que no genere un gasto excesivo en términos burocráticos y que sean rápidamente reconocidos y valorados en el mercado de trabajo.

Por otra parte, no queda nada claro cómo se prevé resolver dos aspectos básicos de la emisión de los certificados de profesionalidad: que no generen un gasto excesivo en términos burocráticos y que sean rápidamente reconocidos y valorados en el mercado de trabajo. El reconocimiento de los certificados de competencias individuales podría lograrse si viniera acompañado de una certificación de la profesionalidad de las plantillas con un funcionamiento similar a los certificados que garantizan normas de calidad (tipo ISO). Este sistema debería gestionarse sin embargo

desde el ámbito privado para evitar el peligro de incurrir de nuevo en una carga burocrática aún más excesiva, dejando de respetar el espíritu principal que debería tener la LES. En este sentido, también cabría incluso cuestionar la necesidad de certificaciones de competencias de los trabajadores que no estén en posesión de títulos de formación. Si la intención real es que exista un reconocimiento de las cualificaciones de nuestros fontaneros (por poner un ejemplo), y que éstas puedan ser homologadas con las de los fontaneros de otros países de UE, es más que probable que los flujos migratorios que se produzcan en la próxima década no se vayan a centrar en este tipo de ocupaciones. El déficit ocupacional en España se produce, en la actualidad, en otros niveles de cualificación: los de técnicos y profesionales. Por ello, resulta más importante dedicar y concentrar nuestros esfuerzos en que el Espacio Europeo de Educación Superior funcione adecuadamente y, probablemente, en impulsar un nuevo espacio educativo relacionado con la formación profesional reglada.

Los cambios previstos en la etapa inicial de la FP reglada inicial, introduciendo un programa de cualificación profesional inicial (una FP de nivel 1 a los 15 años o al haber superado 3º de ESO), son una vuelta al pasado que nos parece acertada, dado el escaso éxito que han tenido los programas de garantía social y el hecho de que, el actual sistema no dispone de un nivel mínimo de formación profesional reglada antes de la edad de escolarización obligatoria. Esta medida también debería entrañar un tracking o encauzamiento de estudiantes hacia la FP antes de la finalización de la ESO, al igual que se hace en numerosos países de la UE, encauzamiento que se puede ver beneficiado por el sistema de pasarelas.

Por el contrario, la ley margina completamente la participación del sector privado (no concertado), tanto en la oferta (al no contemplar la posibilidad de “oficialización” de sus cursos) como en la intermediación al referirse a centros de orientación e información públicos. No alude tampoco a mejoras en la gestión ni a la evaluación de la formación continua y de la formación ocupacional, que seguirán monopolizados por los agentes sociales (de la que obtienen una importante vía de financiación) y por los servicios públicos de empleo. También deja para el final, escuetamente y sin ninguna concreción sustancial, la participación de las empresas en el sistema formativo y la financiación del sistema.

Finalmente, y, más importante, la mayoría de las medidas se centran en la oferta formativa, obviando medidas que puedan inducir cambios en la demanda. No sólo se trata de una mejora en la calidad de la oferta de formación profesional reglada que mejore la mala percepción social que se tiene de ella. También tienen que mejorar las expectativas sobre el rendimiento de la inversión en este tipo de capital humano. Por el lado de la formación no reglada, se debería reflexionar sobre la falta de incentivos para su adquisición. Al margen de una mayor diversificación de la oferta, más ajustada a las necesidades de trabajadores y empresas (lo que difícilmente se podrá conseguir sin un mayor desarrollo de un mercado de formación privado), nuestras instituciones laborales

<sup>4</sup> El “Nuevo Programa Nacional de Formación Profesional” para 1998-2002 ya definió las directrices básicas que había de conducir a un sistema integrado de las distintas ofertas de formación profesional. Ley Orgánica 5/2002, de 19 de junio, de las Cualificaciones y de la Formación Profesional tenía como finalidad la creación de un Sistema Nacional de Cualificaciones y Formación Profesional, dotando de “unidad, coherencia y eficacia a la planificación, ordenación y administración con el fin de facilitar la integración de las distintas formas de certificación y acreditación de las competencias y de las cualificaciones profesionales”.

también son en gran parte responsable del funcionamiento deficiente la formación no reglada.

## Algunas propuestas

Con una vocación constructiva, y dada la limitación de espacio, en esta sección comentamos brevemente una serie de medidas complementarias que podrían aumentar la eficacia de las ya contempladas en el ALES.

En primer lugar creemos que el sistema de formación profesional reglado **debe avanzar decididamente hacia el modelo de formación dual**, que combine de forma simultánea la formación en la escuela con la formación en la empresa, en línea con el denominado “modelo germánico” (ya implantado países como Alemania, Dinamarca, Suiza y Austria). Este tiene al menos tres tipos de ventajas que permitirían corregir algunos problemas que tienen especial incidencia en el caso español: mejora la transición desde la escuela al mercado de trabajo, garantiza una experiencia profesional genérica (el primer empleo) y específica (un mejor conocimiento de las habilidades de los jóvenes antes de que se gradúen) y favorece una mayor implicación de las empresas en el sistema reglado y por, lo tanto, una mayor información acerca de las necesidades de formación requerida por las empresas. Este sistema permitiría en definitiva corregir dos de las principales deficiencias en la adquisición de formación profesional inicial en España: es demasiado genérica para aquellos trabajadores que sólo la adquieren en el sistema reglado y demasiado específico para los trabajadores que, habiendo abandonado el sistema en la edad obligatoria, adquieren formación en la empresa. Finalmente, el modelo dual también conlleva, además de una mayor implicación de los agentes sociales en la fijación de condiciones laborales acordes con una relación laboral cuya prioridad es la formación, un mayor participación de la administración en el control de su calidad (lo que no ocurre con los actuales contratos formativos).

En segundo lugar, no se puede aislar la reforma de la formación profesional sin tener en cuenta aspectos como el mercado laboral o los flujos migratorios. Por ejemplo, la excesiva temporalidad de los entrantes en el mercado de trabajo, los niveles de protección del empleo excesivos de los trabajadores con más antigüedad en la empresa, la falta de adaptación del sistema de prestaciones por desempleo a las necesidades de formación y la escasa flexibilidad de la jornada laboral desincentivan la formación continua en las empresas. Esta reforma también debería reconsiderar la gestión monopolista de la formación continua por parte de los agentes sociales y de la formación ocupacional por parte de los servicios públicos de empleo, abriendo la puerta al sector privado con el objetivo de que se cree un verdadero mercado formativo<sup>5</sup>. Por otra parte, debido a la considerable disminución del tamaño de las cohortes de entrantes, nuestro déficit en técnicos y profesionales, no se podrá solucionar en el corto y medio plazo con la formación profesional reglada, debiendo ser cubierta con nuevos flujos inmigratorios.

Finalmente, también se requiere de una importante reflexión sobre los **salarios mínimos** y, en especial, sus efectos negativos sobre la formación recibida en las empresas y sobre el abandono del sistema educativo hacia sectores que requieren de escasa formación reglada (al disminuir el coste de oportunidad de seguir estudiando). España es uno de escasos países europeos cuyo salario mínimo estatutario no tiene una diferenciación por edades, por ello los salarios relativos de los más jóvenes son especialmente elevados. Por una parte, políticas exclusivamente basadas en las bonificaciones al empleo juvenil pueden reducir los costes laborales, pero a su vez incentivan el abandono escolar (por mantener los salarios altos). Por otra parte, los convenios colectivos también deben ser más sensibles con el problema del riesgo de pirateo entre empresas asociado con la formación, tanto en la fijación del salario de los contratos de formación como en el posible reestablecimiento de un sistema de aprendizaje.

En este sentido, viene bien recordar lo que se ha perdido por el camino a lo largo de las últimas décadas y como regulaban la formación algunas ordenanzas como la de la Industria Química (BOE, orden del 24 de julio de 1974, Capítulo V, Aprendizaje y Formación Profesional): Art. 46. Si el oficial procedente de Aprendiz rescindiese el contrato de trabajo sin haber transcurrido tres años como oficial ... para obtener una colocación en otras empresas, estará obligado a indemnizar a la que le costeó su formación el importe de los gastos ocasionados, de acuerdo con los años de formación recibidos ... En el supuesto de que el trabajador no indemnizara en su totalidad a la empresa que costeó su formación, la nueva empresa contratante quedará obligada subsidiariamente del abono. ¡Puro Becker!

## Referencias

Dolado, Juan José, Florentino Felgueroso & Juan Francisco Jimeno (2000): “Youth labour markets in Spain : Education, training and crowding-out”, *European Economic Review*, 44 (4/6), 943-956.

Felgueroso, Florentino & Sergi Jiménez-Martín (2009a): *The new growth model: How and with whom?*, DT 2009-39, Fedea.

Felgueroso, Florentino & Sergi Jiménez-Martín (2009b): “Adopción de las nuevas tecnologías, crecimiento sostenible y reforma laboral ¿Qué va antes? ¿El huevo o la gallina?” Libro electrónico “Propuesta para la Reactivación Laboral en España”, Fedea ([www.crisis09.es/propuesta](http://www.crisis09.es/propuesta)).

OECD (2009a): *Education at a Glance 2008: OECD Indicators*, OECD, Paris.

OECD (2009b): *Learning for Jobs. OECD Policy Review of Vocational Education and Training*, OECD, Paris.

<sup>5</sup> Sobre la relación entre formación profesional y reforma laboral, véase Felgueroso y Jiménez-Martín (2009b)



# Florentino Felgueroso

Profesor de Economía en la Universidad de Oviedo y Director de la Cátedra FEDEA-Santander de Capital Humano y Empleo. Su investigación se han centrado en la Economía Laboral y de la Educación. Es autor de numerosas publicaciones sobre temas de empleo juvenil, instituciones del mercado de trabajo y formación.

<http://www.florentino-felgueroso.com>

# Sergi Jiménez-Martín

Profesor de Economía en la Universitat Pompeu Fabra y Director de la Cátedra FEDEA-LaCaixa de Economía de la Salud. Sus áreas de especialización son la Economía del trabajo, la Seguridad Social, y Economía de la Salud. Es autor de contribuciones importantes, publicadas en revistas de reconocido prestigio internacional, sobre Economía de la Salud, Negociación Colectiva en España y sobre el funcionamiento del mercado de trabajo en el entorno de la edad de Jubilación. En esta última área destacan sus contribuciones en la serie de volúmenes “Social Security and Retirement in Spain” y el libro “Sistema de Pensiones y mercado de trabajo en España”.

Ambos autores tienen varios trabajos conjuntos. Gran parte de los argumentos de su artículo en este ebook se basan en su último trabajo: “The new growth model: How and with Whom?” (DT Fedea 2009-39).

<http://www.econ.upf.edu/~jimenez>

# Modelo energético sostenible

Natalia Fabra  
Universidad Carlos III de Madrid

El Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible defiende un modelo energético basado en la “garantía de suministro, la eficiencia económica y el respeto al medioambiente”. Sin embargo, no especifica las opciones regulatorias necesarias para su consecución. En este artículo se discute por qué, bajo el diseño actual del mercado eléctrico en España, estos tres objetivos serán difícilmente alcanzables, o sólo lo serán con un elevado coste para los consumidores y para la competitividad de la economía. Resulta ineludible acometer una reorientación en el diseño del mercado eléctrico, en línea con las reformas que ya están abordando Francia o el Reino Unido.

El Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible (LES) defiende un “modelo energético sostenible” basado en la “garantía de suministro, la eficiencia económica y el respeto al medioambiente”. El Gobierno reitera su apuesta por el fomento de las energías renovables, que en los últimos años han multiplicado su peso en el mix energético nacional (véase Figura 1). En el largo plazo, la expansión de las energías renovables contribuye a la seguridad del suministro por tratarse de un recurso autóctono. Sin embargo, en el corto plazo, puede poner en peligro la garantía de suministro al reducir la producción, y con ello la rentabilidad, de las centrales de Ciclo Combinado que aportan la fiabilidad que el sistema necesita. El apoyo a las energías renovables deberá por tanto ir acompañado de primas a este tipo de centrales que restablezcan su rentabilidad. Si a estos costes adicionales, necesarios para alcanzar los objetivos del Anteproyecto, se suman los excesos de retribución que bajo el actual diseño de mercado reciben las centrales nucleares e hidroeléctricas, estaremos ante un modelo energético con un coste superior al que debiera. Por ello, resulta necesario acometer una reorientación en el diseño del mercado eléctrico, capaz de introducir en los equilibrios de mercado un reparto eficiente de las rentas que se generan en este sector. Sólo por esta vía podría garantizarse que las inversiones necesarias para promover la expansión de las renovables y la seguridad del suministro se realizan al menor coste, condición ineludible de la sostenibilidad propugnada. En este breve artículo se apuntan algunas alternativas que permitirían afrontar este triple objetivo.

## Objetivos e instrumentos regulatorios

Es difícil estar en desacuerdo con los tres objetivos que promulga el Anteproyecto de LES: seguridad del suministro, eficiencia económica y respeto al medioambiente. El problema radica en cómo alcanzarlos, haciéndolos compatibles entre sí.

El Anteproyecto no especifica ni condiciona las distintas opciones regulatorias necesarias para la consecución del modelo energético que promulga, limitándose a formular objetivos de política energética aunque reconozcamos que no es poco. Pero si esas opciones no se concretan, traduciéndose en nuevas leyes sectoriales, las bases del Anteproyecto quedarán vacías de contenido porque la discusión y la controversia, donde realmente se centran, es en los instrumentos y no tanto en los objetivos. Esto es lo que distingue a unos Gobiernos de otros, y no las buenas intenciones.

Efectivamente, se necesitan instrumentos regulatorios adecuados para promover los objetivos de la LES. Si no fuera así, no sería necesaria una Ley: bastaría con dejar al mercado actuar de manera espontánea para que se alcanzara la seguridad de suministro y la eficiencia económica, al tiempo que se respeta el medioambiente. Por tanto, tras la LES subyace el reconocimiento de que el mercado falla, al menos en estos aspectos. Y esta cuestión, que debería estar escrita negro sobre blanco en el Anteproyecto, es condición necesaria para empezar a actuar. Pero esto no quiere decir que podamos ni debemos prescindir del mercado. Muy al contrario, debemos considerarlo como el mejor instrumento. Un instrumento que debe ser diseñado tomando en consideración las características de los diferentes sectores energéticos, en particular las del Sector Eléctrico.

### La apuesta por las renovables

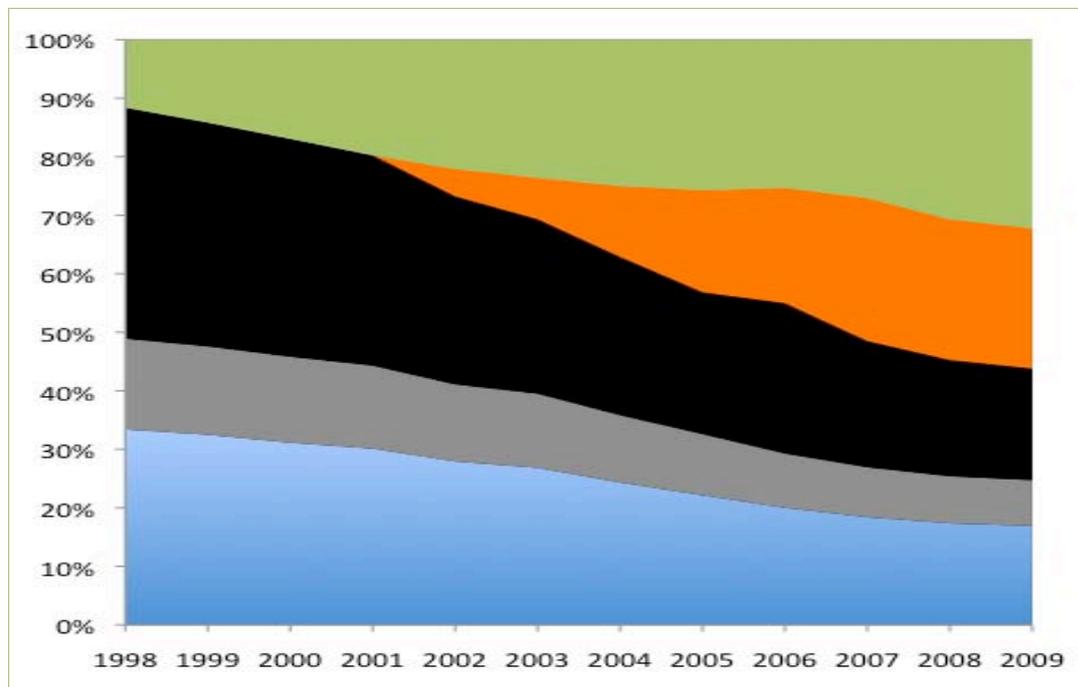
La política energética del Gobierno apuesta por las energías renovables. Y el Sector Eléctrico constituye el instrumento más eficaz para la integración de las energías renovables en la dieta energética del país. Además, a través de la incorporación del coche eléctrico a la demanda de electricidad, el Sector Eléctrico puede contribuir a minorar el uso de combustibles fósiles en el Sector del Transporte,

principal responsable de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI) en los sectores difusos.

La energía eléctrica producida a través de fuentes renovables (principalmente, eólica y solar) ha experimentado crecimientos muy intensos en España: desde 1998 hasta 2009, la potencia instalada en régimen especial (renovable y cogeneración) ha pasado de 4.500 MW a 30.000 MW, y se espera que alcance los casi 48.000 MW en 2016 (la Figura 1 muestra la evolución del mix energético en el Sector Eléctrico Español). España se encuentra en el cuarto lugar en el ranking mundial según su potencia eólica instalada (más de 18.200 MW, después de haber aumentado más de un 16% en el último año), precedida por EEUU, Alemania y China. En términos de su participación en la cobertura de la demanda, las energías renovables ya han alcanzado en 2009 el 26%<sup>1</sup>, y se establece que en 2020 alcancen el 42% para cumplir los objetivos de la Unión Europea, que el Anteproyecto de LES asume.

<sup>1</sup> Las aportaciones principales a este porcentaje provienen de la producción eólica (13%) y la solar (3%). La energía eólica se consolida como tercera tecnología en la cobertura de la demanda, precedida por la producción de centrales nucleares y Ciclos Combinados.

Mix energético en el Sector Eléctrico Español según la potencia instalada, 1998-2009 (Fig.1)



Fuente datos: REE

■ Régimen Especial (renovables y cogeneración)
 ■ Ciclos Combinados
 ■ Carbón y Fuel-Gas
 ■ Nuclear
 ■ Hidráulica

## Garantía de suministro y energías renovables: ¿son compatibles?

La garantía de suministro y las energías renovables presentan en el Sector Eléctrico algunos problemas de incompatibilidad. Las fuentes primarias autóctonas de energía renovable disminuyen la dependencia energética exterior de España, contribuyendo así a la garantía de suministro a largo plazo (Nieto 2009). Sin embargo, en el corto plazo, un elevado peso de las energías renovables puede generar problemas de garantía de suministro, al dificultar la igualación instantánea, e imprescindible, entre oferta y demanda de electricidad. La disponibilidad de las energías renovables depende de variables exógenas, muy volátiles y en muchos casos difícilmente predecibles, como la pluviosidad, la radiación solar o la intensidad del viento<sup>2</sup>. Para absorber las variaciones en la disponibilidad de las fuentes renovables, la garantía de suministro en el sector eléctrico exige el mantenimiento de una capacidad de reserva firme y flexible (conformada por las centrales de Ciclo Combinado) que aporte fiabilidad al sistema. De lo contrario, en periodos de sequía, baja radiación solar o falta de viento, se podrían producir colapsos generalizados y cortes indiscriminados en el suministro eléctrico, inasumibles en cualquier país desarrollado. El problema radica en que la capacidad de reserva, por ser reserva,

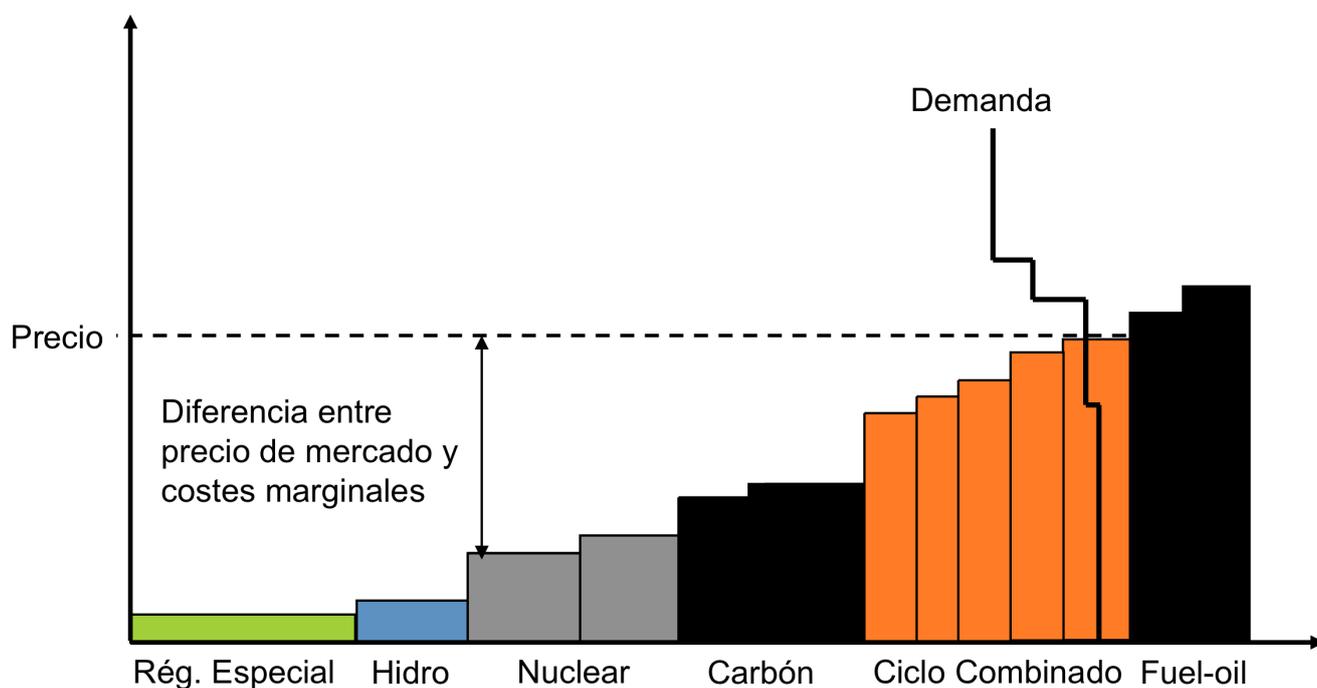
<sup>2</sup> Por ejemplo, la aportación de la energía eólica a la cobertura de la demanda en 2009 varió, para distintos periodos horarios, del 1% al 54%. Recientemente, en Febrero de 2009, la energía eólica ha alcanzado un máximo histórico de producción instantánea, 12.880 MW. Véanse los Informes del Sistema Eléctrico de REE.

tendrá pocas horas de utilización (menos, cuanto mayor sea el peso de las renovables en la cobertura de la demanda). Las bajas tasas de utilización reducen la rentabilidad de estas centrales, incluso a valores negativos, afectando al correspondiente proceso inversor y así a la garantía de suministro.

Los objetivos de fomento de las renovables y la garantía de suministro son incompatibles bajo un diseño de mercado que ignore esta cuestión. Por ello, del Anteproyecto se trasluce la necesidad de profundizar en el pago de primas a las centrales de Ciclo Combinado (pagos por capacidad o incentivos a la inversión) en un nuevo escenario en el que las energías renovables constituyan el vector predominante en la dieta energética de España.

Del mismo modo, el Anteproyecto se detiene en el concepto de planificación como instrumento que encuadre el fomento a las inversiones en energía renovables. Pero soslaya, o no hace explícito, que el desarrollo de las energías renovables no puede hacerse a cualquier coste. Seguramente, parte del fuerte desarrollo de las energías renovables en España se deba al pago de primas que han devenido altas por la rápida disminución de los costes de inversión. La política de primas a las renovables tiene que ser lo suficientemente flexible como para reflejar los costes de la tecnología en cada momento (caracterizados por una curva de aprendizaje con fuerte pendiente), al tiempo que proporciona un marco estable y predecible a los inversores.

## Determinación de los precios del pool eléctrico y costes marginales de las distintas tecnologías (Fig. 2)



## Los precios del mercado eléctrico y la retribución de las centrales nucleares e hidroeléctricas

La electricidad se vende y compra en España a través de una serie de mercados, con distintos plazos: las subastas CESUR, que se organizan con una periodicidad semestral, en las que los comercializadores de último recurso adquieren la electricidad para satisfacer las demandas de los pequeños consumidores; los mercados a plazo OTC, altamente opacos, a cuyos precios están tendiendo a converger los precios de las subastas CESUR; y el mercado de producción, que se organiza cada día en torno a una bolsa, conocida como pool eléctrico. Este último sigue siendo un mercado de referencia para el resto de mercados, así como un instrumento fundamental para la determinación de la retribución de las empresas eléctricas generadoras. La Figura 2 ilustra el proceso de formación de precios en el pool eléctrico, y la Figura 3 muestra la evolución de los precios horarios mínimos, medios y máximos en este mercado desde 1998 hasta 2009.

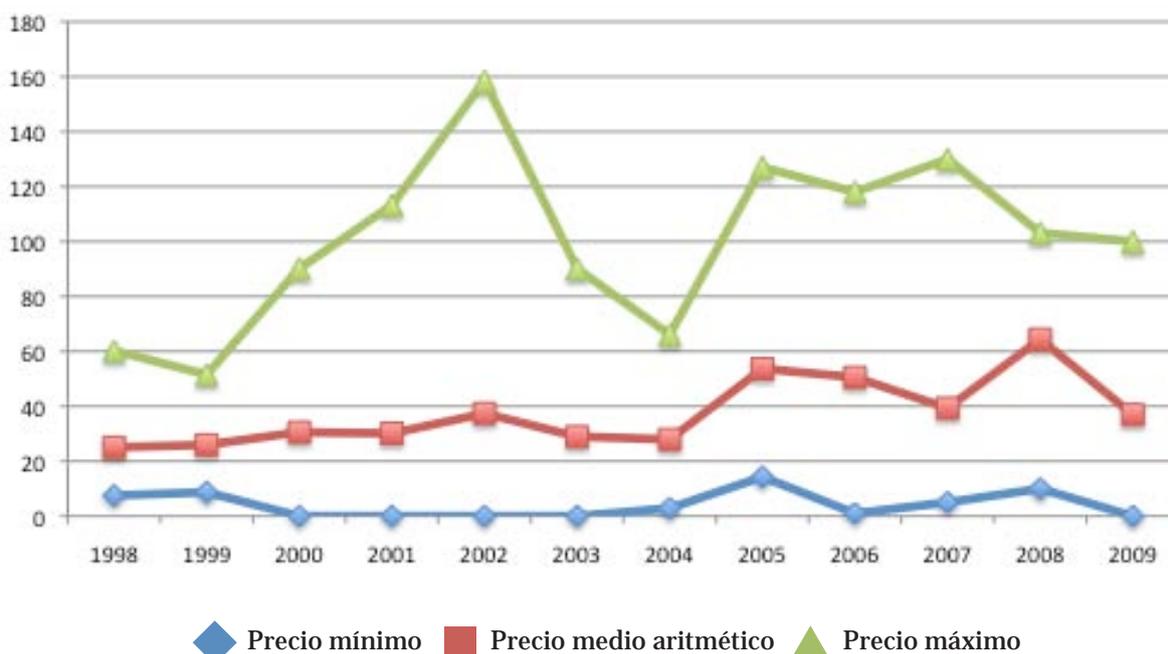
En el futuro que vislumbra la LES, los precios que determina este mercado eléctrico, entendido en su conjunto, no afectarían a la retribución de ninguna tecnología, salvo la de aquellas que precisamente no debiera determinar. Si las energías renovables están sujetas a su propio marco retributivo, y las centrales de ciclo combinado ven su retribución complementada con pagos por capacidad (por no mencionar las ayudas al carbón nacional), ¿qué queda para el mercado? Queda la hidroelectricidad y la energía nuclear, cuyos costes variables se encuentran entre los más bajos de todo el sistema, y cuyas inversiones ya están altamente recuperadas. Este mercado, cuyos precios responden fundamentalmente a los costes de los combustibles fósiles, sobre-remunera a las actuales centrales hidroeléctricas

y nucleares<sup>3</sup>, sin que juegue un papel relevante en la eficiencia de su producción ni aporte una señal efectiva a los inversores. Ello es así porque, a costes históricos, no existe libertad de instalación en estos segmentos tecnológicos y, como consecuencia, su presencia en el mercado sólo responde a una posición, de hecho o de derecho, no disputable. Tampoco el mercado jugó papel alguno para ajustar la retribución de estas centrales en el momento de su inversión, porque las inversiones se hicieron al amparo de un marco regulatorio que aseguraba la percepción de unas ciertas tasas de rentabilidad. Tasas de rentabilidad, por cierto, muy inferiores a las que los propietarios de estas centrales están percibiendo bajo el actual diseño de mercado, sin que el cambio regulatorio traído de la mano de la Ley del Sector Eléctrico de 1997 les haya supuesto riesgo alguno. Al contrario, los entonces establecidos Costes de Transición a la Competencia (CTCs) eliminaron todo riesgo a las empresas, sin una contrapartida igual para los consumidores. Éstos no sólo han asumido el riesgo implícito en todo cambio regulatorio, sino que además lo han acabado pagando en forma de sobre-retribuciones a las centrales hidráulicas y nucleares<sup>4</sup>. La seguridad jurídica y la confianza legítima no deben predicarse sólo para las empresas, sino también para los consumidores.

<sup>3</sup> Por aportar algunos órdenes de magnitud, la CNE estimó que, en el tercer cuatrimestre de 2008, la sobre-retribución de centrales nucleares e hidroeléctricas se situó entre los 550 y los 1.100 Millones de Euros (según se considere que los costes fijos ya están totalmente recuperados o no). En este mismo periodo, las primas a las energías renovables ascendieron a los 600 Millones de Euros.

<sup>4</sup> La Dirección de Inspección, Liquidaciones y Compensaciones de la CNE estima que la diferencia entre los CTCs totales máximos reconocidos y el total cobrado hasta el 1 Julio de 2006 asciende a 2.274 Millones de Euros del año 2010. Véase Voto Particular Consejero CNE J. Peón (2009).

Evolución de los precios del Pool Eléctrico Español, 1998-2009 (Fig. 3)



## El cambio regulatorio necesario

Los costes de la energía eléctrica aumentarán por la doble vía de las primas a las energías renovables (con cuotas crecientes en la cobertura de la demanda) y de las primas a las centrales de Ciclo Combinado. Pero si se mantiene el esquema de retribuciones actual, los objetivos que persigue la LES tendrán un coste para los consumidores superior al que debiera: a las primas de renovables, Ciclos Combinados y otras tecnologías que aporten fiabilidad al sistema, habrá que sumar la sobre-retribución que perciben las centrales nucleares e hidroeléctricas. Las primas a las renovables son bien visibles y necesarias; las cobradas por las centrales de Ciclo Combinado pasan desapercibidas pero también serán necesarias; finalmente, los excesos de retribución de las centrales nucleares e hidroeléctricas, además de ser invisibles, son innecesarias y carecen de justificación económica. Seguir trasladando a generaciones futuras déficits tarifarios alimentados por esas sobre-retribuciones, atenta contra la equidad inter-generacional y contra la propia eficiencia que el Anteproyecto de LES abandera.

Otro de los principios a los que aspira el Anteproyecto es el fomento “de las condiciones adecuadas para la existencia de un marco energético competitivo”. Pero, ¿está dispuesto el Gobierno a acometer una reorientación en el diseño del mercado eléctrico? El mercado eléctrico en España, bajo su diseño actual, difícilmente será un mercado competitivo. Y ello no es debido a las particularidades de la electricidad (no almacenabilidad, inelasticidad de su demanda, etc.) o al elevado grado de concentración empresarial (que pudiera revertirse)<sup>5</sup>, sino sobre todo a la existencia de elevadas barreras a la entrada y salida, en algunos casos infranqueables, como en los segmentos hidroeléctrico y nuclear. Estas barreras, al imposibilitar la consecución de un mix óptimo, impiden que, en el mejor de los casos, la competencia sobre los costes marginales genere una retribución adecuada (ni excesiva ni insuficiente) de las diferentes tecnologías.

Por ello, mientras no exista competencia efectiva entre los inversores para acceder a todos los segmentos tecnológicos, no se producirá el ajuste de rentabilidades que sí se produce en otros sectores. La solución tiene que pasar, ineludiblemente, por reequilibrar el reparto de las rentas en el sector eléctrico. Ello se puede hacer sin afectar a la eficiencia del sector; muy al contrario, tal solución será su único garante. Porque sin recursos que apoyen el fomento de las renovables y la garantía de suministro a corto plazo, los objetivos irrenunciables que promulga la LES serán difícilmente alcanzables, o sólo alcanzables con un elevado coste para los consumidores y para la competitividad de la economía en su conjunto.

El tratamiento para las nuevas inversiones tiene que ser distinto al de las centrales que entraron en funcionamiento antes del cambio regulatorio del 1997. Ello es así porque la competencia por las nuevas inversiones debiera producir el

reajuste de rentabilidades que no se produjo en el caso de las anteriores. Sin embargo, la competencia entre inversores no basta para que se realicen las inversiones óptimas. Por una parte, los inversores pueden posponer la construcción de nuevas centrales hasta que su retribución esperada cubra sus costes medios con suficiente certidumbre. Por otra, la capacidad de producción puede no alcanzar su nivel óptimo porque los inversores privados no internalizan las externalidades positivas que aportan al aumentar la garantía de suministro.

En estos momentos, en España no pelagra la garantía de suministro porque contamos con excesos de capacidad. Sin embargo, en diversas ocasiones de las que nuestro país no ha sido ajeno, el comportamiento cíclico de la inversión ha demostrado que los excesos de capacidad pueden verse rápidamente absorbidos, generando problemas de garantía de suministro difícilmente reconducibles en el corto plazo. En un horizonte cercano, podríamos estar ya ante este problema.

Para no llegar tarde, en España deberíamos empezar a reflexionar sobre un modelo regulatorio mejorado que hiciera compatibles la garantía de suministro, la expansión de las renovables y la eficiencia económica. Es decir, un modelo regulatorio robusto capaz de encajar y sobrevivir a las pruebas de esfuerzo que los cambios tecnológicos, las restricciones sociales o políticas y los ciclos económicos, someten a la gestión eficiente de los mercados.

La reforma podría asentarse sobre dos pilares básicos: introducir competencia en la etapa de la inversión, y dotar al regulador de instrumentos eficaces para atender su triple responsabilidad de promover la eficiencia, la expansión de las renovables y la garantía de suministro. Pero, ¿cuál es el coste de las renovables, y cuánto hay que pagar por la garantía de suministro que el mercado por sí sólo no aporta?

Porque la respuesta sólo la tienen los inversores, utilicemos las subastas para extraer la información de la que éstos disponen y poder así determinar la retribución de las nuevas inversiones. Por ejemplo, en vez de fijar las primas de las renovables por Real Decreto, ésta podría determinarse a través de subastas en las que los inversores declararían la retribución mínima que exigen para llevar a cabo sus inversiones, compitiendo por hacerse con una posición en un hueco limitado. De igual modo, el regulador podría celebrar subastas de contratos de suministro a largo plazo con las nuevas centrales que aporten la garantía de suministro que el sistema requiere<sup>6</sup>. En ambos casos, la competencia entre los inversores a través de las subastas aseguraría que el precio con el que se retribuyen las nuevas inversiones fuera el adecuado, al tiempo que se cumplen, ni por exceso ni por defecto, los objetivos de cantidad en

<sup>5</sup> En Fabra (2007) se discuten algunas de las particularidades de la electricidad relevantes para el análisis de competencia en el Sector Eléctrico.

<sup>6</sup> Estos contratos podrían establecer pagos indexados al precio del mercado de la energía, que se determinarían, por ejemplo, por diferencias. De esta manera se mitigarían además incentivos al ejercicio del poder de mercado. Véase Bushnell et al. (2008).

materia de renovables y garantía de suministro. Además, estas medidas proporcionarían el marco estable y predecible que legítimamente exigen los inversores<sup>7</sup>.

¿Y para las inversiones antiguas, las anteriores a la Ley del Sector Eléctrico de 1997? Procédase como se ha procedido con la central nuclear de Garoña. No cerrándolas, sino determinando su vida económica - aquella que ha permitido la recuperación regulada de las inversiones -. La vida útil restante permitirá, bajo contratos regulatorios de largo plazo, devolver al sistema las inversiones ya pagadas, contribuyendo así a cubrir los mayores costes que la sostenibilidad energética proyecta desde el presente, sobre el futuro. Así se ha hecho ya en Bélgica<sup>8</sup>. No estaríamos innovando nada.

## Más allá de España

Todas estas cuestiones están pendientes de solución en España y en muchos países de la Unión Europea. Sin embargo, otros países ya han empezado a abordar sin complejos el problema que impide conjugar adecuadamente, bajo la regulación actual, los objetivos que promulga la LES. Durante 2009, Bélgica ya ha dado algún paso extrayendo los beneficios extraordinarios que generarán sus centrales nucleares más allá de su vida económica. Francia ya ha empezado a barajar alternativas con su proyecto de Nouvelle Organisation du Marché de l'Electricité (NOME), cuya aprobación en forma de Ley se espera para mediados de 2010. Y, muy recientemente, el regulador británico (Ofgem) ha anunciado que prepara una propuesta para una transformación radical de su modelo energético. Su diagnóstico comparte ciertas semejanzas con las preocupaciones que se vislumbran en la LES: "La combinación de la crisis financiera global, los duros objetivos medioambientales, la mayor dependencia del gas importado y el cierre de centrales antiguas plantea dudas sobre si el actual sistema energético sirve para garantizar un suministro seguro y sostenible". Sin embargo, a diferencia del Anteproyecto de LES, la propuesta del regulador británico contempla medidas concretas, como la creación de "una central de compras de energía que determinaría la cantidad y el tipo de nueva capacidad de generación que se necesita y que firmaría contratos a largo plazo con las centrales eléctricas". Propuestas o medidas de esta naturaleza brillan por su ausencia en la LES.

Pero se trata sólo de un anteproyecto. Todavía es posible y hay tiempo para que el proyecto que finalmente presente el Gobierno al Parlamento contenga las orientaciones regulatorias que faltan.

---

<sup>7</sup> En Fabra y Fabra Utray (2009) se describen estas medidas en mayor detalle.

<sup>8</sup> En Bélgica, las empresas eléctricas han acordado recientemente el pago de entre 215 y 240 Millones de Euros anuales al Gobierno, a cambio de la extensión de la vida útil de tres reactores nucleares. Se estima que esta cifra representa el 30% de los beneficios que estas centrales obtendrán a través del mercado.

## Referencias

- Bushnell, J., E. Mansur y C. Saravia (2008), Vertical Arrangements, Market Structure and Competition: "An analysis of Restructured U.S. Electricity Markets", American Economic Review. Vol. 98, No. 1.
- Comisión Nacional de la Energía (2008), Informe complementario a la propuesta de revisión de la tarifa eléctrica a partir del 1 de julio de 2008. Disponible en <http://www.cne.es>.
- Fabra, N. (2007), La Electricidad: Mercados, Inversiones, y Garantía de Suministro, Economía Industrial 364. Disponible en <http://www.eco.uc3m.es/nfabra>.
- Fabra, N y J. Fabra Utray (2009) Un diseño de mercado para el Sector Eléctrico Español, Papeles de Economía Española 121. Número Especial sobre Energía y Cambio Climático. Disponible en <http://www.eco.uc3m.es/nfabra>.
- Nieto, I. (2009) Prospectiva y geoestrategia de la energía, Papeles de Economía Española 121. Número Especial sobre Energía y Cambio Climático.
- Ofgem (2010), Project Discovery: options for delivering secure and sustainable energy supplies, Reference number: 16/10. Disponible en <http://www.ofgem.gov.uk>.
- Peón Torre, J. (2009), Voto Particular sobre el Informe 1/2010 de la CNE al Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible. Disponible en <http://www.cne.es>.
- Red Eléctrica de España, Informes del Sistema Eléctrico Español. Disponibles en <http://www.ree.es/>.



# Natalia Fabra

Profesora Titular de Fundamentos del Análisis Económico en el Departamento de Economía de la Universidad Carlos III de Madrid y miembro del Centre for Economic Policy Research. Es Doctora en Economía por el Instituto Universitario Europeo de Florencia, y ha sido investigadora en el University of California Energy Institute (Berkeley), Institut d'Économie Industrielle (Toulouse), y Nuffield College (Oxford). Su investigación trata sobre diversos temas relacionados con la organización industrial; entre ellos, el análisis y diseño de los mercados eléctricos, o la política de la competencia. Sus artículos están publicados en diversas revistas, entre las que destacan The Rand Journal of Economics, The Journal of Industrial Economics, The International Journal of Industrial Organization, o The Energy Journal.

<http://www.eco.uc3m.es/nfabra>

# Reducción de emisiones

Pablo del Río  
Instituto de Bienes y Políticas Públicas, CSIC

Xavier Labandeira  
Universidade de Vigo y FEDEA

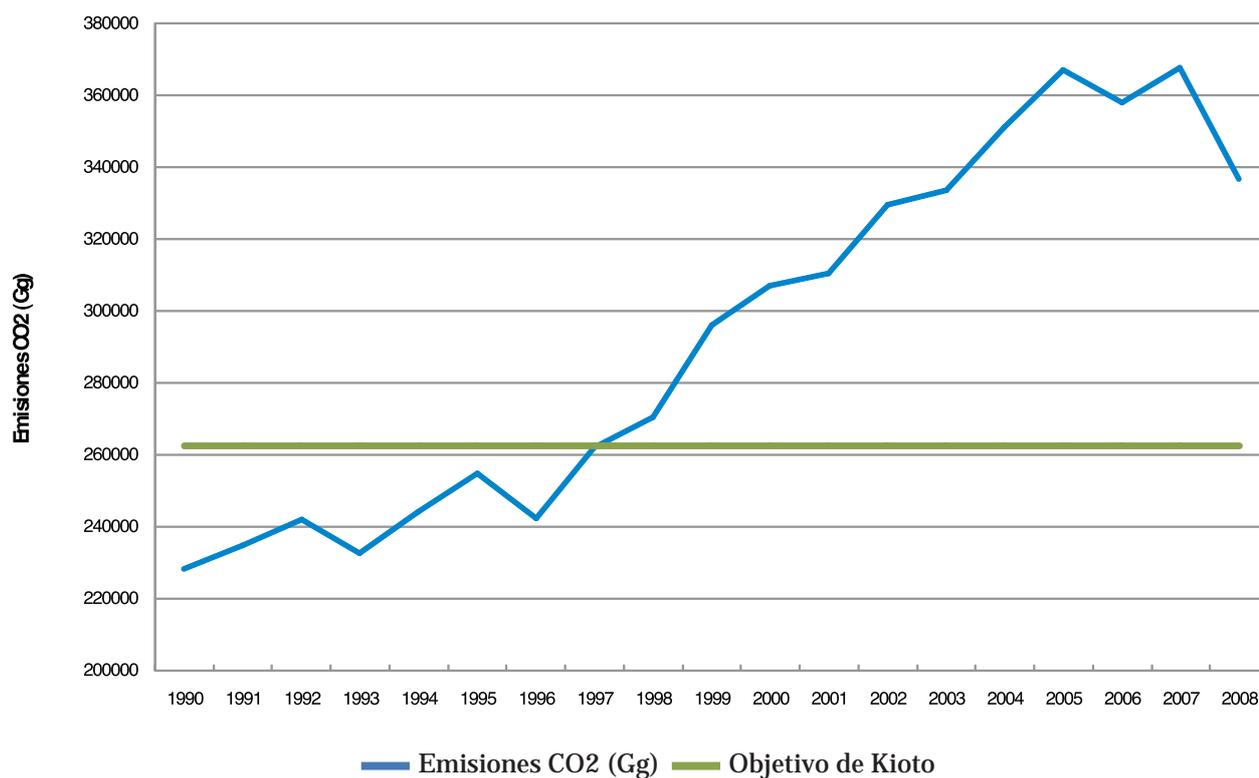
La política de reducción de emisiones, particularmente de los gases precursores del cambio climático, parecía destinada a jugar un papel relevante en la Ley de Economía Sostenible. Tanto la agenda del Gobierno como los compromisos y vulnerabilidades españolas respecto a las emisiones de estos contaminantes así lo parecían anunciar. Sin embargo, el anteproyecto presenta un conjunto tímido y poco estructurado de instrumentos que, además, no siguen las recomendaciones de los economistas para las políticas de reducción de emisiones. Creemos que la introducción de fuertes señales de precios, complementando el mercado europeo de comercio de emisiones con impuestos ambientales sobre los sectores difusos y dentro de un esquema de reforma fiscal verde, hubiese sido mucho más deseable para conseguir reducciones de emisiones coste eficientes y fomentar el desarrollo de tecnologías limpias.

## 1. El contexto

Aparentemente, el segundo capítulo (reducción de emisiones) del título tercero del anteproyecto de Ley de Economía Sostenible trata de una cuestión clave para la 'sostenibilidad' de nuestro sistema económico. Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), precursoras de fenómenos de cambio climático, constituyen quizá el mayor desafío ambiental al que se enfrentan hoy nuestras sociedades y tienen un marcado carácter dinámico (de ahí su importancia para definir sendas sostenibles). Este pequeño comentario se ocupa de describir y valorar, desde una perspectiva económica, el articulado de este capítulo. Dejando claro que las cuestiones que tratamos tienen mucha relación con otras partes del anteproyecto de Ley (abordadas por otros compañeros), nuestra sensación global como economistas ante este capítulo es de una cierta decepción. Una vez más, vemos que no se incorporan los instrumentos que recomienda la ciencia económica para la gestión de los problemas ambientales.

Nuestro comentario se organiza en cuatro apartados. En primer lugar contextualizamos la cuestión que se quiere abordar, indicando por qué estamos ante un problema económico. En segundo lugar, presentamos algunas conclusiones útiles de la Economía sobre las políticas de reducción de emisiones. Seguidamente, describimos los contenidos del capítulo del anteproyecto sobre reducción de emisiones, que es posteriormente evaluado a partir de todo lo precedente. Quizá haya que comenzar este comentario indicando que la lucha contra el cambio climático, y por tanto la reducción de las emisiones de GEI, ha sido definida como una de las prioridades del segundo gobierno Zapatero. Esto es consistente con los elevados impactos que el cambio climático puede originar en nuestro país (con importantes sectores económicos dependientes del clima y del nivel del mar), y con el elevado esfuerzo necesario para cumplir con los compromisos internacionales españoles en este campo. De hecho, las emisiones españolas de GEI han experimentado un fuerte crecimiento desde 1990 (en torno al 40% a día de hoy), cuya tendencia se ha truncado coyunturalmente por la crisis económica. Aun así, seguirá siendo difícil para España alcanzar el objetivo de Kioto, consistente en un incremento del 15% en el periodo 2008-2012 con respecto a los niveles de 1990 (véase el gráfico para el dióxido de carbono, el principal GEI). La importante reducción de emisiones para 2020, dentro de los objetivos de la UE, también constituye un considerable desafío.

## Emisiones españolas de CO2 y objetivos de Kioto



Fuente: elaboración propia a partir de los inventarios nacionales de GEI

Que estamos ante un problema económico es, por tanto, evidente. Y también que es necesario afrontar la reducción de emisiones en todos los sectores de la economía. En particular, los denominados sectores “difusos” (el transporte, el residencial/comercial y el agrario), fuera del mercado europeo de comercio de emisiones de GEI, son los principales responsables de los incrementos pasados y esperados. Por ejemplo, según las proyecciones manejadas por el Gobierno, las emisiones de los sectores difusos aumentarán en el período 2008-2012 un 65% por encima de las del año 1990, correspondiendo el 40% al transporte (MINAM, 2007). Para el período 2013-2020, la UE ha fijado objetivos de reducción de las emisiones difusas por países: a España le corresponde una reducción en torno al 10%, un objetivo claramente difícil si se tiene en cuenta la evolución reciente del sector. Y superar los objetivos nacionales de reducción de emisiones, ya sea los relativos al Protocolo de Kioto o los establecidos para 2020, tiene negativas consecuencias económicas porque implica la adquisición de permisos de emisión (o mecanismos flexibles) a otros países. Por ejemplo, asumir el coste del exceso de las emisiones de los sectores difusos sobre el objetivo fijado podría situarse en torno a los 3.200 millones de euros para el quinquenio 2008-2012<sup>1</sup>.

### 2. Algunas reglas (económicas) básicas para la política de reducción de emisiones

Sin embargo, no es menos cierto que reducir las emisiones en esos sectores con medidas domésticas puede ser más caro que adquirir permisos en el mercado internacional. Por ello, lo óptimo será combinar instrumentos de política

ambiental, energética y tecnológica, porque los estudios económicos muestran que los “vetos de opciones” (no utilizar una de las alternativas para reducir las emisiones, incluida la adquisición de permisos en el mercado internacional) llevan a costes mayores que la combinación de medidas (Edenhofer et al., 2009). Por otro lado, no todas las medidas tienen igual nivel de eficacia ni implican los menores costes de cumplimiento en todos los sectores, sino que algunas son más apropiadas en unos sectores que en otros. Por ejemplo, un sistema de comercio de emisiones en el sector transporte y, más aún, en el residencial, tendría costes de administración y cumplimiento elevados, arruinando así las posibles ventajas derivadas del uso de un instrumento económico.

Es bien sabido que la aplicación de precios en las políticas ambientales a través de instrumentos económicos (impuestos, permisos) permite conseguir los objetivos ambientales a coste mínimo. Disponer de una señal de precios para los GEI en todos los sectores es una condición necesaria porque consigue que los distintos actores internalicen los costes de los GEI en sus decisiones de producción y consumo. Pero puede no ser suficiente en algunos sectores, como el residencial, si esa señal es débil (por ser un factor más, y no el más importante en las decisiones de compra) y no llega claramente al consumidor final. Además, pueden existir fallos de mercado en la forma de ausencia de información, que hacen aconsejable complementar la señal de precios con instrumentos informativos y otro tipo de regulaciones convencionales. Además, la existencia de una externalidad tecnológica (derivado del carácter de bien público del cambio tecnológico) provoca que el precio asumible socialmente para el CO2 no sea suficiente para promover las tecnologías

<sup>1</sup> Considerando un precio del derecho de emisión de 20 euros por tonelada.

bajas en carbono, sobre todo cuando se trata de tecnologías en las primeras fases del proceso de cambio tecnológico. Por ello, es necesario un apoyo decidido a la I+D+i en estas tecnologías bajas en carbono<sup>2</sup>.

Concretamente, intensificar nuestra apuesta por las renovables, dedicando más recursos a la investigación básica y a su implantación, actuar decididamente para que el precio del CO<sub>2</sub> se pague en todos los sectores y mejorar su funcionamiento, supone ir en la dirección correcta. Estas políticas, además, pueden atajar otros puntos débiles (dependencia energética y vulnerabilidad) y fortalecer nuestra economía, con una reestructuración de los sistemas fiscales con los recursos procedentes de los precios del CO<sub>2</sub> y la aparición de nuevos sectores competitivos y de alto valor añadido. De hecho, esa reestructuración fiscal es lo que se conoce como reforma fiscal verde (sustituir impuestos distorsionantes por los recursos obtenidos con la subasta de permisos o mediante impuestos sobre GEI) y tendría efectos positivos sobre la reducción de emisiones o la implantación de tecnologías menos intensivas en emisiones, a un coste neto menor para la sociedad.

En suma, teniendo en cuenta la externalidad ambiental de las emisiones de GEI, la externalidad tecnológica y las barreras sectoriales, se hace necesario complementar el

instrumento de precios (en un contexto de reforma fiscal verde) con otros mecanismos. ¿Va el anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible en esa dirección?

### 3. El anteproyecto y la reducción de emisiones

Aunque el anteproyecto dedica un capítulo entero a este tema, otros apartados de la Ley se ocupan indirectamente de la reducción de emisiones. En el artículo 3, en el que se establecen los principios que deben guiar la “acción de los poderes públicos para impulsar la sostenibilidad de la economía española” figura la reducción de emisiones, indicando que “las Administraciones públicas adoptarán políticas energéticas y ambientales que compatibilicen el desarrollo económico con la minimización del coste social de las emisiones y de los residuos producidos”. Por tanto, puede considerarse a la reducción de emisiones como un objetivo transversal del resto de actuaciones que se establecen en el anteproyecto. Además existen otros capítulos del Título tercero que, bajo las rúbricas “Modelo energético sostenible”, “Transporte y movilidad sostenible” y “Rehabilitación y vivienda” tienen obvios efectos en términos de emisiones. No obstante, ciñéndonos al capítulo 2, la siguiente tabla señala el contenido de los artículos relacionados con la reducción de emisiones.

<sup>2</sup> No obstante, teniendo en cuenta los derrames (spillovers) que se producen en el proceso de cambio tecnológico y las elevadas inversiones que se necesitan para financiar las políticas tecnológicas, lo más apropiado sería implantar estas políticas al nivel jurisdiccional más elevado posible, en nuestro caso el europeo o internacional.

**Cuadro 1.** Artículos relativos a la reducción de emisiones (Título 3, Capítulo 2)

Artículo	Contenido
Artículo 108. Objetivo de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.	Se afirma que el Gobierno impulsará las medidas necesarias para cumplir con los objetivos de reducción de emisiones, en particular el establecido para 2020.
Artículo 109. Aumento de la capacidad de absorción de los sumideros Españoles.	Estímulo de la participación privada en la en el aumento de la capacidad de captación de carbono de los sumideros españoles, mediante el diseño y desarrollo de un sistema de información ágil, exhaustivo, preciso y eficaz. Además, las administraciones públicas promoverán directamente la creación de sumideros vinculados al uso forestal mediante diferentes medidas.
Artículo 110. Compensación de emisiones.	Las empresas y personas físicas que así lo deseen podrán compensar sus emisiones de CO <sub>2</sub> a través de distintos tipos de inversiones. Estas inversiones (cuya reducción de emisiones será verificada por la administración), no podrán utilizarse para cumplir con las obligaciones del sistema europeo de comercio de emisiones. “Esta compensación podrá tenerse en cuenta a efectos de lo dispuesto en los artículos 70 y 103 de la Ley 30/2007, de 30 de diciembre, de Contratos del Sector Público”.
Artículo 111. Constitución de un Fondo para la compra de créditos de Carbono.	Creación de un Fondo público para generar actividad económica baja en carbono y contribuir al cumplimiento de los objetivos del Protocolo de Kioto mediante actuaciones de ámbito nacional. Se adquirirán créditos de emisiones reducciones derivadas de proyectos realizados o promovidos por empresas en el marco de los Mecanismos de Flexibilidad del Protocolo de Kioto,
Artículo 112. Incremento de la deducción por inversiones medioambientales.	Incremento de la deducción por inversiones medioambientales.

## 4. Una valoración

Probablemente lo primero que hay que decir respecto al articulado del capítulo sobre emisiones del anteproyecto es que se trata de medidas ad-hoc, poco hilvanadas entre sí y con un impacto muy limitado en la reducción de emisiones. No parece existir un marco integrado de actuación en este ámbito: de hecho, el capítulo parece un cajón de sastre de lo que no se ha podido meter en otros apartados (sostenibilidad energética, movilidad sostenible). Creemos que el capítulo está algo vacío de contenido, pues los instrumentos pertinentes ya están legalmente establecidos (Sistema Europeo de Comercio de Emisiones) o considerados en otros documentos (Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia). En particular, la mención que se hace en el artículo 108 a la necesidad de aplicar instrumentos para cumplir con nuestro objetivo de reducción de emisiones de GEI en 2020 en el contexto de la UE es a la vez reiterativo de otras normativas europeas y nacionales e innecesario por su obviedad. Se echa en falta, en cambio, un artículo llave que asegure o simplemente mencione la coherencia interna entre las medidas propuestas en los artículos 109 a 112.

Con respecto a los instrumentos propuestos, y con la posible excepción del sector forestal, se trata, en general, de medidas tímidas y de poco calado, aunque sí apropiadas en el sentido de la combinación de instrumentos mencionada anteriormente. Los mecanismos que se detallan con más precisión son el Fondo de Carbono, las medidas voluntarias de compensación de emisiones y las deducciones fiscales por inversiones ambientales, de los que nos ocupamos a continuación.

Respecto al Fondo de Carbono propuesto, no se trata de una novedad sino de una reinterpretación de medidas y estrategias ya seguidas por el Gobierno español con anterioridad. Aunque la redacción del artículo no es clara, parece que nos encontramos ante un instrumento que pretende potenciar el uso de los mecanismos flexibles de Kioto por parte de entidades españolas. El objetivo es fomentar proyectos que lleven a menores emisiones globales de GEI, con reducciones que a la vez puedan usarse para garantizar el cumplimiento de los compromisos de emisiones de nuestro país. Aunque se trata de una medida útil interpretada en términos de complementariedad, creemos que fiar buena parte de las reducciones de sectores difusos a esta carta no es lo más adecuado (y es algo que parece implícito en el articulado). Seguiremos así sin abordar la reducción en los sectores difusos de la forma más coste-eficiente: con una señal adecuada de precios (vía impuestos). Además, como se ha demostrado en el propio funcionamiento real de los mecanismos flexibles hasta el momento, los costes de transacción y administrativos pueden ser muy elevados.

Por otro lado, las medidas voluntarias de compensación de emisiones tienen una eficacia limitada en las políticas de reducción de emisiones. Que la compensación sólo genere una recompensa con respecto a una mejor contratación pública, como en este caso, se antoja a priori como un incentivo modesto para realizar inversiones significativas.

Además, en este caso concreto puede existir un problema de eficiencia en la medida si sus costes administrativos de implantación y seguimiento son elevados, pues es necesario controlar su adicionalidad (es decir, si se hubieran hecho en ausencia de la política).

Pero quizá es más criticable lo que no está en el anteproyecto: instrumentos necesarios y que han sido defendidos históricamente por muchos economistas. Sorprende la ausencia de lo que supone un complemento esencial para las políticas existentes: la inversión en I+D+i, que además iría en la línea del cambio en el modelo productivo que se pregona en otras partes del anteproyecto. Sí que existe un artículo relativo a la I+D+i en energías renovables y eficiencia energética (101), pero se echa en falta alguna mención a la I+D+i en el ámbito más general de la reducción de emisiones, identificando objetivos, prioridades e instrumentos transversales y defendiendo la necesidad de marcos estables a largo plazo en este contexto.

Finalmente, el texto no avanza en la aplicación de una reforma fiscal verde, con un peso considerable de los instrumentos económicos que aporten una señal de precios y permitan reducir la imposición distorsionante sobre la renta o el trabajo. De hecho, el anteproyecto va en la dirección contraria, al establecer en el artículo 112 deducciones fiscales que son técnicamente gastos fiscales: las indeseadas subvenciones de los manuales de economía ambiental. Esto no excluye el hecho de que este tipo de instrumentos pueda ser muy eficaz en determinadas situaciones y para determinadas tecnologías (algunas de las renovables, por ejemplo). Por ello, sí a ciertas deducciones fiscales como parte de políticas tecnológicas y/o sectoriales pero no de forma generalizada, ya que esto resulta ineficiente desde casi todas las perspectivas<sup>3</sup>.

## Referencias

Edenhofer, O. et al. (2009) *The Economics of Decarbonization*. Potsdam-Institute for Climate Impact Research: Potsdam.  
<http://www.pik-potsdam.de/recipe>.

Ministerio de Medio Ambiente (MINAM) (2007) *Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia*. Madrid.

Del Río, P. (2009) "The empirical analysis of the determinants for environmental technological change: A research agenda". *Ecological Economics*, 68 (3), 861-878.

---

<sup>3</sup> Véase y del Río (2009) para un análisis teórico y empírico de las ineficiencias derivadas de una aplicación generalizada e indiscriminada de subvenciones.



# Pablo del Río

Científico Titular del Instituto de Políticas y Bienes Públicos del CSIC. Experto en economía del cambio climático, sistemas de promoción de renovables y políticas de cambio tecnológico, ha publicado decenas de artículos en las principales revistas académicas internacionales de estos campos. Asimismo, colabora activamente en diversos proyectos de investigación europeos.

[http://www.ipp.csic.es/Pi-esp/delrio\\_pablo.html](http://www.ipp.csic.es/Pi-esp/delrio_pablo.html)

# Xavier Labandeira

Catedrático de Economía de la Universidade de Vigo. Se ha especializado en el campo de la regulación del sector energético, y ha publicado en las principales revistas académicas de este ámbito. Autor de numerosos libros e investigador líder de proyectos del plan nacional, autonómicos y europeos, en la actualidad es Director de la Cátedra Iberdrola sobre Economía del Cambio Climático en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA).

<http://webs.uvigo.es/xavier>

# Las infraestructuras y los servicios de transporte

Germà Bel  
Universitat de Barcelona

El contenido de la LES en transporte tiene un carácter eminentemente declarativo. Aunque algunas orientaciones son correctas, no aborda los problemas prioritarios del transporte como la infrautilización del ferrocarril para el transporte de mercancías y la ineficiencia de la explotación de los aeropuertos.

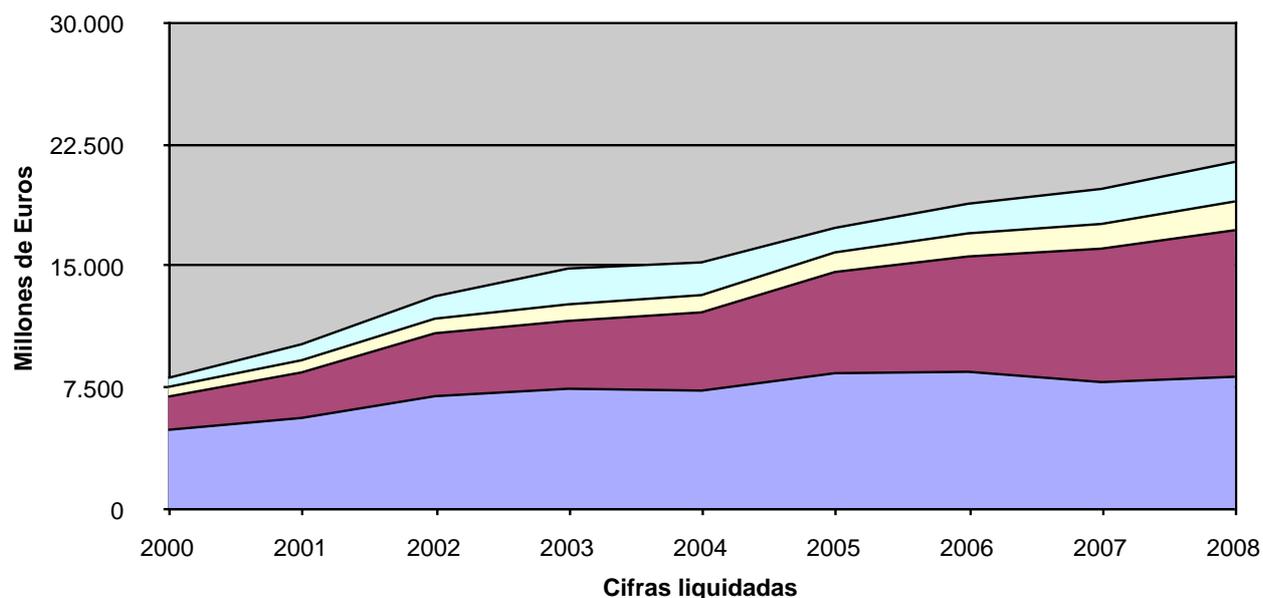
## 1 El diagnóstico

Acaba un período que ha sido 'prodigioso' para la inversión en infraestructuras de transporte interurbano, con fuertes aumentos en toda la década de los 2000, hasta superar el 2% del PIB en 2008. La carretera cedió protagonismo al ferrocarril, que debe su liderazgo a la extensión de la red de Alta Velocidad, la cual asume la gran mayoría de la inversión ferroviaria. En los modos no terrestres los puertos son superados por los aeropuertos, cuya inversión crece tan intensamente como la del ferrocarril: España fue el segundo país de la OCDE con mayor inversión en aeropuertos en 2006 y 2007, sólo tras EEUU en términos absolutos (aunque por delante en términos de PIB).

La inversión es exhibida por los gobiernos como aval para su política. Pero la política de transporte en España ha generado graves problemas de eficacia y de eficiencia, que han devenido los retos prioritarios a abordar. El ferrocarril ofrece un buen ejemplo de los problemas de eficacia; los aeropuertos ilustran fehacientemente los de eficiencia.

La principal aportación del ferrocarril en la movilidad in-terurbana es el transporte de mercancías, pues evita congestión en la carretera y reduce el impacto ambiental. Pero la cuota del transporte de mercancías por ferrocarril no ha dejado de disminuir en España: entre 2000 y 2007 cayó un más del 40%, porcentaje muy superior al 10% del conjunto de la UE - ver tabla 1 -. La gran inversión en ferrocarril en España (la mayor de UE en porcentaje del PIB) se ha correspondido con una peor contribución a la productividad y al bienestar social. Y el transporte de viajeros por ferrocarril no refleja grandes beneficios de tal esfuerzo inversor: su cuota en España ha descendido, mientras se mantenía estable en la UE. Los datos provisionales para 2008, con las últimas líneas de AVE ya en servicio, sugieren que la cuota del ferrocarril en pasajeros habría crecido entre tres y cuatro décimas (a gran coste económico); pero la cuota del ferrocarril en mercancías pierde entre dos y tres décimas adicionales, situándose por debajo del 4%.

## Inversiones en los distintos medios de transporte



No se incluyen transporte urbano ni por tubería  
Fuente: anuarios del Ministerio de Fomento para inversión.

■ Aéreo   
 ■ Marítimo   
 ■ Ferrocarril   
 ■ Carretera

### Cuadro 1. Cuota modal del ferrocarril en el transporte de mercancías y de viajeros

	2000	2005	2006	2007	2008*
<b>Mercancías</b>					
España	7,2%	4,7%	4,5%	4,1%	3,8% - 3,9%
Unión Europea	20,1%	17,7%	17,9%	18,0%	nd
<b>Pasajeros</b>					
España	5,7%	5,2%	5,4%	5,2%	5,5% - 5,6%
Unión Europea	7,4%	7,0%	7,2%	7,4%	nd

Nota: para 2008 se han estimado porcentajes a partir de la información en el Anuario de 2008 del Ministerio de Fomento.  
Fuente: ITF (2009).

**Cuadro 2.** AENA. Cifras económicas en millones €. RE/WLU en €

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Pasajeros	140,99	144,60	143,09	153,83	166,15	181,28	193,55	210,50	203,86	187,35	nd
Mercancías	6,18	5,83	5,76	5,81	6,38	6,16	6,14	6,27	6,30	5,64	nd
WLU total	147,17	150,43	148,85	159,64	172,53	187,44	199,69	216,77	210,16	192,99	nd
Ingresos	1437,8	1569,9	1656,1	1886,8	2088,1	2316,3	2615,3	2956,2	2986,5	Nd	nd
Resultado de explotación - RE	205,6	224,5	208,2	209,3	250,7	278,0	128,2	213,1	79,2	(220,1)	(331,6)
Resultado Financieros - RF	(6,5)	(20,3)	(49,5)	(65,2)	(138,2)	(180,3)	(219,3)	(264,1)	(321,3)	(212,8)	(266,1)
Resultado operativo - RO	199,1	204,2	158,7	144,1	112,5	97,7	(91,1)	(51,0)	(242,1)	(433,0)	(597,7)
RE / WLU (€)	1,4	1,5	1,4	1,3	1,5	1,5	0,6	1,0	0,4	(1,14)	nd

Notas: - ingresos: importe neto de la cifra de negocio

Pasajeros y mercancías en millones de unidades de carga, WLU (Work Load Units). En las WLU la equivalencia es de un pasajero por 100 kg. de carga [WLU= pasajeros + (kg. Mercancías/100)]

Fuente: memorias anuales de AENA e información suministrada por el Ministro de Fomento a la Comisión de Fomento del Congreso de los Diputados el 12 de enero de 2010

Vayamos a la eficiencia. El principal paradigma de los problemas en este campo es la inversión y gestión de los aeropuertos, a cargo del Ente Público AENA, dependiente del Ministerio de Fomento. En un sector donde la autofinanciación es la norma (excepto en aeropuertos pequeños y de localización aislada), y los mayores aeropuertos suelen registrar beneficios, AENA encabeza las pérdidas entre todos los gestores aeroportuarios. Más importante, su resultado operativo se deteriora continuamente, dado el peso creciente de los resultados financieros negativos (ver cuadro 2). Respecto a la eficiencia operativa, el ratio [rendimiento de explotación/unidad de carga] es muy relevante, y se degrada en los últimos años. Respecto a la ineficiencia en la inversión, tenemos en un extremo las grandes inversiones en Madrid-Barajas y Barcelona-El Prat, que no es posible recuperar con el modelo y cuantías de tasas vigentes, y que explican gran parte de las pérdidas del sistema. En el otro extremo, aeropuertos recientes como Burgos y Huesca-Pirineos, ambos con deuda acumulada superior a 60 millones de €, y cifras de tráfico ínfimas. La noción de eficiencia ha estado ausente tanto de la política de inversiones como de la gestión de los aeropuertos.

## 2 El contenido de la LES

El capítulo de transportes y movilidad sostenible de la LES se divide en tres secciones: (1) regulación económica; (2) planificación y gestión eficiente de las infraestructuras y los servicios del transporte; y (3) movilidad sostenible. En general, la LES contiene disposiciones meramente declarativas, con algunas excepciones que más adelante se indican.

En materia de regulación económica la LES declara unos objetivos correctos para la regulación del transporte (art. 113), favorables a la promoción de la competencia (art. 114), y ofrece algo más de concreción respecto a las obligaciones de servicio público (art. 115), que deben fundamentar las subvenciones a los operadores. De hecho, la aplicación de

los principios del art. 115 puede prevenir en el futuro situaciones como la reciente declaración por la UE de ilegalidad de las ayudas de explotación al AVE, al no ser servicios sometidos a obligaciones de servicio público. Menos probable es que tengan eficacia operativa per se los principios relativos a la regulación y la competencia, sobre todo al subsistir algunas incoherencias, como la previsión de la existencia de “Mercados en los que no es posible la competencia, reservados a un operador en exclusiva”. El principio de reserva en exclusiva (un monopolio legal) es difícil de compatibilizar con la promoción de la competencia.

El título de la sección segunda debería prescindir de los conceptos gestión y eficiente, pues se limita a hacer algunas consideraciones sobre planificación de infraestructuras y servicios de transporte. El art. 116 declara como objetivos de la planificación la promoción de la competitividad de la economía, la cohesión social y territorial, y la movilidad sostenible (¿no es quizás demasiado pedirlo todo a la vez, y con la misma prioridad?). Una virtud del art. 117, sobre prioridades de la planificación, es el énfasis en el transporte de mercancías por ferrocarril. Hay que saludar también el énfasis en la necesidad de conectar ferrocarril y puertos (letra c). Un defecto es que no contiene nada más. Otro es la ligereza con que se ha redactado el artículo: la letra a) dispone la adaptación de la red básica para hacer posible la circulación de trenes de mercancías de 750 metros, y tres letras después, la d) dispone la actuación sobre apartaderos, que es justamente lo necesario para el logro del punto a). No sería necesario introducir en la LES este tipo de actuaciones; las principales podrían estar efectuadas incluso antes de que la LES entre en vigor.

La sección tercera de la LES es más ambiciosa, y establece más previsiones operativas, como condicionar las ayudas al transporte metropolitano a la formulación de planes de movilidad sostenible (art. 122), y la promoción del transporte limpio al adjudicar contratos públicos (art. 125 y 126). Lástima que se incurra en contradicciones como

excluir de la aplicación de estas normas a los vehículos usados en instalaciones portuarias y aeroportuarias, especialmente apropiados para el uso de tecnologías limpias. Excesivamente detallista y contraria al principio de economía legislativa es la disposición adicional novena, que fija la metodología para el cálculo de costes de la utilización de los vehículos de transporte limpio, más apropiado del desarrollo reglamentario. Por último, se obvia totalmente la regulación de la demanda vía precios para fomentar la movilidad sostenible.

### 3 Propuestas alternativas y sugerencias

El contenido de la LES no aborda los principales retos de la política de transporte. En materia de eficacia y contribución a la productividad, la LES debe establecer el cambio en las prioridades inversoras, particularmente en el ferrocarril. Así, deberían reorientarse las prioridades de inversión del tren de alta velocidad a las actuaciones sobre la red convencional, para la promoción efectiva del transporte de mercancías y las cercanías. La ausencia en España de rutas de AVE que proporcionen beneficios sociales dados los requisitos de tráfico necesarios (De Rus y Nombela, 2007) justifica posponer, y en muchos casos suspender, estos proyectos, y abandonar el despropósito de ser el país europeo con más km. de alta velocidad. Los grandes beneficiados serían la eficacia y la eficiencia del sistema de transporte.

En materia de eficiencia la LES debe optar decididamente por la introducción de competencia entre aeropuertos, que existe de forma natural en los países europeos no sometidos a un modelo de gestión centralizada e integrada (Bel y Fageda, 2010). La ruptura del monopolio de AENA, introduciendo un modelo de gestión individual similar al de los países comparables, ayudaría a la eficiencia. También ayudaría establecer para cada aeropuerto una tarificación que refleje sus costes operativos, lo que permitiría que la demanda disciplinase la inversión, y por tanto la rentabilidad social de las inversiones efectuadas (lo mismo puede postularse para los puertos). Esto es compatible con la declaración de obligación de servicio público para los aeropuertos (no muchos) que evitan aislamiento, con los correspondientes subsidios, explícitos y transparentes. En el ámbito de la movilidad sostenible, la LES podría contemplar el uso de sistemas de precios e impuestos para regular la demanda, en casos de congestión o de ineficiencia ambiental. Sería apropiado establecer programas de incentivos a la aplicación de los peajes de congestión (Albalate y Bel, 2009), en el marco del apoyo a los planes metropolitanos de movilidad sostenible, con el correspondiente beneficio medioambiental y de movilidad. Asimismo, los impuestos sobre emisiones contaminantes serían una buena fórmula para desincentivar el uso de modos altamente contaminantes como el aéreo. Los recursos netos generados con este tipo de instrumentos deberían aplicarse al fomento de la movilidad sostenible y más respetuosa con el medioambiente.

Esta es sólo una muestra del tipo de propuestas que transformarían la LES, un proyecto eminentemente declarativos, en un instrumento que permitiría mejorar los problemas prioritarios que el transporte plantea ahora a la economía y la sociedad española.

### Referencias

- Albalate, Daniel & Germà Bel, 2009. "What local policy makers should know about urban road charging: Lessons from worldwide experiences", *Public Administration Review*, 69(5): 962-974.
- Bel, Germà & Xavier Fageda, 2010. "Privatization, regulation and airport pricing: An empirical analysis for Europe", *Journal of Regulatory Economics*, 37(2): 142-161.
- De Rus, Ginés & Gustavo Nombela, 2007. "Is investment in High Speed Rail socially profitable?", *Journal of Transport Economics and Policy*, 41(1): 3-23.
- ITF, 2009. *Trends in the Transport Sector 1970-2007*. OCDE/International Transport Forum.



# Germà Bel

Catedrático en la Universitat de Barcelona. Licenciado en Ciencias Económicas por la Universitat de Barcelona (1986), Master en Economía por la University of Chicago (1988), y Doctor en Economía por la Universitat de Barcelona (1993, Premio Extraordinario). Profesor visitante en Cornell University durante el año académico 2004-2005. Investigador visitante en Harvard University durante 2005-2006. Profesor invitado en la Barcelona Graduate School of Economics desde 2007. Investigador visitante en el European University Institute (Florence School of Regulation) durante mayo-julio 2009. Ha recibido el premio “William E. and Frederick C. Mosher Award” al mejor artículo académico de 2009 de la American Society for Public Administration. Ha publicado numerosos artículos en los áreas de Economía Política, Reforma Sector Público, Privatización, Regulación y Transportes e Infraestructuras.

<http://www.germabel.cat>

# Vivienda

José García Montalvo  
Universitat Pompeu Fabra e IVIE

El anteproyecto de Ley de Economía Sostenible dedica a la vivienda el capítulo IV del tercer título. Con el objetivo general de contribuir a cambiar el modelo productivo, el articulado presenta un conjunto de buenas intenciones y recopila medidas que ya fueron anunciadas con anterioridad. Desgraciadamente, no se presenta la evaluación del impacto económico previsto de estas medidas.

## Introducción

El sector inmobiliario español presenta un conjunto impresionante de anomalías cuando se realizan comparaciones internacionales. Primero, tiene un mercado de alquiler muy reducido, en torno al 11,5% de las viviendas principales. Esta tasa es especialmente baja si se compara otros países europeos como Alemania, Francia (con tasas superiores al 40%) o el Reino Unido (en torno al 30%). La tasa de viviendas vacías supera el 16%, una cifra excepcional. La accesibilidad de la vivienda se ha reducido notablemente en los últimos años y es la peor de nuestro entorno. En diciembre de 1997, el precio medio de la vivienda representaba 3,6 veces la renta disponible bruta media de los hogares, mientras que diez años después suponía 7,7 veces esa renta. El sector de la construcción llegó a representar, de manera directa, más del 18% del PIB y el crédito relacionado con el ladrillo (hipotecas, crédito a las actividades inmobiliarias y crédito a la construcción) llegó a absorber el 61% del total del crédito de la economía española. El desaforado crecimiento del sector de la construcción a partir del año 2000 produjo un espejismo productivo con una economía creciendo al 4% y una productividad menguante.

El gobierno plantea modificar el sesgo inmobiliario de la economía española a partir de la acción pública. En 2004 ya se argumentó la necesidad de cambiar el modelo productivo aunque no se tomaron medidas concretas en esta dirección. La lógica puramente política desaconsejaba intervenir en un sector que proporcionaba el 25% del crecimiento del PIB.

Por tanto, en la actualidad la gran novedad es que se están planteando algunas medidas, aunque sea demasiado tarde para prevenir la debacle del sector. Y aunque gran parte de las medidas que aparecen en la LES ya fueron anunciadas con anterioridad, la aparente aceptación gubernamental de principios fundamentales como el efecto inflacionario de las desgravaciones a la vivienda, supone un enorme salto adelante.

## Rehabilitar

El impulso a la rehabilitación se presenta como una alternativa para el mantenimiento de la actividad en el sector de la construcción ante la caída estrepitosa de la iniciación de viviendas. El objetivo es proporcionar estímulo a un sector muy intensivo en mano de obra.

Los incentivos a la rehabilitación de viviendas ligados a la eficiencia energética son recurrentes en el anuncio de medidas económicas del gobierno. Recordemos que en 2007

el gobierno anunció el Plan de Acción, para el periodo 2008-2012, de la Estrategia de Ahorro y Eficiencia Energética en España. Una de las medidas estrella del plan de ahorro energético de la entonces Ministra Narbona fue el estímulo del ahorro energético en el sector de la edificación. La rehabilitación integral y la renovación urbana también es una de las medidas estrella del Plan Estatal de Vivienda y Rehabilitación 2009-2012 aprobado en diciembre de 2008. El Plan también incluye ayudas RENOVE a la rehabilitación y la eficiencia energética. Por tanto, parece que el anteproyecto de LES insiste en lo que ya ha sido anunciado multitud de veces en el pasado. Y lo peor de todo es que no sabemos que impacto han tenido todas estas medidas en el pasado. En principio, y aunque se otorgue a la Administración pública la potestad para ordenar la rehabilitación de edificios que aparezcan en programas aprobados obligando a los propietarios a costear la reforma, estos estímulos pueden tener poco efecto. Es muy probable que en muchos de estos edificios haya propietarios con ingresos anuales inferiores a 2,5 veces el IPREM, sobre todo teniendo en cuenta el nivel actual del desempleo.

### Olvidar las desgravaciones

El anteproyecto de LES también recoge la desaparición de la posibilidad de desgravar por la compra de vivienda a partir de 2011 para contribuyentes con una base imponible superior a 24.107 euros. La propuesta de eliminar la desgravación a la compra de vivienda, aunque sea parcialmente, va en la dirección correcta para dejar de distorsionar el mercado con subvenciones que se trasladan al precio que pagan los compradores.

Otro tema diferente es el desplazamiento de la entrada en vigor de esta medida hasta 2011, que tiene por objeto incentivar el anticipo en la compra de viviendas para los contribuyentes que potencialmente perderán la desgravación. Su efectividad dependerá básicamente de la credibilidad que los contribuyentes asignen a esta propuesta pues, llegado el 2011, existirá una tentación irresistible a desdecirse y no eliminarla. De hecho esta hipótesis se ha visto confirmada en el caso de Estados Unidos. El gobierno norteamericano aprobó a principios de 2009 una desgravación de 8.000 dólares para la compra de primera vivienda, pero con una extensión temporal limitada: de enero a noviembre de 2009. Llegado el fin del periodo el senado estadounidense aprobó la extensión de esta desgravación hasta abril de 2010.

En segundo lugar es importante considerar las consecuencias de estas desgravaciones con fecha de caducidad. De nuevo podemos utilizar el caso de Estados Unidos. La credibilidad del anuncio consiguió el objetivo de adelantar las compras de muchos ciudadanos. Hasta noviembre de 2009 las ventas de viviendas aumentaron al mayor ritmo en los últimos tres años. Sin embargo, en diciembre las ventas cayeron un 16,7% frente a noviembre en tasa desestacionalizada. Por tanto incentivar la compra de vivienda durante 2010 a partir de la amenaza de la pérdida de la desgravación puede tener, si es creíble, un efecto positivo solo en el corto plazo.

Finalmente, incluso si la eliminación de la desgravación es creíble, existen muchos otros factores que los potenciales perdedores de las desgravaciones a partir de 2011 tienen en cuenta a la hora de adquirir su vivienda. El más importante es la evolución futura de los precios de la vivienda. Aunque la casuística es muy grande, supongamos una familia que está pensando comprar una vivienda de 85 m<sup>2</sup> al precio medio de 1.892 euros/m<sup>2</sup>. El préstamo es de 20 años a un tipo medio del 4% y la entrada es del 20%. Para poder conseguir esta hipoteca supongamos que el banco exige que los pagos no superen el tercio de la base imponible. Esto significa unos 28.000 euros y, por tanto, el comprador no podrá desgravarse si compra después de 2011. En principio no vamos a considerar el aumento en el IVA aplicable a partir de la segunda parte del año. En este caso, ¿es mejor comprar en 2010 o esperar a 2011? Pues depende de cuanto se espere que caigan los precios de la vivienda. Si los precios caen más de un 11,6% después del final de 2010 entonces es mejor esperar a comprar pasado el año 2011. En caso contrario es mejor comprar en 2010.

### Alquilar

El anteproyecto de LES equipara fiscalmente la deducción por alquiler respecto a la compra de vivienda. A partir de 2011 el arrendatario podrá deducirse el alquiler si tiene una base imponible inferior a 24.107 euros. Esta medida muestra por primera vez una voluntad decidida por incrementar el exiguo parque de viviendas en alquiler en España. Desde 1985 todos los gobiernos han mantenido una retórica clara a favor del alquiler (que disminuía su peso con fuerza) mientras introducían desgravaciones y ventajas para la compra de viviendas. El anteproyecto de LES pone una primera piedra en lo que podría suponer, por fin, un cambio sustancial en el tradicional apoyo fiscal a la compra de viviendas frente al alquiler. Sería necesario profundizar más en esta dirección con medidas como las incluidas en el documento de FEDEA "Por un mercado de la vivienda que funcione: una propuesta de reforma estructural".  
<http://www.crisis09.es/vivienda/>

Por el lado de la oferta de viviendas en alquiler el anteproyecto de LES sigue apostando erróneamente por reducir el rendimiento neto imputable fiscalmente al arrendamiento de viviendas. La LES propone que la reducción pase del 50% al 60%. La reducción del 100% se aplicará a jóvenes con edades comprendidas entre 18 y 30, lo que implica una reducción de la edad máxima que está en la actualidad en 35 años. En la situación actual del mercado inmobiliario, donde muchos inversores tienen problemas para vender sus propiedades inmobiliarias, la oferta de alquiler tiene incentivos suficientes sin necesidad de consumir recursos públicos. Además existen otras medidas más eficaces (como mejorar la seguridad jurídica de los propietarios) que aumentar la oferta de viviendas en alquiler sin recurrir a la reducción del rendimiento neto. Esta reducción no incentiva tampoco que afloren el 54% de los alquileres sumergidos que Gestha estima que existen en España, pues no pagar es siempre mejor que pagar el 40% de los alquileres efectivamente percibidos. Sorprende que tres años después de la entrada en vigor de la Ley de Prevención del Fraude Fiscal la reducción del fraude por

alquileres no declarados haya sido de tan solo 3 puntos porcentuales. También sorprende que todavía no se haya aprobado la normativa que permita aplicar la medida estrella de la Ley de Prevención del Fraude: la obligación de las compañías de electricidad, agua y gas de facilitar los consumos de los inmuebles aparentemente desocupados.

## Informar

Otro aspecto positivo del anteproyecto de LES es el recogido en el artículo 130 que establece que el gobierno central, con la colaboración de otras administraciones, impulsará la creación de dos bases de datos: un censo de construcciones, edificios y viviendas desocupadas y de los precisados de mejora o rehabilitación; y un mapa de zonas urbanas obsoletas, desfavorecidas o en dificultades. No queda claro si estos datos serán simplemente un corte transversal o se actualizarán regularmente.

Sin embargo no parece que exista preocupación por mejorar y dotar de transparencia a otros indicadores fundamentales para el seguimiento del mercado inmobiliario como por ejemplo el precio de la vivienda. Los indicadores de precios disponibles en la actualidad son muy deficientes y no reflejan con fidelidad la situación de los precios en un momento determinado. También existen problemas en la interpretación de la relación entre visados y certificados; enormes divergencias entre métodos alternativos del cálculo del inventario de viviendas nuevas sin vender; desconocimiento de la evolución de los precios de los nuevos alquileres (no afectados por la prórroga forzosa hasta los cinco años y la actualización de las rentas que aparece en el epígrafe de alquileres del IPC); etc. La mala calidad y opacidad de las estadísticas inmobiliarias en España es impropia de un país desarrollado en el que el sector de la construcción residencial tiene un peso importante en la economía.

## Camuflar

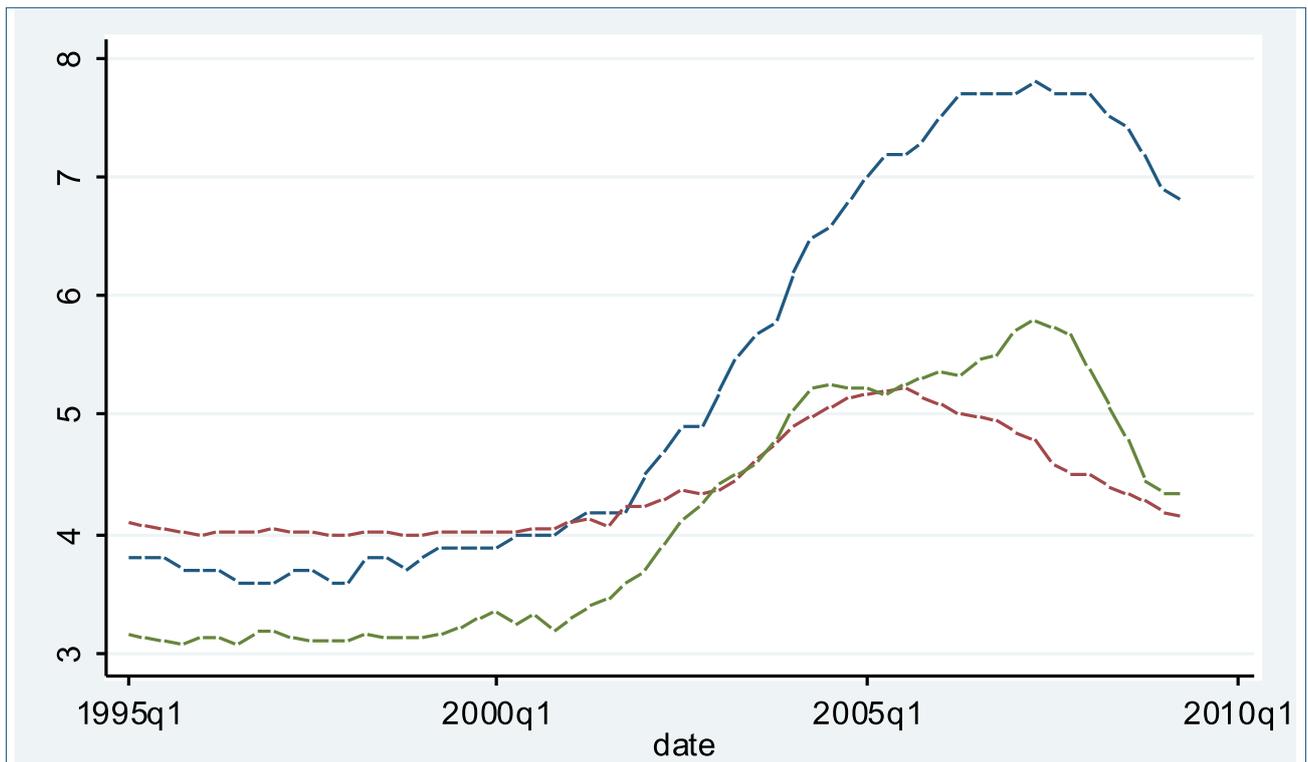
En lo relativo a temas inmobiliarios la parte más novedosa del proyecto de LES es la Disposición Final segunda de modificación de la Ley del Suelo de 2008. Esta disposición permite que el suelo urbanizable delimitado se valore según las reglas de la Ley del Suelo de 1998 hasta 2013 en lugar de aplicar las nuevas reglas a partir de 2010 como prevé la ley del suelo de 2008. De esta forma se permite el aparcamiento especulativo del suelo urbanizable durante tres años más sin que se tenga los efectos en su valoración previstos en la ley del suelo actual. Esta modificación tiene por objeto camuflar las pérdidas que la aplicación de la nueva normativa produciría sobre los balances de empresas inmobiliarias y bancos. Recordemos que el crédito del sector financiero a las empresas inmobiliarias supera los 300.000 millones de euros. Según algunas estimaciones entre 80.000 y 100.000 millones de euros corresponden a créditos para la compra de suelo. Retrasar el reconocimiento de estas pérdidas camuflando durante más tiempo la caída en el precio de los terrenos dificultará que las entidades financieras limpien sus balances y que las empresas inmobiliarias normalicen su actividad.

## Conclusiones

El anteproyecto de LES continúa con la tónica frecuente del gobierno actual de anuncios de grandes paquetes de medidas llenas de buenas intenciones (Plan Dinamizador de la Productividad, Programa Nacional de Reformas, las 170 medidas urgentes de 2007, etc.) pero de las que poco se oye hablar tras su aprobación y consiguiente reflejo mediático. Con estos antecedentes nada garantiza que haya información sobre el impacto de la LES en el ámbito de la vivienda y la rehabilitación. Además algunas de las medidas propuestas por la LES parecen considerar como supuesto implícito que el sector inmobiliario español recuperará su esplendor habitual en poco tiempo. El gráfico 1 muestra que el proceso de ajuste entre precios y renta de las familias en España avanza muy lentamente y todavía le queda bastante camino por recorrer.

Con todo, el mero hecho de consagrar la eliminación de la desgravación de la vivienda y la equiparación de la desgravación por compra y alquiler suponen avances conceptuales sin precedentes en la política fiscal española desde la llegada de la democracia.

## Ratio precio sobre renta familiar: comparación internacional (Gráfico 1)



Fuente: Banco de España, Halifax (Reino Unido), NAR y Census Bureau (USA).

— Precio/renta familiar (España) — Precio/renta familiar (RU)  
— Precio/renta familiar (USA)



# José Antonio García Montalvo

Catedrático del Departamento de Economía y Empresa de la Universitat Pompeu Fabra (UPF) y Profesor Investigador del IVIE. Sus áreas de especialización son el mercado inmobiliario, la transición de los jóvenes del sistema educativo al mercado laboral y el desarrollo económico, con especial referencia al efecto de los conflictos sociales. Ha sido consultor, entre otros, del Banco Mundial, de la OCDE y del Banco Interamericano de Desarrollo. Entre sus publicaciones se cuentan once libros y más de 80 artículos. Su último libro es Análisis de la sobrecualificación y la flexibilidad laboral (2009). También es autor del libro De la quimera inmobiliaria al colapso financiero (2008) y editor del libro El análisis experimental de la ayuda al desarrollo (2008). Sus artículos se han publicado en revistas como American Economic Review, Economic Journal, the Review of Economics and Statistics, Journal of Development Economics y Applied Psychology, entre otras.

<http://www.econ.upf.edu/~montalvo>

# Justicia y agencias reguladoras

Pablo Salvador Coderch  
Universitat Pompeu Fabra

A Santos Pastor Prieto, in memoriam.

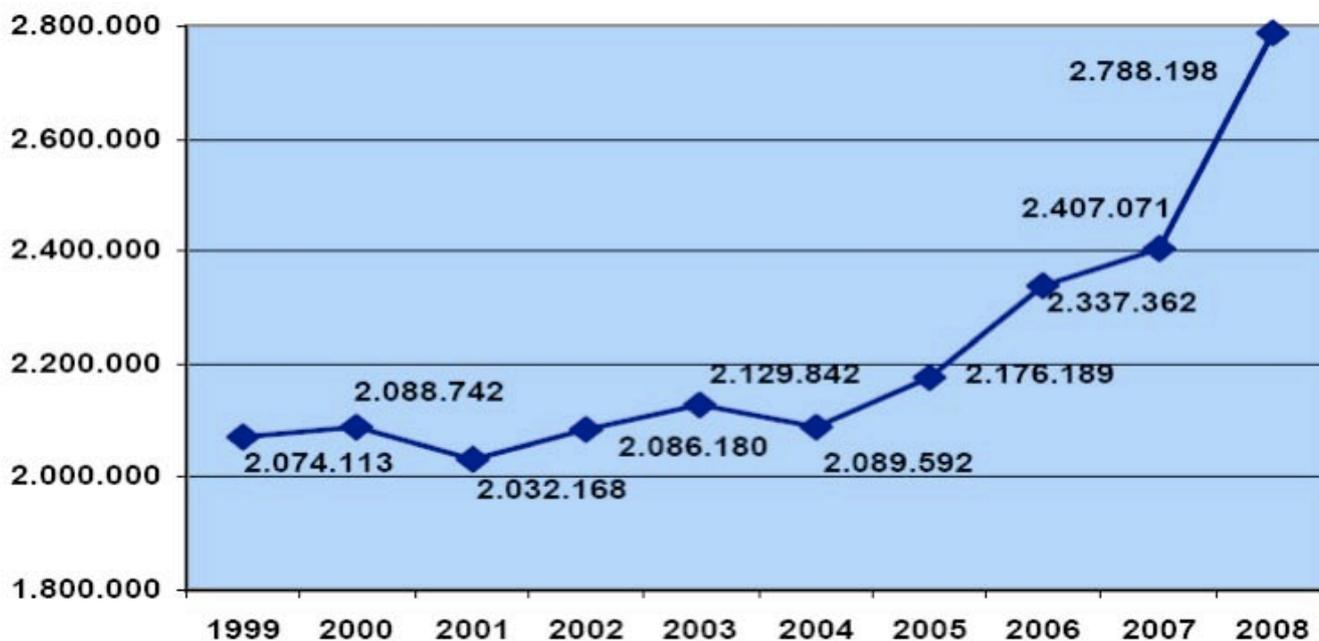
La Justicia española está colapsada porque legisladores y gobiernos le atribuyen funciones regulatorias. Al efecto, el debate sobre agencias reguladoras previstas por la LES, como la Comisión de Propiedad Intelectual, podría señalar un necesario cambio de tendencia: urge desjudicializar y despenalizar cuestiones, así como despolitizar la Justicia misma.

2008 fue un pésimo año para la Justicia española. La tasa de congestión de nuestros Juzgados y Tribunales - el cociente que ofrece la suma de asuntos pendientes a inicios de año más los nuevos registrados durante su transcurso dividido por el número de los resueltos en el mismo periodo- fue, al acabar el año, de 1,32.

Si analizamos la situación desde el 1 de enero de 2000 hasta finales de 2008, veremos que, en la primera fecha, había 2.074.113 asuntos en trámite en todas las jurisdicciones y el 31 de diciembre de 2008, 2.788.198, con una agravación marcada desde 2004 (véase el gráfico adjunto, tomado de **La Justicia Dato a Dato. Año 2008. Estadística Judicial**. Consejo General del Poder Judicial, pág. 41).

La tasa de 2008 se distribuía desigualmente entre jurisdicciones: en la penal era mala, 1,17, pero en la contencioso-administrativa, que había mejorado - disminuido - a mediados de la década, se disparó en su segunda mitad y alcanzaba en 2008 un horrible 2,32.

## Asuntos en trámite al final de año en todas las jurisdicciones



Fuente: La Justicia dato a dato. Año 2008, p. 41.

El retraso de la Ley - The Law's delay - sigue siendo, pues, el problema principal de la Justicia española, el primero que hay que abordar y solucionar.

Hay remedios de demanda y de oferta. Del lado de la demanda, el ruego a los políticos con mando en plaza es ¡contención, por favor!: no pueden ustedes judicializarlo todo, no pueden penalizarlo casi todo, no pueden politizar la justicia misma hasta los tuétanos.

Y del lado de la oferta, la clase política deberá rehuir la tentación de pretender convertir a la Justicia en una agencia reguladora, como si en lugar de cumplir con su función natural de juzgar, fuera la herramienta universal y primaria de implementación de políticas sociales. En el Proyecto de Ley de Economía Sostenible, se incubaba un posible mal ejemplo de lo anterior: si el parlamento decide que los jueces compartan con la futura Comisión de Propiedad Intelectual sus funciones de agencia reguladora, la tasa de congestión judicial aumentará.

Empecemos con la demanda: primero, no hay que judicializarlo todo. Por ejemplo, la atribución, en 2003, de competencias sobre multas de tráfico a los juzgados de lo contencioso-administrativo los colapsó. Cabría centrar la mayor parte de la revisión judicial pormenorizada en los casos en los cuales la Administración sancionadora no se hubiera molestado en preconstituir pruebas fiables (como fotografías) y se basara en la presunción de veracidad de los agentes de la autoridad. Luego, muchas materias pueden desjudicializarse, como ahora el Registro Civil: ¿por qué no se establece el divorcio notarial por mutuo consentimiento cuando no haya terceros menores de edad afectados?, ¿por qué no atribuir competencias sobre ejecuciones judiciales a agencias especializadas?

Segundo, no hay que penalizarlo todo, las infracciones de tráfico, las relaciones de pareja, los accidentes negligentes, etc. La reducción de los accidentes de tráfico mortales en carretera a 1.897 en 2009, cuando cinco años antes habían sido 3.993 es un logro del gobierno (Balance de Seguridad Vial - 2009. Dirección General de Tráfico, p. 2). Pero ¿era necesario conminar con penas de prisión de tres a seis meses, o con multa, y con trabajos en beneficio de la comunidad "al que condujere un vehículo de motor (...) en los casos de pérdida de vigencia del permiso (...) por pérdida total de los puntos asignados legalmente" (art. 384 del Código Penal)? Probablemente había alternativas administrativas igualmente beneficiosas en vidas salvadas, pero menos costosas, como la multa, la generalización del comiso del vehículo (art. 381.3) o su retención temporal, fuera quien fuese su propietario y salvo caso de robo. ¿Por qué había en 2008 más presos en España (73.687) que en Francia (59.655), un país similar y con mayor población? (World Prison Population List (eighth edition), 2008. King's College London – International Centre for Prison Studies, p. 5). En el deber del gobierno está su récord en número de presos, la cifra más alta del último medio siglo. Y, en 2009, ha seguido empeorando (76.090, 157 por cada 100.000 habitantes. "Crece el número de reclusos, pero menos": El País, 25.1.2010. www.elpais.com).

En tercer lugar, no hay que politizarlo todo, pues, al hacerlo así, despilfarramos capital humano en desprecio interesado del ideal maxweberiano de la burocracia, neutral e integrada con criterios predominantes de mérito y capacidad. Un ejemplo de libro es el sistema actual de nombramiento de los 12 vocales judiciales del Consejo General del Poder Judicial, la agencia reguladora de los jueces. El art. 127.1 de la Constitución Española de 1978 prohibió a los jueces y magistrados "pertenecer

a partidos políticos o sindicatos”, pero - en asombrosa constitucionalización del fraude de ley - les permitió constituir asociaciones profesionales. Se crearon, claro, y las dos más significadas son correas de transmisión de los dos grandes partidos políticos. La ley actual, de 2001, otorga a las asociaciones de jueces un papel dominante en la presentación de candidatos al Consejo, tres por plaza (art. 112 de la Ley Orgánica del Poder Judicial). Como los vocales han de ser votados, seis por el Congreso y seis por el Senado, por mayoría de 3/5, el gobierno negocia con la oposición los nombres de los doce agraciados. El resultado, también cantado, es que, en el actual Consejo, once vocales judiciales pertenecen a alguna de las dos asociaciones más pantográficas de los programas partidarios, sólo uno está afiliado a otra más centrista y equidistante del poder político y ninguno es independiente. El desperdicio es manifiesto: la mitad de los jueces y magistrados no pertenecen a ninguna asociación y la tercera parte de los asociados está afiliado a una asociación moderada. El sistema centrifuga talento con daño para todos, pues mucha gente de primer nivel queda fuera del juego. ¿No sería preferible permitir que los jueces y magistrados votaran directamente a tres o cinco candidatos en listas abiertas?

En el lado de la oferta, las reivindicaciones tradicionales de los jueces son que se doten más plazas (en 2008, había 4674, pero muchas estaban vacantes) y se asignen más recursos. Por su parte, el Ministerio de Justicia, en inepta confusión del concepto de “gasto” (el que se realiza para cualquier cosa) con el de “inversión” (asignación de recursos a la adquisición de capital físico o a la mejora del humano), proclamó el pasado 7 de octubre y ante la convocatoria de huelga realizada por la Asociación Profesional de la Magistratura: “Este gobierno es el que más ha invertido en Justicia” (Ministerio de Justicia. Notas de prensa, 7.10.2009, [www.mjusticia.es](http://www.mjusticia.es)). No es esto. El buen camino de la inversión es el abierto por la reforma de la oficina judicial, todo un éxito, pues permite que una sola oficina gestione varios juzgados. Faltan cosas tales como que, por fin, los jueces de este país puedan tener acceso informático al contenido de todos los procedimientos que tramitan sus compañeros. No es difícil: lo consigue en el acto cualquier director de una sucursal bancaria con nuestras cuentas corrientes en otra sucursal del mismo banco. Otra medida benéfica sería reducir el actual abanico salarial, incrementando los salarios de los jueces a partir, por ejemplo, de su ascenso a magistrado. Ello incrementaría la independencia judicial, pues magistrados razonablemente pagados tendrían pocos incentivos a moverse de su plaza, circunstancia frecuentemente aprovechada para pasar a los candidatos por un filtro ideológico. Por fortuna, muchos cambios se producen por rigurosa antigüedad, como el acceso a los Juzgados Centrales de Instrucción de la Audiencia Nacional. Sería preferible un cedazo de mérito, desde luego, pero la alternativa tremenda del juicio de idoneidad política me recuerda que lo mejor es enemigo de lo bueno.

En políticas de oferta es crucial que la clase política española cese en su empeño de convertir a la Justicia española en una agencia reguladora: los jueces tienen ventajas comparativas para juzgar (“deliberar acerca de la culpabilidad de alguien, o de la razón que le asiste en un asunto, y sentenciar lo procedente”, RAE), con la ley en la mano. Pero no están bien situados para hacer de agencia reguladora, ni, en general, para implementar políticas sociales.

Un ejemplo: en la pasada década, los dos grandes partidos políticos de este país acordaron medidas de todo orden para atajar la violencia contra la Mujer. Como buena parte de ellas eran penales y sólo un juez o tribunal puede meterle a usted, lector, en la cárcel, el resultado fue que la Justicia española fue convertida en una agencia reguladora más de protección de la Mujer. Y, naturalmente, funciona fatal. Compruébenlo, por favor: las probabilidades que tiene un imputado por violencia contra la Mujer de ser condenado en primera instancia dependen de qué tribunal le enjuicia, como denuncian las frías y sobrecogedoras estadísticas de 2008. Del total de asuntos resueltos por los Juzgados de Violencia contra la Mujer, un 78,2 % acabó con sentencia condenatoria, mientras que si lo hizo un Juzgado de lo Penal, el porcentaje de condena se redujo a un 52,2 % (La Justicia Dato a Dato. Año 2008. Estadística Judicial. Consejo General del Poder Judicial, p. 65). Ciertamente luego las Audiencias Provinciales amortiguan el dislate, pero ¿A qué otra agencia reguladora del país se le permitiría tamaña discrepancia en la aplicación de la ley? ¿Por qué las órdenes de alejamiento están mucho más motivadas que las denegatorias?

En The World Justice Project – Rule of Law Index 2.0. ([www.worldjusticeproject.org](http://www.worldjusticeproject.org), 2009), un proyecto influyente que analiza a 35 países que incluyen al 45% de la población mundial, los índices sobre fiabilidad, independencia y eficiencia del sistema judicial español no son malos, pero quedan por debajo de los de otros países de análogo nivel económico y cultural. Podemos mejorar. ¿Pero cómo?

Una comisión, presidida por un magistrado jubilado, reconocidamente independiente, y compuesta por seis miembros más podría llamar a capítulo a los operadores jurídicos y elaborar en pocos meses un programa de medidas concretas en línea con las propuestas en este artículo o con otras más acertadas. Ley tras ley, código tras código deberían ser diseccionados para desjudicializar, despenalizar y despolitizar. No es misión imposible: mejoraríamos en el índice que acabo de mencionar y en otros similares. Y la gente lo notaría. De qué manera.

# Pablo Salvador Coderch

Catedrático de derecho civil en la Universitat Pompeu Fabra de Barcelona y socio de Cuatrecasas, Gonçalves Pereira. Especialista en derecho de daños y derecho de contratos, sus contribuciones más recientes a estos ámbitos pueden consultarse en la revista electrónica InDret y en el Tratado de Responsabilidad Civil del Fabricante, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2008. Autor de publicaciones sobre técnica legislativa y organización de la justicia. Miembro del American Law Institute y de la International Academy of Comparative Law. Ha participado en arbitrajes internacionales y en la redacción de proyectos legislativos.

[http://works.bepress.com/pablo\\_salvador\\_coderch](http://works.bepress.com/pablo_salvador_coderch)

# Mercado de trabajo

Autores: Promotores de la Propuesta  
para la Reactivación Laboral

[http://www.crisis09.es/propuesta/?page\\_id=33](http://www.crisis09.es/propuesta/?page_id=33)

Hace algunos meses, durante el proceso de elaboración y presentación de la LES, el Gobierno alimentó un curioso debate contraponiendo la necesidad de un “cambio de modelo productivo” a la de la reforma laboral. La línea de argumentación entonces era que el elevado desempleo y el fuerte impacto de la crisis sobre el empleo en la economía española era el resultado de una “estructura productiva” sesgada hacia actividades inmobiliarias, que eran las que más habían sufrido la crisis, y que, no teniendo esta un origen “laboral”, no era necesario acometer ninguna reforma laboral para salir de la recesión y volver a una senda de crecimiento económico sostenido. De hecho, parecía que el Gobierno se abonaba a la tesis según la cual el crecimiento se genera mediante políticas macroeconómicas y cambios en la regulación de los mercados, incluido el de trabajo, no pueden contribuir a elevar el potencial de crecimiento.

Este enfoque, junto con la idea de que cualquier reforma laboral debe ser consensuada y, por tanto, debería ser el resultado de un acuerdo entre los agentes sociales en el marco del diálogo social, justificaron que en la LES no se incluyera ninguna medida de tipo laboral. No obstante, resulta difícil concebir que una economía con una tasa de desempleo de casi un 20% y un crecimiento de la productividad tan bajo como el registrado desde mediados de los años 1990, pueda ser “sostenible” y, sin duda, la separación entre regulación laboral y crecimiento económico que habitualmente se defiende en muchos círculos es un craso error.

Si bien desde la elaboración de la LES el Gobierno parece haber variado su postura con respecto a la reforma laboral y ha comunicado a los agentes sociales un conjunto de líneas de actuación, ([http://www.crisis09.es/propuesta/?page\\_id=961](http://www.crisis09.es/propuesta/?page_id=961)) para su discusión en el marco del diálogo social, que deberían conducir a una mejora del funcionamiento del mercado de trabajo, sigue manteniendo una posición ambivalente sobre cuál debería ser el papel de la reforma laboral a la hora de “sustentar” la economía. Es cierto que en dicho documento se señalan dos problemas estructurales de la regulación del mercado de trabajo, la dualidad contractual y la falta de articulación y adaptabilidad de los convenios colectivos, y una deficiencia de las políticas activas del mercado de trabajo, su escasa eficacia, que resulta especialmente grave en la coyuntura actual. Pero también es cierto que, para abordar estos problemas, se sigue recurriendo al tipo de medidas que en el pasado se han mostrado muy poco útiles para resolver las deficiencias que, en relación con el empleo, la productividad y la igualdad, muestran las políticas de empleo y la configuración institucional del mercado de trabajo español.

Las líneas de actuación para la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo que se están considerando para su discusión con los interlocutores sociales en el marco del diálogo social se han enunciado en relación a ocho objetivos:

- 1** - Reducir la dualidad y la temporalidad de nuestro mercado laboral.
- 2** - Favorecer el empleo de los jóvenes.
- 3** - Reforzar los Servicios Públicos de Empleo y mejorar la intermediación laboral.

- 4** - Revisar la actual política de bonificaciones a la contratación.
- 5** - Conseguir mayor flexibilidad interna reformando la negociación colectiva.
- 6** - Seguir avanzando en la igualdad y no discriminación en el trabajo entre hombres y mujeres.
- 7** - Mejorar el control de los procesos de incapacidad temporal.
- 8** - Fomentar el uso de la reducción de jornada como instrumento de ajuste temporal del empleo.

Así, con la retórica habitual, se han agrupado varias líneas de actuación que no resultan fundamentales para resolver los problemas estructurales de la regulación del mercado de trabajo español (2, 6 y 7), algunas medidas de eficacia dudosa dado el contexto institucional del mismo (4 y 8), y llamadas de atención a los interlocutores sociales sobre tres de las cuatro puntos fundamentales, olvidando la mejora del diseño y financiación de las prestaciones por desempleo, en los que debería centrarse la reforma laboral (1, 3 y 5). El riesgo es evidente: dada la urgencia en desarrollar la reforma y las enseñanzas de la experiencia pasada en cuanto al diálogo social, resulta muy probable que esta reforma olvide los puntos fundamentales, más conflictivos, y se centre en medidas puntuales de escaso alcance. Si bien el Gobierno señala, en ocasiones con acierto, el origen de los problemas fundamentales, no ha planteado de forma suficientemente precisa como deberían resolverse, dejando una vez más la solución de los mismos a los agentes que los han venido alimentando durante los últimos 25 años.

Por ejemplo, la forma en que el documento sugiere que se aborde el problema de la dualidad contractual, especialmente perjudicial para el crecimiento de la productividad y, por tanto, para la “sostenibilidad”, consiste en abundar en la modificación de los costes relativos de los contratos temporales e indefinidos mediante una definición más estricta de los contratos temporales y subiendo las cotizaciones sociales y de las indemnizaciones por finalización de contrato, en el caso de los contratos temporales. Aparte de resultar especialmente inoportunas, estas medidas olvidan que la discusión debería centrarse en dos preguntas: 1) ¿Para qué queremos un mercado de trabajo dual?, y 2) Dado que no parece existir alguna respuesta razonable a esta pregunta, ¿Cómo eliminar la dualidad? En relación con el contrato indefinido, solo se sugiere la mayor utilización de su modalidad de fomento del empleo que, introducida en 1997 y a pesar de bonificaciones sustanciosas, no ha sido ninguna solución a la elevada temporalidad por la principal razón de que, en la práctica, impone unas restricciones formales a los despidos por causas objetivas similares a las del contrato indefinido ordinario.

Por lo que respecta a la eficacia de las políticas activas del mercado de trabajo (2 y 3), esta es una línea de actuación que no debe producir, en principio, muchas objeciones.

Pero se olvida que los dos principales instrumentos mediante los cuales puede mejorar la eficacia de los programas de formación y de intermediación laboral es la evaluación rigurosa de sus efectos económicos y un diseño y financiación de estos programas en función de los resultados de dicha evaluación. Como en procesos anteriores de reforma de los servicios públicos de empleo, la introducción de mecanismos de evaluación de las políticas activas, como parte fundamental de su diseño, se sigue considerado innecesaria, a tenor de las políticas de empleo que se están contemplando en estas áreas.

Finalmente, por lo que respecta a la reforma de la negociación colectiva, al menos, desde 1997 los interlocutores sociales han reconocido las deficiencias de su estructura, contenidos y articulación. Desde entonces, se han producido pocos avances en la solución de estos problemas. En este campo el Gobierno ahora repite las valoraciones negativas habituales del sistema español de negociación colectiva, pero declara respetar “plenamente la autonomía colectiva de los interlocutores sociales y reconocer una vez más el carácter bilateral de estas cuestiones”. Casi simultáneamente, a los pocos días de que la propuesta de reforma laboral del Gobierno se materializara en un documento oficial, los interlocutores sociales alcanzaron un acuerdo marco para la negociación colectiva durante el periodo 2010-2012. En dicho acuerdo, se fijan pautas salariales, manteniéndose la aplicación de una cláusula de revisión salarial al final del periodo. Se repite, así, la manera en la que los interlocutores sociales han respondido en el pasado a varios intentos de modificar la estructura y contenidos de la negociación colectiva. En 1994 tras una reforma profunda del Estatuto de los Trabajadores que los facultaba para abordar dicha modificación y, de nuevo, en 2002 ante un intento del Gobierno, finalmente fallido, de alterar la regulación de la negociación colectiva, la respuesta fue intercambiar crecimientos salariales menores a cambio de dejar la estructura, contenidos y articulación de la negociación colectiva inalterada. No parece descabellado pensar que la experiencia se repetirá una vez más y se corroborará nuevamente que sin una modificación de la regulación en relación a la eficacia general automática de los convenios colectivos y la aplicación de las cláusulas de descuelgue, la ultraactividad de los mismos y su articulación, difícilmente se conseguirán convenios colectivos más fácilmente adaptables a condiciones cambiantes y proclives a la flexibilidad interna, tal y como pretende el Gobierno.

En definitiva, por una parte, es un avance significativo que el Gobierno haya situado la necesidad de una reforma laboral en un lugar más central de su estrategia en búsqueda de una “economía sostenible”. Por otra parte, el enfoque con el que se propone abordar dicha reforma reproduce ideas y formas del pasado, que se han manifestado claramente ineficaces. Conviene, además, tener en cuenta que, dada la naturaleza complementaria de muchas de las reformas estructurales que son necesarias llevar a cabo, sin una reforma laboral en profundidad es probable que la eficacia de otras medidas contempladas en la LES resulte muy mermada. Esperemos que ésta no sea de nuevo otra oportunidad perdida.

# Sanidad

Luis Garicano<sup>1</sup>  
London School of Economics y FEDEA

La Ley de Economía Sostenible no hace referencia al sistema sanitario. Sin embargo, asegurar la sostenibilidad del sistema sanitario es crucial para la sostenibilidad del estado del bienestar. El sistema, en la actualidad, no provee ni a los pacientes, ni a los médicos, ni a los administradores los incentivos para tomar las decisiones adecuadas.

## 1 El problema: el sistema sanitario español no es sostenible a futuro

El sistema sanitario parte de una buena situación. La esperanza de vida de los españoles es la más alta de Europa (1,3 años superior al promedio)<sup>2</sup>, los resultados clínicos están al nivel de los países más avanzados (mismas tasas de supervivencia al cáncer que en Suecia, Francia o Alemania<sup>3</sup>) y su coste es de los 4 más bajos en EU-15 en términos de gasto total sobre el PIB y el segundo más bajo si lo comparamos en términos de gasto per cápita<sup>4</sup>.

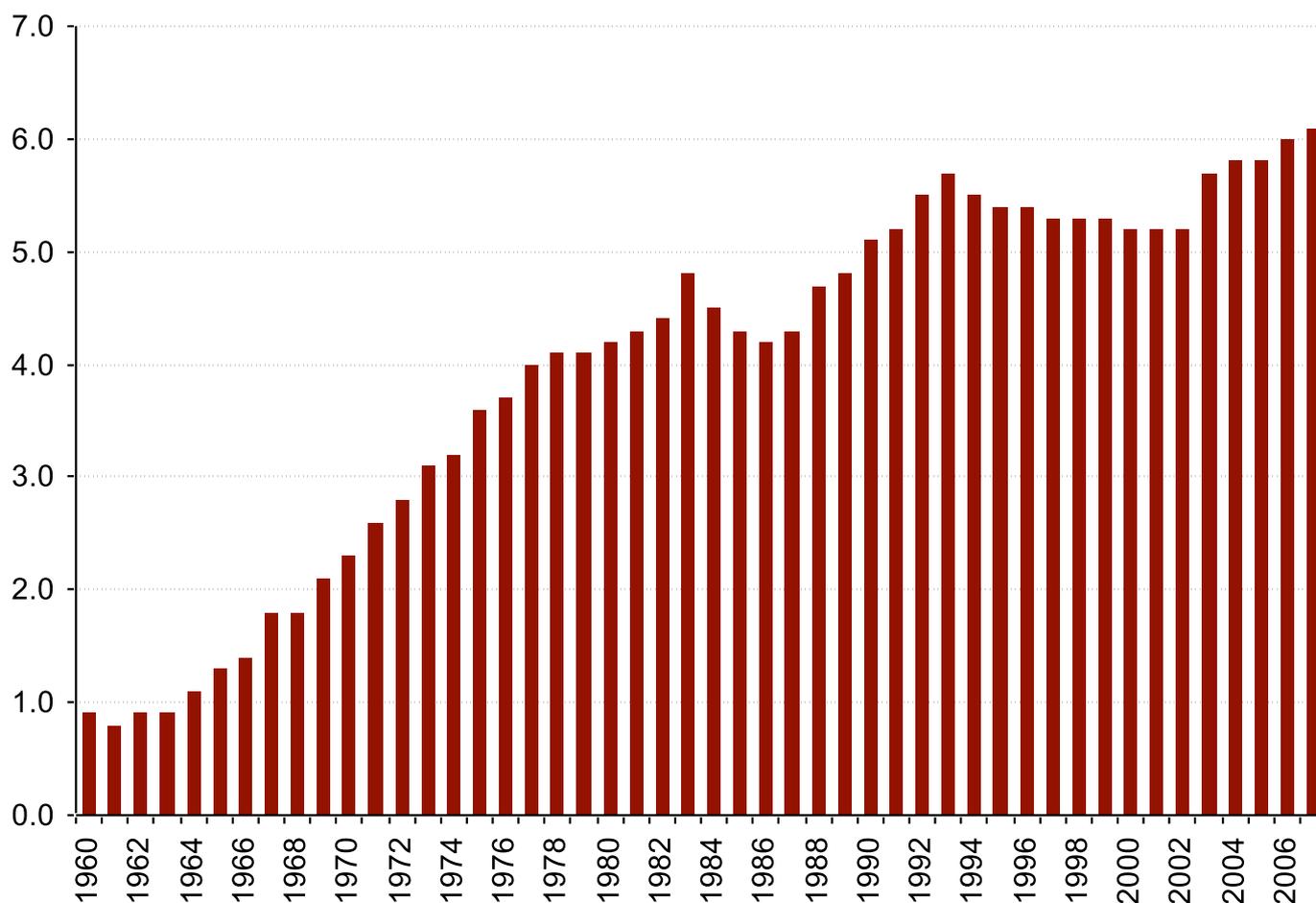
Sin embargo, el sistema se encuentra en una encrucijada. Bajo el modelo actual, el sistema no es sostenible ni a corto ni a medio o largo plazo. A corto plazo el déficit de financiación acumulado por la sanidad entre 2003 y 2007 supuso unos 11.000 millones de euros (un 20% del presupuesto total de sanidad en 2007<sup>5</sup>). En el 2009, las CC.AA. esperan que el gasto real haya superado su presupuesto en un 10-15%, cifra que podría doblarse en el año 2010.

En 10 años, la demanda de servicios sanitarios habrá aumentado considerablemente: 1 de cada 5 españoles tendrá más de 65 años<sup>6</sup>, lo que supone que más de 10 millones de personas tendrán un coste sanitario entre 4 y 12 veces superior al del resto de la población<sup>7</sup>; 6 de cada 10 españoles padecerán una enfermedad crónica<sup>8</sup>; finalmente, los nuevos tratamientos y tecnologías habrán fomentado una mayor demanda, al hacer posibles nuevas intervenciones y tratamientos.

Los recursos sanitarios no serán suficientes si continuamos con el modelo de productividad actual. La saturación es ya muy alta. En atención primaria, los pacientes son asignados con un promedio de aproximadamente 6,5 minutos al médico de familia<sup>9</sup>, las tasas de ocupación en los hospitales públicos superan el 80%<sup>10</sup> y las listas de espera siguen siendo el único suspenso que recibe la Sanidad (70% de la población la considera su principal causa de insatisfacción<sup>11</sup>). Esto supone que con los niveles de productividad actuales, en 10 años podrían faltar entre 15.000 y 20.000 médicos en determinadas especialidades<sup>12</sup>. Además, los costes de los tratamientos se dispararán en los próximos años alcanzando niveles muy superiores a los actuales.

El resultado será un crecimiento acelerado del gasto sanitario, que en 10 años podría verse duplicado<sup>13</sup>: más del 50% del gasto público de las CC.AA. se destinará a la sanidad. Como consecuencia, el déficit de financiación del sistema sanitario crecerá de forma considerable como consecuencia de la brecha entre el crecimiento del gasto sanitario y el crecimiento del PIB, alcanzando más de 50.000 millones de euros en 2020.

## Gasto Público en Salud (% PIB)



Fuente: OECD HEALTH DATA 2009, Nov. 09

## 2 Las Reformas Necesarias

La clave de una reforma en profundidad que asegure la sostenibilidad del sistema es realizar actuaciones sobre la demanda, la oferta y la innovación para alinear los incentivos e incrementar la responsabilidad de pacientes, profesionales y gestores.

### La demanda

Los pacientes deben adquirir una mayor conciencia sobre su propia salud y sobre el uso que hacen del sistema. En 2006 un español acudía al médico más de 8 veces al año, lo que supone un 40% más que el promedio del EU-15<sup>14</sup>. El gasto farmacéutico per cápita en España es un 40% superior al de países como Bélgica, Dinamarca, Reino Unido o Portugal<sup>15</sup>. El 70% de las recetas se concentran en un 20% de la población que está exenta de pago (pensionistas), que han pasado de 40 a 55 recetas por año entre 2000 y 2004 (frente a las 7 de la población activa<sup>16</sup>). El mismo segmento de edad en sistemas donde se debe contribuir con un 30% del coste (por ejemplo, todos los funcionarios públicos en MUFACE), consume un 40% menos<sup>17</sup>.

Responsabilizar a los usuarios requiere la introducción de copagos en atención primaria y urgencias y la revisión del actual modelo de copago farmacéutico que se ha ido desactualizando con el paso del tiempo. Estas medidas no tienen que tener una finalidad recaudadora, sino mejorar la calidad de la atención primaria induciendo a un mejor uso de la misma y con más tiempo de atención al paciente por parte del médico. En particular, sería necesaria la introducción de un pago fijo por visita en atención primaria y en urgencias para filtrar la entrada no necesaria de pacientes en las puertas del sistema.

La mayoría de países europeos con sistemas de bienestar establecidos utilizan el copago en la asistencia (primaria, especializada e incluso hospitalaria) con esquemas que varían de forma importante en cuanto a contribución del usuario y los conceptos gravados. Por ejemplo, en Francia, cada paciente aporta un 30% del coste de la visita de atención primaria más 1€ por consulta, con un máximo de 50€ al año por este último concepto. La contribución en especialistas es de un 20-25% y el precio es de unos 15€ por día de hospitalización. El sistema exige de pago a personas con pocos recursos y enfermos crónicos<sup>18</sup>. En Suecia, los pacientes pagan una tasa fija de 11 a 17€ para atención

primaria (tope de 100€ anuales) y de 22 a 33€ por cada urgencia, así como de 15 a 30€ por tratamiento y día de hospitalización. Las exenciones incluyen grupos de renta baja y jóvenes con menos de 20 años<sup>19</sup>.

## La Oferta

La reforma de la oferta debe girar en torno a tres principios básicos: (1) transparencia; (2) descentralización; (3) incentivos.

**Transparencia:** la mayoría de países europeos han evolucionado en el objetivo de hacer más transparente y, en ocasiones, público el desempeño de los proveedores de servicios sanitarios (hospitales, centros de primaria, etc.), con resultados muy positivos. Suecia elabora anualmente un “benchmark” de hospitales con métricas de calidad clínica, satisfacción de pacientes, tiempos de espera y eficiencia, y hace pública una comparativa del desempeño en cada región<sup>20</sup>. En Alemania, los hospitales reportan un amplio conjunto de indicadores de calidad a una agencia independiente, y desde 2007 hacen públicos una parte de ellos<sup>21</sup>. En España, el Instituto de Información Sanitaria, dependiente de la Agencia de Calidad del SNS, recopila un conjunto de Indicadores Clave del Sistema Nacional de Salud, que se publican de forma agregada para todo el país<sup>22</sup>. A partir de este año, se espera que comiencen a ser publicados a nivel de región<sup>23</sup>. Es necesario avanzar más y elaborar informes comparativos que sean suficientemente específicos (a nivel de hospital y, si es posible, de servicio clínico o profesional) y periódicos para que los gestores sanitarios puedan identificar oportunidades de mejora “en tiempo real”.

**Descentralización:** un modelo organizativo que otorgue mayor autonomía de gestión a los profesionales fomentará una mayor responsabilización sobre los resultados e involucración de los profesionales en la gestión de los centros. En el Reino Unido, los hospitales han pasado a convertirse en fundaciones (“Foundation Trusts”) a los que se dota de personalidad jurídica y autonomía de gestión. Los Trust asumen los riesgos relativos a su gestión, debiendo cumplir determinados objetivos en materia de calidad, y siendo remunerados en base a la consecución de dichos objetivos (“Payment by results”<sup>24</sup>). En Francia, la reforma sanitaria planteada por Francia recientemente (Ley Bachelot de 2008. “Hôpital, patients, santé et territoires”) diseña una nueva estructura organizativa a nivel de establecimiento de salud reforzando la autonomía de gestión en cada centro, estableciendo mecanismos estrictos de medición del desempeño y comités de evaluación<sup>25</sup>. En España, un modelo de estas características se ha impulsado en Cataluña con las Entidades de Base Asociativas (EBAs). En general es necesario que los centros de provisión de servicios sanitarios tengan contratos de compra de servicios que aseguren una mayor autonomía en la gestión, a cambio de la consecución de unos compromisos de calidad clínica, calidad de servicio y eficiencia más exigentes.

**Incentivos:** la descentralización debe ser complementada y potenciada con el refuerzo de los esquemas de incentivos y con mecanismos estrictos de gestión de consecuencias. El Sistema Nacional Sueco ha establecido mecanismos que incentivan la eficiencia de los centros de atención a través de contratos trienales. En ellos, se define el nivel de actividad que debe ofrecer cada proveedor, así como la remuneración asociada, si bien se da libertad a cada entidad para la gestión de su actividad y sus recursos<sup>26</sup>. La reforma francesa refuerza la figura del director de hospital como responsable último de la gestión y que cuenta con el apoyo de un directorio constituido, entre otros, por médicos y profesionales de la organización. El directorio es el encargado de elaborar el Proyecto Médico cuyo cumplimiento se evalúa y a su consecución se asocian esquemas de incentivos<sup>27</sup>. En España, varias regiones han optado por implantar un esquema de fijación de objetivos en cascada para todos los proveedores, cuyo cumplimiento está asociado a una remuneración extraordinaria para todos los profesionales<sup>28</sup>. En definitiva, cualquier reforma con posibilidades de éxito debe asociar los incentivos a cada profesional y cada servicio.

## La Innovación

La aparición constante de nuevos tratamientos y tecnologías que mejoran la calidad de vida suele conllevar un aumento de los costes de los tratamientos. Por ejemplo, se espera que el coste de los tratamientos oncológicos pase de 20.000€ per cápita en la actualidad a 70.000€ en unos años<sup>29</sup>. Es necesario establecer mecanismos que garanticen la evaluación coste-beneficio del tratamiento a incorporar y la existencia de mecanismos adecuados para su financiación. Por ejemplo, en el Reino Unido, el NICE (1999)<sup>30</sup> es una organización independiente constituida por profesionales sanitarios, pacientes e investigadores, que actúa tanto en salud pública, como en tecnologías sanitarias (incluye medicamentos) y en prácticas clínicas. Su objetivo es realizar recomendaciones a las áreas de salud para incorporar o no los nuevos tratamientos a su cartera de prestaciones financiada públicamente. Las áreas tienen que adoptar obligatoriamente en su cartera las recomendaciones positivas del NICE e incluir su financiación en su presupuesto anual; para las negativas, queda a discreción de las áreas unilateralmente financiarlas o no. Para sus evaluaciones, el NICE utiliza un criterio denominado coste por QALY (coste de ganar un año de vida saludable) y la barrera de aprobación está entre las 20.000 y 30.000 libras por año de vida sana. En nuestro país también existen diversos organismos que abordan parcialmente algunas de las funciones que engloba el NICE. Por ejemplo, a nivel nacional la Agencia del Medicamento es el referente en materia de garantías de calidad, de seguridad, de eficacia, de información y de accesibilidad de medicamentos y productos sanitarios. A nivel regional también se está avanzando en desarrollar mecanismos sistemáticos de evaluación de coste-eficiencia de las prestaciones y medicamentos, pero hasta el momento los avances son desiguales.

## Conclusión

La magnitud de la situación a la que nos enfrentamos y de las barreras a superar hace necesario establecer un punto de encuentro entre todos los agentes clave del Sistema Sanitario. Esta necesidad de acuerdo es especialmente relevante y exigible a las distintas administraciones que tienen la responsabilidad última sobre la gestión del Sistema. Parece como absolutamente crítica la necesidad de fomentar un espíritu de consenso que impulse la coordinación de esfuerzos entre administraciones con el objetivo de asegurar, a futuro, un sistema sanitario público universal y equitativo, que mantenga o incluso mejore la calidad del sistema sanitario actual.

**1** El texto está basado en un informe elaborado por FEDEA y la consultora McKinsey y del que el autor es co-autor. "Impulsar un cambio posible en el sistema sanitario." Ver <http://www.cambioposible.es/sanidad/>.

**2** OECD. Health Data- Frequently requested data. Junio 2009. "Life expectancy total population at birth".

**3** Eurocare. Survival analysis. 1995-1999.

**4** OECD. Health Data- Frequently requested data. Junio 2009. "Total expenditure %GDP". "Total expenditure per capita US\$ PPP". -Ministerio de Sanidad y Consumo; Gasto público en Sanidad; Distribución por subsectores de gasto. 2002-2007. "CCAA de gestión transferida" -Ministerio de Sanidad y Consumo. Recursos del Sistema Nacional de Salud. Presupuestos iniciales para Sanidad de las Comunidades Autónomas, la Administración Central y la Seguridad Social. 2002-2007

**5** OECD. Health Data- Frequently requested data. Junio 2009. "Total expenditure %GDP". "Total expenditure per capita US\$ PPP".

**6** INE. Proyecciones de la población a largo plazo. 2001. "Proyecciones de población. Base Censo 2001".

**7** McKinsey & Company. McKinsey Retirement Health Model.

**8** Coalición de ciudadanos con enfermedades crónicas. La enfermedad crónica: una nueva realidad en el mundo y en España. "Condiciones crónicas: el problema global". "La enfermedad crónica en España: cifras más relevantes".

**9** Estimación a partir de las siguientes fuentes: INE. Encuesta Nacional de salud. Utilización de servicios sanitarios y consumo de medicamentos. 2006. "Número medio de consultas al médico de familia o pediatra en las últimas 4 semanas según sexo y grupo de edad. Media y desviación típica. Población que ha consultado al médico en las últimas 4 semanas". Organización Médica Colegial de España. Demografía Médica: apuntes para la eficiencia del sistema sanitario. "Tabla 1.6. médicos asistenciales en el servicio nacional de salud, por CCAA (años 2004, 2005 y 2006)".

**10** INE. Indicadores hospitalarios. 2005. "Indicadores básicos de los centros hospitalarios según la finalidad de los mismos".

**11** Harvard University School of Public Health. Confianza en el Sistema Nacional de Salud. Abril 2006. "Tabla 5. ¿Cuáles son los problemas más importantes del sistema español de asistencia sanitaria?".

**12** Dra. Barber Pérez, Patricia. Dra. González López-Valcárcel, Beatriz. Universidad de las Palmas de Gran Canaria. Oferta y necesidad de especialistas médicos en España. Marzo 2009. "Estructura poblacional estimada y proyecciones a medio y largo plazo por especialidad".

**13** Estimación a partir de las siguientes fuentes: Ministerio de Sanidad y Consumo. Tablas de Gasto Sanitario. 2007. "Gasto consolidado del sector comunidades autónomas. evolución 1999-2005". INE. Contabilidad Regional de España. Base 2000. "Producto interior bruto a precios de mercado y sus componentes (oferta)".

**14** OECD. Health Data- Frequently requested data. Junio 2009. "Healthcare activities: Doctor's consultations". "Life expectancy total population at birth".

**15** Puig-Junoy, Jaime. La corresponsabilidad individual en la financiación de medicamentos: evidencia y recomendaciones. "Tabla 1. El gasto en medicamentos en la UE-15".

**16** Perona Larranz, José Luis. Comentarios críticos de Dña. Geli i Fàbrega, Marina y de D. Inclán Iribar, Gabriel María. Mitos y paradojas de la sanidad en España: una visión crítica. Círculo de la Sanidad. 2007. "Tabla IV. Recetas por persona protegida en el SNS. Activos y pensionistas".

**17** Puig-Junoy, Jaime. La corresponsabilidad individual en la financiación de medicamentos: evidencia y recomendaciones. "Tabla 3. Consumo y gasto de medicamentos por persona en el año 2003 en el SNS y en MUFACE".

**18** Sandier, Simone; Paris, Valérie; Polton, Dominique. Healthcare Systems in Transition. France. 2004. "Healthcare expenditures: Out-of-pocket payments".

**19** Glenngård, Anna et al. Healthcare Systems in Transition. Sweden. 2005. "Healthcare expenditures: Out-of-pocket payments".

**20** Swedish Association of Local Authorities and Regions (SALAR). Quality and Efficiency in Swedish Health Care, Regional Comparisons 2007.

**21** Bundesgeschäftsstelle Qualitätssicherung GmbH (BQS), [www.bqs-online.com](http://www.bqs-online.com).

**22** Instituto de Información Sanitaria. Indicadores Clave el Sistema Nacional de Salud. 2007. MUFACE".

**23** Recortes de prensa.

**24** Departamento de Salud del Reino Unido. [http://www.dh.gov.uk/en/Healthcare/Secondarycare/NHSfoundationtrust/DH\\_072544](http://www.dh.gov.uk/en/Healthcare/Secondarycare/NHSfoundationtrust/DH_072544).

**25** Bachelot-Narquin, Roselyne. Ley "Hôpital, patients, santé et territoires". Francia. 2008.

**26** Glenngård, Anna et al. Healthcare Systems in Transition. Sweden. 2005. "Payment of hospitals".

**27** Bachelot-Narquin, Roselyne. Ley "Hôpital, patients, santé et territoires". Francia. 2008.

**28** Agencia Valenciana de Salud. [www.san.gva.es](http://www.san.gva.es).

**29** Dr. Gascón, Pere. Jefe del servicio de oncología médica del Hospital Clínic de Barcelona. Simposio Internacional de Oncología Traslacional. Marzo 2009.

**30** National Institute for Health and Clinical Excellence. [www.nice.org.uk](http://www.nice.org.uk).

---

# Luis Garicano

Director de la Catedra McKinsey en la Fundacion de Estudios de Economía Aplicada. Es Doctor en Economía por la Universidad de Chicago, Master en Estudios Económicos Europeos por el Colegio de Europa de Bruselas y licenciado en Economía y Derecho por la Universidad de Valladolid. Actualmente es Catedrático de Economía y Estrategia en la London School of Economics. También es Director del programa de Organización Industrial del Center for Economic Policy Research (CEPR) de Londres y del programa de Firm Capabilities del International Growth Center (IGC) en Londres. Entre otros reconocimientos, Luis Garicano ha sido galardonado con el premio Banco Herrero 2007 que se otorga a los jóvenes economistas más destacados de España, así como con una Catedra de Excelencia del Banco de Santander en la Universidad Carlos III. A lo largo de su trayectoria académica ha sido catedrático en la Universidad de Chicago y profesor invitado en instituciones como MIT (Massachusetts Institute of Technology), London Business School y Pompeu Fabra. Es autor de numerosos artículos de investigación publicados entre otros en la American Economic Review, el Journal of Political Economy, el Quarterly Journal of Economics, la Review of Economics and Statistics y el Journal of Labor Economics y el Journal of Economic Theory..

<http://www.garicano.com>

# Educación primaria

Antonio Cabrales  
Departamento de Economía,  
Universidad Carlos III de Madrid

La Ley de Economía Sostenible no hace mención a las necesarias reformas del sistema educativo. En este capítulo reviso algunas posibles reformas del sistema a la luz de la evidencia internacional reciente. Mi lectura de esta literatura sugiere que necesitamos: más incentivos para todos (profesores, alumnos, padres), más competencia entre escuelas y más atención temprana a los alumnos en peores condiciones socioeconómicas.

## Introducción

El cambio de modelo económico que muchos reclaman como la única salida posible para la crisis económica hace necesario un replanteamiento profundo de nuestro sistema de formación de capital humano. Y, sin embargo, la Ley de Economía Sostenible no hace más que alguna (insuficiente) mención a la universidad. La educación primaria y secundaria, en cambio, están completamente ausentes. La década prodigiosa utilizó como pudo el capital humano disponible en la economía española. Pero solamente si creamos una base de capital humano de mayor calidad podemos engancharnos a algún tipo de economía del conocimiento basado en el I+D. Esto llevará mucho tiempo y mucho esfuerzo, así que cuanto antes nos pongamos en ello muchísimo mejor.

En este breve documento me concentraré en discutir algunas propuestas de reforma de la educación (fundamentalmente primaria) que han recibido atención y estudio detallado en la literatura económica reciente. El énfasis lo pondré en examinar algunos mecanismos e instituciones que según la evidencia pueden tener un impacto sustancial en el desempeño de los alumnos. Y también en algunas cosas que no van a funcionar y por tanto mejor dejarlas correr.

Antes de comenzar, una pequeña nota metodológica. Los economistas utilizamos el concepto de desviación estándar para poder comparar magnitudes que han sido expresadas en métricas distintas. Por este motivo para explicar el efecto de una determinada medida lo haremos diciendo en cuantas desviaciones estándar mejora su nota. Para entendernos, si un alumno cuya nota le sitúa en el percentil 30 de la distribución le incrementamos esta nota en una desviación estándar pasaría a estar situado en el percentil 70 (suponiendo una distribución normal).

## Recursos escolares – alumnos por grupo y ordenadores en el aula.

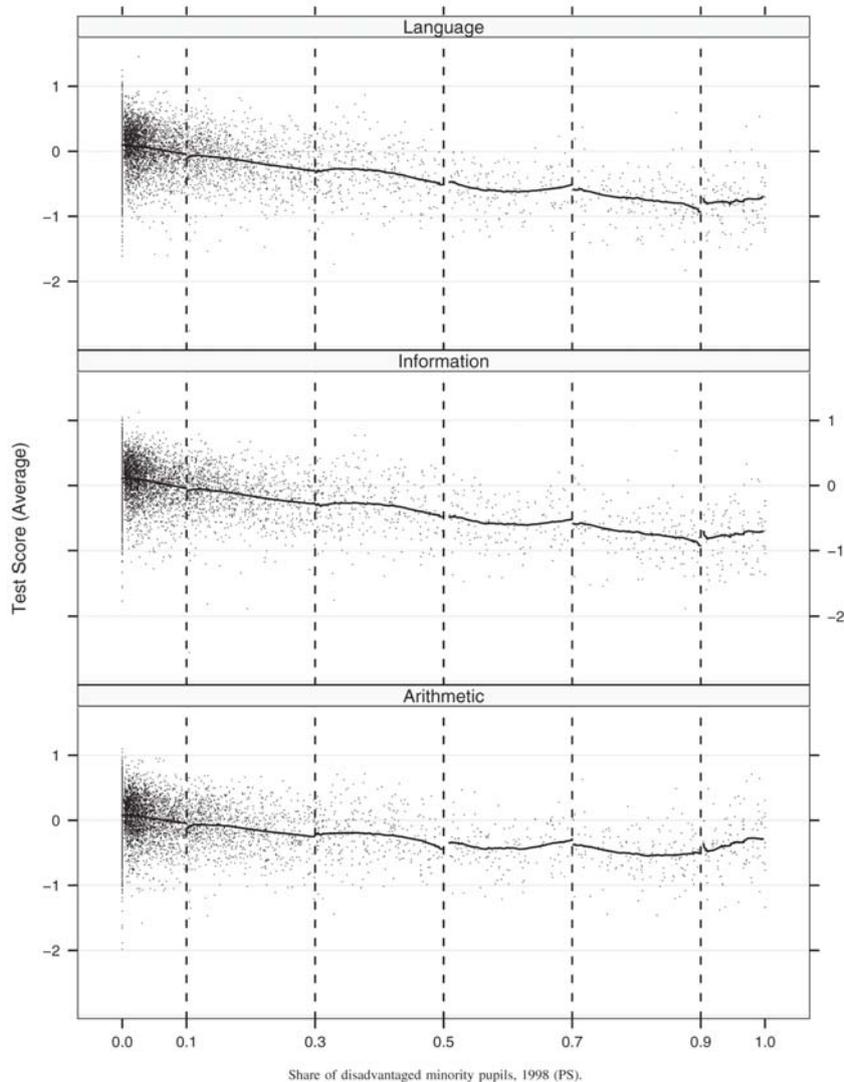
Este tipo de intervención ha recibido una cantidad de atención enorme (y quizá desproporcionada) por parte de los economistas. En parte porque es fácil de medir en nuestras bases de datos. Y también porque la primera reacción de los administradores escolares cuando se detecta un problema es pedir “más recursos”.

La evidencia respecto a los alumnos por grupo es controvertida. Algunos estudios (Hanushek 1999, 2003), muestran muy poco efecto de reducir el número de alumnos por aula. Estudios experimentales, que permiten

controlar mejor el efecto de la intervención, muestran ganancias estadísticamente significativas, pero no muy grandes. Un buen ejemplo es el experimento de Tennessee STAR. Finn y Achilles (1990) estiman ganancias de alrededor de 0,3 a 0,6 de una desviación estándar por reducir el grupo de 25 a 18 (noten que esto sería carísimo si se generaliza). Krueger (1999) reanaliza los datos con técnicas econométricas más sofisticadas y encuentra ganancias algo mayores. Angrist y Lavy (1999) por otro lado utilizan el hecho de que en las escuelas israelíes, cuando una clase alcanza un límite máximo de 40 alumnos, debe ser dividida en dos grupos más pequeños. Esta división exógena es casi como un experimento y los autores estiman una mejora de un tercio de desviación estándar por reducir el grupo en 8 estudiantes. Utilizando el mismo instrumento que Angrist y Lavy, Anghel y Cabrales (2010) observan un efecto estadísticamente no significativo al reducir el tamaño de una clase en la Comunidad de Madrid de 25 a 17 estudiantes. El mejor resumen de esta evidencia es que probablemente haya un pequeño efecto de reducir el

tamaño del grupo, pero que esta mejora no resistiría un análisis coste-beneficio para el estudiante medio. Una política importante, especialmente en España donde el gobierno parece empeñado en ella, es añadir computadoras en el aula. La evidencia nos hace escépticos acerca del valor de este programa. Angrist y Lavy (2002) estudiaron un programa, patrocinado por la Lotería del Estado de Israel, que puso 35.000 computadoras en las escuelas de Israel entre 1994 y 1996. No encontraron ningún impacto en las calificaciones de exámenes estandarizados en matemáticas o hebreo. Leuven et al. (2007) estudian un programa en los Países Bajos, que dio financiación adicional para ordenadores y software a escuelas primarias con al menos un 70% de alumnos desfavorecidos. Este estudio solamente encuentra un efecto significativo (y negativo) para los resultados de las niñas. Barrera-Osorio y Linden (2009) evalúan un programa experimental de Colombia: "Computadores para Educar". El programa no tuvo impacto en los resultados de matemáticas o lengua española. Parece claro que por este camino no llegaremos lejos.

Figura 1



En esta figura observamos las notas medias en las escuelas holandesas en lengua tecnología y matemáticas (eje vertical) y los porcentajes de alumnos desfavorecidos (eje horizontal). La línea continua es un alisado de las medias, y se puede notar un pequeño salto hacia debajo de las notas cuando pasamos del 70%, una primera evidencia (corroborada con análisis más complejos por Leuven et al. 2007) de que los ordenadores que reciben estas escuelas hacen más mal que bien.

## La calidad del maestro y los incentivos para todos

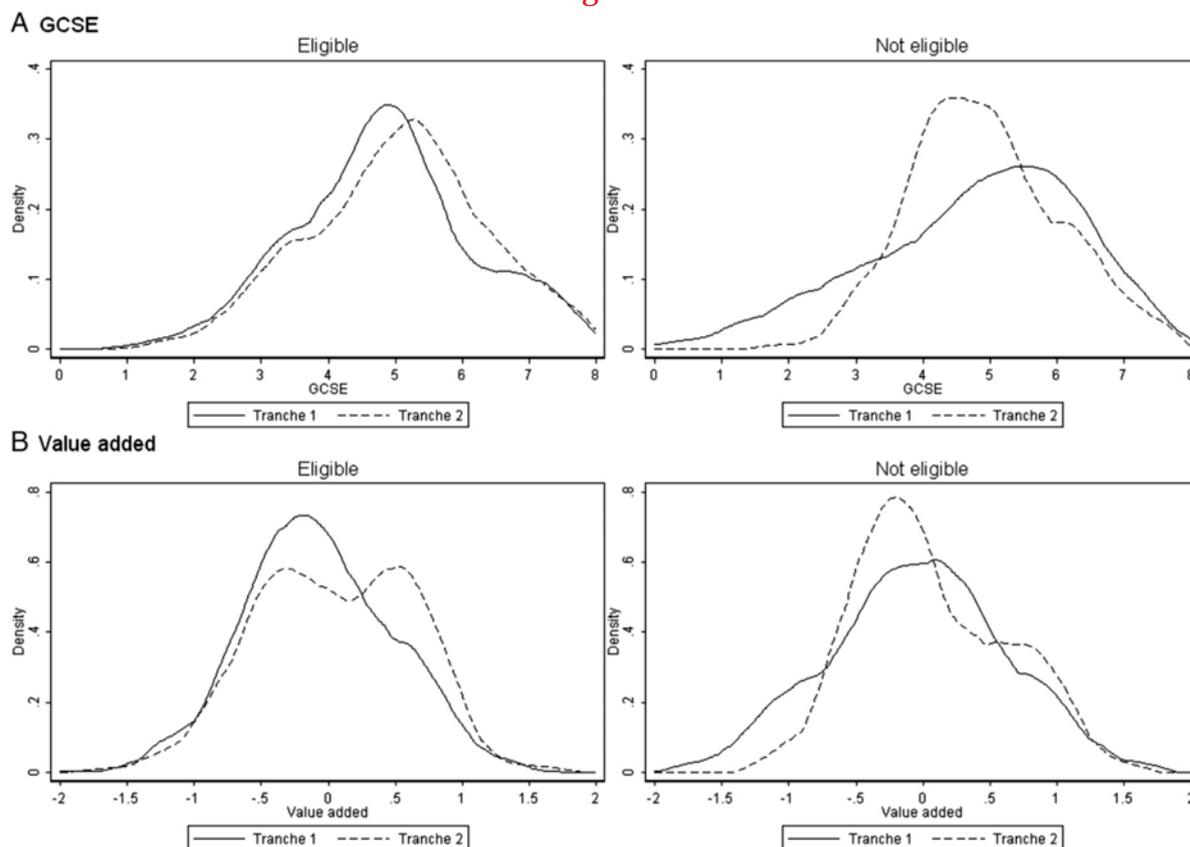
Todo el mundo parece estar de acuerdo en que la calidad del profesorado es muy importante, pero no hay una evidencia muy directa sobre esto. El problema principal es que la calidad de los profesores es muy difícil de observar. Rivkin, Hanushek y Kain (2005), con un panel de datos sobre escuelas de Texas observan que un incremento de una desviación estándar de la calidad de los docentes aumenta en al menos 0,11 desviaciones estándar la puntuación total en matemáticas y 0,095 en lectura. Un resultado muy similar lo obtiene Rockoff (2004) para una base de datos diferente. Desafortunadamente, muy poco de la variación en la calidad de los docentes se explica por variables observables, como el nivel de educación o la experiencia. Estos resultados significan que recompensar la adquisición de un título de máster o la experiencia en el sistema escolar es poco probable que aumente el rendimiento de nuestros estudiantes.

Una consecuencia inmediata de que la calidad no sea observable es que es necesario algún tipo de sistema de incentivos para obtener mejoras docentes. Lavy (2002) revisa la evidencia de un programa aplicado en Israel en 62 escuelas secundarias en 1995. Alrededor de 1 millón de euros se repartieron entre el tercio superior de profesores (medido por la mejora en el desempeño de sus estudiantes) en forma de aumentos salariales o mejora de

sus instalaciones. Los incentivos monetarios han tenido resultados positivos en las puntuaciones medias, en la probabilidad de terminar los estudios obligatorios (en particular para estudiantes desfavorecidos) y en un aumento de los estudios post-obligatorios. Atkinson et al. (2009) analizan datos de un programa en el Reino Unido. Maestros con un cierto número de años de experiencia pueden participar y ganar un bono anual de 2000 £, a pagar sin revisión hasta el final de su carrera, si logran unos determinados objetivos. Los maestros que eran elegibles para el pago de incentivos aumentaron su rendimiento en casi medio punto GCSE por alumno, en relación con los maestros no elegibles, un efecto de alrededor de un 0,73 de una desviación estándar.

Otro estudio importante es el de Angrist y Lavy (2009) quienes evalúan un experimento para aumentar las tasas de aprobados en el certificado de bachillerato israelí (un requisito previo para la mayoría de los estudios de nivel universitario). Se ofreció un premio a todos los estudiantes de escuelas seleccionadas al azar, que aprobaran sus exámenes. Esto condujo a un aumento en las tasas de certificación sólo para las chicas (un aumento del 10% cuando la media fue de 29%). La causa principal de esta mejora fue el aumento del tiempo dedicado a la preparación de exámenes.

Figura 2



En esta figura se muestra una estimación no paramétrica de la distribución de notas y valor añadido antes (tranche 1) y después (tranche 2) del programa de reformas en el Reino Unido para profesores elegibles y no elegibles (Atkinson et al. 2009). Para los profesores elegibles se ve claramente un desplazamiento de toda la distribución hacia la derecha (valores mayores de las notas y el valor añadido), mientras que para los profesores no elegibles hay un efecto solamente sobre los que lo hacían rematadamente mal. En el caso de estos últimos es probable que aunque la reforma no tuviera para ellos un efecto monetario, la pura medición les hacía reaccionar (quizá por "vergüenza torera").

Aunque la evidencia sobre este punto es menos abundante que la existente sobre los recursos para las escuelas, tanto los datos existentes, como el conocimiento económico general sobre el poder de los incentivos sugiere que las autoridades deberían aplicar medidas de este tipo de forma general.

### **Elección de los padres: los bonos escolares, la gestión privada de escuelas públicas**

Una recomendación habitual de los economistas ante cualquier problema de asignación de recursos es introducir competencia en el sistema. De hecho, uno de los protagonistas de las reformas educativas en muchos países ha sido la introducción (o más precisamente la reintroducción) de proveedores privados en la educación, a menudo con financiación pública.

Uno de los instrumentos más citados para fomentar la competencia y la elección de los padres en países como los EE.UU. ha sido el pago por parte del gobierno a las escuelas privadas de una cantidad por alumno, el llamado “bono escolar”. En principio las escuelas son libres de cobrar una matrícula adicional, por lo que el gasto público es una subvención. La idea es que la medida beneficiaría desproporcionadamente a niños de clase baja, cuya única opción, sin la subvención, es una escuela pública.

Angrist et al. (2002) estudian un experimento natural. El gobierno colombiano tenía un programa a largo plazo de subvenciones a la escuela privada para estudiantes con buenas calificaciones. Dado que la demanda para el programa era mucho mayor que la oferta de subvenciones, la demanda fue racionada a través de una lotería. Los ganadores de la lotería tienen un 10% menos de probabilidad de repetir curso, y menos probabilidades de trabajar (y por tanto abandonar la escuela). Para asegurarse de que esto se traduce en un mejor nivel académico, se hizo un examen a una muestra de ganadores y perdedores. Los ganadores tuvieron una media 0,2 desviaciones estándar mayor que los perdedores. El costo de la subvención para las autoridades es de 24 dólares más que el de una plaza en la escuela pública. Por lo tanto, parece una intervención coste-efectiva.

Otro importante experimento con bonos escolares tuvo lugar en Nueva York. Consistió en una subvención de 1400\$ para familias pobres (aquellos que recibían una beca de comedor). En este caso la demanda también fue mucho mayor que la oferta de las becas y el acceso a ellas se hizo al azar. Los resultados de este experimento no son muy prometedores. No hay efecto para los estudiantes que no son afroamericanos. Para los afroamericanos, Howell y Peterson (2002) observaron un efecto positivo y significativo. Pero Krueger y Zhu (2004) encuentran que este efecto prácticamente desaparece una vez que los estudiantes cuyo curso de referencia no es conocido se incluyen.

Como hemos mencionado al principio de esta sección, bonos y otras formas de elección de escuela se supone que afectan a las escuelas a través de la competencia. Chakrabarti (2008) analiza el impacto de un programa de bonos en la competencia entre escuelas. El programa de bonos de Milwaukee ha permitido participar por primera vez en 1998 a escuelas privadas religiosas. Esto provocó un gran aumento en el número de escuelas participantes. Tal vez lo más significativo es que la pérdida de financiación de las escuelas públicas como consecuencia del programa aumentó en ese momento. Usando datos desde 1987 hasta 2002, y una estimación de las tendencias (diferencias en diferencias), se estima que estos cambios han dado lugar a una mejora de las escuelas públicas.

En nuestro caso ya tenemos algo parecido a los bonos: los colegios concertados. A la luz de la evidencia, parecería sensato aumentar la competencia entre escuelas, que ahora funcionan más bien como un elemento de segregación social. Esto se puede conseguir, por un lado, amenazando a las concertadas que no vayan bien con perder el concierto si no producen mejores resultados. Y, al mismo tiempo, incentivar a las escuelas públicas con consecuencias monetarias directas de sus resultados.

### **Otras políticas: la intervención temprana, personalización curricular**

Una cuestión importante cuando los recursos son limitados es dónde son más efectivos. En este sentido, hay un conjunto notable de experimentos de larga duración: el Programa Preescolar Perry y el Programa Abecedarian. El Programa Perry consistió en una sesión de 2,5 horas diarias en las aulas, así como una visita a domicilio semanal de 90 minutos por un profesor. Los participantes fueron 58 niños pobres afroamericanos de Michigan entre 1962 y 1967, durante 30 semanas al año. Los niños tratados y los controles fueron seguidos hasta los 40 años. El Programa de Abecedarian estudió 111 niños, cuyas familias obtuvieron una puntuación alta en un índice de riesgo social. La edad de ingreso promedio fue de 4,4 meses. Este programa fue más intenso. Duró todo el año y la atención se prestó durante todo el día. Los niños tratados fueron seguidos hasta los 21 años. Los resultados de los programas muestran un aumento temporal de cociente intelectual, pero el rendimiento escolar es claramente superior. Por ejemplo, en el programa de Perry el porcentaje de estudiantes en educación especial se reduce a la mitad (del 34% al 15%) en el grupo de tratamiento comparado con el de control, el porcentaje por encima del percentil 10 en resultados escolares se triplica (de 15% a 49%) y el porcentaje de alumnos que se gradúan de la escuela secundaria en el tiempo normal crece de 45% a 66%. Esto se traduce en una proporción mucho mayor de participantes que eventualmente ganan más de 2000\$ al mes (del 7% al 28%), son dueños de una casa (13% a 36%) o no necesitan de asistencia social nunca (de 14% a 29%). La reducción de las tasas de delincuencia entre estos niños es también dramática, la proporción de arrestos se reduce

a la mitad. Heckman et al (2008) calculan una tasa de rendimiento para este programa de aproximadamente 10%, algo extraordinario para un programa social.

La evidencia de la intervención temprana y los estudios detallados de Heckman con sus coautores sobre formación de habilidades sociales y mercado de trabajo (ver, por ejemplo Heckman 2007, Heckman y Cunha 2009) sugiere por tanto que las escuelas infantiles (0 a 3 años) ya existentes en España son probablemente muy útiles. Pero, dado su costo, sería bueno centrarse aún más en los niños desfavorecidos y enriquecerlas con intervenciones fuera del aula.

Otra forma de intervención que a veces se discute es agrupar a los alumnos por niveles de habilidad. Las primeras evidencias de bases de datos longitudinales parecían indicar que esta medida era buena para los estudiantes de gran capacidad, pero mala para los menos capaces, que perdían a los mejores compañeros de clase. Un re-análisis de estudios anteriores de Betts y Shkolnik (2000), sin embargo, sugiere que esta primera impresión

fue probablemente equivocada y una conclusión firme no estaba justificada.

Teniendo en cuenta los problemas de estos datos, el estudio reciente de Duflo, Dupas y Kremer (2008) es muy significativo. En él se comparan 61 escuelas de Kenya en las que los estudiantes fueron asignados aleatoriamente a una clase de primer curso con otras 60 en las que los estudiantes fueron asignados basándose en sus notas anteriores. Los estudiantes en las escuelas con asignación basada en notas anteriores obtuvieron una puntuación 0,14 desviaciones estándar más alta (después de 18 meses) que los niños en las otras escuelas y el efecto se mantuvo después de terminado el programa. Es interesante observar que los estudiantes de todos los niveles de la distribución se ven favorecidos por la separación por niveles de habilidad. Esto se debe a que la separación permite a los maestros modular mejor el nivel de la clase. En este caso, la evidencia está lejos de ser concluyente, pero es lo suficientemente sugerente como para justificar la recomendación de hacer algunas pruebas con estos sistemas.

Figura 3

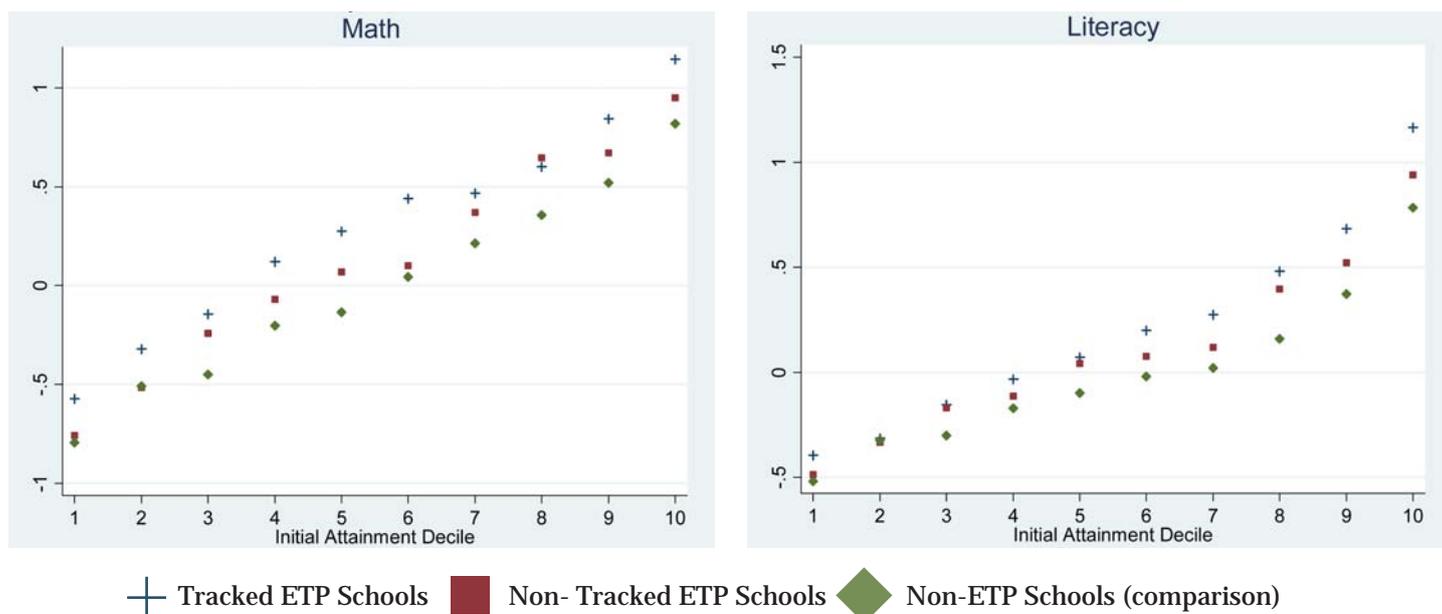


Figura 3 - En esta figura se muestran las notas medias en matemáticas y lectura en el examen final (eje vertical) para los estudiantes en cada decil del examen inicial (eje horizontal), y para los distintos tipos de colegios: aquellos en los que se separaba a los alumnos por nivel de habilidad +, aquellos que estaban en el programa pero no se les separaba por nivel de habilidad ■ y aquellos que no estaban en el programa ◆. Claramente la separación por nivel de habilidad es positiva para los estudiantes en prácticamente todos los niveles de la distribución.

## Referencias

- Anghel, B. and A. Cabrales (2010), "The Determinants of Success in Primary Education in Spain," mimeo.
- Angrist, J.D., E. Bettinger, E. Bloom, E. King and M. Kremer (2002), "Vouchers for Private Schooling in Colombia: Evidence from a Randomized Natural Experiment," *The American Economic Review* 92, 1535-1558.
- Angrist, J.D. and V. Lavy (1999), "Using Maimonides' Rule to Estimate the Effect of Class Size on Scholastic Achievement," *The Quarterly Journal of Economics* 114, 533-575.
- Angrist, J.D. and V. Lavy (2009), "The Effects of High Stakes High School Achievement Awards: Evidence from a Randomized Trial," *The American Economic Review* 99, 1384-1414.
- Atkinson A., S. Burgess, B. Croxson, P. Gregg, C. Propper, H. Slater and D. Wilson (2009), "Evaluating the Impact of Performance-related Pay for Teachers in England," *Labour Economics* 16, 251-261.
- Barrera-Osorio, F. and L.L. Linden (2009), "The Use and Misuse of Computers in Education: Evidence from a Randomized Experiment in Colombia," *The World Bank Human Development Network Education Team, Policy Research Working Paper* 4836.
- Betts, J.R. and J.L. Shkolnik (2000), "Key difficulties in identifying the effects of ability grouping on student achievement," *Economics of Education Review* 19, 21-26.
- Chakrabarti, R. (2008), "Can increasing private school participation and monetary loss in a voucher program affect public school performance? Evidence from Milwaukee," *Journal of Public Economics* 1371-1393.
- Duflo, E., P. Dupas and M. Kremer (2008), "Peer effects and the impact of tracking: Evidence from a randomized evaluation in Kenya," *CEPR Discussion Paper No. DP7043*.
- Finn, J.D., and C.M. Achilles, "Answers and Questions about Class Size: A Statewide Experiment," *American Educational Research Journal* 27, 557-577.
- Hanushek, E.A. (1999), "The Evidence on Class Size," in Susan E. Mayer and Paul Peterson (ed.), *Earning and Learning: How Schools Matter* (Washington, DC: Brookings Institution), 131-168.
- Hanushek, E.A. (1999b). 'Some findings from an independent investigation of the Tennessee STAR experiment and from other investigations of class size effects', *Educational Evaluation and Policy Analysis* 21, 143-63.
- Hanushek, E.A. (2003), "The Failure of Input-based Schooling Policies," *Economic Journal* 113, F64-F98.
- Hanushek, E.A., S.G. Rivkin, and L.L. Taylor (1996), "Aggregation and the Estimated Effects of School Resources", *The Review of Economics and Statistics* 78, 611-627.
- Hastings, J.S. and J.M. Weinstein (2008), "Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments," *Quarterly Journal of Economics*. 123, 1373-1414.
- Heckman, J.J., S.H. Moon, R. Pinto, P.A. Savelyev, A. Yavitz (2008), "The Rate of Return to the High/Scope Perry Preschool Program," mimeo, university of Chicago.
- Heckman, J.J. (2007), "The economics, technology, and neuroscience of human capability formation," *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 144, 13250-13255.
- Cunha, F. and J.J. Heckman (2009), "The Economics and Psychology of Inequality and Human Development," *Journal of the European Economic Association* 7. 320-364.
- Howell, W., and P. Peterson (with Wolf, P., and D. Campbell) (2002), "The education gap: Vouchers and urban schools" Washington, DC: Brookings Institution.
- Krueger, A.B. (1999), "Experimental Estimates of Education Production Functions," *Quarterly Journal of Economics*, 114, 497-532.
- Krueger, A.B. and P. Zhu (2004), "Another Look at the New York City School Voucher Experiment," *American Behavioral Scientist* 47; 658-698.
- Lavy, V. (2002), "Evaluating the Effect of Teacher Performance Incentives on Students' Achievements," *Journal of Political Economy*, 110, 1286-1317.
- Leuven, E., D. Lindahl, H. Oosterbeek and M. Webbink (2007), "The Effect of Extra Funding for Disadvantaged Children on Achievement," *The Review of Economics and Statistics* 89, 721-736.
- Rivkin, S.G., E.A. Hanushek and J.F. Kain (2005), "Teachers, schools, and academic achievement", *Econometrica* 73, 417-458.
- Rockoff, J.E. (2004), "The Impact of Individual Teachers on Student Achievement: Evidence from Panel Data," *American Economic Review Papers and Proceedings* 94, 247-252.



# Antonio Cabrales

Doctor en economía por la universidad de California, San Diego. Actualmente es catedrático en la Universidad Carlos III, investigador afiliado del CEPR, investigador asociado de Fedea y Co-Director de la Cátedra “Capital Humano y Empleo” Fedea-Santander. Ha trabajado en una amplia gama de problemas: aprendizaje y juegos evolutivos, economía experimental, organización industrial, la economía de redes y el diseño de mecanismos. Ha sido co-director de la revista Investigaciones Económicas, editor asociado del Journal of the European Economic Association y ha recibido una distinción de investigación de la Generalitat de Catalunya. Ha publicado, entre otras, en Journal of Political Economy, Review of Economic Studies, Journal of Economic Theory, Physical Review Letters, y Evolutionary Ecology Review.

<http://www.eco.uc3m.es/acabrales>

# Selección y rendimiento en la función pública

Manuel Bagüés  
Universidad Carlos III

Berta Esteve-Volart  
York University

Con la presentación de la ley de Economía Sostenible el Gobierno pretende sentar las bases para la consecución de un nuevo modelo económico. Esta ley presenta diversas medidas encaminadas a consolidar la recuperación y a sentar las bases de un nuevo modelo económico. Sin embargo, existe una serie de temas cuya discusión el Gobierno ha preferido posponer y que, por lo tanto, no aparecen recogidos en dicha ley. Entre estos temas se encuentra la reforma de la Administración Pública y el aumento de su productividad.

El buen funcionamiento del sector público es clave para lograr una economía más eficiente y para aumentar el bienestar de los ciudadanos. En la actualidad, un 72% de los españoles considera que es difícil realizar gestiones o trámites a través de la Administración Pública, y únicamente el 36% tiene una imagen positiva de su funcionamiento<sup>1</sup>. La modernización de la Administración Pública requiere, entre otros cambios, mejorar sus métodos de selección, así como los métodos para la evaluación del rendimiento.

## Virtudes y defectos del sistema de oposiciones

La selección de los empleados públicos se realiza en general a través del sistema de oposiciones. Este sistema, de origen decimonónico, tiene virtudes bien conocidas. En teoría, limita las posibilidades de favoritismo, y además permite medir si el opositor posee unos conocimientos específicos determinados sobre el Estado y las Administraciones Públicas. A pesar de estas potenciales ventajas, la evidencia empírica sugiere que, en su actual implementación, el sistema adolece de importantes defectos<sup>2</sup>. Autores como el sociólogo Pierre Bourdieu (1989) han señalado que este tipo de mecanismos de selección en algunos casos encubre procesos de perpetuación de determinadas clases sociales en el poder - la noblesse d'état -. Esto podría ser así tanto por la potencial existencia de prácticas endogámicas en la selección<sup>3</sup>, como por la larga preparación y esfuerzo económico que se requiere del candidato. Por ejemplo, como muestra la primera tabla, en las oposiciones a Juez y Fiscal, el 42% de los opositores se presenta al menos por quinta vez y, en las oposiciones Notarías, que se celebran bienalmente, un 12% de los candidatos lleva presentándose al menos diez años<sup>4</sup>.

---

<sup>1</sup> Centro de Investigaciones Sociológicas, Calidad de los servicios públicos, Estudio 2762, Mayo 2008.

<sup>2</sup> Ver el artículo de Manuel Bagüés “¿Qué determina el éxito en unas Oposiciones?”, documento de trabajo de la Fundación de Estudios en Economía Aplicada (FEDEA) nº 2005-01.

<sup>3</sup> Por ejemplo, en las oposiciones a Abogado del Estado celebradas en 2008, tres de los candidatos, incluyendo el hijo de un Abogado del Estado, fueron suspendidos por el tribunal ante la sospecha de que habían tenido conocimiento previo del contenido del examen.

<sup>4</sup> Esta información, así como estadísticas acerca de diversas oposiciones, está disponible en [www.manuelbagues.com/oposiciones.html](http://www.manuelbagues.com/oposiciones.html).

---

## Cuadro 1. Experiencia de los candidatos

Opositores en:	Abogado del Estado	Carrera Diplomática	Economistas del Estado	Inspectores de Hacienda	Carrera Judicial y Fiscal	Notario	Registrador	Secretarios Judiciales	TAC	TIC
1ª convocatoria	33%	34%	33%	33%	17%	30%	37%	46%	46%	45%
2ª convocatoria	24%	20%	25%	23%	15%	24%	25%	24%	23%	24%
3ª convocatoria	18%	14%	19%	17%	14%	20%	18%	11%	14%	14%
4ª convocatoria	13%	10%	13%	12%	12%	13%	9%	7%	8%	8%
5ª convocatoria	13%	23%	11%	16%	42%	12%	10%	12%	9%	10%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Nota: la variable “1ª convocatoria” indica el porcentaje de candidatos que se presenta por primera vez a la oposición. El resto de variables está definido de una manera similar. Estas variables han sido construidas a partir de información procedente de las oposiciones celebradas en los últimos diez años.

La longevidad de la carrera del opositor responde también, en gran parte, a otro gran defecto del sistema de selección actual: la incapacidad para evaluar con precisión la calidad de los candidatos. Algunos candidatos persisten una y otra vez porque perciben que con un poco de fortuna podrían, al fin, conseguir aprobar la oposición. En este sentido se ha documentado empíricamente que factores tan ajenos a la calidad de los candidatos como pueden ser el orden, el día, o la hora en que son evaluados, o la composición del tribunal evaluador, afectan significativamente a sus posibilidades de éxito. Esta falta de precisión en la evaluación responde en cierta medida a la falta de medios y de recursos empleados para la misma. Existe una gran desproporción entre las escasas dos horas y media que un tribunal emplea para evaluar si un opositor será, por ejemplo, juez o fiscal de por vida, y el impacto que para la sociedad tiene la elección del candidato adecuado.

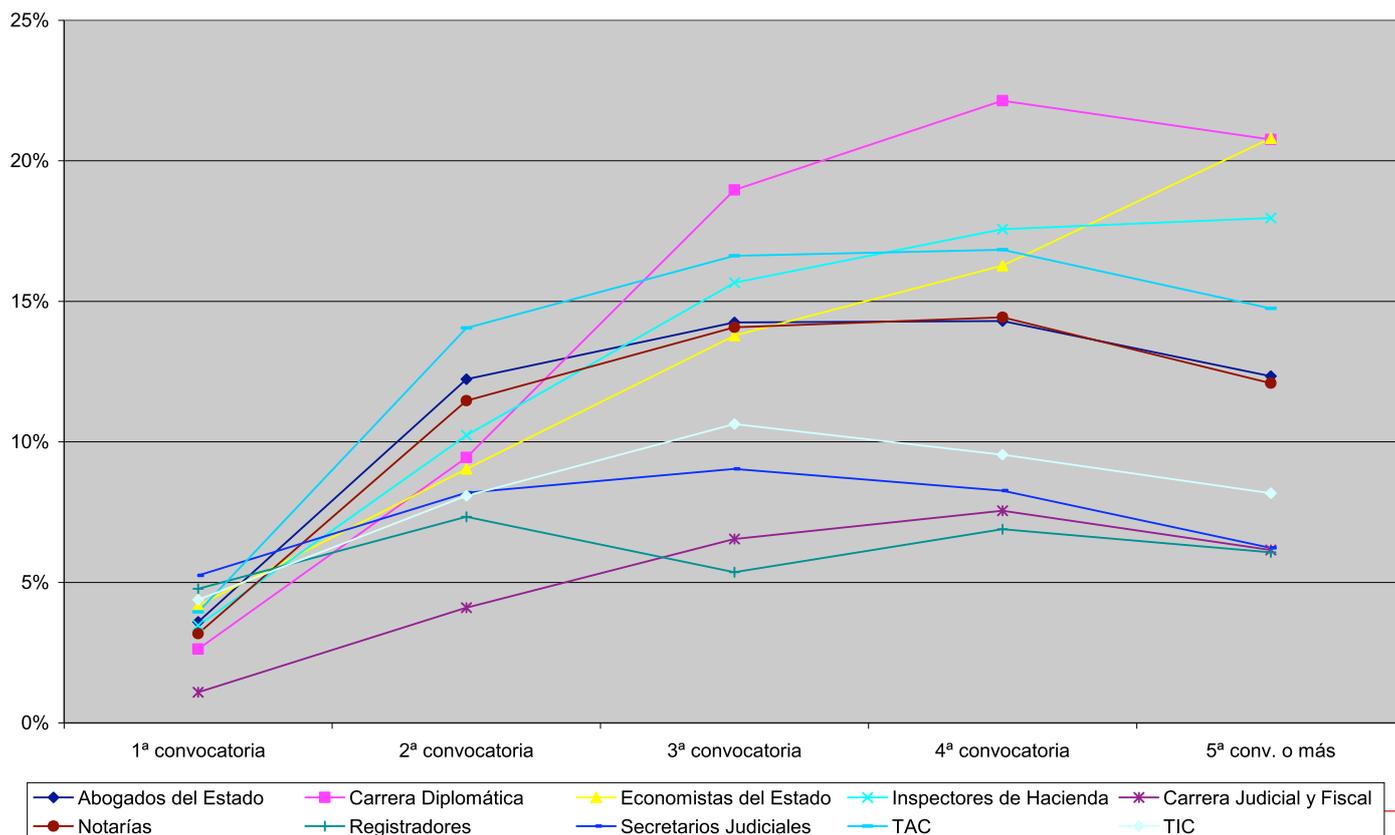
Otro elemento de las oposiciones que ha sido puesto en tela de juicio son los conocimientos que estas evalúan. Aunque no se dispone de evidencia empírica que permita contrastarlo, se albergan dudas sobre la relación existente entre las dimensiones que son evaluadas - en general, capacidad memorística - y la productividad de los futuros funcionarios. Además, la elección del contenido a evaluar debería también tener en cuenta el impacto social que las oposiciones generan en términos de lo que los economistas llaman

costes de búsqueda de rentas. En este caso, el coste social se genera cuando un gran número de jóvenes se dedica durante años a tiempo completo a la preparación de unas oposiciones, no pudiendo realizar actividad laboral alguna mientras tanto<sup>5</sup>. Teniendo en cuenta que la tasa media de éxito difícilmente superan el 10%, un sistema que exigiese conocimientos más generales, es decir, conocimientos que también pudiesen tener cierta utilidad en el sector privado, contribuiría a reducir los costes de búsqueda de rentas<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Hasta el año 2004 la Encuesta de Población Activa (EPA) cuantificaba el número de españoles cuya principal ocupación era “la búsqueda de empleo por el método de las oposiciones”, cerca de 200.000. Desde el 2005, sin embargo, la EPA sólo recoge información acerca del número de parados que están a la espera de conocer los resultados de algún proceso de selección.

<sup>6</sup> La tasa de éxito varía dependiendo del tipo de oposición, siendo en general menor en aquellas plazas para las que se requiere menor cualificación. Por ejemplo, en 2009 se presentaron 68.441 solicitudes para unas 1.152 plazas en el cuerpo auxiliar administrativo del Estado, es decir, a razón de unos sesenta candidatos por cada plaza. En las últimas oposiciones al Cuerpo Nacional de Policía 58.428 opositores aspiraron a alguna de las 1.949 plazas ofertadas, lo que supone una relación de una plaza por cada treinta candidatos. En las oposiciones del grupo A tales como Abogado del Estado, Carrera Diplomática, Economista del Estado, Inspector de Hacienda, Notarías, Registros, Secretarios Judicial, TAC o TIC el número de candidatos por plaza oscila en general en torno a los diez candidatos por plaza.

## Tasa de éxito de los opositores en función de su experiencia



## Posibles reformas del sistema

¿Cómo podemos mejorar el sistema de selección que utiliza la administración pública? Una primera alternativa sería el modelo francés de selección de la élite de la administración pública a través de una vía común, la *École Nationale d'Administration* (ENA). Este sistema reduciría los costes de búsqueda de rentas pero su implantación es probable que no fuera aceptada por los altos cuerpos del estado, quienes deberían renunciar a la capacidad de controlar la selección de sus miembros. Otra alternativa es el modelo anglosajón, en el que el Estado contrata a profesionales de reconocido prestigio dentro de cada ámbito. La experiencia de la que disponemos en España sugiere que el éxito de un sistema de este tipo no está garantizado en países con una tradición menos meritocrática<sup>7</sup>. El fracaso de estos y otros ensayos similares indican que quizás pueda ser más útil intentar reformar el actual sistema introduciendo mejoras graduales.

A continuación enumeramos algunas posibles reformas que podrían contribuir a una mejora del sistema de selección. En primer lugar, el diseño del sistema debe de ser tal que elimine cualquier posibilidad de favoritismo. En la actualidad, en la mayoría de los exámenes que se realizan

por escrito, el tribunal convoca al opositor para que proceda a la lectura de su examen; este procedimiento no permite mantener oculta la identidad del opositor. Para evitar posibles sesgos de evaluación, este tipo de exámenes debería ser corregido de forma anónima. Además, para aumentar la calidad de la evaluación, el examen escrito debería de ser sometido a una doble corrección independiente y, en aquellos casos en los que los dos evaluadores discrepasesen, a una tercera evaluación.

En segundo lugar, debería dedicarse más tiempo a la evaluación de aquellos candidatos con posibilidades reales de obtener la plaza para poder así estimar su calidad con mayor precisión. Esto podría lograrse dedicando más recursos a los procesos de selección o, dada la dificultad que esto último entrañaría, se podría reducir el número de candidatos que son evaluados por cada tribunal mediante la introducción de exámenes preliminares eliminatorios tipo test. En estos exámenes la nota de corte debería fijarse de forma que únicamente superasen el examen aquellos opositores con posibilidades reales de aprobar la oposición. Por ejemplo, en el caso de las oposiciones a Juez y Fiscal, los datos de exámenes pasados revelan que únicamente los opositores que obtienen en el test una nota situada en el 40% superior de la distribución tienen opciones de conseguir plaza<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> El sistema de acceso a la función judicial mediante concurso de méritos conocido como cuarto turno es un buen ejemplo de ensayo frustrado de un sistema de selección de este tipo. En los últimos años la mayoría de las plazas que deberían haber sido asignadas a esta vía de acceso han sido declaradas desiertas. El fracaso de este método de selección parece deberse más a la desconfianza que ha generado entre algunos sectores de la judicatura que a la existencia de evidencia empírica clara que indique arbitrariedades o favoritismos en la selección.

<sup>8</sup> Esta información está disponible en: [http://www.manuelbagues.com/oposiciones\\_archivos/Carrera%20Judicial%20y%20Fiscal.htm](http://www.manuelbagues.com/oposiciones_archivos/Carrera%20Judicial%20y%20Fiscal.htm)

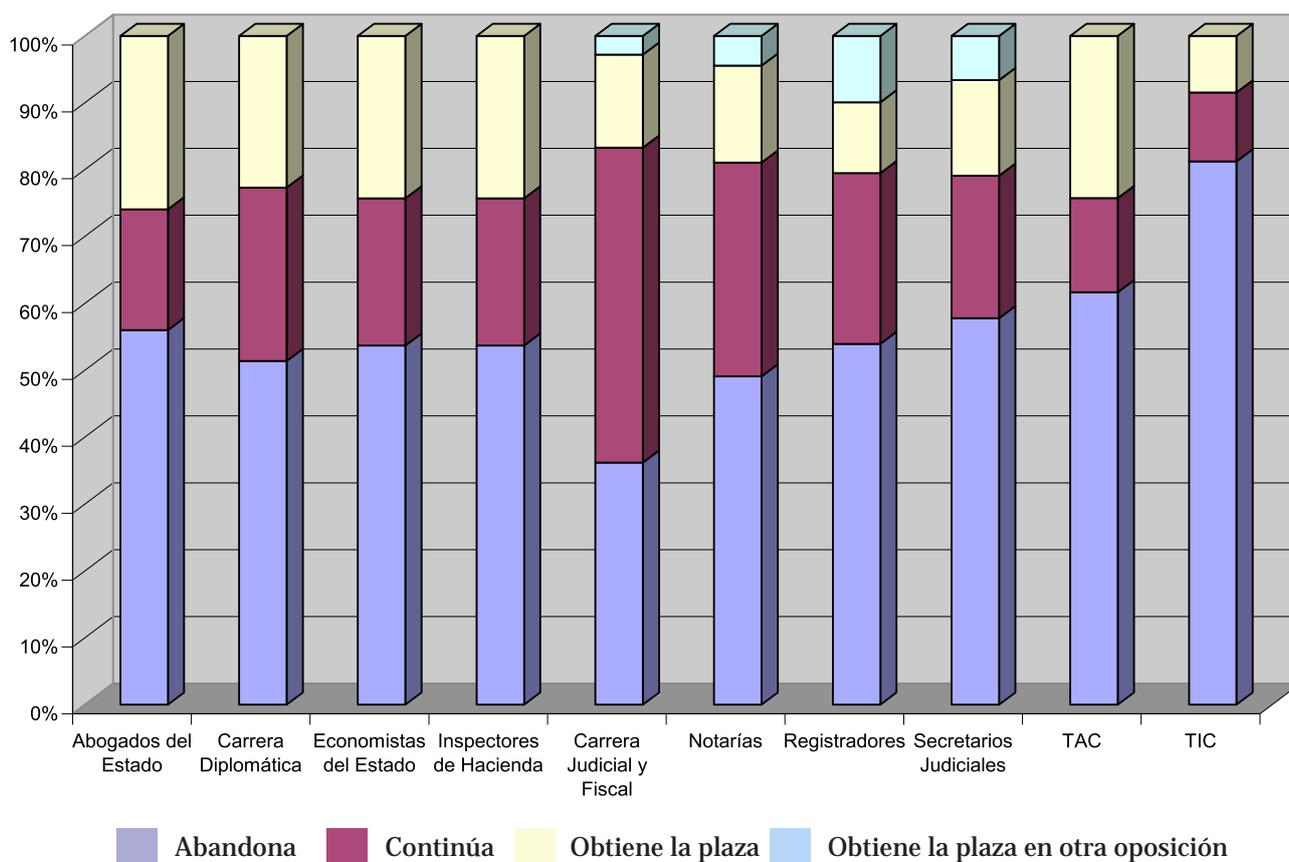
En tercer lugar, sería conveniente fusionar aquellos procesos de selección que se realizan para Cuerpos del Estado que exigen un perfil similar. Se podrían así exigir conocimientos más generales, lo que reduciría el coste de búsqueda de rentas mencionado anteriormente; dichos conocimientos generales podrían ser luego complementados con una formación específica adecuada mediante la realización de cursos de formación selectivos para los opositores elegidos.

En cuarto lugar, debería limitarse el número de años que un opositor puede presentarse a una misma plaza. Esto sería positivo en términos de la calidad de los seleccionados, y también facilitaría la selección de candidatos con características socioeconómicas más cercanas a la población general. Además, esta medida ayudaría a resolver el problema de consistencia temporal en el que se ven atrapados muchos opositores: al comenzar la preparación de una oposición se plantean un horizonte temporal determinado; sin embargo, al llegar el momento elegido, no son capaces de abandonar debido a que, por un lado, las posibilidades en el sector privado se han reducido y, por otro lado, resulta difícil asumir que no se puede recuperar la inversión realizada.

La naturaleza de algunos de estos problemas revela la alarmante ausencia de accountability en las oposiciones. Finalmente, sería recomendable instituir algún tipo de control externo sistemático de la eficiencia y equidad de estos sistemas de selección. Por ejemplo, un diseño más adecuado del proceso de selección sería posible si, tal como se hace en la gestión de recursos humanos en el ámbito privado, la Administración evaluase el rendimiento de sus miembros y lo relacionase con su desempeño en los procesos de selección. Esto permitiría entender mejor qué tipo de pruebas permiten seleccionar a los mejores candidatos.

Naturalmente, para incrementar la productividad de los empleados públicos es necesario no sólo mejorar los procesos de selección, sino también la evaluación de su rendimiento. En la actualidad, en la función pública rige un sistema de relaciones laborales poco basado en el mérito. Un diseño de la carrera profesional que proporcione los incentivos adecuados es un reto pendiente para el sector público. Los resultados preliminares de un trabajo que estamos realizando acerca del sistema de incentivos que se implantó en el ámbito judicial al comienzo de esta década (el llamado sistema de módulos) nos proporciona dos

### Perspectivas de éxito de un opositor en un horizonte temporal de cinco años



Nota: el gráfico recoge información de las convocatorias celebradas en los últimos diez años. La variable Obtiene la plaza indica el % de opositores que comienza a preparar la oposición y consiguió obtener plaza en un plazo de cuatro o menos años. La variable obtiene plaza en un otra oposición tiene una interpretación similar y recoge información de oposiciones relacionadas del grupo A. La variable Continúa indica el % de opositores que, al cabo de cinco años, continuaba presentándose a la oposición. Por último, la variable abandona señala el % de opositores que ha abandonado la oposición en un plazo inferior a cinco años sin haber obtenido plaza.

interesantes lecciones al respecto<sup>9</sup>. En primer lugar, el sistema de incentivos tiene que ser suficientemente flexible y dinámico para poder anticipar el posible comportamiento estratégico de los agentes. Como la experiencia de la implantación del sistema de módulos muestra, esto no es siempre posible dentro de las rigideces que impone un sistema burocrático. En segundo lugar, se corre el riesgo de que la introducción de incentivos explícitos destruya los incentivos intrínsecos que motivan a muchos de nuestros funcionarios. En definitiva, a pesar de la extensa literatura que en este campo ha generado la ciencia económica en las últimas décadas, la provisión de incentivos en el ámbito del sector público continúa siendo un desafío.

---

<sup>9</sup> “Selection and Productivity of Judges”, Manuel Bagüés y Berta Esteve-Volart, mimeo, Universidad Carlos III.

# Manuel Bagüés

Doctor en Economía por la Universitat Pompeu Fabra y es en la actualidad profesor visitante del Departamento de Economía de la Empresa de la Universidad Carlos III de Madrid. Asimismo, ha trabajado como investigador en la Università Bocconi de Milán y en la Scuola Superiore Sant'Anna de Pisa. Su investigación se centra en los campos de la Economía Laboral, la Economía del Género y la Economía de la Educación. Sus artículos más recientes serán publicados en Review of Economic Studies y en un volumen del National Bureau of Economic Research (NBER).

<http://www.manuelbagues.com>

# Berta Esteve-Volart

Doctora en Economía por la London School of Economics y es en la actualidad profesora en el Departamento de Economía de la York University, en Toronto, Canadá. Asimismo, ha sido también profesora visitante en el Departamento de Economía de la University of British Columbia. Su investigación se centra en los campos de la Economía Laboral, la Economía del Género y el Desarrollo Económico. Su artículo más reciente está en prensa en Review of Economic Studies.

<http://dept.econ.yorku.ca/~berta>

# Inmigración

Sara de la Rica  
Universidad del País Vasco, FEDEA e IZA

Aunque el borrador de la Ley de Economía Sostenible no incluye ningún apartado específico sobre posibles medidas a tomar con respecto al fenómeno de la inmigración en nuestro país, merece la pena que nos detengamos siquiera un momento a reflexionar sobre este colectivo. Si, como sostiene el Gobierno, la Ley de Economía Sostenible debe servir para sentar las bases para el desarrollo de un nuevo modelo productivo, entonces no puede dejar de tener en cuenta la inmigración, un factor que hoy en día supone el 14% del empleo.

## Hasta la llegada de la crisis ...

Hasta la llegada de la crisis, a mediados del 2008, podría decirse que existía consenso sobre las aportaciones de los inmigrantes a nuestra economía. Podemos enumerar brevemente las más importantes:

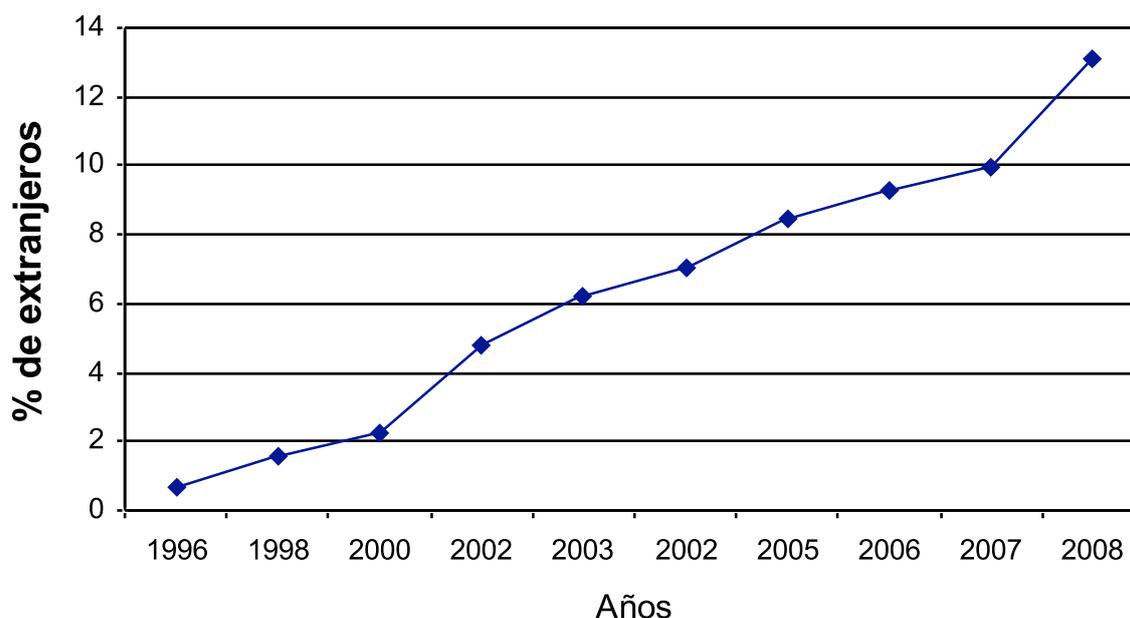
Desde el punto de vista demográfico, la inmigración ha sido el determinante más importante del crecimiento de la población en nuestro país, y lo que es incluso más importante, del “rejuvenecimiento” de la misma. Esto permite que el sistema de pensiones pueda ser sostenible durante un plazo de tiempo mayor, aunque por supuesto no soluciona el problema de su sostenibilidad a largo plazo<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Véase Gonzalez, Conde y Boldrín (2009) para conocer con detalle el impacto de la inmigración en el sistema de pensiones.

---

## Evolución de la población inmigrante en España



Desde el punto de vista económico, la inmigración ha contribuido muy positivamente al crecimiento del PIB en nuestro país, gracias al aumento en la oferta de mano de obra, así como en demanda de bienes y servicios. Los inmigrantes, como oferentes de empleo, han conformado una mano de obra complementaria a la de los nativos, y de ahí que los nativos no hayan encontrado en general en la inmigración una mano de obra que amenazaba sus puestos de trabajo. No en vano, hasta la llegada de la crisis, los inmigrantes han ocupado puestos de trabajo altamente demandados en nuestro país - peones de la construcción, servicio doméstico, actividades agrícolas y otras actividades relacionadas con la restauración y la hostelería -, para los cuales no existía suficiente oferta por parte de los trabajadores nacionales. Esto ha permitido una movilidad ocupacional de los nativos y nativas hacia trabajos más cualificados y por tanto, con mayores salarios (Amuedo-Dorantes y De la Rica, 2008).

Hay también quien argumenta, como efecto económico negativo de la crisis, que los inmigrantes han ralentizado el crecimiento de la productividad en nuestro país al aportar una gran cantidad de mano de obra poco cualificada y en consecuencia, de baja productividad, lo cual ha llevado a las empresas a especializarse en procesos productivos intensivos en trabajo poco cualificado. Sin embargo, podría discutirse si la inmigración es causa de la baja productividad de nuestro país o consecuencia de la misma. Es decir, los inmigrantes han entrado masivamente a trabajar en nuestro país porque las empresas españolas demandaban precisamente este tipo de mano de obra poco cualificada.

### Ante la recesión económica....

Sin embargo, y no por casualidad, los trabajos ocupados por los inmigrantes son los primeros en desaparecer en momentos de crisis económica, y en consecuencia, los inmigrantes que son un colectivo muy vulnerable a la

pérdida de empleo, no sólo por su situación laboral - contratos temporales, nivel bajo de capital humano, sino por los sectores en los que mayormente han trabajado, que son los más expuestos a la crisis económica. A finales de 2009 la tasa de desempleo de los inmigrantes alcanzaba el 28%, frente al 18% del resto de trabajadores.

Se estima que para mediados del 2010, alrededor de un millón de inmigrantes estarán en situación de desempleo.

### Política migratoria previa a la crisis económica

Hasta el momento no se ha observado la existencia de una política migratoria como tal, entendida como la existencia de un modelo migratorio basado en un análisis racional de necesidades económicas y demográficas, así como de la capacidad de cobertura de servicios a la potencial población entrante. Si han existido, sin embargo, secuencias de reformas legislativas que se han ido planteando y aprobando "a salto de mata", a medida que nos íbamos enfrentando a las consecuencias de una inmigración desordenada y con un importante componente irregular que necesitaba ser regularizado.

Sin necesidad de remontarse más atrás, un ejemplo claro de estas iniciativas legislativas la encontramos en la Ley de Extranjería (LO 4/2000), que sustituyó a la Ley Orgánica 7/1985. Esta ley supone un paso adelante en el reconocimiento de los derechos de los extranjeros, en particular, derechos sanitarios con independencia de su situación legal, así como el establecimiento de procedimientos de regularización para trabajadores inmigrantes que demostraran una estancia de al menos dos años en nuestro país. Sin embargo, los posteriores cambios políticos y la falta de un verdadero Pacto de Estado con respecto al fenómeno de la inmigración han provocado que en el transcurso de estos nueve últimos años esta ley haya sufrido ya cuatro reformas sucesivas.

## En particular, sobre las reformas en plena crisis económica...

En Diciembre de 2008, ante la mala situación económica, se aprueba una nueva reforma de la ley de Extranjería con la clara finalidad de limitar la entrada de inmigrantes. Entre las medidas adoptadas, se limita la reagrupación de los ascendientes a quienes sean mayores de 65 años y sólo si su familiar reside en el país desde hace cinco años. Se vincula, además, el inicio de la autorización de residencia y trabajo al contrato de trabajo efectivo y al alta en Seguridad Social. Además, se pretende reducir de modo notable las contrataciones en origen dado que se modifica el catálogo de ocupaciones denominadas “de difícil cobertura”, y que era utilizado para la mayoría de las contrataciones de inmigrantes en origen. Entre las ocupaciones desaparecidas del catálogo, se encuentran las de albañil, fontanero, asistenta de hogar y empleado agrícolas, es decir, de facto, las ocupaciones en las que en mayor medida han trabajado los inmigrantes.

Ante la última de las medidas mencionadas, se levantaron inmediatamente protestas por parte del sector empresarial por el temor de que estas ocupaciones no encuentren la mano de obra necesaria por parte de los trabajadores nativos. Este temor tiene su razón de ser a la vista de la movilidad ocupacional observada en los nativos y nativas con la entrada de los inmigrantes analizada en Amuedo-Dorantes y De la Rica (2008), por la cual se observa que en aquellas regiones donde la inmigración ha tenido más impacto se observa una “salida” de nativos de puestos manuales de baja cualificación hacia puestos no manuales de mayor cualificación. Quizá en los momentos de máxima contracción en la demanda de empleo los nativos y nativas ofrezcan su mano de obra para este tipo de ocupaciones, pero tan pronto como la situación económica vaya estabilizándose lo más probable es que vuelvan a producirse vacantes en estas ocupaciones.

Finalmente, la última reforma de la ley a la que hemos asistido en plena crisis económica tiene fecha del 26 de Junio de 2009, que ha entrado en vigor en Diciembre de ese mismo año. Esta reforma pretende reducir la inmigración ilegal mediante el incremento de las sanciones y limitar la entrada legal de inmigrantes por vía de reagrupamiento familiar.

## Y a partir de ahora, ...

Para analizar lo que debiera suceder a partir de ahora con la inmigración, retomo por un momento los principales puntos señalados hasta ahora. El primero es que los inmigrantes han sido determinantes para el crecimiento y rejuvenecimiento de la población en España en la última década, y que son absolutamente necesarios a la vista del envejecimiento tan acusado de la población autóctona. El segundo es que no existe un verdadero modelo migratorio que estime en primer lugar cuántos inmigrantes necesitaría nuestro país, y en segundo lugar, qué perfil debieran tener estos inmigrantes en términos de cualificación. En lugar de esto, lo que existe es una feroz batalla electoral en la que la

inmigración parece ser uno de los blancos electoralistas por excelencia (Vic como ejemplo muy reciente).

Dicho lo cual, la **primera acción a tomar** debiera ser la de definir cuántos y qué tipo de inmigrantes necesitamos en nuestro país por razones económicas.

Sobre la primera de las cuestiones, hay algunas estimaciones realizadas recientemente al respecto. Los últimos cálculos de la Comisión Europea en 2009 indican que España necesita recibir al menos siete millones de inmigrantes en los próximos 20 años para que su tasa de dependencia se quede en el 34 (es decir, 34 jubilados por cada 100 trabajadores en activo). Estos pronósticos están en línea con los elaborados hace escasos meses por la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA<sup>2</sup>), donde además se estima que la entrada de inmigrantes en los últimos años ha permitido alargar la sostenibilidad del sistema de pensiones durante unos cinco años.

La segunda de las cuestiones a determinar es qué perfil debieran tener los inmigrantes que nuestro país necesita a juzgar por las cualificaciones más demandadas y más escasas entre la mano de obra autóctona. Entre las ocupaciones más demandadas y escasas, existen por supuesto algunas de baja cualificación, pero no debemos olvidar que también existe escasez de trabajadores altamente cualificados ante el descenso observado en la actualidad en el número de estudiantes universitarios como consecuencia del descenso de la natalidad. Las estadísticas del Instituto Nacional de Estadística revelan que en los últimos 10 años, el número de estudiantes matriculados en estudios Universitarios ha descendido en casi 200.000 estudiantes.

El conocimiento de los perfiles de cualificación que necesitamos importar en nuestro país es especialmente necesario en el momento actual, en el que se pretenden sentar las bases del Nuevo Modelo Productivo. Para esta apuesta, la cualificación adecuada de la mano de obra es un factor fundamental. Hasta el día de hoy, la práctica totalidad de los inmigrantes han trabajado en ocupaciones de muy baja cualificación, incluso si su formación previa (educación secundaria en su mayoría e incluso universitaria en más del 13% de los casos) parecía permitirles aspirar a trabajos más cualificados. La mano de obra de muchos de estos trabajadores está sub-utilizada, lo cual no es beneficioso ni para ellos ni para nuestro país.

**Segunda acción a tomar:** suponiendo que se conoce la cuantía y perfil de las necesidades de inmigración en nuestro país,

¿Cómo actuar para controlar/ordenar la inmigración de estos trabajadores?

---

<sup>2</sup> Véase Gonzalez, C. Conde, I. y Boldrin (2009) .

En primer lugar, y dado que es necesario que la inmigración ilegal se reduzca al mínimo, es fundamental que, al margen de sanciones y del control efectivo de las fronteras se facilite al máximo la regularización legal de aquellos colectivos de inmigrantes cuyos perfiles de cualificación se consideran necesarios en nuestro país por razones económicas.

Dolado y Vazquez (2005, pág. 18-19) proponen una medida interesante para regularizar la entrada legal de trabajadores inmigrantes que consiste en otorgar a estos trabajadores seleccionados lo que ellos denominan un Visado de Trabajo Temporal (VTT), que se otorgaría durante un periodo de 3 años con posibilidad de ampliación durante 2 años más. Esto otorga a la inmigración un carácter temporal que permite que la mayoría de estos trabajadores retornen a sus países de origen una vez su Visado de Trabajo Temporal se extingue.

Este tipo de medidas serían en mi opinión especialmente indicadas para los perfiles menos cualificados de la inmigración. Para los más cualificados, sin embargo, donde se trata de atraer talento, es fundamental facilitar los trámites que permitan la residencia legal en España ofreciendo incluso la residencia legal renovable indefinidamente. En lo que más conozco, que es la vida universitaria, me consta de las dificultades tan enormes a las que investigadores extracomunitarios se enfrentan a la hora de homologar sus títulos universitarios, así como al solicitar y renovar la carta de residencia. Por si fuera poco, hasta muy recientemente, no podían traer a su familia (restricciones del reagrupamiento familiar) hasta que no hubieran residido en nuestro país durante al menos un año. Afortunadamente esto ha cambiado muy recientemente, con la creación de unas figuras contractuales denominadas “Técnicos o científicos altamente cualificados contratados por empresas, universidades privadas y centros de I+D”, donde no se aplican los principios del reagrupamiento familiar y en consecuencia puedan traer a su familia desde el primer momento. Parece que vamos avanzando algo, aunque si no se facilitan mucho más los trámites, no habrá trabajadores altamente cualificados que estén dispuestos a venir a un país donde las condiciones para solicitar la residencia son tan precarias. No debemos olvidar que en esta atracción de talento competimos con otros países donde los trámites están facilitados al máximo para estos trabajadores de alta cualificación.

## Referencias

Amuedo-Dorantes, C. y S. De la Rica (2009), “Complements or Substitutes? Immigrant and Native Task Specialization in Spain” IZA DP 4348.

Dolado, J. y P. Vazquez (2005), “Los Efectos Económicos y las Políticas de la Inmigración: Panorámica y Reflexiones”, capítulo 1 Ensayos sobre los efectos económicos de la inmigración en España, Dolado y Vazquez (eds), FEDEA.

Gonzalez, Clara, I. Conde, M. Boldrin (2009) , “Immigration and Social Security in Spain”, FEDEA DT 2009-26



# Sara de la Rica

Catedrática de Teoría Económica por la Universidad del País Vasco. Además, dirige la cátedra de investigación “Fuentes Quintana” del Banco de España-FEDEA desde 2007. Es investigadora afiliada en la Fundación de Estudios de Economía Aplicada, así como investigadora asociada en otros centros de investigación europeos, como CReAM, situado en Londres e IZA, situado en Bonn. Su campo de investigación se centra en el análisis económico del mercado de trabajo. En particular, los temas sobre género y el mercado de trabajo, así como la inmigración en España han centrado su investigación en los últimos años. Sus artículos han sido publicados en numerosas revistas académicas internacionales de prestigio, como Journal of Human Resources, Journal of Population Economics, Economica e Industrial and Labor Relations Review, entre otras.

<http://www.saradelarica.com>

# Marco fiscal y tributario

Jesús Fernández-Villaverde  
University of Pennsylvania y FEDEA

Juan F. Rubio Ramírez  
Duke University y FEDEA

Uno de los retos principales a los que se enfrenta España es asegurar la solvencia fiscal de las AA.PP. y desarrollar un marco tributario que favorezca el crecimiento económico en el largo plazo. La LES elude este reto ya que prefiere enumerar bienintencionados pero imprecisos principios generales y pedir la elaboración de nuevos planes administrativos de contención de gasto sin objetivos cuantitativos concretos. En este capítulo discutimos los orígenes de los problemas actuales y proponemos algunas ideas para afrontar el reto fiscal de las próximas décadas.

## Introducción

España se enfrenta a una posición fiscal inédita: de un superávit de las AA.PP. del 1.9% del PIB en el 2007 hemos pasado, en apenas dos años, a un déficit en el 2009 cercano al 11.4%. Y aunque la previsible recuperación de la economía reducirá parte de este déficit en el 2010 y 2011, en ausencia de cambios importantes de política fiscal, un porcentaje considerable del agujero presupuestario sobrevivirá por mucho tiempo. Este oscuro panorama se complica aún más por los problemas en el medio plazo acarreados por el acelerado incremento en el gasto en pensiones y sanidad. Al mismo tiempo, y a pesar de muchos avances desde 1996, nuestro sistema tributario genera todavía más distorsiones de las necesarias y no incentiva adecuadamente el trabajo y el ahorro.

Un mínimo de sentido común impone, en consecuencia, una reflexión seria sobre el marco fiscal y tributario de la economía española. Desafortunadamente, la LES no nos sirve para este objetivo. Buena parte de las disposiciones fiscales de la ley ya han sido discutidas en otras partes de este ebook, en especial en el capítulo de Ángel de la Fuente sobre sostenibilidad fiscal, y no hace falta repetir aquí estos argumentos. Como tampoco hace falta clarificar que estamos totalmente de acuerdo con la decepción general ante los contenidos de la LES en este campo.

Como muestra un botón. El artículo 3 de LES, establece como uno de los principios de la ley el que “las AA.PP. garantizarán la estabilidad en el tiempo de sus finanzas para contribuir al mejor desenvolvimiento de la actividad económica y al adecuado funcionamiento del estado.” Este principio es un ejemplo rotundo de lo que el gran administrativista alemán Otto Bachof bautizó como concepto jurídico indeterminado. Ni se define qué es “estabilidad en el tiempo” ni qué es el “adecuado funcionamiento del estado”. Lo que es aún peor, en comparación con otros conceptos jurídicos indeterminados típicos de nuestro derecho público, como la “urgencia” o la “gravedad,” sobre los que, aun pudiendo discrepar en sus detalles, la mayoría de los observadores razonables encuentran un núcleo de consenso sobre su significado fundamental, conceptos como “adecuado funcionamiento del estado” pueden ser entendidos de manera muy dispares desde diferentes posiciones ideológicas. Y, siendo todas estas interpretaciones válidas en el seno de una sociedad democrática plural, la única consecuencia lógica de esta indeterminación es vaciar de operatividad a este artículo, que queda relegado, de manera inexorable, a una mera declaración piadosa de las buenas intenciones del

legislador, que por otra parte ya aparecían en la Ley General de Estabilidad Presupuestaria.

Nos parece, por tanto, que es mucho más productivo centrarnos en explicar cómo hemos llegado a la actual situación fiscal y discutir las posibles alternativas que se pueden poner encima de la mesa.

### ¿Cómo Hemos Llegado a esta Situación?

La respuesta instintiva de muchos es culpar del desastre de las cuentas públicas a la crisis del 2008-2009: la recesión ha reducido los ingresos mientras que los gastos se han incrementado para paliar los peores efectos de la caída de la actividad. Y aunque el argumento no carece por completo de fundamento, pues en efecto toda recesión tiene un fuerte impacto en el presupuesto, esgrimirlo como explicación universal esconde una realidad mucho más negativa.

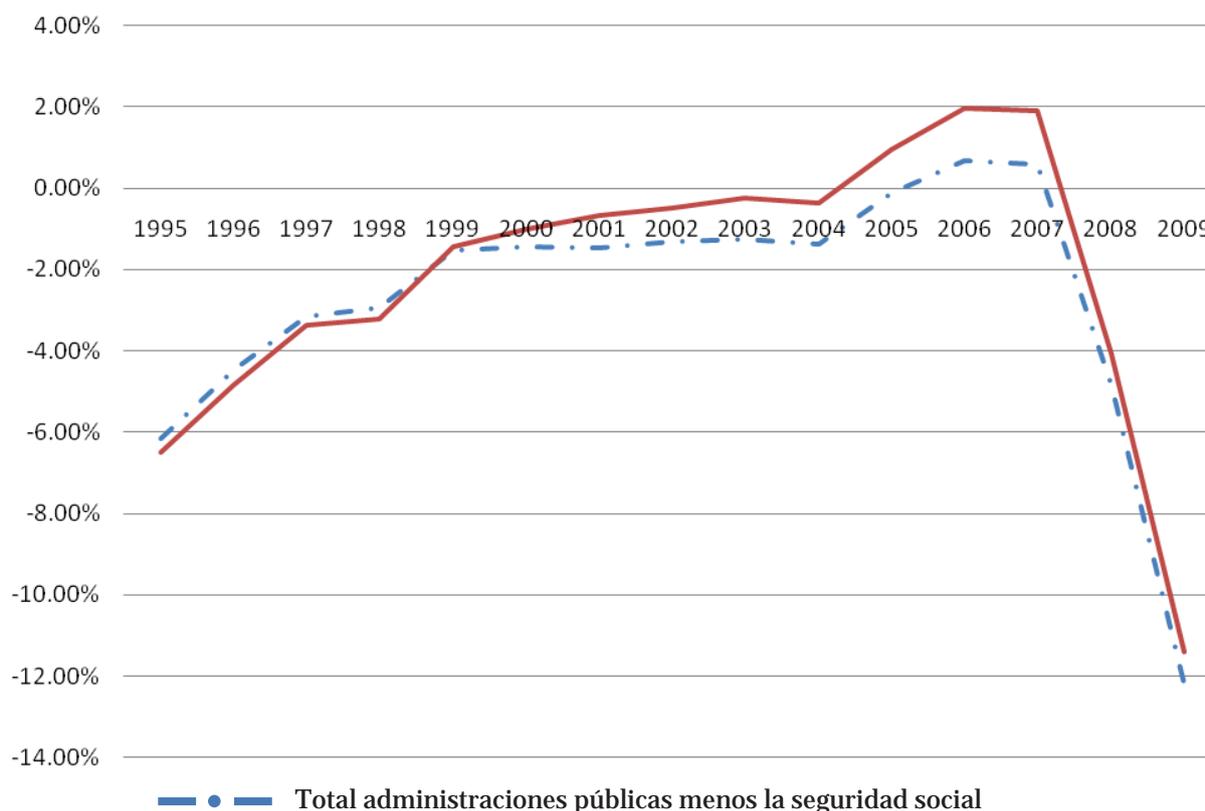
El desliz histórico detrás de la gravedad actual es que dormimos por ocho años dorados, del 2001 al 2008, y soñamos una austeridad que nunca existió. Estos años fueron una época de extraordinaria bonanza económica, que se tradujo en una fuerte mejora de las cuentas públicas, tal y como refleja la figura, donde hemos dibujado la evolución de las capacidad o necesidad de financiación de las AA.PP. (que es la denominación técnica de lo que nos referimos normalmente como superávit o déficit) desde 1999 al 2009, con y sin la seguridad social. A primera vista, el comportamiento de las cuentas públicas parece más que aceptable pues el déficit medio fue del -0.28 % del PIB, una cifra muy coqueta tanto si la comparamos con

nuestra experiencia histórica como si miramos las cuentas públicas de nuestros vecinos de la zona Euro. Estos eran los números que esgrimían nuestros políticos cuando se les llenaba la boca de autoalabanzas hace tan poco tiempo.

Buena parte de la boyante situación de las cuentas públicas (al menos un tercio en nuestros cálculos) vino causada por la recaudación extraordinaria generada por el boom inmobiliario. Este es poco probable que se vuelva a repetir por una buena temporada. Como se puede apreciar en la figura, otra parte importante de los altos ingresos aparecía por las cotizaciones a la seguridad social, espoleadas por el fortísimo crecimiento del empleo y la llegada de inmigrantes. Pero esto es un ejemplo flagelante de pan para hoy y hambre para mañana. Si el empleo crece, suben los cotizantes y los ingresos hoy pero también suben los pagos en pensiones y sanidad futuros con lo cual no es obvio que, en valor presente, estemos mejor que al principio. Con un estado del bienestar fuertemente redistributivo, y dado que los inmigrantes ganan menos que la media de los nacionales, lo más probable es que un emigrante adicional no ayude en demasía a la sostenibilidad del sistema en el largo plazo y que bien pueda ser el caso que tengan un beneficio total negativo para el estado.

¿Qué nos dice todo esto? Pues que del 2001 al 2008, y en especial del 2005 al 2008, las cuentas públicas se vieron afectadas profundísimamente por dos componentes transitorios muy acusados. Cuando los gobernantes se frotaban las manos hace un par de años porque las cuentas públicas mostraban un superávit de alrededor el 2% del

### Capacidad (+) o necesidad (-) de financiación de las AA.PP. como % del PIB



PIB, deberían haber estado muy preocupados porque, en realidad, necesitaban haber mostrado un superávit mucho mayor.

Pero la culpa no es solo de los gobiernos de turno. El sueño de una austeridad falsa nos atacó a todos. Solo tenemos que ir a las hemerotecas para ver cómo, durante el 2006 o el 2007, unos pedían que gastásemos el superávit en nuevos programas sociales (y los más atrevidos sugerir que incluso aprovechásemos el margen de déficit permitido por la Unión Europea) mientras otros querían reducir impuestos a diestro y siniestro, mientras todos estaban de acuerdo en que el AVE tenía que pasar por toda ciudad de mediana importancia o que facultades medio vacías de las que habían surgido como setas en los años de masificación universitaria no se podían cerrar bajo ningún concepto.

Y encima, cuando por fin llegaron los malos tiempos, nuestra respuesta fue virulenta: mientras se desplomaba la recaudación, nos dedicábamos a dar 400 Euros, cheques bebé, empleo municipal, incrementar las ayudas a los desempleados y cambiar el sistema de financiación autonómica. Total, casi sin darnos cuenta, nos hemos colocado con un déficit del 11.4% del PIB al que hay que meter mano cuanto antes.

## ¿Qué Hacer?

Básicamente, un proceso de consolidación fiscal profundo. No solo para mantener la solvencia de las AA.PP., sino porque únicamente un proceso de consolidación fiscal garantizará una expansión vigorosa de la economía en el medio plazo.

El programa presentado por el Gobierno el pasado 29 de enero del 2010, con un Plan de Acción Inmediata para este año, un Plan de Austeridad 2011-2013 y la propuesta de retraso de la edad de jubilación a los 67 años y el periodo de cotización es un primer paso hacia ello, aunque la ausencia de medidas concretas de recorte y la fuerte reticencia moderar el gasto social, en especial el sanitario (como se podría hacer, por ejemplo, según las líneas sugeridas por el reciente informe FEDEA-McKinsey), nos hacen temer sobre su efectividad. Además, la experiencia histórica sugiere que más que los planes concretos de los gobiernos, son los mecanismos institucionales que sesgan a la baja el crecimiento del gasto público de una manera automática, los que logran las deseadas consolidaciones fiscales.

De hecho, la LES ya apunta, aunque muy tímidamente, algunos de los mecanismos que han funcionado eficazmente en otros países. Por ejemplo, en el artículo 31, después de muchas palabras hermosas pero vacías, establece en su sección tercera, que los actos legislativos y reglamentarios de las "AA.PP. deberán valorar sus repercusiones y efectos, de forma que se garantice la sostenibilidad presupuestaria." En una interpretación negativa de esta disposición, se podría convertir en un mero requisito proforma por el que se añadiría un párrafo adicional a las cada vez más farragosas declaraciones de intenciones de nuestros actos legislativos. Pero, en una interpretación más positiva, que quizás pueda ser forzada por vía reglamentaria, podría ser una versión española de disposiciones del tipo de regla

pay-as-you-go que estableció la Budget Enforcement Act of 1990 del Congreso de EE.UU. y por la cual, cualquier medida legislativa que implique un incremento de gasto corriente o reducción de ingresos requiera la aprobación simultánea de una reducción de gasto o de incremento de ingresos que sea equivalente en cuantía; es decir, que los nuevos actos legislativos deben de tener un impacto neutral sobre el presupuesto federal americano. Esta regla, en vigor desde el año fiscal 1991 al año fiscal 2002, fue una de las principales razones por las que el presupuesto federal pasó de un déficit del 4.5% del PIB en 1991 a un superávit del 2.4% en el 2000. Si bien parte de este resultado se consiguió de manera casi automática por la sostenida expansión de la economía americana, el efecto silencioso de pay-as-you-go trajo consigo una caída del gasto federal del 22.3% del PIB al 18.4% del PIB: al expandirse la economía, el Congreso se enfrentaba a un mecanismo de compromiso que limitaba la natural predisposición de las cámaras legislativas de las democracias al gasto desbocado. Sin la reducción del gasto en porcentaje del PIB, el presupuesto federal aún habría estado en números rojos en el 2000.

Un mecanismo para implementar la efectividad de una regla pay-as-you-go podría venir de la creación de un Consejo de Política Fiscal independiente, que analizase la situación fiscal de las AA.PP., evaluase las medidas de gasto y de ingresos, y que, en general, diese a la sociedad civil una visión rigurosa e independiente de las cuentas públicas más allá de los discursos sesgados de los partidos políticos o del gobierno de turno. Antes nos referíamos a EE.UU., donde la Oficina Presupuestaria del Congreso ha cumplido con notable éxito ese papel de árbitro imparcial de los planes de gasto e ingresos. Más cercano a nosotros, el Consejo de Política Fiscal de Suecia es un referente claro en términos de rigor y seriedad.

Pero parte del proceso de consolidación fiscal también deberá aparecer por el lado de los ingresos. No es realista pensar que podamos cerrar toda la brecha presupuestaria recortando consumo público y las transferencias, nos guste o no y como ha demostrado el revuelo por la propuesta de la reforma de las pensiones, son políticamente muy costosas de tocar.

Condicionales en esta necesidad, la subida del IVA es quizás la menos mala de las opciones en un abanico de medidas desagradables. Primero, porque nuestra imposición al consumo es baja en comparación con nuestros socios Europeos. Segundo, porque es un impuesto menos distorsionante que las alternativas (IRPF, Sociedades o cotizaciones sociales). Sin embargo, las subidas del IVA de los últimos tiempos han perdido mucho fuelle por el alto porcentaje de la cesta de consumo de los españoles que está sometida a tipos reducidos. Los economistas son reacios, en general, a tener tipos reducidos para unos bienes y no para otros, ya que esto introduce distorsiones innecesarias en los precios relativos. Además, los posibles problemas de equidad que un tipo único podría crear se resuelven de mejor manera a través del gasto. Una reforma importante sería, en consecuencia, ir eliminando progresivamente más y más bienes del tipo reducido y moverlos a la categoría del tipo general.

Este incremento del IVA y eliminación de tipos especiales es un camino en el que hay que continuar, acompañado por incrementos en la fiscalidad medioambiental (tanto como instrumento de recaudación en sí mismo como para combatir las emisiones contaminantes) y por la reducción de las distorsiones en el IRPF al trabajo y el ahorro (empezando, por supuesto por las desgravaciones a la vivienda).

En conclusión: la sostenibilidad presupuestaria en el medio plazo solo pueda ser asegurada por un proceso doloroso pero necesario de consolidación fiscal. Los maravillosos datos fiscales entre los años 2001 y 2008 fueron del todo coyunturales y no deben hacernos pensar que podemos saltarnos dicho proceso. Parte del mismo tendrá que venir por parte del gasto, en especial afrontando el problema del personal de las AA.PP., que tanto en tamaño de funcionariado como en subida injustificada de salarios, ha presionado sobremanera en las cuentas públicas en los últimos años, y por la reducción del consumo público. Parte vendrá de un cambio impositivo, con el IVA y los impuestos medioambientales jugando un papel principal. Pero todo ello no funcionara adecuadamente en la ausencia de cambios institucionales profundos como la introducción de reglas pay-as-you-go, de un Consejo de Política Fiscal independiente o de mecanismos de copago en la sanidad pública. Desafortunadamente, la LES no propone ninguna de estas reformas.



# Jesus Fernández- Villaverde

Profesor de economía en la Universidad de Pennsylvania, codirector de la Cátedra de investigación CajaMadrid de FEDEA e investigador afiliado al National Bureau of Economic Research y el Centre for Economic Research. Graduado por la Universidad de Minnesota, ha impartido docencia en las Universidades de Duke, Yale y Nueva York. Su principal área de investigación es en la estimación de modelos de equilibrio general dinámico. Sus trabajos han sido publicados en el American Economic Review, Econometrica y la Review of Economic Studies entre otros. Es actualmente editor de la International Economic Review y asociado de la American Economic Review, Journal of the European Economic Association, Review of Economic Dynamics y SERIES.

<http://www.econ.upenn.edu/~jesusfv>

# Juan F. Rubio Ramírez

Profesor de economía en la Universidad de Duke y codirector de la Cátedra de investigación CajaMadrid de FEDEA. Graduado por la Universidad de Minnesota, ha trabajado como economista en el Banco de la Reserva Federal de Atlanta. Su principal área de investigación es en la estimación de modelos de equilibrio general dinámico. Sus trabajos han sido publicados en el American Economic Review, Econometrica y la Review of Economic Studies entre otros. Es actualmente editor de los B.E. Journals of Macroeconomics y asociado de la International Economic Review, Journal of the Economic Dynamics and Control, Journal of Applied Econometrics y SERIES.

<http://econ.duke.edu/~jfr23>

# El futuro

Manuel Bagüés  
Universidad Carlos III

Jesús Fernández-Villaverde  
University of Pennsylvania y FEDEA

Luis Garicano  
London School of Economics y FEDEA

De 1995 al 2008, la economía española vivió una época dorada. Altas tasas de crecimiento del PIB vinieron acompañadas de una inusitada creación de empleo y de un cada vez más positivo comportamiento de las finanzas públicas. Aunque algunos comentaristas alertaban sobre ciertos problemas a largo plazo, como el desbocado boom inmobiliario o el bajo crecimiento de la productividad, estas preocupaciones poco podían ensombrecer la euforia generalizada.

El fuego incontrolado de la crisis financiera mundial que, desde un foco aislado en mercados de títulos hipotecarios oscuros en el verano del 2007 se contagió al conjunto del sistema financiero, reveló que mucho de este optimismo tenía pies de barro. La gran creación de empleo se había concentrado en sectores de bajo valor añadido, como la construcción y el turismo, y manteniendo un alto grado de temporalidad. Lo que es más grave, la caída del desempleo dio una excusa a todos para posponer sine die la reforma del mercado de trabajo, cuya regulación seguía dificultando el correcto emparejamiento de trabajadores y empresarios y una formación laboral adecuada. Las aparentemente saneadas finanzas públicas eran un espejismo fruto de las extraordinarias y transitorias recaudaciones tributarias causadas por el boom inmobiliario y por la llegada de inmigrantes y sus cotizaciones a la seguridad social. El boom inmobiliario resultó ser un agujero negro que arrastraba con su fuerza gravitacional a bancos, promotores y hogares a un colapso irremediable.

A este análisis se puede contestar, no sin total falta de razón, que la política económica de aquellos años poco podía hacer para contrarrestar estas corrientes malignas. Se crecía con poca productividad por dos razones. Una, porque en un país con tan poco empleo como España en 1995, cualquier creación masiva de puestos de trabajo tenía que ser cubierta por trabajadores de menor calidad media que los que ya estaban empleados. Y segundo, porque el nivel educativo de los españoles es bajo y contamos con pocas personas de nivel intermedio para cubrir muchos puestos claves en las empresas. O, en otras palabras: uno crece como puede, no como quiere. Las finanzas públicas no podían acumular superávits mayores a los que ya reportaban porque los partidos políticos, los agentes sociales y los comentaristas acechaban sobre el mismo para devorarlo en bajadas de impuestos, nuevas estaciones del AVE o programas varios según la ideología de cada uno. ¿Y el boom inmobiliario? Pues con unos tipos de interés reales tan bajos como los que nos imponía el Banco Central Europeo y con unos problemas de regulación financiera y de estructura de dotación de provisiones que sesgaban fortísimamente a nuestro sistema financiero hacia el crédito constructor, uno poco podía hacer para evitar que pasase lo que pasó.

Como decíamos antes, estas excusas no carecen por completo de valor, pero esconden un problema más fundamental. De 1995 al 2008 España culminó un ciclo histórico de convergencia institucional con Europa que había comenzado con el Plan de Estabilización de 1959. Durante 50 años nos habíamos ocupado con una larguísima tarea de deshacer los entuertos que nos aterraban a

mediados del siglo pasado. En el plano político, nos dotamos de una democracia parlamentaria, realizamos una profundísima descentralización del poder que, con todas sus asperezas, funciona razonablemente, nos integramos en Europa, y alejamos definitivamente el espectro de un conflicto colectivo violento. En el plano económico, nos abrimos al comercio internacional, suprimimos monopolios y restricciones a la competencia, liberalizamos el movimiento de capitales, creamos mercados financieros modernos, elaboramos un sistema fiscal que suministra a las Administraciones Públicas con los recursos necesarios para funcionar y nos subimos al carro del Euro, una moneda estable, de peso internacional y controlada por una autoridad monetaria independiente y de alta competencia técnica.

Pero sin querer menospreciar el esfuerzo de todos aquellos involucrados en estos logros, la lista de deberes que España tenía que completar era clara. España solo debía mirar a Francia o Alemania y copiar lo que estos países hacían bien. Y por medio de nuestra adhesión a la Unión Europea, heredábamos de manera casi mágica un acervo institucional mucho más fino que el nuestro. Es más, durante décadas, nuestros dirigentes podían tintinear el señuelo de la homologación con Europa como bálsamo de Fierabrás que justificaba medidas que, por sí solas, hubiesen sido de difícil venta a una población instintivamente reacia al mercado como mecanismo de asignación de recursos.

Por eso, a principios del 2007 y antes de que empezase la crisis, España se encontraba con un problema fundamental de agotamiento de una senda de modernización que tan bien nos había funcionado por tanto tiempo. El camino de convergencia con Europa había llegado a su estación final. Básicamente, teníamos el mismo nivel de renta que Francia o Alemania y unas instituciones de calidad muy semejante. En un ataque de despiste, nos habíamos convertido en un país normal. De alguna manera, el lustro anterior, del 2003 al 2008, había sido una prórroga de este ciclo alimentada por un irrepitible (en los dos sentidos de la palabra) incremento del empleo y la locura constructora.

Pero sabiendo que la estación final de trayecto se acercaba, nos debimos haber preparado para cambiar de paso y no lo hicimos. Este fue el error clave de la política económica de todos estos años.

Esta observación, finalmente, nos hace enlazar con el título de este capítulo de conclusiones. Lo que no hicimos entonces, nos toca hacerlo ahora, con mucha más urgencia si cabe por la gravedad de la crisis y la perspectiva, no segura, pero peligrosa de una década a la Japonesa de crecimiento económico nulo. Hay que afrontar el futuro y hay que afrontarlo con firmeza, vigor y decisión. La clave es volver a crecer para satisfacer las obligaciones adquiridas y para crear empleo. Y esto requiere reformas estructurales en profundidad. El crecimiento sostenido solo se puede conseguir poniendo a la economía en una nueva senda basada en incrementos de la productividad. Esto pasa por reformas educativas que reduzcan el fracaso escolar y creen instituciones de excelencia mundial. Esto pasa por

eliminar la nociva dualidad entre trabajadores permanentes y temporales que destruye cualquier incentivo para la formación laboral. Esto pasa por eliminar trabas administrativas para la creación de empresas y asegurar la unidad de mercado, por reforzar la solvencia en el largo plazo de la seguridad social y por tener un sistema tributario que prime el trabajo y el ahorro.

El anteproyecto de la Ley de Economía Sostenible (para simplificar, LES de aquí en adelante) es uno de los pilares del plan del Gobierno para marchar jubiloso por la senda de las reformas estructurales que aseguren ese crecimiento. En este libro electrónico hemos tratado de juntar a una parte importantísima de los mejores economistas académicos españoles para que evaluaran el anteproyecto de la ley. Todos ellos respondieron entusiasmados a la idea y han preparado, en un cortísimo espacio de tiempo, excelentes capítulos. El resultado ha sido grato por corroborar, una vez más, que en España existe mucho capital humano que entiende muy bien cómo funcionan los más diversos sectores de nuestra economía. Pero el resultado también ha sido decepcionante por ver cómo existe un consenso muy generalizado entre los autores, que vienen de áreas muy diversas de la economía y de perspectivas muy diferentes, de que la LES se queda corta y no rompe con el nudo gordiano que atenaza a nuestra economía y nos impide crecer como queremos crecer.

Empecemos por lo positivo. La LES no propone ninguna disposición particularmente negativa. Esto es un profundo alivio ya que los rumores que circularon por mucho tiempo en los mentideros políticos y los globos sondas a los que tan aficionado es el Gobierno actual y que surgían de vez en cuando en los medios de comunicación, nos hacían temblar de pánico. A fin de cuentas, la mera palabra “sostenible” suele estar asociada a ideas poco sólidas de cómo organizar una sociedad. Todos aquellos que, desde las Administraciones Públicas y con poco reconocimiento público, han conseguido podar la LES de las ocurrencias peregrinas que tanto le gustan a los políticos merecen nuestra sincera alabanza. Herbert Stein, que fue uno de los principales asesores económicos de las administraciones de Nixon y de Ford en EE.UU. durante la década de los 70 del siglo pasado, dijo una vez que a lo único que podía un economista metido a política aspirar era a bloquear las propuestas más insensatas. Afortunadamente, en este caso se ha logrado.

Y no solo evitamos lo peor. La LES también plantea una serie de principios bienintencionados a los que poco tenemos que objetar (excepto dudar de su mucha utilidad práctica más allá de llenar folios en el anteproyecto) y de un conjunto de reformas, pequeñas y un tanto diversas, pero ciertamente en la dirección correcta. Por ejemplo, en los capítulos anteriores se ha hablado del artículo 37 del texto, donde se autoriza al Gobierno a disciplinar a las entidades locales que incumplan la obligación de remitirle sus liquidaciones presupuestarias mediante la retención de parte de las transferencias estatales que les correspondan, de la equiparación fiscal de la deducción por alquiler respecto a la compra de vivienda, de mejoras en el mecanismo de contratación pública o de ciertas (pero limitadas) simplificaciones administrativas.

Pero tras lo positivo, también tenemos que hablar de lo negativo. La carencia más grave de la LES es todo lo que se deja fuera. El lector habrá podido ver muchas de las reformas no acometidas o hechas de manera muy parcial, desde la de la justicia a la de la asegurar la unidad de mercado o la simplificación administrativa. Aquí vamos a resaltar tres de estas reformas pendientes que nos parecen fundamentales y sobre las que recientemente han circulado planes o propuestas del Gobierno que van más allá de lo recogido en la LES.

En primer lugar, cómo asegurar la sostenibilidad de las cuentas públicas en el largo plazo. El verdadero reto presupuestario no es el que viene de la situación cíclica actual, por mucho que esta sea seria, el reto es cómo pagar las pensiones y la sanidad de las próximas décadas. De acuerdo con el cuadro 7.1 de la actualización del Plan de Estabilidad presentado por el gobierno el 29 de Enero del 2010, que recoge las proyecciones de gasto asociado al envejecimiento del comité de política económica de la Unión Europea, el gasto en pensiones contributivas pasará, con hipótesis moderadamente optimistas, del 8.9% del PIB en 2010 al 15.5% en el 2050. Estamos hablando de 6.6% del PIB de gasto adicional, que para que nos hagamos una idea, es un porcentaje más alto que la recaudación actual del IVA. Pero, además de las pensiones, tenemos la sanidad. El cuadro 7.1 al que nos referíamos se lanza aquí al vacío, pues predice que el gasto público en sanidad pase del 5.5% al 7.1%. Esto es poco realista: todo lo que sabemos sobre gasto sanitario en otros países y a lo largo del tiempo nos indica que, lo más probable, es que siga creciendo a alta velocidad. Tenemos más y más nuevos tratamientos, muchos de ellos, como los oncológicos, muy caros y el coste sanitario crece exponencialmente con la edad del enfermo.

Vamos a tener muchos centenarios y su salud será muy cara de costear. Un escenario con un coste de la sanidad alrededor del 10% del PIB es mucho más realista. Sumando una cosa y la otra nos sale que tendremos que gastarnos alrededor de un 11% de PIB adicional. Quien crea que un agujero del 11% del PIB se cierra subiendo los impuestos a las rentas más altas o a las empresas ignora la realidad presupuestaria.

Las recientes propuestas del gobierno de reforma de las pensiones van en la dirección correcta de cubrir la brecha presupuestaria y subsanan parcialmente, si al final son implementadas, las deficiencias de la LES en este tema. Sobre la sanidad, hay rumores de un pacto sanitario para la primavera, pero aún es pronto para saber nada con certeza. No es muy difícil, sin embargo, aventurar que vista la reacción tan negativa a los planes de reforma de pensiones, somos escépticos acerca de los avances que este pacto pueda traer.

Una segunda área clave que la LES se deja fuera es toda la reforma del mercado de trabajo, que el Gobierno ha preferido presentar como un programa separado. Con cuatro millones largos de parados parece difícil pensar en una reforma más imperiosa. Desde FEDEA hemos repetido una y otra vez la necesidad de cambiar en profundidad el marco de las relaciones laborales y cortar por lo sano

con el entramado de contratos especiales y figuras particulares que sufrimos. En vez de ello, la reforma propuesta, ambigua como pocas, sigue centrada en detalles secundarios o irrelevantes para la realidad económica nacional, como el imitar el programa de trabajo a jornada reducida alemán, y elude por completo el análisis de cómo solucionar el problema de la dualidad y de la negociación colectiva.

Una tercera área que la LES solo trata para cubrir el expediente es la reforma educativa. España sufre una tasa horrible de fracaso escolar, no produce buenos técnicos profesionales intermedios y no tiene ni una sola universidad entre las 100 mejores del mundo según el conocido ranking de Shanghai. Sobre la educación primaria, la LES no dice nada, sobre la formación profesional solo un conjunto de buenas intenciones y ningún intento de ligar la oferta y la demanda de cualificaciones, y, finalmente, sobre la educación universitaria, se repiten propuestas ya presentadas, como la de los campus de excelencia internacional, que poco han de beneficiar a la universidad española en el largo plazo pues no cambian ningún incentivo. Como en los dos casos anteriores, recientemente el gobierno ha circulado una propuesta de pacto educativo que incluye alguna mejora pero sigue sin atacar el centro del problema. No hay manera de asegurar que la productividad crezca sino acumulamos el capital humano necesario para ello.

Al menos que estos temas y muchos otros se afronten de cara, España no volverá a una senda de crecimiento que todos necesitamos. La LES, aunque es un paso en la dirección correcta, no es ni mucho menos la garantía de un futuro brillante. Y es una pena porque España sufre una economía maniatada que agradecerá con alegría las reformas que hagamos, de igual manera que las agradeció en 1959 (Plan de Estabilización), en 1977 (Pactos de la Moncloa), en 1983 (medidas del primer Gobierno González), en 1986 (entrada en Europa), en 1993 (reformas tras la salida del SME) y en 1996 (consolidación fiscal del primer Gobierno Aznar).

Como somos profesores universitarios, no podemos resistir la tentación de concluir sin ponerle una nota a la LES. Después de mucho pensarlo, se va a quedar con un aprobado. Como decíamos antes, no tiene nada muy negativo, ya un logro en sí mismo, y en cambio sí que tiene muchas medidas de mejora. Pero ninguna de ellas es fundamental y los problemas básicos de nuestra economía no se abordan con claridad. Para ir a por el notable o el sobresaliente, el Congreso deberá, en su tramitación parlamentaria, tratar de convertir la LES en una ley menos elocuente en principios generales pero más ambiciosa en medidas concretas. Es nuestro ferviente deseo que nuestro esfuerzo contribuya a que se lleven a cabo las reformas estructurales que permitan crear una economía española más dinámica y productiva

[www.reformasestructurales.es](http://www.reformasestructurales.es)

