



FUNDACIÓN DE
ESTUDIOS FINANCIEROS

ESPAÑA: CRECER EN LA NUEVA ECONOMÍA GLOBAL

Director

D. Eduardo Serra Rexach
Presidente Fundación everis

PAPELES DE LA FUNDACIÓN
N.º 50

ISBN: 978-84-616-3113-1
Depósito Legal: M. 5117 - 2013
Edita: Fundación de Estudios Financieros
Imprime: Global F. Marketing C.S.L.



ÍNDICE

EQUIPO DE TRABAJO	3
PRESENTACIÓN	7
RESUMEN EJECUTIVO	9
PARTE 1. SISTEMA FINANCIERO	
El problema de la regulación financiera <i>Blas Calzada</i>	25
La regulación financiera y el crecimiento económico <i>Ramiro Martínez-Pardo e Ignacio Santillán</i>	35
PARTE 2. POLÍTICA FISCAL	
Política fiscal <i>Rafael Fuster Tozer</i>	49
PARTE 3. MODELO DE ESTADO	
La necesaria reforma del modelo de Estado <i>Tomás Ramón Fernández</i>	67
PARTE 4. SEGURIDAD JURÍDICA	
Seguridad jurídica y desarrollo económico <i>Fernando Vives</i>	75
PARTE 5. MODELO DE BIENESTAR	
El bienestar después de la crisis del Estado de bienestar <i>Mauricio Rojas</i>	91
PARTE 6. MERCADO LABORAL	
Mercado de trabajo y crisis económica <i>Juan Antonio Sagardoy Bengoechea y Jesús Mercader Uguina</i>	107
PARTE 7. SISTEMA EDUCATIVO Y CIENCIA	
Sistema Educativo y Ciencia <i>Juan Díez Nicolás</i>	117

**PARTE 8. EMPRENDIMIENTO****La actividad emprendedora, incertidumbres y retos***Antonio García Tabuenca* _____ 133**Financiación inteligente***Ángel Gutiérrez Borjabad* _____ 151**PARTE 9. TAMAÑO DE LA EMPRESA****Tamaño de la empresa. Modelo Productivo. Efectos en la Globalización***José Ugarte Arregui* _____ 159**PARTE 10. CIMIENTOS ESTRUCTURALES****Cimientos estructurales: Las claves de una política de infraestructuras orientada al crecimiento económico***Juan E. Iranzo y Marta Otero Moreno* _____ 173**PARTE 11. EUROPA Y LA GLOBALIZACIÓN: DE AMENAZA A OPORTUNIDAD****Europa y la globalización: de amenaza a oportunidad***Federico Steinberg* _____ 187**PAPELES DE LA FUNDACIÓN** _____ 203**ENTIDADES PATRONO DE LA FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS** _____ 205



EQUIPO DE TRABAJO

DIRECCIÓN

Eduardo Serra Rexach

Presidente Fundación everis

COORDINADORES

Karla Alarcón Webar

Gerente de innovación de everis

Alfredo Jiménez Fernández

Director de Análisis y Estudios, FEF

COLABORADORES

Blas Calzada

Presidente, Comité Asesor Técnico del IBEX 35

Juan Díez Nicolás

Catedrático Emérito de Sociología, UCM

Tomás Ramón Fernández

Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid y Académico de número de la Real Academia de la Jurisprudencia y Legislación

Rafael Fuster Tozar

Uría Menéndez

David García Hernández

Director de innovación de everis

Antonio García Tabuenca

IAES, Universidad de Alcalá

Ángel Gutiérrez Borjabad

Socio de innovación de everis

Juan E. Iranzo

Vicepresidente del Instituto de Estudios Económicos. Decano del Colegio de Economistas de Madrid

Ramiro Martínez-Pardo

Director, Gomarq Consulting

Jesús Mercader Uguina

Director de Instituto de Relaciones Laborales y Empleo de la Fundación Sagardoy

Marta Otero

Economista del Instituto de Estudios Económicos

Mauricio Rojas

Profesor Adjunto de Historia Económica de la Universidad de Lund (Suecia)

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea

Catedrático de Derecho del Trabajo



Ignacio Santillán Fraile

Director General, Fogain

Federico Steinberg

Investigador del Real Instituto Elcano y Profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Económico de la Universidad Autónoma de Madrid

Josu Ugarte Arregui

Presidente, MONDRAGON Internacional

Fernando Vives

Abogado, Doctor en Derecho, Socio Director de Garrigues Abogados y Asesores Tributarios

GRUPO DE CONSULTA

Juan Carlos Ureta Domingo

Presidente de la Fundación de Estudios Financieros

Javier Méndez Llera

Director General de la Fundación de Estudios Financieros



PRESENTACIÓN

España se enfrenta a una situación económica y financiera muy compleja para la que no hay salidas fáciles ni milagrosas sino un largo y complicado camino por delante. En los años expansivos del último ciclo se fueron generando importantes desequilibrios en nuestra economía que ahora tenemos que corregir con urgencia. Si queremos volver a una senda de crecimiento sostenible es necesario cambiar el modelo que hemos seguido hasta ahora, basado principalmente en la construcción y el acceso fácil y barato al crédito.

Este modelo de crecimiento posibilitó un elevado desarrollo económico capaz de generar altos ingresos fiscales, que requería la utilización de mano de obra intensiva de baja formación, sin que fuera necesario desarrollar un aparato exportador potente, ni tampoco se fomentase el emprendimiento. En definitiva este modelo permitió grandes avances en el bienestar de los españoles pero no se tradujo en un incremento de la productividad de nuestra economía.

En la FEF creemos que es preciso corregir cuanto antes este modelo y los desequilibrios financieros generados por la burbuja de crédito y de deuda en los que nuestra economía ha estado inmersa. Su corrección exige sacrificios y ajustes que pueden generar un menor crecimiento económico en el corto plazo, pero su adopción, además de necesaria, será enormemente beneficiosa para el empleo y para la actividad, una vez que se superen sus efectos negativos inmediatos.

Otra reflexión que venimos haciendo desde la FEF en nuestras últimas publicaciones es que recuperar el crecimiento económico precisa reformas profundas que favorezcan un aumento

de la oferta potencial sin aumentar el gasto público.

Partiendo de esta realidad, en este estudio se analizan los factores de competitividad de la economía española, desde una perspectiva muy amplia que incluye una reflexión acerca de los cambios que creemos que son necesarios para conseguir el objetivo señalado.

A lo largo de este estudio se analizan diferentes epígrafes que tienen por objetivo conocer los condicionantes que están impactando en el modelo de crecimiento económico de España. Cuestiones como: i) cuáles son los principales cambios que deberían implementarse en el modelo financiero; ii) qué medidas de política fiscal se podrían tomar para impulsar el desarrollo económico; iii) qué aspectos del actual modelo territorial, organización de la función pública, etc. están condicionando el crecimiento; iv) si el actual modelo de bienestar facilita o lastra el crecimiento; v) cómo la regulación del mercado laboral o el sistema educativo español y la ciencia están impulsando o dificultando el desarrollo; vi) cómo debería impulsarse el emprendimiento y el tamaño de la empresa española; vii) cuáles deberían ser las claves de una política de infraestructuras orientadas al crecimiento económico; y por último, viii) cómo podemos aprovechar nuestra pertenencia al euro; son todas ellas tratadas a lo largo de este estudio por especialistas en cada materia.

No pretendemos decir con esto que no se haya avanzado para corregir esta situación en los últimos años, tanto a nivel europeo como en España. Pero sí que quizás las decisiones adopta-



das se han tomado de manera puntual, aislada y algo precipitada, donde se ha echado en falta la existencia de un verdadero plan a medio plazo, conocido por los ciudadanos, dirigido a establecer los cimientos de la productividad y el crecimiento estable y sostenible.

Como se concluye en el informe, no cabe duda que es necesario impulsar medidas estructurales muy importantes en nuestro modelo de crecimiento. Pero las reformas no nos deberían asustar ya que en nuestro país llevamos muchos años adecuándonos a innumerables cambios a un ritmo muy superior al de otras economías desarrolladas, y en ese proceso hemos demostrado, hasta ahora, una gran determinación a la hora de adaptarnos a dichos cambios.

También queremos llamar la atención sobre una cuestión que creemos que es muy necesaria y es que las reformas deben ser muy cuidadosas con la seguridad jurídica de las inversiones, especialmente en nuestro país altamente dependien-

te de la financiación exterior. Es por ello muy importante dotarnos de un marco legal estable, que sea predecible, en el que las nuevas normas no se apliquen con efecto retroactivo y que permita valorar la viabilidad y condicionalidad de las inversiones con relativa sencillez.

Desde el rigor que garantiza contar con un grupo tan prestigioso de colaboradores como los que intervienen en esta publicación, pretendemos que esta iniciativa nos haga reflexionar sobre las trascendentales reformas que tenemos que hacer en los próximos años.

A todas las personas que han intervenido en este estudio quiero agradecerles su dedicación y apoyo a esta iniciativa de la FEF y en especial a su Director, D. Eduardo Serra Rexach, y al equipo de Everis que ha participado en su realización.

Juan Carlos Ureta Domingo
FUNDACIÓN DE ESTUDIOS FINANCIEROS



RESUMEN EJECUTIVO

**David García Hernández,
Director everis innova**

El presente informe, trata de proponer líneas clave para el crecimiento del país en la nueva economía en que estamos y hacia la que inexorablemente avanzamos.

Al tal efecto y para que el lector pueda contextualizar las conclusiones y recomendaciones que se exponen en este apartado, las siguientes líneas recogen con una visión simple pero contundente, el camino recorrido recientemente como país (1. ¿De dónde venimos?) y la situación en que hemos desembocado y nos encontramos para encarar este escenario («2. ¿Dónde estamos?»). A continuación, se presentan las claves de cambio que tenemos que abordar cómo país para poder abordar el crecimiento de acuerdo a las nuevas directrices en que tenemos que desarrollarnos («3. ¿A dónde deberíamos ir?»), y finalmente, señalar que todo lo que este esfuerzo implicará, no será en vano o trivial, sino que nos puede situar junto al resto de Europa, en un camino de crecimiento y nuevas posibilidades, verdaderamente interesante («4. ¿Y después qué?»).

1. ¿DE DÓNDE VENIMOS?

Cuando la actual crisis arrancó en Estados Unidos (2007), en España se apuntó desde numerosos foros que sus efectos serían externos a la realidad europea y pasajeros. El origen estaba en la crisis sub-prime de Estados Unidos y la economía española debía, prácticamente, limitarse a aguantar. Frente al debilitamiento de la demanda, se entendía que bastaría con lanzar estímulos

sobre la demanda local para evitar que el tejido empresarial se resintiera durante el periodo de «turbulencias» derivadas de esta crisis.

Sin embargo, como dijo Warren Buffet: «cuando baja la marea, puedes ver quién se estaba bañando con traje de baño y quién lo hacía desnudo». Si la crisis sub-prime resultó ser «la bajada de la marea», España, junto al resto de economías periféricas (que conformaban los conocidos como PIIGS: Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España), resultó ajustarse más al segundo bañista que al primero.

No es que no «supiéramos o quisiéramos» ver nuestra crisis; es que no lo hicimos con ninguna de las cuatro que teníamos: sistema financiero, sector constructor/inmobiliario, sector público y modelo productivo.

De cara a una reflexión centrada en el camino pendiente de recorrer, más relevante que los datos que refrendan estas tres crisis superpuestas, es aclarar algunas «mitologías actualmente de moda» relativas a su origen, junto con los principales motivos que nos condujeron como país a acumular los desequilibrios que las produjeron sin que se elevara desde la sociedad y las instituciones apenas un murmullo.

Mal está que alcanzáramos estos desequilibrios, pero peor aún es que no hubiera reacción perceptible frente a este proceso de incubación.

ORIGEN MITOLÓGICO DE LA CRISIS

Si escuchamos la voz dominante acerca del origen de nuestra crisis, nos encontramos con el



actual discurso predominante en Centroeuropa relativo a la irresponsabilidad fiscal de los países mediterráneos, que básicamente gastaron más de lo que tenían.

Sin embargo, observando el periodo 2000-2007, se puede observar que España es, dentro del conjunto de los principales países de la EZ (eurozona), uno de los que podríamos considerar «ejemplares» sin incumplimientos del déficit público, al tiempo que en el extremo contrario, figuran países como Alemania (con 4 incumplimientos) y Francia (con 3 incumplimientos).

Si en lugar de la deuda pública nos focalizáramos en la participación privada en esta evolución del gasto y nos retrotraemos al 2007, habría que recordar que en aquellas fechas, y aunque ahora nos parezca increíble, muchas grandes empresas eran señaladas por los agentes inversores por estar «poco apalancadas» (lo que se consideraba erróneo por no estar aprovechando todas las oportunidades de desarrollo que podían alcanzar).

Mantener una perspectiva simplista de que España fue un país derrochador, sería un error. Hay que recordar que al inicio de la crisis, la EZ era una unión incompleta de Estados con una fuerte asimetría económica y productiva entre los países, junto a, entre otras cosas, una moneda común y un banco central (BCE) responsable de la política monetaria y guiado por objetivos de control de la inflación.

A lo largo de todo el periodo anterior al estallido de la crisis sub-prime, el BCE mantuvo una política de bajos tipos de interés que facilitó el acceso al crédito para muchos españoles, e implicó la transferencia de rentas desde los países de Centroeuropa hacia España así como la explosión del negocio de la construcción e inmobiliario dentro del país.

El país gozaba de un crecimiento muy apreciable que permitió alcanzar sucesivos superávits, reducir el paro e incrementar los salarios hasta aproximarlos a los europeos, pero sin que estas mejoras se acompañaran de una mejora paralela de la productividad.

LA CRISIS ESPAÑOLA: UN ESTALLIDO A CÁMARA LENTA

Sin embargo, la explosión de la crisis sub-prime con la caída de *Lehman Brothers* (Septiembre de 2008), condujo al ya apuntado «descenso de la marea». En el momento que cayó *Lehman*, la desconfianza se instaló entre los diferentes agentes del sistema y el circuito de crédito interbancario se detuvo dentro de la EZ. Todos los agentes del sistema financiero empezaron a profundizar mucho más en el análisis del resto de agentes, de las fuentes de ingresos de los mismos y de la estabilidad macroeconómica de los Estados que los respaldaban.

La crisis empezó casi con un año de antelación en Estados Unidos, y cuando cruzó el Atlántico y por fin llegó a Europa, ésta se enfrentó a una crisis que se movía a una velocidad como no se había visto anteriormente, sin estar equipada con los mecanismos de gestión de crisis y respuesta apropiados, atrapada por la situación de tener una unión monetaria entre sus países con una asimetría muy alta.

Se trataba de un «cóctel» que impedía utilizar las medidas de política monetaria «clásicas»; la devaluación no era una opción y otros mecanismos de monetización de la deuda eran vistos con malos ojos por una amplia parte de los países miembros.

La fuerte asimetría de la EZ, la adopción de una política monetaria común y su falta de algunos instrumentos y mecanismos (como los procesos de quiebra ordenados, los rescates financieros, la disponibilidad de un supervisor bancario, etc.), se convirtió en un corsé que impedía adoptar las acciones necesarias para las economías periféricas, que terminaron por ser percibidas como un lastre de alto riesgo para la Europa competitiva y desarrollada.

Aunque la crisis se dejó sentir en Estados Unidos en 2007, cruzó a Europa en 2008 y se mostró con virulencia en España en 2009¹, ese

¹ Mirando la evolución del paro, se podría decir que en 2008 la crisis ya golpeó a España, con crecimiento superior



plazo de prácticamente dos años, no fue suficiente para que España hiciera las reformas que la pusieran a salvo. Si bien son ciertos los argumentos apuntados antes de bajos tipos de interés y dinero fácil, de la asimetría de las economías europeas, etc., hay que darse cuenta que **el ajuste**, desde las primeras sacudidas de las crisis en 2007 hasta 2009, **no era sencillo por la gravedad de los problemas presentes en nuestro país** (lo que hacía aún más urgente la adopción de medidas estructurales).

EL ORIGEN DE NUESTRA CRISIS PARTICULAR

Simplificando, **en la década anterior a la crisis sub-prime, España creció significativamente** apoyándose especialmente en el desarrollo de los sectores de la construcción, el inmobiliario y el turismo, el crédito barato, el aumento de la inmigración, la mejora de las expectativas de vida, etc... y en general, a partir de la demanda interna.

Este crecimiento implicó la posibilidad de desarrollar negocios altamente lucrativos de bajo riesgo, que generaban unos ingresos fiscales para las administraciones muy significativos y que no requería de capital humano con alta formación –pero sí intensivo–, ni de un aparato exportador potente, ni tampoco de la «destrucción-creativa» propia del emprendimiento.

El resultado fue que casi todo el mundo estaba satisfecho.

Permitió que pensáramos que podíamos permitirnos la expansión del servicio público como un instrumento de creación de empleo fuera, de facto, de un marco de eficiencia y sostenibilidad.

a los 1,2 millones de parados según la EPA, sin embargo, entendemos que por el clima electoral de principios de 2008 y el entender como «pasajera» la «no crisis» en que estábamos, implicó que hasta que en 2009 no creció el número de parados de nuevo en más de 1,1 millones de personas según datos de la EPA y comenzó la escalada de la prima de riesgo, en el país no hubo una percepción amplia de la profundidad y dureza de la crisis a que nos enfrentábamos.

Que creyéramos que podíamos permitirnos la rotura del mercado interior sin que afectara a la competitividad de las empresas; que una alta movilidad del marco legal no disuadiría a las empresas para lanzar proyectos intensivos en capital o conocimiento en España; que podíamos contar con un sistema financiero constituido por Cajas con direcciones poco profesionalizadas y asumiendo riesgos crecientes inmobiliarios así como apoyando proyectos económicamente poco claros; que podíamos abordar la construcción de infraestructuras sin una planificación estratégica de país; y que podíamos casi jugar con la institucionalidad de los poderes del Estado y los organismos reguladores independientes.

Cuando el flujo de crédito que sostenía nuestro déficit comercial se cerró, todo el sistema basado de manera desmedida en la demanda de sectores poco exportables (domésticos) y poco competitivos, empezó a colapsar.

El resultado de este proceso de colapso quedó reflejado en multitud de indicadores: el paro superó el 25%, la recaudación fiscal experimentó caídas entre 2007 y 2009 del 31% del IVA y del 36% del IRPF, el déficit público llegó a alcanzar una cifra superior al 11% y la deuda pública superó el 68% en 2011 (cuando se situaba ligeramente por encima del 36% a finales de 2007), la prima de riesgo alcanzó los 630 puntos básicos (en adelante pbs) de diferencial en julio de 2012, al tiempo que finalmente afloraba en el sector financiero el riesgo inmobiliario acumulado (forzando un rescate bancario mediante un crédito de hasta 100.000 M€). Todo ello, incidía todavía más en la desconfianza hacia nuestro país y una reducción de crédito aún mayor, que agrandaba aún más la herida abierta.

En ese punto, España se encontró frente a la mayor crisis de su historia reciente, con las esperanzas puestas por un lado en una Europa inmersa en la búsqueda de una nueva «identidad» y por otro, de un milagro de la mano de nuestro sector exportador.

Como es usual, cuando para resolver una situación se depende del esfuerzo, compromiso y



confianza de terceros (Europa) y/o de milagros (salvación vía exportaciones), lo normal es que la situación a resolver se convierta en un escenario muy complejo y duro como el que estamos viviendo.

Quizá lo más sorprendente de toda esta crisis, es que hayamos tardado tanto en darnos cuenta abiertamente de tantos indicadores negativos y problemas estructurales.

Parte de la explicación de haber tardado tanto en aceptar el complejo escenario en que nos encontrábamos, pasa por darnos cuenta que, desde una perspectiva histórica, **nuestra actual democracia es relativamente joven**, al tiempo que España ha mantenido una **tradición de gobierno con una baja orientación a la participación y el pluralismo, y donde hemos crecido más como cortesanos que como ciudadanos.**

El resultado es un **déficit de pensamiento crítico** en cuantía suficiente que cuestione desde la razón, y una excesiva tendencia en el ciudadano a **esperar que los agentes públicos solucionen por sí solos los problemas.**

Las fuerzas políticas se han definido en muchos casos por oposición entre ellas (esta es una tendencia poco constructiva que, sin embargo, se apunta en más democracias, por ejemplo, *Jeffrey Sachs* lo señala para EEUU en «El precio de la civilización»), mientras que los ciudadanos realmente tienen ideas bastante vagas de los programas de los partidos, sus similitudes y sus diferencias.

Esto nos ha mantenido en un escenario marcadamente cortoplacista y que pone de manifiesto un déficit de políticas a largo plazo consensuadas, de un marco legal y normativo estable, y de la suficiente fortaleza institucional, lo que produce en cascada una multitud de factores que disuaden la inversión y acciones orientadas a la mejora de la productividad, la competitividad, y por consiguiente la generación de empleo.

Sin embargo, como dijo Charles Kettering: «no puedes tener un mañana mejor si estás pensando en el día de ayer todo el tiempo». La actual crisis puede ser una oportunidad única

para dar un giro a nuestro país. **Un giro para avanzar desde una «democracia de incubadora», hacia una democracia más participativa y con un refuerzo de la institucionalidad, que produzca una evolución «del Gobierno a la gobernanza participativa» y del «cortesano al ciudadano»,** desde la que se lance una batería de reformas estructurales que ayuden a la transformación del país y pavimenten su entrada en el grupo de las economías más desarrolladas del mundo.

2. ¿DÓNDE ESTAMOS?

Desde que en 2009 la crisis golpeara abiertamente a España han transcurrido tres años, en los que la prima de riesgo ha crecido vertiginosamente (ha pasado de cerrar 2009 por debajo de los 100 pbs hasta alcanzar valores holgadamente por encima de los 600 pbs) y en los que el paro se ha incrementado en más de novecientas mil personas² (que se añadirían a los dos millones y medio de nuevos parados de los tres años anteriores³) hasta situarse el total de desempleados en octubre de 2012⁴ en más de 4,8 millones⁵. Tres años que han contemplado innumerables cumbres europeas y mundiales multilaterales, y un cambio de gobierno en nuestro país.

Sería injusto decir que en este periodo de tiempo «no se ha hecho nada», tanto desde una perspectiva europea como desde una perspecti-

² Como consolidación de los datos de la EPA para los años 2010 y 2011.

³ Como consolidación de los datos de la EPA para los años 2007, 2008 y 2009.

⁴ 4.833.521, según los datos correspondientes a octubre de 2012 publicados por el Ministerio de Empleo y Seguridad Social.

⁵ Algún día se debería plantear una iniciativa para revisar las aserciones que se hacen del desempleo en España, ya que una de las características de España que más la perjudican, por ser una de las razones fundamentales para dudar de su capacidad para superar la actual crisis, es que se hable de un 25% de paro, cuando se «sabe» que esta cifra no es «real» (por nuestro elevadísimo % de economía sumergida).



va española (lo que no quita que, sin duda, podría haberse hecho más y mejor).

Desde una perspectiva europea, hay que considerar que, **la crisis a la que nos enfrentamos, ha «desafiado» la ortodoxia económica tal y como la conocíamos.** El objetivo de la política económica de mantener bajo el nivel de la inflación se consiguió, pero la política de tipos de interés bajos (junto a otros factores) propició el crecimiento de burbujas en la última década.

Una **Europa fuertemente asimétrica, se enfrentó a una crisis que se movía muy rápidamente, equipada con unos mecanismos claramente insuficientes al efecto y unos procedimientos de negociaciones, cumbres y posterior implementación burocrática, demasiado lentos para adoptar respuestas apropiadas.**

Parte del resultado de este proceso, ha sido la sensación de que las respuestas de Europa a la crisis, en general son insuficientes y se sitúan recurrentemente un paso por detrás de ésta. Por otra parte, como resultado de este proceso hay que distinguir una serie de medidas coyunturales y otras más estructurales.

Una parte que podríamos considerar como más coyuntural de este proceso, ha sido el lanzamiento de una serie de rescates soberanos (Grecia, Portugal e Irlanda), cuyas condiciones son cuestionadas y cuyos resultados son todavía inciertos.

Mientras que otra parte que podríamos considerar como más **estructural**, es que nos encontramos en un proceso más profundo (del que todavía estamos pendientes de ver si su resultado es suficiente, si habrá llegado a tiempo y qué profundidad alcanzará) y acelerado de **transferencias y controles desde los gobiernos nacionales hacia Europa y de la creación de instrumentos financieros de ámbito europeo.**

Dentro de las transferencias y controles estarían los límites de deuda y déficit públicos (que si bien existían anteriormente ahora se les presta una nueva atención y se proponen mecanismos que aportan control y capacidad de sanción

como el ARM y el MIP⁶), las posibles uniones bancaria y fiscal, con sus mecanismos de supervisión, resolución de quiebras y los procesos de liquidaciones bancarias. Dentro de los instrumentos monetarios se encontraría el EFSF (*European Financial Stability Facility*), el ESM⁷ (*European Stability Mechanism*), y en el futuro podrían encontrarse alguna variante de eurobonos.

Por otro lado y quizá **aún más importante que el proceso de transferencias y controles**, es el hecho de que con esta crisis, se pone de manifiesto los diferentes roles que los países europeos ocupan en **el proceso de construcción europea y la posición hegemónica que en este sentido ocupa Alemania, siendo este un aspecto totalmente diferente respecto a la «arquitectura europea» previa a la crisis**, y que pone en revisión los instrumentos previos dependientes de Bruselas.

En conclusión, la crisis ha zarandeado a Europa, que ha respondido lenta y falta de decisión. Sin embargo, **actualmente, y como resultado de que la crisis haya alcanzado a España** (uno de los pilares fundamentales de la construcción de la EZ y que en caso de caída podría provocar un «efecto dominó» sobre Italia, Francia y finalmente toda la EZ), **nos encontramos en un punto de inflexión**, en donde actualmente se está respondiendo con medidas diferentes que las iniciales; **medidas para la supervivencia de la eurozona.** Era demasiado lo que nos jugamos como para romper el mayor logro moderno en la construcción europea.

Como resultado, **desde una perspectiva española**, se han abordado a lo largo de los últimos años **diversas medidas** como la aprobación de un techo de déficit, compromisos con el volumen de la deuda pública, varias reformas del mercado laboral, cambios en la edad de jubilación, recor-

⁶ ARM y MIP se corresponden respectivamente con *Alert Mechanism Report* y *Macroeconomic Imbalances Procedure*.

⁷ EFSF y ESM se corresponden respectivamente con *European Financial Stability Facility* y *European Stability Mechanism*.



tes salariales de los funcionarios, reducción del empleo público, recortes presupuestarios en la educación y la sanidad, copago sanitario, modificaciones en la ley de Cajas, aumentos de los tipos del IVA y del IRPE, congelación de inversiones en infraestructuras, constitución de un «banco malo», etc... toda una serie de medidas, a nuestro juicio en la buena dirección, pero **adoptadas de modo precipitado, dubitativo, falto de contundencia y sobre todo, sin la existencia de un plan**, lo que ha ido en detrimento de la confianza en el país de los inversores y la aceptación de las reformas por parte de la ciudadanía.

Sin embargo, lo que ha quedado claro después del largo proceso de tres años de rescates y cumbres europeas, es que la mera transferencia monetaria por sí sola no implica la recuperación económica, tan sólo sirve para comprar tiempo, y que en el mejor de los casos, el «horizonte próximo» de integración europea no irá más allá de la unión bancaria, fiscal e incluso la posibilidad de alguna variante de eurobonos, lo que **deja totalmente fuera de este ámbito la adopción de medidas adicionales** (más allá de rebajar los costes de financiación y flexibilización del mercado laboral), **de carácter más regional/nacional, que incidan en los cimientos de la productividad y el crecimiento**.

Es decir, que dentro de un entorno macroeconómico y fiscal razonables, con un sistema financiero depurado y un mercado laboral más fluido (objetivos que podemos considerar razonablemente en marcha actualmente como parte de la estrategia europea), es donde **otras reformas para la productividad y el crecimiento**, que como hemos apuntado no se prevé que formen parte de la condicionalidad de futuras ayudas europeas, **tendrán más sentido e impacto en la mejora de la economía real, y en las que**, sin abandonar nuestras «obligaciones» con Europa, **deberíamos aumentar de manera muy significativa nuestros esfuerzos**.

Se trata de reformas que una vez se supere la crisis europea actual, jugarían un papel clave en el futuro crecimiento de nuestra economía, y la

pondrían finalmente en una senda de convergencia con las economías más desarrolladas, o en su ausencia, seguiremos manteniéndonos a distancia de las economías líderes y cada vez con más problemas y estrecheces para encontrar nuestro lugar bajo la presión continua de las economías emergentes.

Como dijo Robert Kennedy «El futuro no es un regalo, es una conquista», y así es como tendremos que pensarlo en adelante.

3. ¿A DÓNDE DEBERÍAMOS IR?

Nos deberíamos plantear como país, qué factores y medidas debemos potenciar para conseguir evolucionar hacia un **nuevo modelo de crecimiento** que vaya abandonando en gran medida un enfoque orientado a competir mayoritariamente mediante el uso intensivo de mano de obra de baja cualificación y bajos costes, mercados domésticos y en sectores de tecnología media y baja.

Evidentemente, no se trata de abandonar sectores y negocios dejando pasar oportunidades económicamente rentables y socialmente deseables y necesarias, pero **dentro de un objetivo de eficiencia y equidad, al que habría que añadir la sostenibilidad**, y no sólo sostenibilidad económica, sino también la **sostenibilidad del modelo productivo** en sí mismo⁸, **como parte de un entorno globalizado en continua evolución y cargado de incertidumbres**, para lo que habría que crear las condiciones que permitieran e incentivaran la evolución desde nuestro modelo en dicho sentido.

Al efecto y únicamente con objetivo organizador del presente libro, nos centraremos en las **actuaciones** a desarrollar **en tres grandes ámbitos** orientados a la mejora de:

⁸ Se trataría de evitar el volver a repetir escenarios en los que los inmediatos económicos enmascararan situaciones fuertemente vulnerables (en nuestro caso, los inmediatos de la burbuja inmobiliaria y de la construcción, ocultaron un tejido productivo poco eficiente y altamente vulnerable al shock de la globalización).

- **Condiciones de financiación.** Dentro de este grupo se comprenden, por un lado, las medidas orientadas al saneamiento del sistema financiero y a la recuperación del flujo del crédito desde las entidades financieras, y por otro, las medidas orientadas a la recuperación de la estabilidad macroeconómica a través de recortes del gasto del sector público y el incremento de la recaudación (más que la subida de impuestos).
- **Productividad.** Donde se incluyen las medidas orientadas a la mejora de la productividad, a la disponibilidad de los factores de producción, y al aumento de la sofisticación de los bienes y servicios que se produzcan.
- **Seguridad de las inversiones.** Se enfocan en proveer por un lado un marco legislativo atractivo y estable (seguridad jurídica), y por otro en asegurar a las empresas e inversores estabilidad y continuidad en políticas estructurales.

CONDICIONES DE FINANCIACIÓN

Buscan mejorar las condiciones de financiación de la economía, principalmente mediante la provisión de un cuadro macro estable y un sistema financiero saneado.

Como hemos apuntado anteriormente, las acciones orientadas a este ámbito, en la medida que se están abordando actualmente desde una perspectiva europea, podríamos considerarlas razonablemente «en marcha»⁹.

Por otro lado, dentro de este ámbito, también se situarían las medidas orientadas a la conten-

ción del gasto. En este sentido, se han adoptado medidas como el techo de déficit y se han acometido multitud de recortes del gasto público. En muchos casos, se trataba de gastos superfluos, mientras que en otros no, como es el caso de los que afectan a la provisión de servicios públicos considerados por muchos como «fundamentales».

El **recorte del gasto** se ha señalado en muchos casos como una aproximación a la estabilidad presupuestaria más efectiva que el aumento de los impuestos. Sin embargo, en la ejecución de la actual aproximación al recorte de gasto, se transluce al menos **dos problemas claves** que no se están abordando: el del **solapamiento y duplicación** de funciones entre las diferentes administraciones y el de la ejecución de recortes de manera desconectada de **criterios de productividad** del sector público.

El primero de estos problemas, el del **solapamiento administrativo**, se refiere a la existencia de un aparato administrativo multinivel (estado, autonomías, diputaciones, municipios) dentro del que existen duplicaciones no justificadas (en algunos casos sí podrían estar justificadas).

No se trata de eliminar las duplicaciones por medio de una re-centralización, ni por el contrario mediante una centrifugación de competencias a las autonomías. Se trata de acordar una «ubicación» de las competencias que asegure el triple objetivo económico de eficiencia, equidad y sostenibilidad, y se eviten las duplicidades, los solapamientos y los vacíos.

Como todo objetivo múltiple, habrá que considerar que no existe una solución única, sino un espacio de soluciones posibles que deberán negociarse en términos de beneficio para la totalidad de la sociedad desde una perspectiva plural que incluya personas y empresas, y conjugue el beneficio actual y el beneficio de las generaciones futuras, evitando la tentación de responder a coyunturas políticas.

El segundo de los problemas relacionados con el recorte del gasto, es el que hemos denomina-

⁹ Actualmente, la incertidumbre respecto a los cambios normativos, institucionales y de utilización de instrumentos y políticas monetarias desde Europa, mantiene una altísima incertidumbre, máxime cuando el calendario de ruta para su evolución, está entrelazado con los procesos electorales de muchos de los países con un mayor peso en el escenario. Por esta razón y en el punto actual, calificamos las medidas actuales como «en marcha», ya que todavía existen muchos puntos pendientes de concretar.



do como **«desconexión de criterios de productividad»**. Cuando se abordan recortes de empleo público o de sus salarios, emerge una multitud de anécdotas reflejando funcionarios que apenas trabajan, pero estos casos, sean o no ciertos, se deberían de considerar excepciones que, a la fuerza, conviven con otros casos de funcionarios altamente productivos. No se trata de estigmatizar a colectivos cada vez que es necesario realizar ajustes, sino de buscar una vía que nos permita atacar una mejora sostenida del servicio público.

Al efecto, **para una muy amplia casuística de la función pública, se podría determinar un conjunto variable de indicadores basados en objetivos de desempeño y hacer un seguimiento de la mejora de la productividad de los mismos**, así como la mejora derivada de las inversiones que se determinara en éstos.

A partir de la acumulación de un conjunto de valores históricos de la productividad de dichas funciones, se podrían trabajar los programas de ajuste y re-asignación de recursos, pudiendo manejar incentivos (tanto positivos como negativos).

Este enfoque haría posible la realización de ajustes en muchos ámbitos del bien público, no de una manera prácticamente ciega, sino en base a criterios de productividad, eliminando o reconvirtiendo aquellos ámbitos que no estuvieran consiguiendo mejoras en sus resultados.

En esta misma línea, para evitar la perpetuación de ejercicios meramente continuistas e inflacionarios de la función pública, periódicamente se deberían realizar **presupuestos base cero**, repensando las necesidades a cubrir.

PRODUCTIVIDAD

Dentro del capítulo de mejora de la productividad, es donde se acumula un mayor déficit de actuaciones pendientes de acometer.

Si bien la discutida reforma del **mercado laboral** ha mejorado las facilidades para la contrata-

ción, hay un amplio conjunto de condicionantes que continúan impactando y rebajando nuestra productividad, principalmente: **la baja sofisticación de nuestros productos y servicios exportables, la disponibilidad de factores de producción y nuestro tamaño de mercado**.

Sofisticación de la oferta de productos y servicios

Hay dos factores que han sido relevantes para retrasar el camino de nuestra economía hacia un modelo más sofisticado.

El primero de ellos, pasa por reflejar que **España está especializada en bienes y servicios exportables de sofisticación media o baja**, y que en sí mismos, **estos bienes y los servicios exportables representan un volumen reducido dentro de nuestra economía**. Es decir, mantenemos una inercia empresarial ampliamente posicionada en una producción de baja/media sofisticación y con una baja internacionalización de la misma, lo que hace «ciego» a gran parte de nuestro tejido empresarial a los efectos de la competencia en una economía globalizada.

El segundo de los factores que afecta a nuestra baja sofisticación es que, España es un país con una tradición (hasta época reciente) en que los empresarios de las compañías medias/grandes, en muchos casos, explotaban una concesión pública u obtenían una licencia del Estado (en parte es de este lastre histórico de donde surge una visión del empresario como un depredador de rentas, alejada de la imagen actual del emprendedor y empresario altamente profesional) y las economías en las que **el papel del empresario está fuertemente influido por el Estado, tienden a no ser especialmente innovadoras, sino más bien tradicionales**.

Una vez superado este periodo, la economía nacional se vio inmersa en la **década prodigiosa de inversión inmobiliaria**; un negocio seguro y conocido de alta rentabilidad, lo que de nuevo inhibió los incentivos para la entrada empresarial



en negocios más innovadores y menos tradicionales.

Estos factores, han influido de manera clave en desincentivar la creación de un tejido de emprendedores que diversifique la economía en actividades no tradicionales con la vista puesta en un campo de operaciones global.

Actualmente, no contamos con un tejido de empresas sofisticadas suficiente, y lo que es peor, no contamos tampoco con el «volumen de empuje» emprendedor necesario para crear este tejido. Esta falta de «volumen», es principalmente por la inercia de los propios factores que han conducido a que su existencia actual sea testimonial.

La respuesta no es la creación de más incubadoras que terminan funcionando a todos los efectos como «*Business Centers*». Continuamos sin tener una masa crítica suficiente de instrumentos para el emprendimiento, la aceleración empresarial y la internacionalización de este tipo de empresas. El famoso «*fail fast*» del emprendimiento, que busca conseguir que una idea se pueda mostrar a una masa crítica de inversores «reales» en un tiempo razonable, es prácticamente imposible en España. El llamado «dinero sano» es escaso en el país.

Y lo que es peor, **persiste ampliamente la percepción de «España como país de regalías»**. Si formuláramos la pregunta «¿qué es más importante: una idea o un padrino?» en San Francisco - EEUU (una de las Mecas del emprendimiento), sin duda la respuesta sería que un padrino puede ayudar, pero una buena idea es imprescindible y sin duda puede ser suficiente. Si hiciéramos esta misma pregunta en España, la respuesta sería prácticamente inversa. Un buen padrino puede hacer económicamente rentable hasta una mala idea, mientras que una persona con una buena idea, salvo excepciones, lo tiene francamente muy difícil. Basta observar que un gran volumen de nuestras grandes empresas (con señaladas excepciones como Mercadona, Inditex, Mango...), han tenido su origen en el Estado, ya sea porque las creó y luego se privatizaron o porque aun siendo privadas en origen, la adminis-

tración actuó como principal cliente en volumen muy significativo durante años (lo cual no empaña de ninguna manera, el sólido crecimiento, expansión y modernización que muchas de ellas han realizado a lo largo de los últimos años).

Necesitamos **re-orientar los incentivos para favorecer la evolución del tejido empresarial existente hacia uno más sofisticado y favorecer la creación de instrumentos y conductas que nos permitan crear un movimiento emprendedor de volumen necesario y suficiente y con las vías apropiadas para su maduración y crecimiento** (más allá de la mera creación de incubadoras).

Estos **instrumentos necesarios** para la mejora de la sofisticación y el emprendimiento innovador, deberían pivotar en torno a **dos ejes claves**: el **primero**, el desarrollo de una **política industrial** que permitiera una mejora de la **eficiencia** de nuestras empresas e incentivara de manera más clara y decidida la **I+D y su transferencia** a las empresas incidiendo en el aumento de la sofisticación de la oferta de productos y servicios de las empresas; el **segundo**, **potenciar el «dinero inteligente»**, evitando planteamientos superficiales que terminen por vaciar de contenido términos como *Business Angels*, Capital Riesgo, etc. Se trataría de incentivar la actuación del capital que conoce los mercados con potencial y el verdadero proceso de maduración acelerada de los emprendedores de alto potencial.

Disponibilidad de recursos y factores de producción

Respecto al **segundo condicionante de nuestra productividad, la disponibilidad de recursos y factores de producción**, es necesario un plan ambicioso y estable para **actuar tanto en la mejora del transporte, las comunicaciones, la energía, y sobre todo, del capital humano**.

En relación con el transporte, las comunicaciones y la energía, hay que considerar que casi tres cuartas partes de las exportaciones de Espa-



ña son hacia Europa. Sabiendo que estas exportaciones están fuertemente marcadas por las de bienes exportables, es clave la **disponibilidad de una red de comunicaciones y transporte de mercancías** que conecte España de manera eficiente con Europa, así como un **suministro de energía segura, abundante y barata**, por su alto impacto en los costes de la producción y transporte de bienes.

Sin embargo, España no se distingue por tener un suministro energético seguro, abundante y barato, sino por haber incrementado su dependencia y sus costes asociados a lo largo de la última década, al tiempo que tampoco dispone de una red ferroviaria efectiva de transporte de mercancías (aunque sí y excepcional de personas).

Podríamos convertirnos en una localización estratégica para la producción o procesamiento de bienes para Europa a precios competitivos (por ejemplo procesamiento alimentario), lo que constituiría sectores con alta capacidad para la generación de empleo. Sin embargo, llevamos años inmersos en inversiones que no se han enfocado con la suficiente intensidad en la mejora de la disponibilidad de estos factores para aumentar la competitividad de nuestras empresas en general y de nuestra industria en particular.

El otro gran factor en el que sería necesario profundizar sería el capital humano. **El capital humano**, es el factor que, según un panel compuesto por cien personalidades del mundo académico, empresarial (que incluía a prácticamente el 80% de los presidentes o consejeros delegados de las empresas del IBEX35) y expertos de diversas áreas¹⁰, la formación y puesta en valor del talento emergió como **el factor más importante si realmente queremos cambiar el país y transformarnos en una economía líder**.

Sin embargo, a pesar de su importancia central, repetidamente se señala la **falta de calidad**

en nuestro sistema educativo, su **cortoplacismo y politización**, su **des-alineamiento con el mundo laboral actual** y la falta de respuestas para su mejora en los últimos quince años.

En ambos conjuntos de factores identificados (el transporte, infraestructuras, comunicaciones, energía y el capital humano), se apunta la **necesidad del diseño de planes a medio/largo plazo con acuerdos políticos estables**, que nos permitan el desarrollo de políticas a largo plazo, lo que no debe interpretarse como equivalente a inmovilistas, sino que su actualización y revisión estén participadas o dirigidas por comisiones expertas apartidistas.

El tamaño del mercado

Finalmente, **el tercer condicionante de nuestra productividad, el tamaño del mercado, condiciona la capacidad de nuestras empresas de adquirir economías de escala** que las ayude a competir en los mercados globales y, cada vez más, que las ayude a competir en los mercados locales con empresas extranjeras que están llegando a los que hasta hace poco considerábamos «nuestros clientes» (en algunos casos sin necesidad siquiera de estar presentes en el mercado local).

Para mejorar las condiciones de nuestra economía en este sentido habría que profundizar en dos líneas: **la unidad de mercado y la internacionalización de la empresa española**.

La **rotura del mercado único del país** es un lujo que mientras que vivimos en un mercado año tras años en expansión pensamos que podíamos permitirnos, pero que ahora descubrimos que nos está perjudicando.

En un país como España que cuenta con un tejido empresarial altamente atomizado, los costes impuestos en muchos casos por la rotura del mercado único al crecimiento de muchas de estas empresas, son demasiado elevados.

Finalmente, muchas PYMEs se tendrán que enfrentar en sus propios mercados con empresas

¹⁰ Como parte de la iniciativa TransformaEspaña de la Fundación everis – www.transformaespaña.es y posteriormente desarrollado en la iniciativa TransformaTalento – www.transformatalento.es.



extranjeras, y que en muchos casos habrán alcanzado economías de escala que las permitirán competir en condiciones más eficientes o directamente con ofertas más avanzadas.

Por otro lado, un factor relevante en las PYMEs previo a la entrada en los mercados internacionales, es la adquisición de un tamaño de operaciones mínimo y un aumento en la calidad de su producción¹¹. Estas condiciones, difícilmente podrán darse si constreñimos a las empresas a mercados regionales más allá de los cuales deben superar barreras adicionales.

En lo que respecta a la **internacionalización de las empresas**, es necesario realizar una nueva reflexión como país. Claramente **el mundo ha cambiado de manera radical en los últimos años, y en especial desde la entrada de China en la OMC** (Organización Mundial del Comercio). Inicialmente fue un «proveedor» de mano de obra poco cualificada, pero el esfuerzo educativo y su estrategia industrial y de entrada de empresas en el país, han provocado un cambio sin precedentes.

Entretanto, el «juego» de la internacionalización que hasta cierto punto se podía observar como un plus, ya no es el caso. A medida que las barreras comerciales siguen cayendo y el mundo se ha hecho más cercano, la internacionalización de las empresas es cada vez menos un factor «adicional» y ha pasado, para multitud de sectores, de productos y servicios, a ser un requisito necesario.

Frente a este avance de la globalización, en España seguimos pensando y hablando de exportaciones, cuando tendríamos que pasar a hablar de internacionalización y transnacionalización de las empresas.

Para las empresas que compiten en mercados globales, sentarse y esperar la llegada de la competencia, es suicida. Incluso limitarse a exportar, es igualmente suicida, aunque en este segundo

caso, podrán detectar previamente las amenazas en mercados más abiertos que el local, donde antes llegarán las ofertas de los competidores globales transnacionales.

El cambio que ha tenido lugar, lejos de ser sutil, **implica un cambio radical**. Ya no se trata de buscar nuevos mercados para nuestros mejores productos, más redes de distribución, acuerdos entre países y/o misiones comerciales (directas o inversas). Todo esto constituye el «arsenal» de internacionalización de un país en los años ochenta, pero actualmente lo tendríamos que considerar como «el paquete básico».

Ahora más que nunca, **las empresas inmersas en procesos de globalización, necesitan un conjunto de herramientas nuevas**, que les permitan conocer los mercados en los que expandirse y los mecanismos del cómo expandirse. En algunos casos, para trasladar parte de la base industrial por ser más barata la producción, en otros para diversificar las fuentes de aprovisionamiento, o para producir junto a sus mercados de destino, e incluso en otros casos, para posicionarse en los mercados líderes en I+D o en tendencias.

Los servicios públicos/privados necesarios para soportar la transnacionalización de la empresa, nos deberían permitir planificar el tiempo, los costes y otros factores clave a la hora de abordar la sustitución de un conjunto de operaciones entre localizaciones buscando las más ventajosas.

En muchos casos, la opinión pública especialmente muestra el «miedo» a que este proceso implique la pérdida de puestos de trabajo en el país, pero realmente, la única opción que tienen las empresas con las operaciones que no son rentables en España, es su traslado planificado a otras localizaciones, para que de este manera, las empresas nacionales puedan seguir beneficiándose de los ingresos derivados del control de estos negocios en otros países, lo que representaría, al menos, tres ventajas sustanciales:

- La primera, poder trabajar de una manera mejor planificada a largo plazo que permi-

¹¹ Este efecto «tamaño» se da en menor medida en empresas de corte tecnológico, si bien éstas deberían estar surgiendo a partir del emprendimiento que como hemos apuntado antes, dista mucho de ser lo que debería y podría ser.



ta gestionar mucho mejor la **formación de destrezas de su base de trabajadores** para trabajos alternativos. Este enfoque se emplea claramente menos de lo deseable y en cambio se opta por el «sostenimiento» de la misma actividad empresarial, aunque con ayudas y subsidios. El uso de estos instrumentos otorgados por las administraciones, en muy pocos casos (salvo aspectos relacionados con la estrategia país) está económicamente justificado y por tanto, podemos considerarlos «favores políticos» y como tales, de naturaleza cambiante, y las más de las veces sin justificación económica.

- La segunda, **poder fortalecer el perfil de sus trabajadores hacia labores de mayor sofisticación y valor añadido, que les permite desarrollar en la propia región actividades de coordinación de la matriz, de planificación de mercados y de desarrollo de productos y servicios más avanzados.**
- La tercera, **poder gestionar el cierre de plantas industriales u otro tipo de negocios de manera no traumática.** Se debería saber, con un margen de error reducido, los plazos implicados en el cambio de localización de una actividad y de esta manera jugar con una recolocación progresiva de la fuerza laboral en nuevas actividades (y también gracias al primer factor comentado, de gestión a largo plazo de las destrezas de los trabajadores). Actualmente, en demasiados casos se «extiende» la vida de los negocios hasta el último minuto sin ninguna alternativa propia desde dentro de las propias empresas, ni para cambiar la actividad de localización, ni para recolocar a sus trabajadores.

En resumen, necesitamos ampliar el tamaño de nuestros mercados, y para ello es necesario realizar cambios que aseguren una mayor homogeneidad del mercado interior, así como la provisión de una nueva batería de

instrumentos y servicios que permitan e incentiven la transnacionalización de las empresas españolas.

SEGURIDAD DE LAS INVERSIONES

Mientras que el factor humano es limitadamente móvil, el capital goza de gran movilidad.

Esto implica, que en gran medida los países compiten por la atracción del capital. Dentro de este escenario, la seguridad jurídica se ha convertido en un factor imprescindible en la creciente competencia entre países para atraer al sector industrial así como las inversiones y proponer ventajas «alternativas» que equilibren el paulatino desplazamiento de estas inversiones hacia las economías emergentes.

Dentro de un rango de condiciones legales prácticamente «equivalentes» entre los países desde la perspectiva de las empresas, es muy complicado o imposible para nuestro país competir en costes con estas economías emergentes, por lo que, **nuestro foco como país debe trasladarse hacia la producción de bienes y servicios más sofisticados y más intensivos en conocimiento y capital.**

Esto se traduce en inversiones cuyo periodo de diseño, despliegue y explotación, normalmente se extienden durante decenas de años y por tanto, con toda seguridad se extenderán durante múltiples gobiernos con diferentes configuraciones de partidos.

Como la crisis ha demostrado sobradamente, **peor que el riesgo** (que se puede gestionar con diferentes coberturas, instrumentos y estrategias), **es la incertidumbre** (que por su propia naturaleza es imposible de gestionar).

Desde la perspectiva de las empresas, y aún más de las que son matrices internacionales, se requiere un **marco legal estable, sin efecto retroactivo, predecible y que actúe en un tiempo acorde a la velocidad que se desenvuelven los negocios, de manera que permita a las empresas valorar la viabilidad y condicionalidad de sus**



inversiones. Sin embargo, actualmente y según se apunta en numerosas ocasiones, éste no es el caso y nuestro país ha entrado casi en una hiperactividad legislativa vinculada a cambios en las configuraciones de gobierno, especialmente a nivel autonómico, junto a una independencia de los organismos reguladores cuestionada, a lo que se suma procesos judiciales ya de por sí lentos, posibilidades de apelación, en algunos casos, con objeto de alargar aún más los procesos judiciales, para terminar en un sorprendentemente elevado número de sentencias firmes pendientes de ejecución.

El resultado es que se transmite una fuerte incertidumbre a las inversiones intensivas en capital y conocimiento que requerimos para poder ser atractivos a las empresas y poder avanzar en un nuevo modelo productivo.

Esta aspiración de estabilidad, no sólo se circunscribe al marco legal, sino también al marco de acciones de gobierno, al menos en dos áreas. La primera de ellas referida a la **estabilidad y estrategia a largo plazo para las infraestructuras generales, de comunicaciones y de la energía**, por su alto impacto en los costes de las empresas. La segunda, referida a la **estabilidad macroeconómica**, ya que una economía que incurra en gastos y que no sea sostenible, puede ser la antesala de futuras subidas de impuestos que hagan no atractivo el país para las empresas.

Por supuesto, no se trata de crear un país sin apenas impuestos para las empresas, porque ese no es el «campo» en que queremos competir (como hemos dicho antes, tampoco podríamos con las economías emergentes), sino de **conseguir acuerdos políticos estables y a largo plazo en temas centrales –logística, comunicaciones, energía, marco legal, sistema financiero, etc.– para ser un destino «fiable» para inversiones estratégicas empresariales.**

4. ¿Y DESPUÉS QUÉ?

Sin duda, el mapa trazado es ambicioso y difícil. **Más allá de todo el proceso de cambio en que se**

está avanzando con Europa, necesitamos trazar un camino paralelo al propuesto e igual de ambicioso, pero esta vez aplicable a nuestro país.

Cambiar sólo en los aspectos de estabilidad macroeconómica, sistema financiero, etc., repercutirá positivamente en España, pero por sí solos, estos cambios no conseguirán introducir al país en una senda de convergencia con las economías líderes.

Mirando más allá, como se podrá comprobar a lo largo del presente informe, en demasiadas ocasiones han surgido aspectos que apuntan a la **necesidad de estabilidad y visión a largo plazo de un número creciente de planteamientos nacionales** (política fiscal, estrategia de infraestructuras, comunicaciones y energía, estrategia educativa, modelo de provisión de servicios públicos, emprendimiento, internacionalización, marco legal, estado de bienestar, etc.).

Al tiempo, y como reflejan cada vez más las encuestas, **la percepción que tienen los ciudadanos de la clase política**, está girando de ser parte de la solución a ser parte del problema.

Frente a este escenario, en que **el ciudadano está sufriendo los efectos de la falta de acuerdos y consensos entre los partidos con vocación de gobierno**, lo más fácil es culpar a los políticos, a los partidos, los intereses territoriales, y así un largo etc., pero también hay que tener cuidado con la injusticia que encierra todo planteamiento generalista, y darnos cuenta que **somos un país que realmente, a lo largo de las últimas décadas, ha mostrado una fortaleza y determinación digna de elogio a la hora de adaptarse.** Llevamos prácticamente treinta años adaptándonos a un cambio tras otro, probablemente **a un ritmo que no tenga muchos paralelos dentro de las economías desarrolladas democráticas**, y esa puede ser una de nuestras mayores palancas a la hora de afrontar el futuro; **nuestra capacidad como país de «absorber» los cambios a un ritmo muy alto.**

Tenemos que **considerar que**, como hemos mencionado anteriormente, **nuestra democracia**



es relativamente joven y que, aunque en los últimos años ha experimentado profundos cambios, el factor «aceleración» que ha implicado la globalización, nos ha llevado a que estos cambios realizados no sean suficientes y no nos encontremos en un estadio en que podemos «sentarnos y observar satisfechos los resultados».

Estos cambios, podrían enfocarse en la «evolución» señalada anteriormente **de acuerdos, de gobierno a gobernanza e igualmente de cortesanos a ciudadanos**, en la que como Sociedad Civil, entendamos que nos corresponde un papel para pedir e incluso exigir que se consigan estos pactos dentro de una visión transformadora del país a largo plazo.

Ahora tenemos por delante la oportunidad de un nuevo proceso de cambio y modernización hacia un sistema en que **reforcemos la institucionalidad**, tanto existente, como posiblemente de nuevos aspectos que afectan a la vida del país.

Al tiempo tenemos que evolucionar a un **modelo de vida política más participativa**, en la que los ciudadanos se sientan más vinculados al día a día del país, y que ello devenga en dotar de **una «nueva legitimidad» más próxima a las decisiones políticas, y converger con mayor fortaleza en un proyecto compartido de país**.

Es cierto que existen políticas que como hemos apuntado son a largo plazo y deberían en algunos casos institucionalizarse y en otros formar parte de acuerdos políticos mayoritarios a largo plazo, y por tanto, una vez en marcha, no resultaría práctico consultarlas de forma continua y masiva con los ciudadanos (cuya voz tiende a estar dividida y en continuo cambio), pero existen experiencias participativas en otros países en la elaboración de nuevas políticas y leyes (como las comisiones gubernamentales en Suecia), o de los presupuestos participativos de las ciudades (como puede ser el caso de Lula da Silva en PortoAlegre), que han conseguido conjugar razonablemente la participación, la proximidad y la estabilidad.

En un futuro global lleno de incertidumbres y tensiones, las acciones que nos permitan refor-

zar nuestra estabilidad y calidad en acciones orientadas al largo plazo desde la participación y una nueva legitimidad emanada de la proximidad, nos brindará una estabilidad y atractivo como país que puede ser determinante.

En un plano europeo, hay que considerar que en caso de que Europa superara el complejo tablero actual y emergiera como una unión monetaria, bancaria, fiscal y algún día política, dotada de alguna variante de instrumentos de financiación comunes (eurobonos), se trataría de una formidable economía a nivel mundial que podría pasar a desempeñar un nuevo papel a nivel global que hasta ahora había desempeñado EEUU en solitario y le ha brindado increíbles ventajas. **El euro podría pasar a ser junto al dólar moneda de reserva mundial.**

Al crear un **mercado de deuda con la profundidad necesaria** (cosa que los Estados miembros de la EZ no pueden conseguir por separado), el euro podría pasar a ser una moneda atractiva como moneda de reserva internacional y competir/compartir este papel con el dólar (más allá de la actual distribución).

Son muchos los países, y entre ellos China, que se han manifestado en este sentido (algunos dirigentes chinos apuntan al respecto que «los chinos son más europeístas que los europeos»). La falta de competencia fuerte frente al dólar como moneda de reserva ha conducido a cierta «indisciplina económica» a los EEUU. Todavía podemos recordar a Alan Greenspan señalando que «Estados Unidos puede pagar cualquier deuda que tenga, porque siempre puede imprimir dinero para hacerlo»¹², y llevamos ya dos rondas de QE (*Quantitative Easing*).

En opinión de muchos analistas, esta facilidad, ha permitido a EEUU «superar» las últimas crisis sin tener que hacer verdaderos ajustes en su economía.

Realmente, **no se trata de «emular» las prácticas económicas de EEUU**, pero sin duda, un

¹² En una entrevista concedida a la NBC.



escenario en que el euro ocupe un lugar destacado como moneda de reserva, implicará **una nueva etapa de financiación en mejores condiciones de la economía europea que podría facilitar un nuevo crecimiento vigoroso, del que España se podría aprovechar, siempre y cuando, haya des-**

plegado antes los cimientos estructurales que hemos apuntado anteriormente. En caso contrario, podremos ver como esta posible fase de crecimiento europeo nos pasa de largo, se dirige a otras regiones europeas, o vuelve a aplicarse en aspectos más especulativos que económicos.



EL PROBLEMA DE LA REGULACIÓN FINANCIERA

Blas Calzada.

Presidente, Comité Asesor Técnico de IBEX 35

Entendemos por ámbito financiero tanto la actividad bancaria como todo lo que se refiere a los mercados financieros en su conjunto. La reciente crisis ha puesto en evidencia no solo deficiencias en la regulación de los bancos, sino también en los mercados, sobre todo en la regulación de sus miembros y participantes e, incluso, en el funcionamiento de los llamados Códigos de Buen Gobierno.

En la actualidad los problemas del sistema financiero mundial, europeo y español no son solo de regulación sino también de saneamiento en una proporción mayor de la que sería deseable, lo que crea dificultades adicionales a un acuerdo internacional sobre regulación, que no solo es posible sino que aparece como imprescindible, al menos, para todos los países desarrollados. En realidad la regulación y el saneamiento no son materias totalmente diferentes que se puedan resolver por separado. Un balance saneado lo estará realmente si no va a presentar diferencias con el que se considera correcto desde la óptica de la nueva regulación. Si no está de acuerdo con la regulación que se considere segura, el esfuerzo de saneamiento puede ser baldío e, incluso, contraproducente.

Parece, pues, razonable hacer un esfuerzo para determinar normas apropiadas que tengan en cuenta las recientes experiencias y las tradicionales cautelas, y al mismo tiempo, ver cuales son las transformaciones que precisen los sistemas con dificultades en estos momentos. Este es el proceso razonable que debería haberse comenzado hace tiempo. La realidad, como sabemos, no va en esta línea y se establecen

líneas de saneamiento en función de parámetros de lógica poco clara.

EL SISTEMA BANCARIO

La importancia del sistema bancario es difícilmente exagerable ya que proporciona tres servicios imprescindibles en las economías modernas. Aunque no es el único sistema, canaliza el ahorro hacia la inversión concediendo créditos desde los depósitos de sus clientes que de otra manera sería prácticamente imposible de conseguir, ya que sería difícil para los impositores calibrar la solvencia de los prestatarios y para estos últimos muy difícil encontrar prestamistas. La capacidad del banco para asumir riesgos y su propia solvencia resuelven el problema de unos y otros con una eficacia imposible desde otros sistemas de transformación.

Una segunda utilidad del sistema bancario es la posibilidad de ampliar los plazos entre depósitos a un plazo menor, en créditos a mayor plazo de vencimiento. Este alargamiento solo es posible desde una situación de un gran número de unos y otros que solo garantiza una gran cantidad de oficinas y clientes con una estabilidad razonable de la situación financiera.

Por último, el más importante de sus cometidos, es servir de soporte a los medios de pagos de las economías modernas. Los depósitos como receptores y suministradores de pagos es una de las características de los países desarrollados, en los que los billetes cubren solo una pequeña parte de los medios de pagos ya que las transfe-



rencias, los cheques y las tarjetas son medios más baratos y eficaces de pagar las compras, cobrar los recibos y cancelar las deudas.

Para cumplir estas importantísimas funciones los bancos han de disponer de la liquidez suficiente en cada momento y tener solvencia que dé confianza de los depositantes, y de aquellos que confían en su capacidad de pago y que por eso, aceptan cheques o tarjetas contra ellos. Los bancos centrales se encargan de suministrar liquidez cuando es necesario haciendo de banco de bancos y al mismo tiempo, hace política monetaria restringiendo o ampliando la liquidez general del sistema a través de sus subastas periódicas de dinero que dan liquidez de modo global dejando al mercado interbancario el ajuste fino de la liquidez de cada banco en particular. Por otra parte, se han arbitrado sistemas para garantizar la seguridad de los depósitos en cualquier banco y hasta una determinada cantidad. Después de la última crisis los propios estados garantizan hasta cantidades mucho mayores las imposiciones en los bancos de las que eran usuales antes de ella.

El sistema, a pesar de todo, ha sufrido un deterioro que exige un replanteamiento de su funcionamiento y nadie discute que el sistema de supervisión no ha funcionado como debía. Mis ideas a este respecto serán el contenido de esta parte del artículo.

Ya en las primeras reuniones del G-20 se decidió que el sistema de regulación bancaria no había resultado suficiente y sus carencias habían empeorado la crisis desde los primeros momentos y que los problemas se agravaban al empeorar aquélla. El Banco Pagos de Basilea ha sido, desde entonces, el anfitrión de una comisión internacional que ha estado intentando una nueva fórmula de estimación de riesgos y de necesidades de capital para los bancos que se denominaba Basilea II y que se transformó en Basilea III para tener en cuenta las recomendaciones del G-20. A estas fechas, sus trabajos no han concluido y no parece que vayan a hacerlo en un periodo corto de tiempo.

Parece indispensable que, si las regulaciones de la banca van a ser internacionales en su ámbi-

to de aplicación, una primera disposición debería ser la unificación de las normas contables con todo detalle y que estas normas permitan que las cuentas tengan un riesgo y necesidad de capital también uniforme. De esta manera podría determinarse el capital necesario de una entidad bancaria en función del riesgo de su activo y no un porcentaje general para todas ellas calculado de manera relativamente arbitraria, como se ha hecho hasta ahora.

En realidad, como no es posible determinar con seguridad el riesgo de todas y cada una de las partidas de un banco moderno se debería asegurar de manera efectiva las partidas del pasivo que pueden provocar riesgo sistémico y separar en el balance las demás partidas en las que los depositantes e inversores corran el riesgo con el mismo banco sin poner en riesgo al conjunto del sistema bancario. En una palabra, separar los depósitos a la vista y los de corto plazo con sus correspondientes partidas del activo, del resto del balance. El capital de la primera parte de ese balance tendría un volumen en función de los riesgos de los préstamos y créditos a corto plazo, más la cartera de control y los inmuebles de utilización del banco. Al resto del balance se le asigna el resto del capital y deberá financiar sus actividades con depósitos a mayor plazo y cualquier otro tipo de emisiones. Los suscriptores de esas emisiones y depósitos deben saber que si los empleos de esos recursos se perjudican, son corresponsables de los resultados una vez agotado el capital de esa parte del balance. Las actuaciones por cuenta ajena, obviamente, forman parte de la primera parte del balance.

El desdoblamiento del balance solo lo tiene que ser por razones de responsabilidad y para que solo en casos rarísimos se produzcan riesgos sistémicos al estar involucrados en la contrapartida de los medios de pago las posibles carencias por fallo en el activo de esa parte del balance de los bancos. La primera parte del balance es el lugar donde los estados pueden garantizar los depósitos y, por tanto, esa parte tendrá siempre la mayor solvencia si se cumple el requisito del



capital necesario. La segunda parte del balance tiene todo el riesgo que comparten los clientes en caso de situación delicada. En esa parte del balance se incluirían los créditos a largo plazo, hipotecas incluidas, la cartera de negociación, los derivados y otros activos del mismo tipo. En el pasivo, como hemos dicho, las emisiones y depósitos a largo plazo, y también los repos y las titulaciones (que tienen un respaldo mayor para el cliente).

Los pasivos que se captan para la segunda parte del balance, podrá venderlos el mismo banco para inversores cualificados y para los inversores normales deberá hacerlo a través de otro intermediario que explicará, como ya está regulado, los riesgos a los inversores.

El banco emisor, que debería ser además su supervisor, tiene que estar vigilante de la liquidez y por tanto, debe subastar lo que sea necesario en cada momento, como en la actualidad, pero solo en lo que se refiere al primer tramo del balance, de manera habitual. En caso de necesidad podrá también prestar a la segunda parte pignorando activos de ese tramo, pero en principio, no habría que hacerlo más que en casos muy excepcionales.

Los rendimientos de ambas partes del balance propuesto deben sumarse sin ninguna limitación, pero el capital del primer tramo, el que incluye los medios de pago puede, y debe, ser fluctuante en función de los riesgos asumidos o porque la coyuntura financiera así lo exija. La buena supervisión es la que garantiza en todo momento que no habrá fallos sistémicos que produzcan distorsiones en el funcionamiento de la economía, teniendo muy en cuenta la globalidad de la misma.

De la experiencia de la última crisis se debe extraer la lección de que las normas deben ser suficientemente homogéneas en los principales países del mundo desarrollado en el que se produce la mayor actividad financiera y hay una mayor relación entre instituciones financieras. Hay que insistir en que es fundamental establecer un único sistema contable que además per-

mita una Cuenta de Pérdidas y Ganancias desglosada para las dos partes del balance como, de hecho, ya recomiendan las Normas Internacionales de Contabilidad y de Información Financiera.

En el supuesto de que una reforma de este tipo pudiera adoptarse en un futuro próximo, la implantación debe hacerse paulatinamente en dos sentidos; en su extensión geográfica y en su adecuación temporal. En cuanto a la primera, parece lógico que se empezara por la Unión Europea y más concretamente por los países de la Zona Euro, debería seguir por el total de la UE y continuar por Estados Unidos y los principales países de la Zona dólar. El resto del mundo se iría adhiriendo paulatinamente.

Obviamente la introducción del nuevo balance se tiene que hacer poco a poco. A medida que van venciendo los pasivos del segundo tramo del balance se irían incluyendo los contratados con las nuevas condiciones asignando la parte del activo correspondiente, mientras no venzan esas emisiones el balance será el actual. Evidentemente, los primeros que tienen que adoptar el nuevo sistema son los bancos rescatados que de esta manera se aseguran de no volver a tener problemas.

LOS MERCADOS DE CAPITALES

Los mercados de capitales tienen varios espacios que son objeto de regulación y que necesitan cambios en la misma de naturaleza muy diferente, algunos poco importantes y en algunos casos muy significativos.

Los mercados primario y secundario de valores han experimentado notables avances en lo que se refiere a la tecnología de su funcionamiento que les hace diferentes y con características especiales, en cuanto a su supervisión. La desmaterialización de los títulos valores y la contratación electrónica se han impuesto en el mundo, y la mayoría de las transacciones se hacen ya con estas características que, además, ganan terreno en todos los países especialmente en los desarro-



llados, en los que se centran la mayoría de las operaciones.

La tecnología informática ha permitido eliminar los títulos físicos y sustituirlos por un apunte de ordenador. Es un gran avance que ahorra costes de emisión y, sobre todo, de transmisión de los valores. No solo los valores cotizados en los países desarrollados son inmateriales sino que los no cotizados tienden, especialmente las nuevas empresas, a anotar en cuenta en vez de imprimir sus emisiones.

Como resultado de este avance tecnológico una gran parte del patrimonio industrial, comercial e, incluso, inmobiliario del mundo tiene un registro no del todo seguro. Se han hecho cambios para garantizar la rápida liquidación de las operaciones, pero no tanto para garantizar el registro de los propietarios por lo que éste está solo garantizado, en buena parte de los países, por cuentas de bancos con desglose elemental que no asegura una completa identificación del propietario en todo momento. Un registro general en cada país, que no es caro en la época de la informática, y la propiedad de las acciones y otros valores, estaría mucho mejor asegurada.

Durante años se trabajó intensamente para reducir el periodo de liquidación y se logró que en todas las bolsas importantes, el periodo se redujera a menos de D+3. Este plazo se ha ido reduciendo hasta que, en estos momentos, se comienza a liquidar casi inmediatamente del cierre de la contratación y solo en un número reducido de transacciones se liquidan dos días más tarde. La rapidez de la liquidación es una buena cualidad que hay que seguir mejorando pero sin que ello perjudique la calidad y rapidez del registro. Los depósitos de valores en bancos sin un desglose preciso deben aclararse cuanto antes para que en todo momento, y no solo cuando hay Juntas Generales u otros acontecimientos societarios la propiedad esté asegurada. Por supuesto, el préstamo de valores sobre esas cuentas sin desglosar y sin conocimiento del propietario de las acciones debe prohibirse y perseguirse con energía. Y para asegurar la propiedad y atender a

eventuales demandas legales, registrar al mismo tiempo las operaciones en un registro central que sería también utilísimo para las sociedades no cotizadas que opten por la anotación en cuenta de sus valores.

La contratación por medios informáticos es un avance sin paliativos ya que ejecuta las órdenes de forma imparcial y permite seguir el rastro de todas las operaciones de manera rápida y segura. Sin embargo, hay mercados que funcionan por precios, especialmente los de Renta Fija, y en ellos la contratación informática no es posible o muy difícil. Pero no es imposible mejorar la información de la evolución del mercado en tiempo real que, en general, es bastante deficiente y reservada a los especialistas. No es de extrañar, por eso, que la participación de particulares en estos mercados sea muy pequeña lo que redundaría en su falta de liquidez, si se exceptúa el mercado de deuda pública a corto plazo.

Desde hace ya algunos años, en Europa se considera que las bolsas tradicionales son un viejo monopolio en cada país y se les llama con un cierto desprecio «Old Ladies». Consecuentemente hay que promover la competencia, como en otros sectores, dando privilegios a los que empiecen a competir. Para ello, se han permitido, e impulsado, plataformas de contratación independientes de las bolsas, aunque no de otros participantes en los mercados financieros. Me parece que este tipo de competencia no mejora el coste de transacción de valores que es lo que se pretende o debería pretenderse.

Está más que confirmado que cada valor establece su precio en un mercado, no en varios, y la segmentación de la contratación produce una mayor diferencia entre las posiciones de oferta y demanda, y por tanto, empeora la calidad de la contratación. A ese efecto hay que sumar los costes de arbitraje entre mercados. Por tanto la proliferación de plataformas o bolsas donde se cotee un valor empeora la calidad de las transacciones en todas ellas que significa que se vende más barato y se compra más caro. Por otra parte, permite que se puedan efectuar operaciones de envergadura sin que intervengan los pequeños



operadores con desventaja para los inversores individuales.

El mayor coste de las tarifas de los mercados que supondría un eventual monopolio, se puede obviar instaurando tarifas máximas y, desde luego, es peor para el inversor el deterioro de la calidad de la contratación que unas tarifas que no tienen porqué ser más grandes que con la proliferación de mercados.

Los Códigos de Buen Gobierno de las empresas cotizadas levantaron grandes expectativas entre los partidarios de la mayor transparencia en la organización de las empresas y las precauciones que deberían tener previstas en caso de riesgo que las afectase. Una gran cantidad de códigos se han publicado en, prácticamente, todos los países del mundo. Se pidió a las empresas informaciones de todo tipo casi siempre extensas, y en algunos casos redundantes con las facilitadas en las memorias. Como consecuencia se pusieron a la disposición del público inversor una larga lista de informaciones de difícil digestión, pero que hacía pensar que las precauciones estaban tomadas y que se avisaría al inversor de las circunstancias negativas de las empresas cotizadas. Se previeron comités del Consejo de Administración que deberían ocuparse de evaluar y comunicar los riesgos, de vigilar la bondad de la información financiera y de supervisar las remuneraciones de los altos cargos y las condiciones de contratación de los mismos. Además, se pidió a las empresas que incluyesen en sus consejos miembros llamados independientes, en el sentido de que no representaban a accionistas con derecho a un puesto en el consejo y que, además, tuvieran formación suficiente para evaluar con criterio la situación de la empresa en todo momento. Algunos códigos recomendaban que estos consejeros independientes formaran parte de los comités e, incluso, que fueran mayoría en algunos de ellos.

La experiencia de la última crisis no ha podido ser más decepcionante. Los comités no han funcionado de manera significativa y conocida por el gran público inversor, y no ha habido nin-

guna actividad de los consejeros independientes ni, por supuesto, han advertido de situaciones de gran riesgo al mundo inversor, como regla general. En algún caso muy significativo ha habido consejeros de grandes empresas financieras que se han excusado diciendo que ellos no entendían los productos que elaboraba la empresa y desde luego no comprendían la política de negocio de la misma.

Algunas legislaciones ya contemplan que los fraudes y negligencias en la información o gestión que tengan consecuencias negativas para la sociedad, puedan reclamarse a los consejeros y grandes ejecutivos contra su patrimonio individual. Creo que debería generalizarse en todas las legislaciones, que sea posible y fácil esta reclamación, a petición de los accionistas en todo caso y quizá de oficio en las empresas cotizadas. Parece necesario añadir que aquellos que se disculpen por ignorancia o falta de información por parte de los ejecutivos, sean obligados a devolver todas las remuneraciones que hayan percibido de la empresa. Por otra parte, es necesario que se simplifiquen los informes de Buen Gobierno para que se puedan manejar fácilmente por los inversores corrientes.

Los miembros de los mercados y las entidades relacionadas con ellos han sido una de las principales decepciones de la crisis. Su funcionamiento ha dejado mucho que desear, en el juicio más benévolo. La doctrina de las «muralas chinas» parece haber hecho aguas y las distintas funciones en los mercados de una entidad se han relacionado evidentemente creando situaciones en los mercados que han derivado en enormes fallos sistémicos que han contribuido al colapso del sistema financiero mundial provocado, en su origen, por las equivocadas políticas monetarias. Miembros de los mercados que deben tener en su balance solo durante un corto plazo un limitado pasivo tenían un enorme balance sin más justificación que la falta de supervisión por parte de quien debería haber puesto coto a ese crecimiento. En algunos países, una parte de analistas recomendaron inver-



siones a sus clientes, no por la bondad de éstas sino por las comisiones que ellos, no sus clientes, percibían. El descubrimiento de esas prácticas en un momento de crisis puso en claro otras actuaciones, disimuladas por la falta de exposición al conocimiento público.

Parece que será necesario determinar que cada entidad se dedique solo a una de las funciones del mercado de valores y obtenga sus ingresos de lo que se estipule en los contratos con sus clientes. Los miembros de los mercados podrán actuar en ellos y que sus ingresos provengan solo de comisiones, si actúan por cuenta ajena, y las diferencias de cambio si actúan por cuenta propia. Los colocadores solo ejercerán esta actividad y solo cobrarán por sus comisiones de colocación. Los que gestionan carteras o fondos de cualquier clase solo cobrarán de las comisiones de sus clientes pero no de los colocadores o de los miembros de los mercados. Los que hacen análisis de valores solo cobrarán de su venta pero no podrán ser ninguna otra cosa relacionada con los mercados. Si cotizan en los mercados no podrán analizar ni dar opinión sobre los cotizados del sector financiero.

Por tanto los que son miembros del mercado ni ellos ni su grupo, podrán gestionar carteras ni emitir informes sobre valores concretos. Aquellos cuya actividad sea financiar e intermediar para sus clientes el mercado primario de renta fija o variable no podrán gestionar carteras ni publicar informes de valores concretos y no podrán tampoco actuar por cuenta propia en el mercado de valores y desde luego no podrán gestionar carteras. Por supuesto, aquellas entidades que gestionen fondos, carteras privadas o cualquier otro tipo de gestión de valores deberá dedicarse solo a esa actividad y no pertenecer a un grupo que haga actividades del mercado de valores; además sus ingresos deben provenir exclusivamente de las comisiones u otras remuneraciones que provengan de sus clientes por su labor de gestión. Por último, los que hacen análisis de valores concretos y del conjunto del mercado para su publicación o a petición de terceros no podrán realizar

ninguna otra actividad referida al mercado de valores.

Es verdad que según la normativa vigente estas actividades se pueden hacer conjuntamente con limitaciones que intentan evitar los conflictos de interés y protegidas por la llamadas «murallas Chinas» que separan las actividades de un mismo grupo en compartimentos teóricamente estancos. La crisis ha puesto en evidencia que en ciertos momentos y en entidades de importancia esa independencia no ha funcionado. Es más claro separar las actividades y no tener, como ahora, conglomerados que practican muchas o todas las del mercado de valores, porque en momentos de tensión siempre hay alguien que manda en todas ellas y defiende el conjunto a su manera.

La objeción que se pone normalmente, a este tipo de organización es que una única actividad precisa de una implantación internacional ya que hay actividades que no son rentables en un solo mercado de un país mediano. Precisamente, estamos proponiendo mercados lo más abiertos posible apoyados en una regulación internacional y, por tanto, una evolución hacia miembros de los mercados internacionales es totalmente coherente. Por otra parte, con la necesaria supervisión, quizá en una primera etapa podría considerarse la agrupación en un mismo grupo de algunas actividades no especialmente incompatibles.

EL PROBLEMA DE LAS CALIFICACIONES DE RIESGO

La calificación del riesgo de las emisiones de valores es, evidentemente, útil a condición de que tenga una calidad razonable. En muchas regulaciones se ha confiado en demasía en las empresas de «rating» tradicionales y sus calificaciones tienen una repercusión desmesurada poco acorde con la bondad de las calificaciones en demasiados casos. Efectivamente, fondos de pensiones, compañías de seguros y otros inversores (e incluso bancos) sujetos a supervisión, solo pueden poseer activos de renta fija con una determi-



nada calificación. Se trataba de lograr que esos activos fueran seguros debido a que los calificadores conocerían de antemano su grado de riesgo. La experiencia de los últimos años ha sido que la calificación no se ha adelantado el riesgo sino que cuando éste se ha manifestado, y solo entonces, se ha calificado más correctamente.

Lo que es también objeto de reflexión es si estas empresas de «rating» están capacitadas para otorgar calificación a países. Mi primera impresión es que se está creando una distorsión en los mercados de deuda por esa publicación de escalas de riesgo para lo cual no están capacitadas. El estudio de un país es difícil y solo pueden hacerlo instituciones internacionales, como el FMI o OCDE, que tienen acceso a los datos necesarios y suficiente capacidad de análisis. Sería necesario dejar de pagar el servicio por parte de los Gobiernos y no dar ninguna importancia a las publicaciones de estas empresas para las deudas públicas. Como puede comprobarse fácilmente las calificaciones se han hecho después de que los mercados hayan subido o bajado. Pero de todas maneras han tenido una indeseable repercusión mediática. Si ha de calificar alguien a las deudas de los sectores públicos de los países, debe ser el FMI después de sus análisis periódicos.

El examen de las empresas de «Rating» ya ha sido emprendido por la UE y será necesario en el futuro que estas empresas estén registradas y que por tanto se conozcan sus métodos, al menos por los supervisores. Nos parece que ya es tiempo de conocer cuales son las conclusiones del análisis y en que va a cambiar el estatuto de estas empresas, cuales son sus funciones, en una palabra qué pueden o no pueden hacer. En mi opinión, en todo caso, no deben calificar países y la calificación de bancos debe hacerse emisión por emisión. La calificación de un banco en su conjunto, teniendo en cuenta las garantías públicas para parte de sus pasivos carece de sentido.

Las últimas calificaciones, en las que se han reducido de manera casi general las calificaciones son una muestra de poca profesionalidad. En base a lo que llaman su experiencia pasada se

rebajan en bloque los «ratings», no en función de análisis individuales sino en función de una situación general que tampoco han analizado, porque para ellos no es posible, y que, probablemente, han leído en la prensa. Si queremos que la calificación de la renta fija sirva para algo, hay que dotar de credibilidad a las empresas calificadoras.

LOS ORGANISMOS DE SUPERVISIÓN

Tradicionalmente la vigilancia de los mercados, incluido el financiero, ha sido una de las competencias de los estados. Los Estados Unidos fueron los primeros en encomendar a un organismo diferente el buen orden de los mercados financieros aduciendo que estos mercados son más difíciles de entender y, que por ello debería encomendarse a una entidad independiente y especializada. Considerando que ésta era una característica del éxito del mercado americano, se concluyó que era un sistema a implantar sin ninguna duda, en lo que se refiere al mercado de valores.

Desde que los bancos de emisión son banqueros de los demás bancos (antes en Europa que en Estados Unidos) de una manera natural estos bancos centrales fueron los supervisores bancarios de manera más clara cuanto más pasaba el tiempo. Sin embargo, también esta tradición se ha perdido en algunos casos al calor de una unión de todos los supervisores financieros en una sola mano, incluida la vigilancia de las empresas de seguros.

Así pues, la supervisión de los mercados financieros, reunidos o no, se ha dejado en manos de agencias estatales con poderes sancionadores y, en cierta medida, regulatorios también. Este es el sistema que prevalece en todos los países desarrollados y ha tenido tanto éxito, que incluso países con mercados insignificantes o casi inexistentes, tienen un supervisor del estilo de la SEC.

Sobre los supervisores financieros se discuten dos tipos de problemas: Su unificación y su grado de autonomía. Para ambos temas hay opiniones



diferentes y, a veces, encontradas en las que las soluciones no se ven evidentes en ninguna de las posturas.

La unificación de la vigilancia de los mercados tiene partidarios que basan su opinión en que muchos de los actores de los mercados participan en los mercados de valores, actúan como aseguradores y son bancos, por lo que un supervisor único puede supervisar de una vez y considerando todo el balance y actuación. Esta es sin duda una razón de peso. El único problema, para una institución reguladora ex-novo, es que el regulador debería ser además el banco emisor, según nuestra opinión. Cuando se unifican reguladores parciales la solución es menos clara, precisamente por las «culturas» diferentes del personal de las antiguas instituciones que pueden presentar inconvenientes enormes e inesperados.

Hay otras formas de unificación con diferenciación de funciones. En Francia, por razones jurídicas, el supervisor se divide en dos, una supervisa y otra diligencia las sanciones para evitar que el instructor juzgue. En ningún otro país se ha suscitado ese problema. Otra solución que tiene un cierto predicamento en España es la llamada «twin peaks» que hace que dos supervisores trabajen sobre las mismas instituciones vigilando dos aspectos diferentes de las mismas. En concreto, en España se trataría de que el Banco de España supervisase la solvencia de bancos y todas las otras instituciones financieras (Agencias y Sociedades de Valores, Gestoras de Fondos etc.) y la CNMV vigilase sus operaciones de ese mismo conjunto, de esa manera no habría diferencias en el tratamiento ni de la solvencia ni del comportamiento en las operaciones de todo el sistema financiero. El inconveniente es que ni la solvencia ni el comportamiento son similares en los bancos y en los otros intermediarios financieros y el tratamiento uniforme no es el adecuado. Por otra parte la supervisión «in situ» necesitaría de doble visita por parte de los dos organismos con la consiguiente molestia y coste para los supervisados.

Da la impresión de que no hay una unificación por regiones de la supervisión, lo que pare-

ce que debería prevalecer es que la vigilancia bancaria la ejerzan los bancos centrales, y por tanto en Europa el Banco Central Europeo, pero la unificación o no del resto del sistema financiero debería juzgarse por motivos de cada país.

El grado de autonomía es un segundo problema. En el caso de Europa, se pretende, y en el caso de Estados Unidos es un hecho, que las sanciones impuestas solo tienen o deberían tener, recurso en el sistema judicial. Para algunos casos, con repercusiones penales, el supervisor es una especie de instructor judicial cuyas conclusiones forman parte del procedimiento que se abre con su denuncia. En España, y en algún otro país antes de la vía judicial existe una vía administrativa ante el gobierno y las sanciones no se sustancian hasta que no se considera la resolución de la administración. Si se cree en los sistemas de comisiones independientes, la vía administrativa no debe existir ya que debilita la autoridad del supervisor y hace muy largos los procedimientos sancionadores con la consiguiente pérdida de ejemplaridad.

Evidentemente, un supervisor con poderes importantes y una gran independencia del poder político, precisa de una buena y estable elección de responsables. En el caso de que sea colectivo, como es el caso de España y bastantes países más, los consejeros deben ser pocos, que no se elijan ni entre partidos ni entre estamentos de la profesión, que lo sean por un plazo relativamente largo y que pasen por una comisión parlamentaria antes de su nombramiento. La ley española a este respecto cumple bastantes requisitos de los necesarios.

EL SANEAMIENTO DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

Como es bien sabido, la burbuja inmobiliaria y el estancamiento de la economía española han deteriorado seriamente los activos de los bancos y Cajas de Ahorro españoles con graves consecuencias para su solvencia y el desarrollo normal



del crédito. Además, el déficit del estado ha producido el típico proceso de «crowding out» que ha dificultado la liquidez de la economía y un deterioro suplementario en la solidez del balance del sistema bancario. A consecuencia de este proceso se puso en duda la solvencia del conjunto y se establecieron mayores requisitos de capital que fué una nueva causa de disminución del crédito, por motivo de cumplimiento de la solvencia y de miedo a la concesión de nuevos créditos por motivo de precaución, ahondando de este modo en el círculo vicioso.

La solución para romper el círculo infernal, pasa como en otros países por inyectar capital desde el sector público que en el caso español ha sido financiado por la UE en condiciones bastante favorables, si son las previstas en el momento de la concesión. El dinero se aportará desde un organismo creado al efecto llamado FROB o Fondo de Reforma Ordenada de la Banca que ya estaba funcionando desde hacía unos años de manera muy poco enérgica y, quizá no tan ordenada como sugería su nombre.

Con los fondos conseguidos, el FROB tendrá que actuar al menos en tres direcciones según las últimas perspectivas en las que se incluye la compra de activos inmobiliarios, sobre todo, en el llamado «Banco Malo». En primer lugar, determinar a que precio comprará los activos objeto del saneamiento, si los compra baratos se resentirán los balances de los bancos a sanear y si los compra a precio de balance el activo del Banco Malo tendrá una valoración artificial. La política a este respecto, tendrá repercusiones en las dos siguientes acciones necesarias.

Una segunda actuación es recapitalizar los bancos que lo necesiten y lo necesitarán más o menos según sea la valoración de los activos que se adquieran por el Banco Malo. Si el banco había provisionado poco, o menos que la media,

tendrá una necesidad de capital superior para cumplir los requisitos de solvencia, En principio, pues, habrá que ampliar capital y se asegurará el buen fin de la ampliación con los fondos del FROB.

Por último, habrá que decidir si hay que liquidar algunas instituciones bancarias por su falta de perspectivas. Teniendo en cuenta que el sector está sobredimensionado, esta opción se va a tener que considerar. Las liquidaciones tienen costes que tendrá que asumir el FROB.

España ya ha experimentado otras crisis bancarias en las que hubo que liquidar un número de bancos de cierta consideración pero en circunstancias diferentes que vale la pena que destaquemos aquí. En aquellos momentos el Banco de España tenía la posibilidad de aportar dinero necesario aunque el pago final fuera a cargo del Fondo de Garantía de Depósitos. Una segunda diferencia es que las decisiones se tomaban en el Banco de España y por tanto rápidas. Una tercera diferencia importante es que se podía pedir a los bancos sanos que absorbiesen a otros en dificultades porque el sector estaba aún en crecimiento. En la situación actual solo se podría pedir que las decisiones fueran rápidas y que estén en una sola mano con las asesorías necesarias, las otras dos condiciones favorables no existen ahora.

Si el saneamiento se consigue, y para ello no solo es necesario el dinero sino también el acierto en las medidas, tendrá que tenerse en cuenta una nueva regulación como la presentada aquí u otra similar, y nos sería de gran utilidad que ya estuviera desarrollada por los organismos internacionales que están encargados de ello. Hay que ser muy optimistas para pensar en que esté a tiempo y, por tanto, una nueva obligación de las autoridades españolas es modificar en lo posible las normas actuales, en el camino descrito.



LA REGULACIÓN FINANCIERA Y EL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Ramiro Martínez-Pardo, Director, Gomarq Consulting
Ignacio Santillán Fraile, Director General Fogain

I. MARCO GENERAL

De acuerdo con la evidencia empírica, uno de los factores determinantes del crecimiento económico en el ámbito mundial, ha sido la existencia de un sistema financiero desarrollado que favorezca la financiación de la economía productiva. Y la regulación a su vez es un elemento clave para cimentar un sistema financiero eficiente e íntegro que responda a sus objetivos.

Tras el estallido de la crisis financiera y económica mundial, han sido numerosas las propuestas de adopción de medidas, de tipo regulatorio y supervisor, en relación con el funcionamiento de los mercados financieros a nivel global. El objetivo era abordar los problemas causantes de la crisis y formular medidas que evitaran que algo similar volviera a ocurrir. La respuesta inicial se materializó, por un lado, en propuestas tendentes a incentivar la vuelta a la actividad más tradicional y básica por parte de las entidades financieras, en detrimento de algunas prácticas bancarias de mayor riesgo y menos transparentes¹ y, por otro, en la aprobación de

¹ El modelo tradicional basado en tomar depósitos y conceder préstamos dejó de regir el funcionamiento básico del negocio bancario internacional para dar paso a un modelo centrado en la originación y distribución de activos, consistente en la realización de operaciones que se registraban fuera de su balance, propiciaban la transferencia del riesgo desde los inversores más conservadores hacia los que mostraban una menor aversión al mismo y buscaban mayor rentabilidad.

una extensa agenda regulatoria y en la búsqueda de sistemas de supervisión más eficaces.

Además, para afrontar los efectos inmediatos de la crisis, los estados ofrecieron, de forma generalizada, fuertes estímulos y ayudas a las entidades más afectadas.

Todas estas propuestas, en la medida en que sirvieran a dotar de mayor eficiencia al sistema financiero, debían contribuir a impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, los retrasos en su implantación, la magnitud de la crisis, y el hecho de que el objetivo prioritario de las medidas fuera su prevención en el futuro, no han logrado evitar el fuerte deterioro del crecimiento.

ACTUACIÓN COORDINADA GLOBAL

Desde el primer momento, la globalidad de la crisis hizo imprescindible trabajar de forma coordinada y, para ello, se creó el Consejo de Estabilidad Financiera² (FSB por sus siglas en inglés) al objeto de ordenar a nivel internacional el trabajo de los reguladores y autoridades nacionales e internacionales y promover la implantación de las medidas y de los planteamientos iniciales del

² El Financial Stability Board (FSB) se creó en la cumbre de Londres del G20 de abril 2009 como el sucesor del Financial Stability Forum (FSF), para reforzar su efectividad como un mecanismo a disposición de las autoridades nacionales, y las instituciones financieras internacionales para implementar un marco regulatorio y supervisor más fuerte y asegurar la estabilidad financiera global.



G-20 de noviembre 2008 (Washington Action Plan)³.

En sucesivas reuniones de las diversas instituciones financieras internacionales involucradas, se han ido desarrollando nuevas propuestas y reforzando las iniciales, bajo el principio de que los problemas globales requieren soluciones también globales.

El número de propuestas regulatorias resultó tan abundante que bien podía afirmarse que nos encontrábamos a las puertas de una auténtica revolución en los mercados financieros que modificaría de forma radical las reglas de juego existentes hasta entonces. La agenda inicialmente formulada por el G-20 y el Consejo de Estabilidad Financiera incluía reformas en los numerosos ámbitos que se habían identificado como causantes de la crisis y se consideraron básicos para impulsar el desarrollo. Eran propuestas tendientes a incrementar la transparencia, prevenir el riesgo sistémico y devolver la confianza a los mercados.

En particular se proponían reformas sobre (i) el criticado papel de las Agencias de Calificación Crediticia en los mercados financieros, (ii) la opacidad de los paraísos fiscales, (iii) la falta de transparencia y la importancia cuantitativa de las transacciones con productos derivados OTC, (iv) la operativa a través de *hedge funds*, (v) la solvencia y liquidez de las entidades de crédito, (vi) la supervisión reforzada de las entidades con importancia sistémica, (vii) la remuneración de los ejecutivos de las entidades financieras, (viii) el papel de los Consejos de Administración en el control de los riesgos, o (ix) la supervisión micro y macro de las entidades financieras.

³ La cumbre del G 20 sobre Mercados Financieros y la Economía Mundial tuvo lugar el 14-15 de noviembre de 2008, en Washington. En ella se aprobó el denominado «G 20 Action Plan on development» con el fin de establecer vías de cooperación en áreas claves dirigidas a reforzar el crecimiento económico, afrontar la crisis financiera, y sentar las bases de la reforma necesaria para evitar crisis similares en el futuro.

REFORMAS PENDIENTES

Han transcurrido cuatro años y los problemas se acumulan. A día de hoy, a pesar de que la práctica totalidad de los temas inicialmente identificados como cuestiones a resolver han sido tratados repetidamente en unos y otros foros, aún se mantienen en la agenda regulatoria como asuntos pendientes algunas de las propuestas iniciales y los avances se han concentrado en pocas materias. El consenso inicial sobre los temas a regular y en la forma de hacerlo no se ha plasmado en acciones rápidas y en la adopción de las correspondientes nuevas reglas de ordenación del sistema financiero global. Y esto ha sido así, como consecuencia de intereses divergentes (propiciados por las actitudes proteccionistas de algunos estados o de la resistencia de la industria) o de las dificultades técnicas inherentes a la propia regulación propuesta.

En realidad, gran parte del problema reside en que muchas de las soluciones globales formuladas se refieren a cuestiones que deben ser formalmente adoptadas a nivel nacional y/o regional por lo que su efectiva implantación depende de decisiones locales. El resultado final del proceso será un sumatorio de medidas regulatorias y supervisoras, aprobadas en el ámbito doméstico, que deben producir efectos similares o resultados equivalentes en los diferentes mercados financieros internacionales.

Alcanzar este objetivo global mediante una ejecución local, requiere múltiples modificaciones en los ordenamientos jurídicos de muchos países y regiones del mundo, con características, intereses y niveles de desarrollo muy diferentes. Si los acuerdos en un mundo dominado por las economías occidentales han sido difíciles, tras la crisis las dificultades serán mayores. Nos encontramos en un mundo diferente, más global, que está reconfigurando la industria financiera en favor de las potencias emergentes que hasta ahora tenían poco peso en la industria financiera. Y todo en ello en un contexto de retraining de la economía que requiere la formulación de



medidas de todo tipo, normativas también, para recuperar tasas positivas de crecimiento.

II. LA REGULACIÓN EUROPEA

En la Unión Europea, estamos viviendo un proceso complejo que añade al gran número de medidas regulatorias nacidas de las propuestas del G-20, otras propuestas de carácter político y económico que han surgido como consecuencia del fuerte incremento de los déficits públicos, del aumento de las primas de riesgo, de una falta de crecimiento más acusada que en otras partes del mundo y de la crisis del euro y que, en definitiva, son necesarias para reubicar Europa en el nuevo escenario mundial.

Este es el caso, por ejemplo, de la reciente iniciativa de la Comisión y del Consejo europeos, del Eurogrupo y del Banco Central Europeo (el documento titulado «Hacia una verdadera Unión Económica y Monetaria» de junio 2012) que considera necesario para avanzar en la resolución de la crisis y afianzar el euro como divisa de referencia, un reforzamiento de la Unión Europea basado en tres pilares: la unión bancaria, la unión fiscal y la unión económica. Estas propuestas son de hondo calado y requerirán profundas reformas de los Tratados y de las instituciones europeas y un largo tiempo para implementarse.

Sólo a modo de ejemplo y por referirnos al ámbito financiero, el proceso de Unión Bancaria requiere la adopción de decisiones sobre el supervisor bancario único europeo (cuestión sobre la que se ha llegado recientemente a un principio de acuerdo para una supervisión limitada a grandes entidades bancarias y que retrasa su implantación hasta el año 2014), y sobre los sistemas de garantía comunitarios y los procesos de liquidación de entidades, proyectos ambos ya iniciados que se están aún debatiendo.

De cualquier forma, aunque ha habido recientes avances, la complejidad es grande y la posibilidad de llegar a acuerdos globales requerirá múltiples debates y concesiones de los Estados

miembros hasta alcanzar el necesario consenso para lograr la deseada Unión Económica y Monetaria.

PROPUESTAS DE REGULACIÓN FINANCIERA

Al margen de estas reformas que consideramos indispensables para lograr los objetivos de integración, solidaridad y unicidad de mercados que están en la base de la construcción europea, existen numerosas propuestas de regulación que obedecen a causas diferentes.

Podemos distinguir tres tipos de medidas:

1. Por un lado, aquellas acordadas en las reuniones del G-20 que están siendo o deben ser incorporadas al acervo regulatorio comunitario.

En este grupo de materias podríamos situar, a modo de ejemplo y al margen de otras iniciativas de ámbito más amplio, (i) la compensación de derivados OTC en cámaras de contrapartida central, (ii) la revisión del marco de regulación y registro de las Agencias de Calificación Crediticia, (iii) diversas medidas encaminadas a la protección de los consumidores de servicios financieros, (iv) reglas en materia de adecuación de capital de las entidades de crédito, (v) el acercamiento a la regulación y supervisión de la banca en la sombra, (vi) la regulación de aspectos específicos para el originador o colocador en operaciones de titulización, o (vii) la atención regulatoria y supervisora a los *dark pools*.

2. Al mismo tiempo, se está tratando de dar soluciones a otras cuestiones propias del mercado financiero europeo que, como consecuencia de la crisis, demandan regulación específica. Es el caso de la prohibición o limitación de las ventas en descubierto y de las posiciones cortas sobre valores bancarios, de la operativa en derivados



de crédito sobre deuda soberana o de la regulación de las cámaras de contrapartida central a nivel comunitario.

3. Por último, en un tercer grupo, deben situarse aquellas medidas regulatorias adoptadas o en curso que traen causa, en su mayoría, de normas anteriores a la crisis que se encuentran incluidas en el Plan de Acción de Servicios Financieros. Se trata de normas que deben ser actualizadas como consecuencia de la propia evolución de los mercados.

Son muy numerosas las propuestas que podemos incluir en este tercer conjunto de normas. Entre ellas, (i) la regulación de las figuras de gestión alternativa, (ii) la mejora continua en la regulación y armonización de las instituciones de inversión colectiva, (iii) la reciente regulación y la actual revisión del marco regulatorio para centros de negociación de instrumentos financieros y para empresas de servicios de inversión, (iv) el desarrollo de las normas de conducta y del nivel de información en la comercialización de productos estructurados, (v) la posible separación de las actividades de banca comercial de las actividades de inversión, (vi) el marco de regulación del abuso de mercado, del folleto en las ofertas públicas, de los mercados para pequeñas y medianas empresas, de los depositarios centrales de valores, de los sistemas de registro de valores desmaterializados, y del ejercicio de los derechos de los accionistas de sociedades cotizadas, entre otros.

La sola enumeración de las iniciativas en curso causa vértigo y produce una profunda preocupación. La dificultad del cumplimiento y supervisión de tan elevado número de reglas, algunas de ellas promovidas para modificar normas que han tenido un escaso periodo de vigencia, la profusión de sus diferentes orígenes que, en ocasiones, genera falta de consistencia entre ellas, y la posibilidad de que los costes de su implementación sean superiores a las venta-

jas que se quieren conseguir, podrían ser factores contraproducentes y contrarios a los objetivos perseguidos de eficiencia regulatoria y supervisora, transparencia, integridad del mercado, abaratamiento de los costes de transacción, incremento de la seguridad en las operaciones, protección del inversor y en definitiva de devolver la confianza al mercado⁴ y favorecer el crecimiento.

III. LA SITUACIÓN EN ESPAÑA

En España, el escenario al que se enfrentan en la actualidad los mercados financieros es una suma de dos factores relevantes: por un lado, los conocidos efectos de la crisis económica sobre el sistema financiero español (derivados de la explosión de la burbuja inmobiliaria, del impacto del alto nivel de desempleo sobre el nivel de morosidad de las entidades de crédito, de la falta de liquidez y de la caída del consumo privado), y por otro, el marco regulatorio y de supervisión europeo cambiante y tremendamente abundante.

Pero también el mercado español tiene sus propios elementos configuradores y ventajas competitivas, en términos de operadores e infraestructuras, así como oportunidades de desarrollo específicas.

En este contexto, en los siguientes puntos haremos algunas consideraciones acerca de las orientaciones que serían deseables para impulsar los mercados financieros españoles hacia los niveles de productividad, excelencia y eficiencia necesarios para impulsar el crecimiento y competir con éxito en un marco de recuperación de la actividad económica, que deberá llegar, más pronto que tarde.

⁴ La preocupación por el posible exceso regulatorio alcanza incluso al propio Consejo de Estabilidad Financiera, que en su informe de evaluación sobre las medidas del G-20 de noviembre de 2011, señaló el riesgo de que la carga de la regulación pudiera conducir a las entidades a desarrollar su actividad fuera del perímetro regulado (banca en la sombra).



III.1. CONSIDERACIONES GENERALES

La salud de un sistema financiero, entendido como el conjunto de normas, medios e instituciones que intervienen y regulan los mercados financieros es de gran importancia para impulsar la economía de un país. Por lo tanto, las acciones dirigidas a fortalecerlo deben ser el principio orientador de la actividad de los poderes públicos y de las iniciativas privadas en consideración a las múltiples ventajas que de un sistema financiero sano se derivan.

No solo la función de intermediación en el crédito desarrollada por las entidades de crédito o la de canalización de excedentes hacia inversiones productivas a través de los mercados de capitales son esenciales sino que, también, las actividades de los mercados secundarios, de los sistemas de post-negociación y de los operadores de los mercados, otorgando liquidez a los activos financieros y transformando riesgos y plazos, son servicios de alto valor añadido que requieren empleados de alta cualificación técnica y capacidad de innovación tecnológica y financiera que son básicos para estimular el crecimiento y desarrollar la economía productiva.

Es imprescindible para conseguir cualquier objetivo, la coordinación de los diferentes ámbitos de la regulación –financiero, económico y fiscal– con los de supervisión –en su diseño y actuación–, tanto para la toma de decisiones en materia de orientación, promoción o mejora de los mercados financieros, como para llevar a la práctica las conclusiones alcanzadas.

Actuaciones que no respondan a tales planteamientos, pueden ser difíciles de implementar y obstaculizarían la consecución del fin perseguido.

Las consideraciones anteriores nos llevan a la concreción de la siguiente reflexión: el Estado español debería considerar como un objetivo estratégico de primer nivel para favorecer el crecimiento, la promoción del desarrollo de sus mercados financieros, explotando las posibilidades existentes y de futuro así como el nuevo marco regulatorio europeo y global.

Junto a esta consideración inicial, hemos de destacar que para que el sistema financiero transmita todos estos valores al sistema productivo, aquél debe ser sólido, solvente, eficiente, íntegro, útil y, por supuesto, fiable. Debe ofrecer confianza y garantías a todos sus participantes.

Para tener estas características, un sistema financiero debería disponer, al menos, de los siguientes elementos:

- (i) entidades solventes con una buena supervisión y una profunda cultura de cumplimiento,
- (ii) consumidores de servicios financieros formados e informados, capaces de entender en qué productos invierten y adecuadamente protegidos, tanto en sus relaciones contractuales con las entidades financieras, como en la protección de sus activos,
- (ii) infraestructuras competitivas.

Y desde luego, contar con la involucración comprometida de los poderes públicos en la promoción de su fiabilidad y desarrollo.

III.2. CONSIDERACIONES CONCRETAS RESPECTO DEL SISTEMA FINANCIERO ESPAÑOL

Para que el profundo cambio regulatorio al que estamos asistiendo pueda ser efectivo ha de ser asimilado por la industria y plasmarse en sólidas prácticas por parte de todos los intervinientes en los mercados quienes se verán obligados a transformarse para sobrevivir ante el impacto de la crisis.

Una crisis que tuvo su origen en un proceso de desregulación creciente y en una política monetaria expansiva que causó un exceso de liquidez global y una euforia financiera general que (i) distorsionó la percepción del riesgo, (ii) condujo a un excesivo apalancamiento y (iii) al sobreendeudamiento de familias y empresas, en un contexto de escasa regulación del sector bancario no tradicional.



Pero no solo las políticas monetarias laxas han estado en el origen de la crisis. También lo han estado las malas prácticas de la propia industria (en gobierno corporativo, control de riesgos o cumplimiento normativo), los fallos en la supervisión (sobre la solvencia de las entidades y prevención del riesgo sistémico) y la falta de formación financiera en los inversores.

La gravedad y duración de la crisis nos ha mostrado además otros fallos del sistema que han obstaculizado la esperada recuperación. Este es el caso, por ejemplo, del sobredimensionamiento del sector financiero (en capacidad productiva por entidad y en número de entidades), de la ausencia de alternativas al crédito bancario para la financiación de las pequeñas y medianas empresas, de la inadecuada comercialización de determinados productos financieros, de la falta de flexibilidad y la complejidad del marco institucional y la escasa internacionalización de nuestras entidades financieras.

Pero la industria financiera española también tiene puntos fuertes que deben ser aprovechados. Entre ellos destacamos la disponibilidad de infraestructuras competitivas en tecnología, comunicaciones y servicios profesionales auxiliares y de entidades con cualificación y capacidades profesionales de alto nivel sobradamente probadas en un mercado global.

Una política encaminada a fomentar el crecimiento económico basado en un mercado financiero sólido y fiable, que resulte atractivo para los inversores internacionales y contribuya a hacer de España una plaza financiera de primer orden, debe tratar de solventar los fallos del sistema y explotar sus puntos fuertes para sentar bases firmes en las que cimentar un potente desarrollo del mercado.

La contribución del sector financiero al crecimiento económico vendrá por la mejora en la disposición de crédito, sin duda, pero también por medio de un posicionamiento adecuado ante el previsible papel cada vez más relevante que el mercado de capitales puede jugar en la financiación de la economía. Este último elemento

requiere tomar las decisiones precisas y ejecutarlas, tanto en lo que respecta a las entidades que operan en estos mercados en sus distintas vertientes, como en lo relativo a los inversores y a las infraestructuras de soporte en negociación y liquidación, promocionando el desarrollo de las industrias concomitantes y aprovechando las oportunidades que se presenten.

Así, junto a la necesaria reordenación y saneamiento del sistema bancario, que viene siendo eficazmente atendida en España, y que resulta un elemento esencial en la dinamización del crédito y el crecimiento económico, consideramos que existen otros ámbitos del mercado financiero español en los que se debe centrar la atención, de forma que se puedan conseguir tanto mejoras en la financiación del tejido empresarial, como un adecuado nivel de competencia y de desarrollo de las fortalezas específicas de este mercado.

Todo ello con la necesaria involucración de los poderes públicos, que debe plasmarse, por un lado, en la búsqueda permanente de un marco regulatorio –dentro del contexto europeo– que provea de un adecuado nivel de seguridad jurídica, al tiempo que permita un desarrollo de los mercados en España; y por otro, en otorgar a la actividad supervisora la importancia que tiene en dicho potencial desarrollo.

En concreto, se debería prestar atención a los siguientes asuntos:

Competencia en la prestación de servicios financieros

La existencia de entidades bancarias de gran tamaño y con capacidades sobradamente mostradas de operación a nivel global, es un elemento importantísimo para el sistema financiero español y para el desarrollo doméstico e internacional de su tejido empresarial, que está en la base de la reordenación del sistema bancario en curso.

Pero más allá de esta reordenación, por otro lado forzada por las circunstancias, creemos que



se debería prestar atención a cuál deseamos que sea la estructura de prestadores de servicios financieros en el mercado doméstico español.

En este sentido, habría que diferenciar lo que se refiere a servicios estrictamente bancarios, de lo que son los servicios de inversión, que serán aquellos que ayuden a los consumidores e inversores a acceder a las posibilidades de inversión que otorgan los mercados de valores, incrementando, al tiempo, los volúmenes de inversión. En este segundo ámbito, la existencia de entidades de tamaño más reducido, especializadas en servicios financieros específicos, se considera –independientemente de su estatus legal– algo positivo para conseguir un escenario competitivo con más oferta, que lleve a mayores niveles de mejora, tanto en calidad del servicio, como en innovación y coste.

Este tipo de entidades, por otro lado, no son de importancia sistémica y en España están sometidas a una supervisión de calidad, lo que unido a su elevado grado de seguridad, permite que las ventajas para el mercado doméstico, no se vean contrarrestadas con mayores niveles de riesgo.

De acuerdo con lo anterior, el diseño del mercado financiero nacional debería valorar positivamente la existencia de entidades de perfiles de prestación de servicios específicos, con un tamaño más reducido –que existen en España– y que pueden servir para promover una mayor competencia en sus respectivos ámbitos de actuación, incrementando la ya elevada calidad del servicio.

Formación de inversores

La mejora de la educación financiera de los inversores es una vieja aspiración que tras la fuerte pérdida de confianza en los mercados financieros acaecida en los últimos años, deviene un factor determinante para recuperar la senda del crecimiento y enjugar los efectos negativos de la crisis económica en el ánimo de los usuarios de servicios financieros.

Quizás, la principal consecuencia de la coyuntura actual es la desafección entre los consumi-

dores de productos financieros y los intermediarios que prestan estos servicios. Las razones son variadas pero en todas ellas subyace como elemento destacable el fuerte desequilibrio existente entre las partes intervinientes (intermediario-cliente) en la comercialización, venta e intermediación de productos financieros. La creciente sofisticación de estos productos y la progresiva popularización de la inversión han agravado este desequilibrio para cuya corrección la educación financiera es un factor determinante.

Una primera razón de la mencionada desafección de los inversores hay que buscarla en las importantes pérdidas sufridas en su patrimonio como consecuencia del colapso de las cotizaciones de los productos financieros en los últimos años. Esta situación ha acentuado su aversión al riesgo y les ha alejado de los mercados. Pero no solamente es ésta la causa del alejamiento.

Otro motivo se encuentra en la proliferación de escándalos y noticias negativas sobre la forma en la que determinadas entidades se han gobernado, lo que sin duda ha acrecentado el grado de desconfianza y el desapego de los inversores hacia la industria financiera.

Por último, la forma en la que determinados productos complejos han sido comercializados, en muchas ocasiones con grave perjuicio para los inversores que apenas entendían la naturaleza del producto ofertado, ha acentuado su distanciamiento de los mercados, ha introducido serias dudas sobre la integridad y transparencia del sistema financiero y en definitiva ha causado un importante daño reputacional a todos los participantes en los mercados.

El resultado de estas variadas circunstancias es una pérdida generalizada de la confianza en las instituciones financieras. Su recuperación es una tarea ineludible para estar en disposición de relanzar nuestros mercados.

Son varias las piezas clave para conseguirlo, pero entre ellas, sin duda, la educación financiera del inversor debe ser la base para el asentamiento de una nueva relación de confianza entre



mercados e inversores, más madura, en la que el cliente sea capaz de evaluar las inversiones que se le proponen y entender la naturaleza del producto ofertado, del riesgo que implica, y la relación que existe entre rentabilidad y riesgo.

Una adecuada formación de los inversores, constituye uno de los elementos más eficaces para su protección, y como tal debe ser promovida como un elemento esencial para el cumplimiento de este objetivo fundamental. Pero además una mayor formación contribuiría a allanar las relaciones entre entidades y clientes, facilitaría su entendimiento, limaría desconfianzas frente a lo desconocido, y por extensión, haría más sencilla la supervisión de estas relaciones.

Para la consecución de este objetivo es necesario continuar con la implantación de las medidas ya iniciadas por los organismos supervisores, que parecen muy positivas, así como la asunción a nivel social de la importancia de este tipo de formación, que debería llevar a incorporarla de alguna manera, en los procesos formativos generales.

Replanteamiento del ámbito operativo de los bancos que toman depósitos

Una de las reacciones regulatorias a la crisis, se ha centrado en el estudio de cómo proceder al aislamiento de los depósitos de los clientes en entidades de crédito respecto del riesgo de ciertas actividades para cuya realización estas entidades están habilitadas. Fundamentalmente, se ha prestado atención a aquellos entidades de inversión que implican la asunción de riesgos propios de los mercados de instrumentos financieros, y que pueden afectar, en última instancia, a la solvencia de la propia entidad de crédito perjudicando a los depositantes –y disparando el funcionamiento de los correspondientes sistemas de garantía de depósitos– pudiendo requerir al tiempo, apoyo de dinero público en el salvamento de la entidad en cuestión.

Con diferentes matices y estructuras, los estudios realizados, y las medidas propuestas o apro-

badas, se han centrado en la separación jurídica de estos riesgos de inversión respecto del balance de la entidad de crédito que toma depósitos. La forma en que este aislamiento se plantee desde un punto de vista jurídico, operativo y funcional es algo que aún está pendiente de determinación a nivel europeo –siendo en este ámbito el punto de referencia comunitario el Informe Liikanen como lo es el Informe Vickers en Reino Unido– y en Estados Unidos en donde la aplicación concreta de la denominada *Volkers Rule* está aún pendiente de determinación.

Habrà que esperar a los procesos reguladores europeos para identificar dónde se ponen los límites regulatorios y cuáles serán las concretas exigencias para las entidades que operan en el mercado español.

No podemos en este momento plantear una determinación específica al respecto, ni prever los concretos efectos que unas u otras opciones puedan tener sobre las entidades españolas en su actuación doméstica o transnacional. Sí cabe señalar, en todo caso, que no han sido los riesgos asumidos en operativas de *proprietary trading* y *market making* –las que previsiblemente se limiten– por las entidades de crédito españolas, los que han afectado de una manera más significativa a la actual difícil situación que arrostran algunas de ellas.

También se puede resaltar respecto de esta cuestión, que es exigible que la conclusión regulatoria que se alcance respecto de la separación de tales actividades, acredite y justifique la consecución real de un mayor nivel de seguridad, al tiempo que evite un trato discriminatorio a las entidades españolas –en el marco regulatorio europeo– respecto de las que operen en otras regiones del mundo.

Financiación de PYMES

Una de las consecuencias negativas de la actual crisis bancaria es la falta de financiación de las pequeñas y medianas empresas, protagonistas de una parte esencial del tejido empresarial español



y elemento fundamental en la creación de empleo.

En consecuencia, la exploración de fórmulas que permitan la utilización de los mercados de valores para la financiación de Pymes, no solo puede permitir superar la reducción significativa en la disponibilidad de la principal fuente de financiación –la bancaria– para este tipo de empresas, sino que debería actuar como un acicate en el proceso de creación, desarrollo y expansión de las compañías.

Son diversos los elementos a atender en este proceso. Así, deben cubrirse adecuadamente las exigencias de los inversores en términos de transparencia, análisis, liquidez o rentabilidad y deben diseñarse fórmulas que sean atractivas para las propias entidades financieras que potencialmente puedan operar en este ámbito, tanto asesorando como elaborando análisis o dando liquidez.

La búsqueda de mecanismos diferentes al de la intermediación financiera bancaria para las Pymes, es algo en lo que los poderes públicos y los responsables de la gestión de sistemas específicos de negociación para este segmento de mercado –señaladamente los responsables del Mercado Alternativo Bursátil– vienen trabajando, y es un esfuerzo en el que no debe cejarse.

La utilización de los mercados de valores en la financiación de Pymes puede articularse a través de la emisión de valores de renta fija o de renta variable. Estos últimos pueden ser más sensibles a aspectos culturales, si bien pueden permitir una mejora en la cimentación y crecimiento de las empresas.

En este ámbito, posibilidades tales como la creación de fondos de inversión específicos, parece que pueden ser interesantes, en tanto se encuentren fórmulas que permitan cubrir las exigencias anteriormente apuntadas.

En todo caso, lo que sí parece claro, es que el otorgamiento de un régimen fiscal favorecedor para quienes inviertan en los valores emitidos por las Pymes o por estos fondos, u operen en los correspondientes mercados, es algo de la máxi-

ma importancia, como se ha demostrado en otras experiencias internacionales.

Referencia en infraestructuras de *post trading*

A nivel europeo, la competencia entre centros de negociación de valores e instrumentos financieros y entre centros de *post trading* es una de las características más recientes. Esta competencia viene propiciada desde instancias regulatorias comunitarias, mediante normas tales como la Directiva MiFID, que consagra el reconocimiento en todo el territorio de la Unión Europea de los diferentes centros de negociación y de las infraestructuras de post contratación, y en particular de las cámaras de contrapartida central a falta de una regulación, en ciernes, sobre Depositarios Centrales de Valores.

En este escenario, la delimitación del panorama europeo, específicamente en materia de *post trading*, es algo aún no enteramente definido. Por ello, consideramos que en este ámbito –cuyas características son las de un alto nivel tecnológico y una fácil deslocalización respecto de las infraestructuras de negociación–, se abren posibilidades para que España juegue un papel relevante. Junto con el atractivo que la calidad de vida del país pueda suponer para atraer a profesionales en la materia, la localización de este tipo de actividad supondría el desarrollo aún mayor que el actual, de una industria de alto nivel tecnológico, elevado nivel de innovación, con personal hondamente cualificado y podría abrir las puertas a ser una referencia, tanto en Europa, como para otras áreas geográficas.

En este sentido, España cuenta con unas infraestructuras y unas entidades con contrastada experiencia y capacitación en la materia.

En la actualidad, se está definiendo y desarrollando el nuevo sistema de compensación, liquidación y registro en España. Este sistema debe responder a los estándares de funcionamiento internacionales y evitar incurrir en costes que lo hagan poco competitivo. Tales estándares implican –como ocurre ya en España en la actualidad–



mantener un activo papel de las entidades financieras como responsables de la custodia de los valores de sus clientes, acreditando, al mismo tiempo a estos, como titulares de los valores (en un esquema funcionalmente similar al desaparecido del depósito de títulos físicos).

En esta función de las entidades, un adecuado nivel de supervisión –con sometimiento de la actividad de custodia a licencia– y un régimen de responsabilidad reforzada frente a los clientes como el existente en España, junto con el riesgo reputacional que, dentro del mercado, puede suponer para una entidad un problema en estos ámbitos, creemos que son elementos adecuados de protección de los intereses de tales clientes, como se ha demostrado en la historia reciente.

Las infraestructuras de *post trading* tienen una doble función. Por un lado la de ser prestadores de servicios mayoristas a las entidades financieras que, a su vez, se los prestan a sus clientes, inversores. La otra función tiene que ver con una gestión de riesgos que proteja, tanto la estabilidad financiera como a los inversores individualmente considerados, entre otras cosas, mediante el cuadro y la función notarial de los depositarios centrales de valores.

Es la función de prestación de servicios a mayoristas la que entendemos puede tener recorrido. Si bien no se trata de una cuestión sencilla, dado que estamos ante un mercado muy desarrollado y competitivo a nivel europeo y global, creemos que deben al menos explorarse –con involucración de los poderes públicos en lo que sea preciso– las posibilidades de desarrollo de este negocio en España en el ámbito del concierto europeo, de forma que, en caso de que la evolución de las relaciones empresariales lo permitan, se pudiese crear en España un centro de referencia en materia de post negociación.

Gestión de activos

El mercado español de gestión de activos tiene señaladas fortalezas, tanto en originación, como

en los ámbitos de la gestión, depositaria y comercialización, lo que le sitúa en una buena posición de partida de cara a la construcción de un mercado integrado europeo.

El marco regulatorio europeo, que elimina barreras para la libre prestación de servicios financieros, favorece que la actividad de los operadores, en todos o en alguno de estos ámbitos, pueda implantarse en aquellos territorios donde las condiciones resulten más favorables y se den las mejores condiciones, tanto en lo que respecta a los profesionales como para las propias entidades.

En la práctica, a pesar de las fortalezas de la industria española de gestión de activos, esta apertura en el marco regulador no está suponiendo su crecimiento sino que más bien está sufriendo un menoscabo en favor de otras jurisdicciones.

En consecuencia, es necesario afrontar esta realidad con urgencia y realizar un detenido análisis para identificar, conjuntamente con el sector, cuáles son esos elementos que hacen que una jurisdicción sea más atractiva que otras para el desarrollo de la industria de gestión de activos, de forma que se puedan tomar medidas, tanto a nivel regulatorio como supervisor. El objetivo es sentar las bases para favorecer que España pueda ser un centro de referencia en materia de gestión de activos, beneficiándose de la regulación europea y sacando el mayor rendimiento posible de su cualificada mano de obra y capacidades tecnológicas y de innovación.

Este análisis sobre las circunstancias que favorecen la localización de la industria en unas jurisdicciones frente a otras, debe profundizar en aquellos elementos de la regulación española que suponen una desventaja competitiva respecto a la industria extranjera, con la idea de eliminar obstáculos legales al crecimiento. Así por ejemplo, la imposibilidad de utilizar cuentas globales para la distribución de fondos de inversión españoles, o la imposibilidad de prestar los valores de las carteras gestionadas de IIC que impide mejorar su rentabilidad mediante la retribución del préstamo, son dos impedimentos legales cuya elimina-



ción representaría una gran avance para la localización de negocio en el territorio nacional.

No debe olvidarse, en este sentido, que tanto las Instituciones de Inversión Colectiva, como otros patrimonios cuya gestión se encuentra regulada –como es el caso de los Fondos de Pensiones– suponen, además, una oportunidad de financiación muy relevante para la economía.

En este esfuerzo por localizar el negocio de gestión de activos internacional en España, así como en la prestación de otros servicios de inversión tales como el asesoramiento o la intermediación, se debe sacar partido de la excelente situación geográfica y cultural de España como enlace entre Iberoamérica y Europa y entre Norte de África y Europa. Entidades españolas adecuadamente preparadas pueden ser cauce de inversión para entidades de estas zonas geográficas.

Realce de la labor supervisora

La existencia de supervisores especializados en el ámbito de la prestación de servicios financieros es consecuencia del marcado carácter técnico de los mercados, de sus operadores y de los productos negociados en ellos.

Junto a la autonomía, competencia y suficiencia de medios –estándares internacionalmente exigibles para el ejercicio de una adecuada labor supervisora–, queremos llamar la atención respecto de otra característica que consideramos debería formar parte de las funciones de las autoridades de supervisión. Nos referimos a la labor de fomento del mercado, cuya configuración debe hacerse en un doble aspecto.

Por un lado, evitando que la labor de vigilancia y supervisión dificulte innecesariamente el desarrollo del mercado; los organismos supervisores no deben ser un instrumento que limite más allá de lo necesario las posibilidades de actuación, crecimiento e innovación de los mercados ni las de sus operadores, particularmente en un contexto de competencia global, en el que también las jurisdicciones pugnan por atraer

negocio nuevo y evitar la deslocalización del ya existente.

Y junto al ejercicio de esta tarea por omisión («no deben ser un instrumento que limite») y como complemento de ella, es importante que los supervisores asuman un papel activo, incluso militante, en la promoción del mercado.

La idea que subyace tras esta propuesta es que corresponde a los organismos de supervisión además del ejercicio de su función de vigilancia (contribuyendo a incrementar la confianza y seguridad de los operadores y la integridad del mercado), asumir una posición proactiva para favorecer su desarrollo.

En este sentido, el informe del Grupo de Expertos de Alto Nivel, presidido por Jaques de Larosiére, y emitido en Febrero de 2009, señalaba específicamente que:

*The supervisory objective of maintaining financial stability must take into account an important constraint which is to allow the financial industry to perform its allocative economic function with the greatest possible efficiency, and thereby contribute to sustainable economic growth. Supervision should aim to encourage the smooth functioning of markets and **the development of a competitive industry.***

Parece conveniente, pues, que el supervisor asuma un papel de liderazgo en la promoción de la industria financiera tratando, a través de sus iniciativas, de eliminar barreras y de incentivar la innovación y la eficiencia. La consolidación de esta idea requeriría su reconocimiento expreso dentro del marco normativo que regula la creación, funciones y fines de los organismos supervisores.

Además, para que esta labor promotora del mercado resulte eficiente, es necesaria una dotación adecuada de medios humanos en el supervisor. El referido informe Larosiére señala como un factor muy positivo para el desarrollo del mercado que (i) se promueva una interrelación entre la industria y el supervisor, incluso, mediante estancias temporales de personas del sector en el pro-



pio organismo, así como que (ii) se implante una adecuada política de personal y de remuneración de sus empleados con la finalidad de que pueda, en todo momento, contar con personal técnico apropiado y resultar atractivo a la hora de su captación respecto a otros sectores del ámbito privado en los que una adecuada preparación está altamente remunerada.

Creemos que ambas medidas propuestas por el Grupo Larosière podrían ser muy útiles para realzar el atractivo del mercado español. Tanto la interrelación entre sector privado y supervisor para conseguir una supervisión ajustada a los altos estándares de innovación característicos de este sector, como las medidas tendentes a evitar la pérdida de personal cualificado y a atraer técnicos que puedan aportar experiencia valiosa para hacer una labor supervisora de calidad, son propuestas que contribuirían, sobre el alto nivel actual, a modelar un mercado más competitivo, íntegro y eficiente.

Y como complemento de las medidas apuntadas, realce del supervisor y formación de inversores, es indispensable desarrollar a nivel nacional una efectiva cultura de cumplimiento que permita introducir elementos de funcionamiento más dinámicos y menos potencialmente litigiosos en las relaciones entre entidades y sus clientes.

Se trata de una cuestión social que implica un cambio cultural que convendría ir tratando de abordar, incidiendo en ello como un objetivo de la actuación de los poderes públicos y del compromiso de las entidades con sus clientes.

Este es un elemento importante en la línea de defensa del cliente y, por tanto, de la construcción de una relación de confianza en los mercados financieros.

III.3. CONCLUSIONES

La crisis nos ha situado en un mundo diferente, multipolar, resultado de unas nuevas y abundantes reglas de juego, que está sufriendo el impacto de la crisis de forma asimétrica y ha reconfi-

gurado la industria financiera en favor de las potencias emergentes. Debemos ser conscientes de este nuevo escenario y prepararnos para competir en un mercado más global y sesgado hacia nuevos mercados.

Esta revolución del escenario en el que nos encontrábamos hasta ahora ofrece también oportunidades que pasan por sentar las bases para el crecimiento y para resituar nuestra economía en el nuevo contexto. Es un objetivo que resulta indispensable para devolver la confianza a los mercados y favorecer la financiación de la economía productiva que, no obstante, debe enmarcarse y está condicionado por la evolución del marco europeo que, a su vez, está inmerso en profundos cambios.

En el ámbito financiero, como elemento fundamental para el desarrollo de la economía, las actuaciones deben centrarse en la configuración de un mercado sólido, eficiente y atractivo que se base en los siguientes elementos:

- entidades solventes, con profunda cultura de cumplimiento y con una supervisión potente, orientada también a la promoción del mercado;
- consumidores formados e informados que recuperen la confianza en un sistema financiero, con niveles adecuados de competencia;
- condiciones regulatorias y supervisoras que impulsen la localización en España de aquellos ámbitos de negocio en los que nuestra industria tiene o puede desarrollar fortalezas significativas;
- internacionalización de nuestras empresas aprovechando su privilegiada posición geográfica y cultural para servir de puente entre Europa y Latinoamérica y Norte de África;
- mecanismos eficientes de financiación de la economía productiva y en particular de las pequeñas y medianas empresas;
- apoyo y promoción de los poderes públicos en su conjunto, en la consecución de los anteriores elementos.



BIBLIOGRAFÍA

- The High-Level Group on Financial Supervision in the EU Chaired by Jacques de Larosière Report. Bruselas, 25 de febrero de 2009.
- High-Level Expert Group on reforming the structure of the EU banking sector, Chaired by Erkki Liikanen Report. Bruselas 2 de octubre de 2012.
- Declaración de la cumbre del G-20 en Washington sobre Mercados Financieros y la economía mundial. 15 de noviembre de 2008.
- Discurso de David Wright, Secretario General del IOSCO en el Consejo Atlántico en Washington CD: 10 de diciembre de 2012.
- La Reforma de la Compensación y Liquidación en España, Ignacio Santillán. Observatorio sobre la Reforma de los mercados financieros en Europa (2012) Fundación de Estudios Financieros. Madrid, 2012.
- Pequeña y Mediana Empresa: Impacto y Retos de la Crisis en su Financiación. Fundación de Estudios Financieros. Madrid, 2012.



POLÍTICA FISCAL

Rafael Fuster Tozer.
Abogado. Uría Menéndez

1. INTRODUCCIÓN

En este capítulo se analizan las medidas que desde el punto de vista fiscal podrían adoptarse para impulsar el crecimiento económico, se destacan aquellos aspectos del ordenamiento jurídico-tributario que nos sitúan en desventaja respecto a otras economías con las que competimos y se plantean una serie de propuestas para eliminar estas «barreras fiscales» con la finalidad de atraer capitales a nuestro país y mejorar de la capacidad de nuestras empresas para competir globalmente.

Naturalmente, resultaría absurdo desconocer que la grave crisis económica a la que se enfrenta España desde el año 2008 condiciona fuertemente la política fiscal de los Gobiernos (tanto la del precedente como la del actual) y por tanto inevitablemente afecta al contenido y enfoque de este capítulo.

En este sentido, no puede orillarse el hecho de que los últimos años han resultado demoledores en términos de recaudación tributaria. La magnitud de este fenómeno se ilustra con algunos datos: en 2007, la recaudación por impuestos administrados por la Agencia Estatal de Administración Tributaria (excluyendo, pues, la recaudación de las haciendas forales y de las administraciones territoriales) alcanzó un record de 200,7 millardos. Dos años después, en 2009, había caído a 144 millardos –lo que en términos nominales igualaba la recaudación obtenida en 2004–; la salida de la primera recesión y las medidas tributarias adoptadas por el Gobierno en aquel entonces permitieron que la cifra se recuperase

hasta los 161,7 millardos en 2011. Sin embargo, a pesar de las medidas de aumentos de tipos impositivos y de bases tributarias adoptadas por el nuevo Gobierno, en 2012 las cifras de ingresos tributarios han retomado la senda descendente: a cierre de agosto pasado los ingresos alcanzaban un total de 99,6 millardos frente a los 104,5 del mismo mes del ejercicio precedente –un 4,6% menos–. Veremos si al cierre del ejercicio de subida del IVA desde septiembre y las restantes medidas recaudatorias adoptadas en el Real Decreto Ley 20/2012 consiguen invertir la tendencia.

Por otra parte, resulta indicativo comprobar la evolución en términos de capacidad recaudatoria de algunos de los principales impuestos en el período 2007-2011. Así, mientras que los ingresos por Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas se contrajeron desde 72,6 hasta 69,8 millardos (un 3,8%) y los provenientes del Impuesto sobre el Valor Añadido desde 55,8 hasta 49,3 (un 11,6%), los del Impuesto sobre Sociedades disminuyeron desde 44,8 hasta 16,6 millardos, lo que supone un descenso de recaudación del 63%. Dicho de otro modo: el Impuesto sobre Sociedades representó apenas el 10% del total de ingresos tributarios de 2011.

Lo que estos datos, unidos a los objetivos de déficit comprometidos con la Unión Europea, ponen de relieve es que el margen de maniobra de la política fiscal del Gobierno es reducidísimo. En efecto, puede tal vez discutirse la conveniencia, oportunidad y efectos de algunas de las medidas de aumentos de tipos y bases en los diferentes impuestos, pero es difícil abogar por



medidas que comporten sacrificios recaudatorios en esta coyuntura. Por otro lado, el margen de que disponen las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales se antoja incluso más limitado en muchos casos. A la vista de todos está la situación financiera que atraviesan algunas Comunidades Autónomas pese a la reinstauración del Impuesto sobre el Patrimonio en la mayoría de ellas y a las diferentes medidas destinadas a incrementar los ingresos tributarios sobre los que tienen competencia.

Parece pues que, en la medida en que la política sea «el arte de lo posible», es difícil en este momento pedir a la política fiscal cosas que sencillamente, puedan implicar un descenso –aun temporal– de la recaudación ante la dictadura inmisericorde que imponen los exigentes objetivos de déficit fiscal para los próximos años. No obstante, no puede obviarse el hecho de que el drenaje de recursos sobre el sector privado que impone un aumento de la carga tributaria que soportan familias y empresas conduce en general a una peor y más ineficiente asignación de recursos, todo ello sin perjuicio, por supuesto, de la imprescindible función de redistribución de rentas y sostenimiento de gastos sociales de un sistema tributario moderno. En efecto, las subidas impositivas adoptadas pueden ayudar a lograr un aumento temporal en la recaudación, pero no actúan en favor del crecimiento económico a medio y largo plazo.

Es evidente que el crecimiento económico debe constituir uno de los objetivos fundamentales del Gobierno. También lo es que una economía sobreendeudada como la española requiere de un proceso de desapalancamiento que por definición resulta contractivo y dificulta la consecución de un objetivo de crecimiento. Además, en la medida en que ha existido una traslación de pasivo privado al sector público para preservar el funcionamiento de partes esenciales del sistema económico, también es preciso elevar el trasvase de recursos con los que hacer frente a tales pasivos desde el sector privado al público mediante el incremento de los ingresos públicos, lo que

resta capacidad de dinamismo económico a los agentes privados y al mismo tiempo al sector público, pues al margen del gasto social buena parte de los recursos deben destinarse al servicio de la deuda en lugar de a dinamizar la economía mediante nueva inversión. Por tanto, en la tesitura actual no resulta en absoluto sencillo poner el sistema tributario al servicio del crecimiento económico. Lo que, sin embargo, es seguro es que una estructura tributaria mal concebida obstaculizará y lastrará el crecimiento económico.

Por tanto, resulta fundamental tender hacia una estructura del sistema tributario tal que reduzca las ineficiencias, propicie una adecuada asignación de recursos y posibilite que se inicie cuanto antes un círculo virtuoso de suerte que el crecimiento económico se traduzca en aumentos de los ingresos públicos que permitan una ulterior relajación de la presión fiscal y que, a su vez, constituya un estímulo de crecimiento al dejar en manos de empresas y familias mayores recursos. Así, no es congruente que se adopten medidas fiscales contrarias al crecimiento económico con el argumento de la necesidad, por muy imperiosa que sea, de aumentar la recaudación. No es claro que un aumento de la recaudación conduzca al crecimiento económico, lo que sí es seguro es que el crecimiento económico conduce a un aumento de la recaudación. Por consiguiente, en la medida en que no es posible en estos momentos adoptar políticas de estímulo generales –reduciendo la carga tributaria de modo amplio– será preciso que las políticas de estímulo bien se dirijan a ámbitos o sectores específicos en los que el rédito social y el efecto estímulo en el medio plazo lo justifique, bien tengan un coste recaudatorio limitado. En todo caso, el objetivo de maximizar el potencial de crecimiento hace imprescindible que, además, la política fiscal se oriente a corregir las deficiencias estructurales del sistema, como la falta de neutralidad fiscal, el fraccionamiento del mercado, el aumento preocupante de los costes de transacción y la falta de seguridad jurídica en el ámbito tributario.

Cada una de estas ideas será desarrollada con mayor detalle a lo largo de las páginas que siguen y trataremos de centrarnos en aquellos elementos de nuestro ordenamiento jurídico-tributario que deben reformarse con objeto de, cuando no impulsar el crecimiento, al menos no impedirlo o retardarlo.

2. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y POLÍTICA TRIBUTARIA

2.1. LA AMPLIACIÓN DE LAS BASES IMPONIBLES

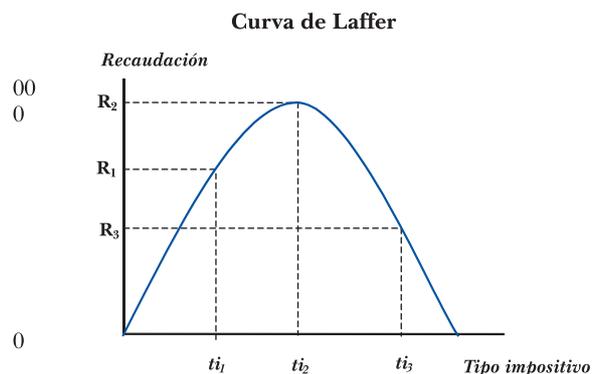
Como se ha señalado, la política fiscal está limitada, en su conjunto, por la necesidad de aumentar la recaudación tributaria con la finalidad de cumplir los objetivos de déficit. Esto no obstante, deben plantearse medidas singulares o concretas, que aun en detrimento de la recaudación a corto plazo, favorezcan el crecimiento económico, sobre todo si aceptamos la evidencia de que el crecimiento económico es una premisa esencial para aumentar la recaudación tributaria. En consecuencia, la política fiscal debe orientarse hacia la consecución de un incremento de las bases imponibles del sistema desde la generación de un mayor número de operaciones y de la atracción de nuevos operadores y capitales y no tanto en incrementar la recaudación a base de elevar la carga fiscal sobre cada una las operaciones u operadores existentes en el mercado. El aumento de la carga fiscal sobre la actividad existente, en un contexto donde tal actividad tiende a contraerse por la concurrencia de otros factores, coadyuva a coartar la actividad y desincentiva la asunción de riesgo empresarial.

No pueden, por lo tanto, abandonarse las políticas activas orientadas hacia la ampliación de las bases imponibles y la afloración de las que existen y permanecen ocultas. Así, el esfuerzo debe ser bifronte: por una parte incentivar que aparezcan nuevas empresas y que las

existentes realicen más operaciones, ayudar a la inversión y actividad de las empresas nacionales fuera de España y atraer inversiones y capital humano desde el exterior; por otra, combatir la economía sumergida y el fraude fiscal, reprimiendo por un lado con energía las conductas fraudulentas y al mismo tiempo estableciendo mecanismos que favorezcan el cumplimiento voluntario y espontáneo de las obligaciones tributarias.

La orientación de la política fiscal hacia la adopción de medidas de subidas impositivas, bien sea incrementando los tipos de los tributos ya existentes, bien estableciendo nuevos gravámenes no sólo tiene un recorrido limitado en términos de recaudación, sino que puede disminuir el número de operadores y operaciones del sistema como consecuencia de una reducción de la utilidad marginal del esfuerzo tal y como explica la curva Laffer.

Como es sabido, la curva de Laffer representa la relación entre los ingresos fiscales y los tipos impositivos. Según esta función, si el tipo impositivo es cero, los ingresos impositivos también lo serán; si los tipos impositivos son del 100% los ingresos fiscales también serán cero. Entre estos dos puntos extremos los ingresos, función del tipo de gravamen, en un primer momento aumentarán para a continuación disminuir hasta llegar a cero. Siguiendo esta teoría, el incremento de los tipos impositivos (a partir de cierto grado de gravamen) no conduce a un aumento de la recaudación fiscal.





En efecto, tal como describe la gráfica, a partir de un tipo impositivo t_1 el aumento de recaudación es menos que proporcional al aumento de tipos y a partir de un nivel de tipo t_2 , cualquier aumento del tipo impositivo implicaría un descenso en la recaudación. Lo que esta tesis propugna es que existe un punto a partir del cual proporciona más utilidad el fraude o el ocio, que la inversión o el trabajo. Es crítico no llegar a un nivel impositivo tal que se desincentive el trabajo o la asunción de riesgo empresarial.

2.2. POLÍTICAS DE IMPULSO SECTORIAL

Obviamente existe capacidad para adoptar desde la política fiscal medidas sectoriales que ayuden a dinamizar la economía; no cabe duda que la clave de tales medidas es que demuestren tener carácter multiplicador: esto es, que cada euro de sacrificio recaudatorio se traduzca en más de un euro de retorno, bien por recaudación de otros impuestos, bien por la generación de efectos benéficos de otra índole sobre la economía.

Un buen ejemplo lo constituyen los diferentes programas que han existido de apoyo al sector del automóvil en España; el sector representa de forma directa o indirecta entre un 6 y un 10% del PIB y proporciona casi el 9% del empleo. Es por tanto un sector estratégico para la economía española, intensivo en empleo y capital y orientado en buena medida hacia la exportación. El diseño de programas de apoyo al sector desde la política fiscal –como los de ayuda a la compra-venta de vehículos nuevos– genera rentabilidad fiscal fácilmente mesurable, pues el sacrificio recaudatorio en términos de reducción del Impuesto sobre Matriculación por cada operación se compensa más que proporcionalmente con el incremento de ventas que se propicia. En efecto, cada automóvil vendido comporta ingresos tributarios por Impuesto sobre Matriculación, por Impuesto sobre el Valor Añadido y por el Impuesto sobre Vehículos de Tracción Mecánica; al tiempo, la renovación del parque de automó-

viles tiene claras externalidades en la economía: incremento de la eficiencia energética, reducción de la emisión de contaminantes y mejora de la seguridad vial. Justamente terminando de escribir estas líneas se ha anunciado que los Presupuestos Generales del Estado para 2013 contendrán un programa de esta índole para tratar de contener la brutal caída de las ventas de automóviles durante 2012, que se prevé puedan no alcanzar las 700.000 unidades al cierre del ejercicio, apenas algunas más que en 1986 y que comparan con las más de 1.600.000 que se vendieron en cada uno de los años 2005 a 2007. Sea bienvenido este programa¹.

Otro ejemplo de política fiscal dirigida a un determinado sector lo constituyó el régimen especial aplicable a la adquisición y financiación de buques, que supuso un claro incentivo para la actividad de los astilleros españoles e hizo posible competir con otros países, como los del sudeste asiático. Desgraciadamente, este régimen fue declarado ayuda de estado, incompatible con las normas de la Unión Europea y en consecuencia ya no está vigente; sin embargo sería deseable instaurar algún régimen alternativo y general que sin violar la normativa comunitaria pudiese contribuir al sostenimiento de la actividad en un sector industrial tan relevante históricamente para el país. Es fundamental que el régimen que en su caso se apruebe sea estable y otorgue seguridad jurídica a los agentes implicados.

El proyecto de ley de presupuestos para 2013 recién aprobado por el Consejo de Ministros, reduce el montante de las ayudas directas al sector turístico un 25%. Es claro que la actividad turística constituye otro de los pilares de la economía española² y, singularmente, uno de los que más capacidad de generación de empleo y de resistencia frente a la crisis económica ha acreditado. El incremento del Impuesto sobre el

¹ Datos publicados por la Asociación Española de Fabricantes de Automóviles y Camiones.

² La contribución del sector turístico alcanzó en 2010 un 10,2% del PIB, según el Instituto Nacional de Estadística.

Valor añadido y el simultáneo descenso de las ayudas públicas directas pueden hacer que se resienta el sector en términos de competitividad y capacidad de atracción de la demanda extranjera –que hasta ahora ha capeado bien la situación–, por lo que resultaría muy conveniente establecer mecanismos de incentivo a la actividad en el ámbito de los impuestos directos que compensen el impacto de la mayor imposición indirecta.

2.3. INTERNACIONALIZACIÓN DE LAS EMPRESAS

La política fiscal debe contribuir también al proceso de internacionalización de las empresas españolas. La realidad es que buena parte de la cuenta de resultados de las empresas que conforman el IBEX-35 depende de su actividad en el exterior; no pocas de ellas han adquirido un grado de excelencia en sus respectivos sectores que las coloca entre las más competitivas del mundo y en pie de igualdad con algunas de las más importantes empresas europeas, asiáticas y americanas. De hecho, es la primera vez que España afronta la crudeza de una crisis económica con la fortaleza que brinda disponer de grandes empresas fuertemente internacionalizadas. La realidad era muy distinta en la crisis de 1993. Además, la búsqueda de mercados en el exterior para las exportaciones españolas se ha convertido en una de las salidas casi obligadas para muchas empresas –no necesariamente las más grandes–, ante la debilidad de la demanda interna. De hecho, el incremento sostenido de las exportaciones durante los últimos años ha sido una de las pocas variables positivas y que ha aportado puntos de crecimiento a la economía española (en 2011 las exportaciones ya habían crecido casi un 10% respecto del nivel previo a la crisis en términos reales).

Ahora bien, este es uno de esos ámbitos en el que la política fiscal ha sido acertada durante la última década. Es de justicia reconocer la panoplia de medidas de carácter fiscal que, fundamental-

mente concentradas en el ámbito del Impuesto sobre Sociedades, han permitido apoyar con decisión el proceso de internacionalización de las empresas. Quizá lo más significativo haya sido la adopción en nuestro sistema del método de exención como mecanismo de eliminación de la doble imposición en el Impuesto sobre Sociedades. De este modo, las rentas que obtienen las sociedades españolas como consecuencia de su inversión en el capital de filiales o en la constitución de establecimientos permanentes en el exterior gozan de exención en el momento de su repatriación a España o cuando se transmita la participación en la sociedad extranjera; con ello se evita que exista doble imposición sobre el beneficio obtenido en el extranjero en atención al hecho de que los beneficios generados en el exterior con cargo a los que se satisfacen esas rentas habrán satisfecho el impuesto sobre los beneficios correspondiente en el país de la fuente. Es ésta una medida de gran calado, que supuso un cambio significativo respecto de la tradicional aplicación del método de deducción ordinaria o crédito de impuesto, y que reduce el coste fiscal medio de la inversión en el exterior y facilita la neutralidad fiscal respecto de la repatriación de capitales hacia España y en los flujos entre las sociedades del grupo.

Siempre es posible pedir más, pero respecto de esta materia lo que procede encarecer es que se mantenga esta política y que no se caiga en la tentación de retornar al modelo anterior al socaire del coste recaudatorio que comporta. En efecto, la vuelta al mecanismo de deducción puede resultar tentadora desde la perspectiva de la Hacienda pública al contemplar cómo los beneficios obtenidos por los grupos españoles en el exterior quedan excluidos de la base imponible del Impuesto sobre Sociedades mientras que el beneficio obtenido en territorio nacional (y con él la cuota del impuesto) mengua. Sin embargo, la adopción del mecanismo de deducción no sólo perjudicaría el atractivo de la inversión en el exterior en el momento en que resulta más necesaria, sino que a buen seguro supondría un importante freno a la repatriación de rentas y capitales hacia España, pues generaría un



incentivo perverso para mantener tales rentas remansadas en las compañías filiales en el exterior con objeto de evitar la tributación adicional que en el momento de la repatriación se produciría.

También es muy importante perseverar en la atinada política de continua e intensa ampliación de la red española de Convenios para evitar la Doble Imposición con terceros países. Es encomiable el esfuerzo hecho en esta materia durante los últimos quince años periodo en el cual han entrado en vigor 51 nuevos Convenios (sin contar aquellos que han sido renegociados, como recientemente ha ocurrido con uno de los más relevantes, el suscrito con EE.UU.). En particular, destaca España por ser el país desarrollado con más Convenios concluidos con países iberoamericanos. No son pocas las inversiones canalizadas a través de nuestro país para aprovechar dicha red, que constituye una ventaja competitiva de primer orden. Debe perseverarse en esta política pues queda mucho por hacer. No sólo desde la perspectiva de la conclusión de nuevos convenios o la renegociación y puesta al día de algunos de los más antiguos, sino también desde la del uso efectivo de los procedimientos amistosos previstos en los propios convenios para integrar las lagunas jurídicas que se detecten o dirimir las diferencias de interpretación que en no pocas ocasiones se presentan.

2.4. ATRACCIÓN DE INVERSIONES Y DE CAPITAL HUMANO

Por otro lado, para atraer inversiones hacia España es necesario que desde el exterior se identifiquen ventajas comparativas y competitivas en España. Desde el punto de vista tributario estas ventajas pueden lograrse por distintas vías, entre otras, dotando al sistema de seguridad jurídica (aspecto desarrollado más adelante) y ofreciendo una estructura tributaria que, si no ventajosa, al menos se perciba competitiva.

En este sentido, por ejemplo, los datos de la AEAT respecto del Impuesto sobre Sociedades, según los cuales en el ejercicio 2011 el tipo

medio satisfecho por las sociedades españolas ascendía al 19,4% de la base imponible y al 11,6% del beneficio³, sugieren que podría plantearse una reforma del Impuesto sobre Sociedades que, manteniendo su potencia recaudatoria, ofrezca un tipo nominal más atractivo. Es decir, es preferible en términos de atracción de inversiones un tipo nominal bajo que uno más alto con diversidad de deducciones y bonificaciones. En esta línea, el exdirector de la Dirección General de Tributos Jesús Gascón señalaba en relación al Impuesto sobre Sociedades que *«es mejor tener un impuesto de estructura sencilla con tipos bajos que uno muy complicado con infinidad de excepciones a la regla general que, por muy bien que se definan, siempre constituirán un foco permanente de inseguridad jurídica»*⁴.

Junto a la atracción de inversiones empresariales exteriores debe fomentarse la atracción de capital humano desde el extranjero. Es cierto que la atracción de talento sigue fomentándose (aunque de forma mucho más limitada desde 2009) a través del régimen fiscal de los «impatriados» regulado en la Ley del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, que permite que durante el periodo en el que se efectúe su cambio de residencia y los cinco años siguientes un asalariado venido del exterior tribute como si fuese un no residente respecto de sus rentas españolas y no deba tributar respecto de las rentas obtenidas en el exterior. Sin embargo, España podría ser una potencia (de hecho lo es a pesar de la fiscalidad), en la atracción de personas de clase media alta ya jubilados y con un cierto capital acumulado que deseen establecerse en un país con buen clima y calidad de vida; también en la atracción de personas adineradas o de emprendedores que piensen en llevar desde España el control de sus negocios. Pues bien, la mera existencia de un Impuesto sobre el Patrimonio –que no existe en la mayor parte de los países de nuestro entorno– resulta disuasoria para que estas personas adquieran residencia fiscal en España.

³ Datos de la Agencia Estatal de la Administración Tributaria publicados en el informe estadístico del ejercicio 2011.

⁴ Número 05 de la revista Valores publicada en julio de 2009.

ña o abocan a muchos a no declarar en España su patrimonio –y, por extensión, rentas– exterior. Es una lástima no explotar del todo mediante una adecuada política fiscal el potencial de nuestro país como centro de atracción de personas que pueden aportar recursos. Esto es algo que tanto el Reino Unido como Suiza han explotado durante largo tiempo con éxitos indiscutibles.

2.5. APOYO A LA INNOVACIÓN, LA CIENCIA Y LA CULTURA. EL MODELO ECONÓMICO

La necesidad del cambio de modelo económico en España se proclama de forma generalizada tanto por economistas como por miembros de los distintos partidos políticos y desde la sociedad civil. Existe un consenso sobre que el modelo económico debe orientarse hacia actividades con mayor productividad, que aporten más valor añadido, que aprovechen las nuevas tecnologías y que se basen en el conocimiento. El crecimiento económico del futuro, depende en buena parte de este nuevo modelo.

Sin perjuicio de que el impulso de este cambio de modelo debe ser global y que requiere de reformas de calado e iniciativas desde muy diversos ámbitos de nuestro sistema político y social –para empezar, en el sistema educativo–, es innegable que también pueden realizarse esfuerzos desde la política fiscal.

El apoyo a la investigación y desarrollo e innovación tecnológica se ha concretado –desde el punto de vista tributario– con distintas medidas como la deducibilidad fiscal del deterioro de valor de activos intangibles⁵, la amortización libre de activos vinculados a I+D+i⁶ o la deducción por actividades de investigación y desarrollo e innovación tecnológica (deducción por I+D+i)⁷.

⁵ Artículo 12.6 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

⁶ Establecida en el artículo 11.2.d de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

⁷ Regulada en el artículo 35 de la Ley del Impuesto sobre Sociedades.

A pesar de este esfuerzo, la inversión española en I+D+i apenas supone un 1,38% del PIB, y de ésta el sector público aporta un 0,76% del total, lo que nos sitúa por debajo de media de la Unión Europea que invierte un 2,0% de su PIB en I+D+i y muy por debajo de los países de la UE que más invierten como Finlandia (3,8%), Dinamarca (3,08%) o Alemania (2,8%).

Si el fomento del I+D+i es fundamental para el cambio de modelo económico, parece primordial preservar y potenciar estos beneficios fiscales ya que el sacrificio recaudatorio que comporte generará un efecto multiplicador en forma de crecimiento económico futuro.

Si partimos del hecho de que las actividades de I+D+i son por definición inversiones costosas y que no siempre producen beneficios para el empresario en el corto plazo, los incentivos fiscales (interesa ahora centrarnos en la deducción por I+D+i, al ser el incentivo más relevante) pueden llegar a ser un poderoso instrumento de política fiscal y financiera, siendo incluso determinantes para la viabilidad de una inversión. Esto se constata dado su impacto sobre el Valor Actual Neto de un proyecto inversión (el VAN es uno de los criterios de valoración financiera más utilizado, basado en el descuento de flujos futuros). A priori, un empresario estará dispuesto a realizar una inversión si su VAN es positivo y la descartará en caso contrario.

El efecto de la deducción por I+D+i en el Impuesto sobre Sociedades implica una menor salida de recursos para la empresa, es decir, un menor coste de la inversión y, por tanto, un mayor VAN. Especialmente relevantes son aquellos casos en los que el VAN de una inversión es negativo, pero se torna positivo al considerar en el cálculo la deducción fiscal, pues en estos casos los incentivos fiscales son la llave que permite que se acometan proyectos que de otro modo se abandonarían.

En definitiva, si asumimos como imprescindible para el crecimiento económico el fomento de las inversiones en I+D+i, no es coherente reducir el ámbito de aplicación de los incentivos fis-

cales orientados a ellas. Es obligado reconocer que la deducción por I+D+i no se ha visto tan mermada como el resto de deducciones por inversión en el Impuesto sobre Sociedades (en la mayoría de los casos la reducción de sus porcentajes ha supuesto su desaparición). Sin embargo, el Real Decreto-ley 12/2012, ha reducido el límite conjunto de determinadas deducciones, entre las que se encuentra la deducción por I+D+i del 35 al 25% de la cuota íntegra, y del 60 al 50% cuando el importe de la deducción por I+D+i, que se corresponda con gastos e inversiones efectuados en el propio período impositivo, exceda del 10% de la cuota íntegra.

Parece un error esta restricción. Minorar de forma efectiva la deducción por I+D+i no es el camino adecuado pues sus efectos son más perniciosos para la economía española que el aumento de la recaudación que a corto plazo en su caso genere⁸.

Un análisis comparativo sobre los incentivos fiscales a la innovación empresarial⁹ concluye que el sistema de incentivos no es en la práctica tan atractivo como lo puede parecer en la teoría, de hecho apenas un 12% de las empresas que declaran ser innovadoras acceden a la deducción por I+D+i, e identifica alguno de los aspectos del marco regulador de las deducciones que causa la reducida acogida de este incentivo, entre otros: (i) el límite de aplicación (otros países permiten a sus empresas aplicar la deducción hasta agotar la cuota del Impuesto sobre Sociedades); y (ii) el tratamiento de las deducciones pendientes de aplicar, ya que en España las empresas con una fuerte inversión en I+D+i pueden llegar a

producir una cantidad de deducciones tal que nunca lleguen a lograr aplicarlas; esto afecta especialmente a las pymes y a las empresas de base tecnológica de nueva creación. Estas deficiencias y la incertidumbre y requisitos para que un proyecto sea calificado como válido restan atractivo y utilidad a la deducción tal como se regula actualmente en el Impuesto sobre Sociedades.

Por otro lado, es fundamental apostar por la inversión privada en actividades de carácter social, cultural y científico. La política fiscal es un instrumento de primer orden para ello. Creo que esta afirmación es válida cualquiera que sea la fase del ciclo económico, pero en el momento actual, ante la inevitable retracción de la inversión pública, deviene imprescindible incentivar el esfuerzo privado y, en particular, las actividades de mecenazgo y el apoyo a las iniciativas de la sociedad civil.

En este sentido, es urgente la aprobación de la anunciada nueva Ley del Mecenazgo y es fundamental que ésta sea ambiciosa. Sin duda, constituiría un grave error limitar el mecenazgo al ámbito cultural; es esencial que comprenda además actividades e iniciativas de naturaleza científica, educativas y de carácter social. Según se anuncia la reforma de la Ley de Mecenazgo que prepara el Gobierno (aunque lleva ya tiempo siendo postergada) supondría aumentos de las deducciones fiscales del 35 al 60% para las personas jurídicas y del 25 hasta el 70% para las personas físicas.

Es imprescindible que la nueva Ley se tramite cuanto antes y que su ámbito de aplicación se extienda a todas aquellas actividades de interés social, educativo y científico que hasta ahora recibían financiación pública y que están viendo drásticamente y repentinamente reducida su capacidad financiera, cercenando no sólo futuros proyectos, sino también muchos de los que están en curso. Allá donde lo público no llega tal vez pueda hacerlo lo privado. La política fiscal debe apoyar con decisión este esfuerzo.

Por último, desde estas páginas no puede dejar de hacerse un llamamiento para rectificar

⁸ En artículo publicado en Expansión el 4 de septiembre de 2012 César Nombela destaca la importancia del I+D+i señalando que *«la pregunta es hasta qué punto no estaremos renunciando a una inversión, esencial para el futuro como es la I+D+i, si el apoyo a nuestro sistema científico-técnico no alcanza la prioridad suficiente. Prioridad suficiente puede significar, en algunos casos, no reducir sino aumentar el esfuerzo investigador en tiempos de crisis, como así lo acreditan países como Alemania»*.

⁹ Ministerio de Ciencia e Innovación: «Análisis comparativo sobre el diseño, configuración y aplicabilidad de los incentivos fiscales a la innovación empresarial», publicado en Diciembre de 2009.

lo que para muchos constituye un error significativo de la política fiscal reciente: la subida en nada menos que 13 puntos (del 8% al 21%) del tipo del Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable sobre determinados bienes y servicios culturales, como son, entre otros, las exposiciones en las galerías y del mercado del arte en general, el teatro, el cine, los conciertos y espectáculos públicos, etc. Esta medida, que, además, se toma en un contexto de drástica reducción de las subvenciones y aportaciones públicas al sector, tiene visos de provocar una contracción tal que, no sólo no resulte en un aumento de recaudación tributaria, sino que por el camino condene a numerosos operadores del sector al cierre.

2.6. COMBATE CONTRA EL FRAUDE Y AFLORAMIENTO DE BASES OCULTAS

No sólo es preciso que la política fiscal se oriente a incentivar la realización de más operaciones y la atracción de más operadores, sino que también debe tratar de aflorar aquellas operaciones y operadores que permanecen ocultos. Para ello, por un lado, es preciso combatir con energía el fraude fiscal. En este sentido, debe aplaudirse el Proyecto de Ley de prevención y lucha contra el fraude¹⁰ y la reforma del Código Penal contra el fraude fiscal¹¹, por cuanto aun conteniendo algunas medidas de alcance discutible en cuanto que otorga alguna prerrogativa exorbitante a la Administración tributaria, constituye un paso decidido en esa dirección. Sin embargo, es conocido que existen sectores y bolsas de fraude en la economía que trabajan con dinero opaco, respecto de los que deberían intensificarse las medidas

de investigación y control. La limitación a la utilización de efectivo en pagos de más de 2.500 € contenida en el proyecto de ley y su sistema de denuncia respecto de pagador y perceptor parece, una medida útil para dificultar el fraude. Sin duda el endurecimiento de las penas de los delitos fiscales agravados que será de dos a seis años de prisión en vez de uno a cinco años, desincentivará igualmente las actividades defraudadoras.

Por otra parte, se antoja esencial incentivar el cumplimiento voluntario de las obligaciones tributarias. Sin duda, el endurecimiento de la legislación represiva del fraude y su aplicación cumple una función disuasoria y estimulante del cumplimiento voluntario. En este sentido, debe destacarse en particular el notable éxito de las políticas internacionales en el seno de la OCDE y en otros foros multilaterales dirigidas a promover los intercambios efectivos de información de carácter tributario y la lucha contra el blanqueo de capitales. La dificultad cada vez mayor para mantener la opacidad de los fondos en paraísos fiscales o en jurisdicciones que amparan el secreto bancario está espoleando desde hace unos años la regularización voluntaria de su situación fiscal por parte de no pocos contribuyentes, quienes perciben que el mantenimiento de fondos opacos en el exterior constituye un problema y un riesgo de magnitud creciente.

Por ello, y desde una perspectiva de pragmatismo, quien suscribe no puede dejar de comprender y compartir, pese a la crítica feroz que ha suscitado, lo acertado de la denominada «amnistía fiscal»; no tanto en sus concretos mecanismos jurídicos de aplicación o en el específico importe de impuesto que debe satisfacerse (demasiado escaso, a mi parecer), cuanto en el propio concepto. Es verdad que este tipo de procesos son profundamente injustos respecto del contribuyente que cumplió con sus obligaciones, pero no lo es menos que ese mismo contribuyente se beneficiará en el futuro del afloramiento de rentas y bases imponibles que de otro modo hubiesen permanecido ocultas por mucho más tiempo, en un momento de emergencia para una economía nacional más necesitada que

¹⁰ Proyecto de Ley de modificación de la normativa tributaria y presupuestaria y de adecuación de la normativa financiera para su adaptación a la intensificación de las actuaciones en la prevención y lucha contra el fraude.

¹¹ Proyecto de Ley Orgánica por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno y lucha contra el fraude fiscal y en la Seguridad Social.



nunca de ingresos fiscales y de capital que pueda circular e invertirse libremente. Más importante que el concreto importe de la recaudación que se obtenga con el actual proceso de regularización extraordinaria es la que se obtendrá en el futuro como consecuencia de las nuevas bases imponibles derivadas de las rentas y capitales aflorados.

Por esta misma razón, al margen del actual mecanismo de regularización extraordinaria y a la par que se endurece la legislación contra el fraude parece recomendable como política fiscal establecer fórmulas estables o procesos que, sin perjuicio del abono de las cuotas impositivas dejadas de ingresar en su momento, faciliten y estimulen la declaración voluntaria de rentas o patrimonios por parte de contribuyentes que deseen regularizar su situación frente a la Hacienda Pública. La lucha contra el fraude debe ser creíble, pero tan eficaz es ésta en tanto que disuasoria, como rentable la inversión en provocar la regularización voluntaria.

En definitiva, orientar la política fiscal hacia la consecución de la declaración de nuevas bases imponibles hasta entonces ocultas mediante métodos de «palo y zanahoria» parece una de las mejores opciones de cara a incrementar los ingresos públicos sin necesidad de elevar la presión fiscal o los tipos sobre los contribuyentes cumplidores; al mismo tiempo, la libre circulación de esos capitales y su aptitud para invertirse constituyen una de las mejores contribuciones que, desde la fiscalidad, pueden realizarse a favor del crecimiento económico.

3. DEFICIENCIAS ESTRUCTURALES DEL SISTEMA

Además de las medidas de impulso impositivo abordadas, para lograr los objetivos de crecimiento económico y aumento de la recaudación es necesario corregir las deficiencias estructurales del sistema. Si la fiscalidad no es neutral respecto de la toma de decisiones de los operado-

res, los costes de transacción son cada vez mayores y la seguridad jurídica es, en no pocas ocasiones, más un anhelo que una realidad, difícilmente se favorecerá que los agentes económicos realicen más operaciones o que aparezcan más operadores.

3.1. NEUTRALIDAD FISCAL

La neutralidad fiscal es un factor de competencia. Se dice que un sistema impositivo es neutral cuando no altera el comportamiento de los agentes económicos. Si partimos de la premisa de que una economía de libre mercado permite una mejor asignación de los recursos económicos, lograr un sistema tributario neutral favorecería dicha asignación, pues implicaría que las decisiones relativas a una inversión (fuentes de financiación, lugar de localización, elección del instrumento jurídico, etc.) no estuvieran condicionadas por cuestiones fiscales. La falta de neutralidad fiscal crea un efecto perverso al forzar una asignación ineficiente de recursos.

Únicamente tiene sentido sacrificar la neutralidad si existe una finalidad de política económica cuya consecución entraña un beneficio mayor que la ineficiencia propia de la falta de neutralidad.¹²

El sistema tributario español en general adolece de falta de neutralidad en numerosos aspectos.

Ejemplo reciente en el marco del Impuesto sobre Sociedades lo constituye la restricción a la deducibilidad de la carga financiera por parte de las empresas en la medida en que su montante exceda del 30% del beneficio operativo –EBITDA– del ejercicio, establecida en el Real Decreto-ley 12/2012, de 30 de marzo, por el que se introducen diversas medidas tributarias y

¹² En este sentido, el doctor en economía, Miguel Ángel Barberán Lahuerta, ha afirmado que *«un impuesto óptimo no ha de causar otras interferencias respecto a las decisiones de los particulares que aquellas que, al utilizarlo como instrumento de política económica, sean pretendidas deliberadamente por las autoridades»*.

administrativas dirigidas a la reducción del déficit público. Esta norma consagra una flagrante doble imposición (en la medida en que los intereses satisfechos constituirán ingreso tributable del financiador) e incrementa artificialmente la base imponible del prestatario en un momento en que la probabilidad de que el EBITDA disminuya es alta por efecto de la crisis; pero, sobre todo, altera la decisión de la empresa sobre a qué fuente de financiación recurrir pues puede encarecer el coste de la financiación bancaria o ajena en general.

También encontramos ejemplos de falta de neutralidad fiscal en la imposición directa de las personas físicas. Un ejemplo manifiesto lo constituye la fiscalidad del ahorro. Así, por ejemplo, la rentabilidad financiera de un plan de pensiones se considera renta del trabajo al percibirse por el partícipe, la de un contrato de seguro tiene la consideración de rendimiento del capital mobiliario y la obtenida mediante fondos de inversión tributa como ganancia patrimonial; todas con reglas diferentes y sin que puedan compensarse, por ejemplo, las pérdidas en un instrumento con las ganancias en otro. De esta forma, el sistema tributario condiciona fuertemente las decisiones de ahorro e inversión de los particulares y, por extensión, distorsiona esta industria y las ofertas de los operadores.

Particularmente en el ámbito de la imposición indirecta abundan los casos de ausencia de neutralidad fiscal desde la perspectiva geográfica, como tendremos ocasión de destacar en el apartado siguiente. En efecto, la diversidad, falta de homogeneidad y mutabilidad de la normativa fiscal de las Comunidades Autónomas hace que la fiscalidad no sea en absoluto neutral a la hora de considerar establecerse o desarrollar un negocio en uno u otro territorio de España.

Es importante que la política fiscal se oriente hacia la consecución de neutralidad. Únicamente cuando se aprecien motivos fundados de política económica para encauzar la conducta de los contribuyentes en determinado sentido puede justificarse una normativa no neutral. Pero la

ausencia de neutralidad nunca debe ser el resultado de la precipitación en la adopción de medidas o del acarreo histórico, como tantas veces acontece. Desde aquí abogamos pues por una reflexión seria que permita mejorar la neutralidad del sistema; con ello la economía española ganaría en eficiencia en la asignación de factores y recursos y, por tanto, eliminaría un obstáculo al crecimiento económico.

3.2. FRACCIONAMIENTO DEL MERCADO

Una manifestación de la ausencia de neutralidad que tiene sustantividad propia y por tanto merece comentario específico es el creciente fraccionamiento del mercado.

En particular, las diferencias entre las normas tributarias de las Comunidades Autónomas están provocando este fraccionamiento, obstaculizando la libre circulación de personas, mercancías y capitales e influyendo de forma efectiva en la fijación de residencia de las personas físicas y, sobre todo, jurídicas. No tiene sentido que en España, un mercado mediano cuando no pequeño y con una población notoriamente menor que la de otros países de referencia, se establezcan diferencias de tributación tan relevantes entre sus Comunidades Autónomas, al punto de poder cuestionar el principio de igualdad entre los españoles en función de dónde residan.

En este sentido, Juan Velarde siguiendo al prestigioso economista norteamericano James Buchanan, afirma que *«las diferencias fiscales entre las comunidades autónomas rompen la unidad de mercado y provocan que la población se traslade, y con ella los negocios y la riqueza»*¹³.

Este es un debate que trasciende con mucho lo meramente tributario y penetra en el ámbito de la organización política y territorial del Esta-

¹³ Juan Velarde es consejero del Tribunal de Cuentas y premio «Príncipe de Asturias» de las Ciencias Sociales. Extracto del artículo publicado en La Nueva España, diario asturiano, 27 de febrero de 2011.



do. En este sentido, no se pretende desde aquí hacer bandera de nada ni propugnar uno u otro modelo; únicamente se trata de poner de manifiesto que la política fiscal, en tanto y cuanto se pretenda que contribuya al crecimiento económico, debería orientarse a velar por una cierta homogeneidad que impida que las diferencias entre territorios generen ineficiencias y distorsiones en la economía y que en lugar de disponer de un sistema tributario único, con la diversidad que sea menester, lleguemos a tener diecisiete.

Ejemplos hay muchos y variados: las consecuencias de que un contribuyente español invierta en una segunda residencia y la done a sus hijos son completamente diferentes según que la vivienda esté sita en Madrid, en Andalucía o en Navarra y son también distintas de las que se derivarían de no acometer la inversión y donar su valor equivalente en dinero, según cual fuese la residencia de los hijos. A su vez, esas consecuencias variarían sustancialmente si el contribuyente falleciera y sus hijos recibiesen la segunda residencia o el dinero, según cual fuera la comunidad autónoma de la que fuese residente fiscal el fallecido. Y no se trata de diferencias marginales; aparte de la complejidad y dificultad de análisis que comporta esta situación, en el caso del Impuesto sobre Sucesiones y Donaciones la tributación efectiva de las adquisiciones por los parientes dentro del primer y segundo grado, puede variar entre la exención completa y el 40,8%.

Algo parecido ocurre con el Impuesto sobre el Patrimonio, cuya implantación en algunas comunidades y en otras no genera importantísimas diferencias entre contribuyentes que además se multiplican con el paso del tiempo (abstracción hecha de las profundas deficiencias técnicas e inequidades del impuesto en su configuración actual). Baste con pensar en la situación de un contribuyente sujeto al tipo máximo del impuesto (2,5%) y cuyo patrimonio es de naturaleza financiera: dejando de lado la rentabilidad que pueda obtener de su patrimonio y la tributación de tales rentas, al

cabo de 10 años habrá entregado el 25% del patrimonio al erario público. Es fácil imaginar en qué Comunidad Autónoma preferirá residir esta persona; es igualmente imaginable la dificultad de convencer a un dubitativo millonario europeo de las bondades de trasladar su residencia a nuestro país (o de convencerle de que no lo abandone).

Ejemplos parecidos se encuentran en la tributación indirecta, donde existen importantes diferencias en los Impuestos sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, el «céntimo sanitario», infinidad de tasas y exacciones públicas, gravámenes medioambientales, el impuesto sobre los depósitos de las entidades de crédito¹⁴, etc.

Nos encontramos en un contexto europeo en el que se reconoce el efecto fragmentador sobre el Mercado Único que deriva de la carencia de una regulación fiscal homogénea, en el que se han arbitrado iniciativas contra la competencia fiscal perniciosa entre Estados y en el que se impulsan proyectos muy ambiciosos de homogeneización tributaria, como la propuesta para implantar una Base Imponible Consolidada Común en el Impuesto sobre Sociedades.

Resulta profundamente paradójico afirmar la bondad de la tendencia homogeneizadora en el ámbito comunitario y transitar el camino inverso en el plano nacional, que constituye además un mercado mucho más pequeño.

Una vez más, se detecta aquí una oportunidad para que desde la política fiscal, respetando el principio de corresponsabilidad de las Comunidades Autónomas y las prerrogativas de los regímenes forales, se adopten medidas tendentes a mitigar el fraccionamiento de la unidad de mercado, lo que sin duda removerá un obstáculo para el crecimiento económico.

¹⁴ Un reciente estudio del Registro de Economistas y Asesores Fiscales –Panorama de la Fiscalidad Autónoma 2011– entre otras conclusiones destaca que «algunos tributos propios de las comunidades no cubren con su recaudación los costes de gestión».

3.3. LOS COSTES DE TRANSACCIÓN

Igualmente preocupante desde el punto de vista de la actividad económica y del impulso del crecimiento es el aumento de los costes fiscales de transacción. Entendemos por tales aquellos costes que pueden atribuirse directamente a una operación en los que una persona o empresa no habría incurrido de no haberla realizado. Los costes fiscales de transacción –normalmente impuestos indirectos– son contraproducentes en el sentido de que al gravar la realización de determinadas operaciones las encarecen y desincentivan de forma directamente proporcional a su importe. Naturalmente, el impuesto que constituye coste de transacción por excelencia para los consumidores es el Impuesto sobre el Valor Añadido –de ahí la preocupación de que el reciente incremento de tipos pueda deprimir aún más la demanda interna–.

Existen múltiples impuestos o gravámenes que recaen sobre la actividad económica y encarecen y desincentivan la realización de operaciones. Muchas veces tales impuestos tienen un efecto más que proporcional sobre la reducción de la actividad en relación con el beneficio que genera su recaudación. Así por ejemplo, en un mercado inmobiliario profundamente deprimido, sobre todo en zonas costeras, mientras el Estado reducía al 4% el tipo de Impuesto sobre el Valor Añadido aplicable sobre la venta de vivienda nueva para tratar de impulsarla, la Comunidad Autónoma de Andalucía, sin duda motivada por la fuerte caída en la recaudación del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales proveniente fundamentalmente del tráfico inmobiliario, elevaba el tipo de gravamen al 10%, en su tramo más alto, con efectos desde el 1 de enero de 2012. Desde el punto de vista del comprador de un inmueble, este impuesto es puramente improductivo: supone pagar el 10% más que el valor en el mercado el inmueble. En un mercado a la baja no hay mejor fórmula para reducir el número de operaciones que incrementar el coste de efectuarlas; y el hecho de que existan menos opera-

ciones tiene trascendencia no sólo para la recaudación por ITP sino también para la de otros muchos impuestos y, naturalmente, para el dinamismo de la economía en general.

Por esta misma razón parece un error la eventual adopción del proyectado impuesto sobre la realización de operaciones bursátiles; en un momento en el que el mercado bursátil nacional ha visto reducirse de forma muy significativa los volúmenes de operaciones y en el que tan difícil resulta a las empresas acudir a los mercados para financiarse, introducir un coste adicional a los operadores en el mercado (siendo así, además, que tal coste no existe en la mayoría de los mercados europeos competidores en la captación de inversión), parece claramente contraindicado en términos de incentivo a la actividad y al crecimiento.

Otro ejemplo de norma que atenta directamente contra la neutralidad fiscal y que eleva de forma notoria los costes de transacción es la recogida en el artículo 108 de Ley del Mercado de Valores y que establece la tributación por Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales (mínimo del 6%) de la adquisición de un paquete de control en sociedades que dispongan en su balance de más de un 50% de bienes inmuebles sitos en España. Se trata de una norma mal concebida y ejemplo palmario de falta de neutralidad. Nació como una norma antielusión con vocación de aplicarse a las transmisiones de sociedades patrimoniales con propiedades inmobiliarias creadas para evitar la tributación sobre la transmisión de los inmuebles, pero afecta a todo tipo de sociedades: las que poseen colegios, centrales eléctricas, hoteles, refinerías, instalaciones fabriles, centros mineros, etc. Además esta norma se aplica en situaciones en que la transmisión de los activos inmobiliarios subyacentes no soportaría impuesto, y por tanto, pierde todo sentido la pretendida naturaleza antielusiva de este gravamen. En los últimos años, al constatar que, de hecho, esta norma hacía inviable la realización de determinadas operaciones (como el lanzamiento de OPAs sobre determinadas socie-



dades cotizadas o la adquisición del control sobre concesionarias de autopistas) se ha ido recortando algo su ámbito de aplicación, pero continúa proyectando efectos perniciosos sobre el sistema.

El Proyecto de Ley de prevención y lucha contra el fraude podría modificar esta situación si prospera la propuesta de modificación del artículo 108 de la Ley del Mercado de Valores, recogida en una recentísima enmienda de 2 de octubre de 2012 presentada por el Grupo Popular, que implica sustituir el esquema actual del artículo en el que la regla general es la tributación por el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas por uno en el que la regla general sea la exención de impuestos indirectos y la excepción sea la tributación por el impuesto que corresponda (Impuesto sobre el Valor Añadido o Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales Onerosas). La excepción se aplicaría cuando mediante las transmisiones de valores se hubiera pretendido eludir el pago de los tributos que de otro modo habrían gravado la transmisión de los inmuebles propiedad de la entidad emisora de los valores que se transmiten. Hay que dar la bienvenida a esta iniciativa tan necesaria y atinada y hacer votos para que se adopte la propuesta a la mayor brevedad.

En definitiva, desde la política fiscal debe hacerse todo lo posible para eliminar y, sobre todo, no incrementar los costes de transacción en los diferentes sectores del mercado; sobre todo en aquellos más vulnerables y con demanda más elástica en función del coste.

3.4. SEGURIDAD JURÍDICA

Uno de los aspectos que perjudica más significativamente la eficiencia de la economía y que tiene un papel crucial en sus posibilidades de crecimiento y competitividad es la falta de seguridad jurídica. La seguridad jurídica es condición necesaria, aunque no suficiente, para que una economía despliegue todo su potencial. Por su relevancia, hay un capítulo en esta obra dedicado ínte-

gramente a este aspecto. Aquí interesa centrarnos en la seguridad jurídica, o en su carencia, desde la perspectiva del sistema tributario. En particular, la falta de seguridad jurídica en lo tributario encuentra sus raíces en tres ámbitos singulares, a saber: la baja calidad de la normativa y su permanente mutabilidad; el exceso de litigiosidad y la dilación de los procedimientos tributarios; y, por último, la carencia de mecanismos suficientes de coordinación entre la Administración y los obligados tributarios.

3.4.1. La baja calidad de la normativa tributaria

La falta de calidad, la dispersión y el exceso de cambios de las normas tributarias son evidentemente contrarios a la seguridad jurídica. Este problema adquiere especial relevancia debido al carácter eminentemente técnico del contenido del Derecho Tributario.

Desgraciadamente es frecuente que las normas tributarias presenten una redacción defectuosa y que estén elaboradas con excesiva rapidez, precipitación y sin la reflexión suficiente sobre sus efectos directos o colaterales. Por otro lado se trata de normas especialmente complejas, de carácter muy técnico y en las que, sin embargo, hay exceso de términos no definidos o de referencias cruzadas. Además, la profusión normativa resulta difícil de abarcar; las normas emanan no sólo del ámbito estatal sino también del autonómico y local y están en constante cambio. A ello se añade la importancia del «soft law», como las consultas emitidas por la Dirección General de Tributos o por el órgano competente en las comunidades autónomas o, incluso, por el Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas.

Todo ello exige un ingente esfuerzo interpretativo, tanto de los agentes económicos como de la propia Administración y de los Tribunales; el volumen de recursos susceptible de ahorro que se destina a ese esfuerzo interpretativo y la cantidad de controversias que podrían evitarse meramente mediante un más pausado y reflexivo proceso

legislativo compensa con creces el coste de la demora y de cualquier inversión en una mejor calidad normativa¹⁵.

Además, la baja calidad normativa es una de las causas del fraude tributario; en este sentido me parece acertada la reflexión de José Ignacio Ruiz Toledano que «*muchos fraudes tienen desafortunadamente su origen en la baja calidad de las leyes tributarias*»¹⁶.

3.4.2. Litigiosidad

Otro de los aspectos que minan la seguridad jurídica es el exceso de litigiosidad y la dilación o duración extraordinaria de los procedimientos tributarios.

El exceso de litigiosidad estructural se ve agravado por la coyuntura actual que provoca una mayor predisposición al litigio tanto en la Administración como en el contribuyente. Si a esto se añade el hecho de que los casos que se dirimen en la actualidad tienen su origen en ejercicios de bonanza económica, con cuotas sustanciosas sobre las que discutir, no puede extrañar el aumento en las cifras de reclamaciones y recursos presentados. Así, desde el año 2006 hasta el año 2010 el número de reclamaciones presentadas en los Tribunales Económico-Administrativos ha crecido un 55%. El problema es de una magnitud más que notable; el Ministro de Justicia, Alberto Ruiz-Gallardón, cifró, a principios de 2012, en 6.000 millones de euros la cantidad paralizada en la Sala Tercera del Tribunal Supremo, entre litigios de expropiaciones y tri-

butos. Por otro lado, según la Memoria de la Agencia tributaria de 2011 el importe de las deudas pendientes de cobro por la Administración tributaria supera los 21.400 millones de euros.

Ahora bien, la coyuntura no debe impedir que pongamos de relieve las deficiencias estructurales existentes. El exceso de litigiosidad no es una novedad. Como consecuencia de la duración extraordinaria de los procedimientos tributarios la jurisprudencia de los tribunales y, en particular, la del Tribunal Supremo pierde con mucha frecuencia toda utilidad práctica. No faltan ejemplos en nuestra jurisprudencia de sentencias que se refieren a liquidaciones tributarias respecto de cuotas de doce, quince e incluso veinte años atrás. Esto hace en muchos casos inútil la jurisprudencia por quedar obsoleta desde su nacimiento, lo que redundará en una peor calidad del sistema.

La dilación de los procedimientos tributarios provoca a su vez un aumento de litigiosidad (es decir, son problemas que se retroalimentan). Por el contrario, una jurisprudencia clara favorece la seguridad jurídica y reduce la litigiosidad; por ello es fundamental reducir drásticamente la duración de los litigios.

Adicionalmente debe considerarse la posibilidad de introducir en el sistema mecanismos de resolución de conflictos alternativos a los jurisdiccionales. Es cierto que nuestro Ordenamiento jurídico-tributario ya regula mecanismos que persiguen evitar los conflictos o controversias (como la tasación pericial contradictoria, los acuerdos previos de valoración, los convenios en materia concursal, etc.), pero no están logrando los efectos deseados o al menos se revelan insuficientes.

El arbitraje tributario tropieza con serios e importantes obstáculos. Abelardo Delgado lo ha sintetizado adecuadamente al considerar que tales problemas son fundamentalmente dos: en primer lugar, la necesidad de incorporar un «*importante número de profesionales ajenos a la Administración y ajenos asimismo a la defensa de los intereses de los contribuyentes o, al menos, que no se hallen ante un evidente conflicto de intereses. Como pone de*

¹⁵ En una reciente encuesta, «Percepciones de las grandes empresas sobre el sistema tributario español», realizada por la Universidad de Comillas a petición de la Fundación Impuestos y Competitividad a empresas con ingresos superiores a 50 millones de euros, el 78% de éstas concluye que existe poca o ninguna estabilidad de las normas fiscales lo que entorpece «*bastante*» las decisiones de inversión de las empresas, sobre todo a largo plazo.

¹⁶ José Ignacio Ruiz Toledano, presidente del Tribunal Económico Administrativo de Madrid: «El fraude de ley y otros supuestos de elusión fiscal».



relieve el propio arbitraje mercantil, el número de posibles árbitros es limitado y el arbitraje dista de ser un sistema barato. Por otra parte, como segundo inconveniente, la Hacienda Pública representa intereses generales que difícilmente encajan en una especie de sumisión obligatoria de la Administración al este arbitraje tributario»¹⁷.

Sin embargo, hay no pocas opiniones a las que me sumo que abogan por la instauración de tales procedimientos. En opinión del Catedrático de Derecho Financiero y Tributario de la Universidad Autónoma de Madrid Juan Arrieta Martínez de Pisón: «*si no todos los problemas de la conflictividad tributaria se deben a la ausencia de procedimientos convencionales o arbitrales, probablemente las técnicas alternativas a las actuales de resolución heterónoma de la controversia, ayudarían a disminuir profundamente la conflictividad*».

En definitiva, una disminución de la litigiosidad tributaria y una reducción de los tiempos en la resolución de tales litigios redundarían, por una parte, en el desbloqueo de un importantísimo volumen de dinero que podría circular libremente; por otra, en una mejor calidad de la interpretación normativa, por cuanto los criterios jurisprudenciales podrían aspirar a proyectarse sobre normativa aún vigente; y, en tercer lugar, en un incentivo al inversor, quien teme, con razón, que en caso de discrepancia con la Administración tributaria la incertidumbre sobre la desavenencia se prolongue años y años. A ello debe aplicarse la política tributaria, pues el coste e ineficiencia para el sistema son a todas luces excesivos.

3.4.3. Coordinación entre la Administración tributaria y el obligado tributario

Finalmente, otra faceta del sistema que incide en la seguridad jurídica (o en la falta de ella) es

el ámbito de la relación entre la Administración tributaria y los contribuyentes; en particular, las empresas. Es fundamental incrementar el grado de certidumbre y previsibilidad en la actuación de la Administración y, muy singularmente, de sus órganos de comprobación e inspección. En este sentido, deben seguirse las recomendaciones de la OCDE para fomentar la cooperación y la coordinación entre las empresas y la Administración tributaria. Es patente que se han realizado esfuerzos meritorios, como la puesta en marcha del «Foro de Grandes Empresas» y la aprobación del «Código de Buenas Prácticas Tributarias». Es el camino correcto, pero aún resulta insuficiente.

En la encuesta «Percepciones de las grandes empresas sobre el sistema tributario español» citada con anterioridad, la mayoría de los encuestados considera que el diálogo con la Administración tributaria es poco o ninguno. La Administración, según la percepción de las empresas, siente que su función principal es meramente recaudatoria y de control.

Una relación más fluida entre la AEAT y los contribuyentes –al menos con los grandes contribuyentes–, basada naturalmente en el control pero también en la cooperación y la previsión a través de una interlocución más directa y preventiva redundaría en grandes beneficios para el sistema y mejoraría, sin duda, los niveles de seguridad jurídica, agilizando la toma de decisiones empresariales y reduciendo la litigiosidad y los costes para Administración y empresas.

Es verdad que es un sistema que requeriría la inversión de más recursos por parte de la Administración en la fase previa de la relación con el contribuyente y de un cambio de organización y, más importante aún, de filosofía. Sin embargo, no hay duda de que es más eficiente y eficaz esta inversión que la que demandaría una ulterior comprobación tributaria que desembocara en un litigio cuya resolución puede demorarse más de una década. En el sistema de control, a priori, todos ganan. Permitiría, además, centrar las actuaciones de investigación y comprobación en la lucha contra el puro fraude tributario y no

¹⁷ Abelardo Delgado: «Las actas con acuerdo en la nueva Ley General Tributaria», en la obra colectiva, «La aplicación de los tributos en la nueva Ley General Tributaria».



focalizarlas en contribuyentes cumplidores de sus obligaciones con quienes la controversia deriva en muchas ocasiones de una mera cuestión interpretativa.

De hecho, nuestro sistema ya contiene un importante mecanismo de relación previa: las consultas tributarias. Es encomiable la labor que realiza la Dirección General de Tributos; sin embargo (y dejando al margen otras cuestiones técnicas), tanto el hecho de que AEAT y DGT sean órganos separados con criterios muchas

veces divergentes, como la demora en las contestaciones (no es infrecuente que se contesten al cabo de seis u ocho meses) reduce en gran medida su utilidad.

Así pues, también la política fiscal puede apoyar el crecimiento económico o al menos reducir las incertidumbres y costes que contribuyen a lastrarlo, mediante la mejora de la seguridad jurídica que derivaría de una más ágil, preventiva y previsible relación entre los contribuyentes y la Administración tributaria.



LA NECESARIA REFORMA DEL MODELO DE ESTADO

Tomás-Ramón Fernández.

Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid y Académico de número de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación

I. CRISIS ECONÓMICA Y CRISIS DEL ESTADO DE LAS AUTONOMÍAS

La grave, gravísima, crisis económica en la que estamos sumidos ha tenido al menos la virtud de ponernos delante la crisis del Estado de las Autonomías que, de otro modo, y por razones obvias hubiera sido muy difícil de reconocer.

En la sociedad civil, en la ciudadanía, que no tiene ese tipo de intereses y que, por lo tanto, está en mejores condiciones para valorar ese aspecto de la realidad, se ha llamado reiteradamente la atención en estos últimos meses sobre el coste inasumible del Estado, sobre su ineficacia y sobre la falta de capacidad de respuesta del Gobierno, el actual y el anterior, para hacer frente a los problemas económicos.

Las Comunidades Autónomas no son, ciertamente, las causantes de esos problemas, aunque sí hayan contribuido, y de forma muy notable además, a producirlos, pero es forzoso reconocer que sí son el principal obstáculo que se opone a su, en cualquier caso, difícil, solución. No hacen falta muchas pruebas para justificar esta afirmación, porque la reforma urgente de la Constitución que hubo que realizar en Septiembre de 2011 para consagrar el principio de estabilidad presupuestaria y asegurar la vinculación de todas las Administraciones Públicas a los objetivos de deuda y déficit que la Unión Europea nos impone es por sí sola definitivamente expresiva. No

hubiera sido necesaria tal reforma si los desequilibrios de nuestra economía hubieran sido imputables exclusivamente a la Administración del Estado y a las Corporaciones Locales porque para corregir tales desequilibrios hubiera bastado echar mano de los mecanismos y procedimientos ya previstos por el ordenamiento jurídico, lo que no podía decirse en ningún caso respecto de las Comunidades Autónomas, bien porque tales mecanismos no existieron nunca a causa de los propios defectos y carencias del texto constitucional, bien porque los que éste incluyó han terminado por atrofiarse con el paso del tiempo.

El texto de la Ley Orgánica 2/2012, de 24 de Abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, que ha venido a dar adecuado desarrollo al nuevo artículo 135 de la Constitución confirma, en efecto, que el problema principal en este momento es someter a disciplina a las Comunidades Autónomas para lo cual arbitra una serie de medidas preventivas, correctivas y aún coercitivas, que remiten en último término al artículo 155 de la Constitución, que contempla la posibilidad de que el Gobierno central adopte las medidas de ejecución que sean precisas para poner remedio a los incumplimientos en que las Comunidades Autónomas pudieran incurrir.

Con ello se ha dado, sin duda, un paso importante en la buena dirección, pero, en mi opinión, no podemos conformarnos con ello. No está



claro, por lo pronto, que la nueva Ley de Estabilidad Presupuestaria vaya a acabar sin más con las dificultades derivadas de esa conflictiva relación entre las instituciones centrales del Estado y las Comunidades Autónomas. La forma en la que se ha desarrollado el Consejo de Política Fiscal y Financiera celebrado el 31 de Julio de 2012, en el que, en aplicación de la recién estrenada Ley, se fijaron los objetivos de déficit y los techos de endeudamiento de las distintas Comunidades Autónomas, no permite ser muy optimistas. A ese Consejo no asistió el representante de la Generalitat de Cataluña con el pretexto de que no tenía sentido acudir porque ya estaba todo resuelto de antemano, excusa esta tan banal como falaz porque todo el mundo sabe desde que se hizo público el Estatuto confederal de 2006 que los nacionalistas catalanes rechazan de plano todo tipo de mecanismos multilaterales y que sólo se sienten vinculados por los de carácter bilateral, es decir, por los acuerdos «Gobierno a Gobierno». La actitud teatral de la Consejera de Andalucía abandonando la reunión y el voto en contra de los representantes de Asturias y Canarias no mejoraron la conducta del Consejero de Cataluña, como tampoco lo hizo la reacción posterior del Presidente de la Junta de Andalucía, que no tuvo empacho en afirmar que el objetivo de déficit y el techo de endeudamiento fijados son inaceptables porque le obligarán a cerrar –dice– colegios y hospitales, aunque no, al parecer, la televisión autonómica, que es una máquina de perder dinero.

Aunque esto no fuese así, es decir, aunque la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria funcionase a la perfección y no tropezase con ningún tipo de dificultad, no sería razonable dar por zanjado el asunto. Se habría resuelto así el problema de la indisciplina presupuestaria en esta situación de emergencia, pero sería muy ingenuo pensar que, una vez superada ésta, la imprescindible disciplina pudiera mantenerse con rigor y no volviéramos a las andadas.

La indisciplina presupuestaria, el déficit excesivo y la deuda creciente que muchas Comunidades Autónomas son ya incapaces de financiar no

son sino la punta del iceberg, los síntomas de una enfermedad más profunda que aqueja al Estado de las Autonomías y que reclama una operación quirúrgica y un tratamiento adecuado, que no puede ser otro que una reforma en profundidad del propio modelo o, para ser más exactos, una reforma que establezca por vez primera un modelo preciso de Estado descentralizado, modelo que los constituyentes de 1978 se abstuvieron de fijar porque en aquel momento sabían sí que existía una demanda generalizada de autonomía, como lo indicaba el grito de «libertad, amnistía y Estatuto de Autonomía» que sonó en las calles de todas las ciudades españolas en la Transición, pero ignoraban cual pudiera ser en cada territorio la intensidad de esa demanda. Esta idea está, me parece, tomando cuerpo en la sociedad española y no sólo en la mente de algunos profesores y/o escritores que no han dudado en exponerla en sus libros o artículos de prensa, sino también en la propia ciudadanía. Así lo indica, por ejemplo, la encuesta publicada por el diario El Mundo en su edición del 22 de Julio de 2012, cuyos resultados son muy expresivos en este sentido. Un 66% de los encuestados pide más recortes en las autonomías, más del 50% opina que habría que eliminar las televisiones, los Tribunales de Cuentas y los Defensores del Pueblo autonómicos y llega hasta el 88% el número de los que creen que había que recortar también los Parlamentos de las Comunidades Autónomas.

Y es que el común de la gente no sabe de números, ni de estadísticas, ni los necesita tampoco para darse cuenta de que el Estado de las Autonomías se nos ha ido de las manos y que es preciso rectificar el rumbo que nos ha traído hasta aquí.

II. UN ESTADO DÉBIL Y DIECISIETE «ESTADITOS» YUXTAPUESTOS

El Estado de las Autonomías que hoy tenemos no es el resultado de una decisión reflexiva y delibe-



rada de los constituyentes, sino el fruto puro y simple de una dinámica política dominada por una «fiebre autonomista» desencadenada por un fenómeno de mimetismo, de imitación de Cataluña y el País Vasco, para los que la Norma Fundamental sí tomó una decisión precisa (y para Galicia, claro, que va a remolque). Y es que «nuestros» nacionalismos tienen una singularidad que les distinguen de los demás nacionalismos europeos, que son nacionalismos de pobres (Escocia y Gales, Bretaña, Córcega, Sicilia, etc.). Los «nuestros» son nacionalismos de ricos, lo que insta a los habitantes de las demás regiones a pensar que si la autonomía es buena para los ricos también lo será para ellos.

Nadie decidió que fueran diecisiete las Comunidades Autónomas. Ese número resultó pura y simplemente del ejercicio del derecho a la autonomía reconocido por el artículo 143 de la Constitución a «las provincias limítrofes con características históricas, culturales y económicas comunes y las provincias con entidad regional histórica», derecho que fue, por cierto, interpretado con notoria laxitud, lo que permitió la constitución en Comunidades Autónomas de provincias que distaban mucho de contar con la entidad regional que se requería.

En lo que respecta a las competencias, el maximalismo fue también la regla. Todas querían todo y, aunque el artículo 148 de la Constitución establecía un plazo quinquenal de rodaje hubo Comunidades que consiguieron sortearlo mediante una Ley de transferencias competenciales tramitada y aprobada simultáneamente con sus respectivos Estatutos de Autonomía (Canarias y la Comunidad Valenciana). Andalucía consiguió acceder directamente al nivel superior de autonomía merced a un referéndum de resultado más que discutible, que fue aceptado a costa de mirar para otro lado. Todos los Estatutos, mayores y menores si se me permite la expresión, proclamaron enfáticamente el carácter exclusivo de las competencias de las Comunidades respectivas, lo que, ciertamente, no era más que un exceso verbal, pero revelaba una ambi-

ción y una voracidad peligrosas, habida cuenta de que el propio texto constitucional había dejado abierto el sistema al prever en su artículo 150 la posibilidad de ir más allá, de obtener mayores competencias sin ningún límite preciso mediante Leyes singulares de transferencia o delegación.

La cuestión clave de la Hacienda autonómica también se dejó abierta por el artículo 157 de la Norma Fundamental, lo que ha dado lugar a cuatro revisiones del sistema inicial de financiación establecido en 1.980, de las cuales sólo la de 2001 fue «neutral», ya que se hizo necesaria para hacer frente a la transferencia a las Comunidades de las competencias sobre sanidad y educación. Las otras tres fueron el precio a pagar a los nacionalistas catalanes por los votos que prestaron al Gobierno socialista (1993) o al Popular (1996) y por el apoyo mutuo que el Gobierno Socialista de RODRÍGUEZ ZAPATERO y el «tripartito» catalán (Partido Socialista, Izquierda Unida y Esquerza Republicana) negociaron en 2009. El pacto fiscal que ahora reclama Convergencia i Unió sería una nueva edición, que abriría una nueva etapa marcada por el signo de la bilateralidad, en la línea del «compromiso con Hungría» del Imperio austrohúngaro, que han estudiado F. SOSA WAGNER e I. SOSA MAYOR (cfr. *El Estado fragmentado. Modelo austro-húngaro y brote de naciones en España*, 5ª ed., Madrid 2007).

Por si esto fuera poco el Gobierno de RODRÍGUEZ ZAPATERO abrió inopinadamente a raíz de su instalación en 2.004 un nuevo proceso de reformas estatutarias, que nadie hasta entonces había demandado y que constitucionalmente carecía de toda justificación, ya que en 1992 todas las Comunidades Autónomas alcanzaron el techo competencial máximo del artículo 149. Lo que salió de aquí está muy cerca y no necesita ser recordado: Cataluña promovió un Estatuto de signo claramente confederal, en el que la Generalitat no reconoce otras vinculaciones que las que ella misma acceda a establecer con el Gobierno central. Un Estatuto que para que no le falte de nada incluye una tabla de derechos con la pretensión de fundamentales, un órgano de gobier-



no propio del Poder Judicial y un remedio de Tribunal Constitucional, el Consejo de Garantías Estatutarias. Más que un Estatuto el de 2006, a pesar de la serie inacabable de «interpretaciones conformes» con las que quiso arreglarlo la polémica Sentencia constitucional de 28 de Junio de 2010, es una especie de *Constituto*.

Esto es grave sin duda, pero lo es más todavía el hecho de que por la senda así marcada hayan discurrido también los nuevos Estatutos de Andalucía, la Comunidad Valenciana, Aragón, Baleares y Castilla y León. No hay límites, parece, para unas Comunidades Autónomas obsesionadas con parecer auténticos Estados, que no renuncian, en consecuencia, a reproducir a escala la organización del Estado y, por lo tanto, a disponer de todas las piezas, útiles e inútiles, que éste tiene.

Todas ellas –y las excepciones, si las hay, confirman la regla– tienen su Consejo consultivo, réplica del Consejo de Estado, aunque no se parezcan en nada a éste porque tanto sus Consejeros como sus Letrados son de «quita y pon», su Tribunal de Cuentas y su Defensor del Pueblo con pomposas denominaciones históricas o seudohistóricas en muchos casos (la Historia como folletín de las personas serias, que decía D. PÍO BAROJA), su Consejo Económico y Social, su televisión (y a veces dos y hasta tres), su Tribunal de Defensa de la Competencia, sus «embajadas» incluso (166 en total, según datos de Marzo de 2010, de las cuales 65 corresponden a Cataluña), etc., etc.

Se han convertido, pues, en «estaditos», diecisiete «estaditos» yuxtapuestos, que se ignoran unos a otros porque su principal, si no única, pretensión es sustituir al Estado dentro de su territorio.

La situación ha llegado a extremos grotescos en algunos casos, que me gusta recordar porque resultan extraordinariamente expresivos. Uno de los más notables es el que he llamado en otra ocasión de las tauroautonomías. La Ley 10/1991, de 4 de Abril, sobre potestades administrativas en materia de espectáculos taurinos, tuvo la debilidad de incluir –no sé por qué– una disposición

adicional con la que autolimitó su aplicación al declarar que lo establecido en ella sólo sería aplicable «en defecto de las disposiciones específicas que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en la materia», lo que dio lugar a la aparición de Reglamentos autonómicos en Navarra (1992), País Vasco (1996 primero, luego 2010), Aragón (2004), Andalucía (2006) y Castilla y León (2008).

¿Ha mejorado alguno de ellos el estatal de 1.996? ¿Han resuelto alguno de los problemas pendientes? Todo lo contrario. Los Reglamentos autonómicos son claramente regresivos, absolutamente inútiles y gravemente perjudiciales. Son regresivos porque han vuelto a implantar el régimen de autorización previa de los festejos taurinos, que la Ley estatal 10/1991 había limitado ya a los organizados en plazas no permanentes y que la Directiva de Servicios 123/2006 obliga ahora a eliminar. Son inútiles porque multiplican sin ventaja alguna los Registros de Profesionales y de Ganaderías que ya tenía establecidos el Reglamento estatal, lo que también proscribía la Directiva de Servicios. Son gravemente perjudiciales porque cada uno de ellos establece un régimen de responsabilidad diferente por los eventuales fraudes que pudieran producirse, lo que conduce al bloqueo del sistema y hace imposible castigar a nadie.

El caso de las tauroautonomías es, me parece, paradigmático y el desbarajuste al que ha conducido refleja muy bien la situación general en la que nos encontramos.

Por si hubiese todavía algún escéptico voy a dar un par de ejemplos más con el fin de aclarar definitivamente que la multiplicación de Legisladores y de Administradores que se esfuerzan en ignorarse no sólo es disfuncional, sino también claramente negativa en el plano de las garantías del ciudadano.

Antes me he referido a los Consejos consultivos que las Comunidades Autónomas han establecido en sus propios territorios, lo que supone el desplazamiento del Consejo de Estado que ya no puede, en consecuencia, emitir dictamen en los expedientes de las Comunidades correspondien-



tes. Esa sustitución es a pura pérdida para el ciudadano, que puede esperar un trato justo cuando interviene el Consejo de Estado, ya que sus Consejeros permanentes son inamovibles y su Cuerpo de Letrados goza de un prestigio indiscutido, lo que garantiza la independencia del órgano. Nada de esto puede decirse de los Consejos autonómicos, ya que tanto sus Consejeros como sus Letrados son, como dije más atrás, de «quita y pon».

Con los Jurados autonómicos de Expropiación ocurre otro tanto. El Jurado provincial regulado por la Ley general de Expropiación Forzosa de 1954 es un órgano de composición paritaria, en el que hay dos vocales que representan los intereses públicos y otros dos que actúan como portavoces de los intereses privados. Pues bien, en los Jurados que han creado muchas Comunidades Autónomas empezando por la de Madrid la proporción es de ocho (representantes públicos) a uno (privado). Si te expropia la Administración del Estado para construir una carretera de su competencia tienes una cierta garantía de obtener un precio justo; si esa misma finca te la expropia la Comunidad Autónoma lo más probable es que recibas un justiprecio muy inferior porque en un Jurado tan parcial en su composición lo normal es perder por goleada.

Son sólo ejemplos, pero si para muestra basta un botón, con estos tres botones me parece más que suficiente para mostrar que el problema no radica sólo en la disciplina presupuestaria, que no es lo único que funciona mal. Es el sistema al que hemos llegado sin que nadie lo hubiera decidido conscientemente de antemano el que está fallando con carácter general.

En la pleamar anterior a la crisis sus fallos no se percibían con claridad; la bajamar los ha dejado, sin embargo, al descubierto y ya no podemos seguir ignorándolos.

III. LA REFORMA NECESARIA

El tratamiento que corresponde a este diagnóstico no puede ser otro que quirúrgico, como antes

avancé. Digo esto porque los tratamientos indolores en forma de acuerdos políticos ya probaron su ineffectividad en el pasado. Como se recordará, tras el tristemente célebre 23F el Gobierno de la UCD presidido por CALVO SOTELO, y el Partido Socialista Obrero Español, entonces comandado por un líder indiscutido, Felipe GONZÁLEZ, nombraron de común acuerdo una Comisión de Expertos sobre Autonomías con objeto de que emitiera un informe sobre el proceso en curso, que permitiera adoptar las medidas políticas precisas para evitar su desbordamiento, que ya entonces se anunciaba a pesar de estar en sus inicios. La Comisión, que presidió el Prof. GARCÍA DE ENTERRÍA y de la que formaron parte los también profesores L. COSCULLUELA, S. MUÑOZ MACHADO, T. QUADRA-SALCEDO, F. SOSA WAGNER, M. SÁNCHEZ MORÓN y yo mismo, rindió su informe el 19 de Mayo de 1981 y las dos grandes formaciones políticas del momento convirtieron sus propuestas en acuerdos políticos formales el 31 de Julio siguiente.

La lectura del informe en este momento resulta enormemente aleccionadora porque muestra con toda claridad que si se hubieran seguido sus pasos tal y como se acordó no habiéramos llegado a la situación lamentable en la que nos encontramos ahora. La Comisión comenzó, en efecto, por advertir que «resultaría gravemente inconveniente para la salud del sistema que (las Comunidades Autónomas) decidieran reproducir en su propio espacio los esquemas organizativos de la Administración del Estado» y que «la impresión de que se incremente inútilmente el aparato público, quebrando la esperanza de que la autonomía flexibilice el sistema administrativo y lo haga más eficiente puede fortalecerse cuando ... proliferen también los cargos de carácter político, ejecutivo o parlamentario».

En esa línea el informe insistió en que «las previsiones tendentes a evitar la burocratización de las Comunidades Autónomas» tendrían que ser muy severas, para lo cual propuso que los servicios centrales de éstas se limitaran a «las dependencias estrictamente precisas para la asistencia a



los órganos políticos para ejercer las funciones de planificación y coordinación que sea necesario desarrollar desde el nivel regional y para atender, en este caso con carácter estrictamente excepcional, aquellos servicios que inevitablemente deben gestionarse desde un nivel territorial más amplio que el provincial», lo que imponía lógicamente «la utilización necesaria de las Corporaciones Locales y destacadamente de las Diputaciones provinciales para que ejerzan ordinariamente las competencias administrativas que pertenezcan a las Comunidades Autónomas».

Como si hubiéramos visualizado ya entonces el aluvión de Leyes autonómicas, todas ellas muy parecidas entre sí, que han caído sobre nosotros innecesariamente en estos treinta años en el informe propusimos también que «los periodos de sesiones de las Asambleas ... deberían ser limitados temporalmente. Deberán aplicarse criterios restrictivos respecto del número de miembros. Estos sólo percibirán dietas por su asistencia a las sesiones y no sueldos fijos».

Nadie puede negar que hace treinta años dimos en el centro mismo de la diana.

El buen sentido y la sensatez duraron muy poco, sin embargo, y en cuanto se disiparon los temores que el 23F suscitó en la clase política, los acuerdos políticos firmados el 31 de julio de 1981 pasaron a mejor vida.

Esta experiencia desaconseja, como es obvio, volver a utilizar una fórmula semejante. El acuerdo de los dos grandes partidos sigue siendo imprescindible, por supuesto, pero ese acuerdo debe orientarse hacia una reforma del Título VIII de la Constitución que les ponga a ellos mismos a cubierto de sus futuras flaquezas.

La reforma debería concretarse en la adopción formal de un modelo preciso de Estado, que puede ser y aún debe ser el del Estado de las Autonomías, pero debidamente definido y perfilado en el propio texto constitucional, en el que ha de determinarse con toda precisión cuántas Comunidades Autónomas debe haber y cuáles a partir de criterios de racionalidad económica, no

de simples caprichos fundados en una historicidad a la medida, qué concretas competencias han de reservarse en todo caso al Estado y cuáles deben corresponder a las Comunidades Autónomas, cuándo y cómo y con qué medios podrán y aún deberán ejercerse por las instancias centrales las funciones directivas y de coordinación del conjunto, especialmente en el ámbito económico y qué impuestos han de nutrir la Hacienda estatal y las Haciendas autonómicas, cuestiones esenciales todas éstas que los constituyentes de 1978 entregaron en bloque al principio dispositivo con los indeseables resultados que todos conocemos en forma de conflictos de competencia y de reivindicaciones permanentes frente a unos Gobiernos centrales que para poder constituirse como tales se ven obligados a pagar su apoyo a los grupos nacionalistas y regionalistas con nuevas concesiones que van adelgazando y debilitando progresivamente al Estado.

No puedo hacer aquí, obviamente, demasiadas precisiones al respecto por razones de espacio, pero sí diré que nadie decidió nunca que las Comunidades Autónomas tuvieran que ser, precisamente, diecisiete, número sin duda excesivo si se tiene en cuenta que en la República Federal de Alemania, que nos dobla en población, son dieciséis los *Länder* actuales y que son muchas y muy autorizadas las voces que propugnan su reducción a diez. No tiene ningún sentido, en efecto, la existencia de Comunidades Autónomas uniprovinciales, de muy reducida superficie y de población inferior a muchas ciudades. Con criterios de racionalidad económica, que la *Gundgesetz* consagra al mismo nivel que los históricos (en el territorio alemán actual hubo en su día treinta y nueve Estados soberanos), el número de Comunidades Autónomas podría reducirse a un máximo de trece: Galicia, País Vasco, Cataluña, Aragón, Navarra, Andalucía, Extremadura, Baleares, Canarias, Castilla La Vieja (con las provincias de Santander, Burgos, Logroño, Soria, Segovia, Avila, Valladolid y Palencia, como aprendimos «de carrerilla» en la escuela los más veteranos), Castilla la Nueva (con



Madrid, que podría y debería ser el motor que propiciara el desarrollo del resto del territorio, Toledo, Ciudad Real, Cuenca y Guadalajara, más Albacete), Comunidad de Valencia y Murcia y la Comunidad Astur-Leonesa (con Asturias, León, Zamora y Salamanca).

En lo que respecta a las competencias, su distribución precisa debería utilizar el sistema de tres listas, como hizo, por cierto, nuestra Constitución de 1931 y hace también la *Gundgesetz* alemana, precisando, como esta última en su artículo 72, que en el amplio campo de las competencias concurrentes la Federación (aquí, las Cortes Generales) podrá legislar siempre que una materia determinada no pueda ser eficazmente regulada mediante la legislación de cada *Land* (aquí, Comunidad Autónoma) o bien cuando la regulación de una materia por una Ley de un *Land* sea susceptible de menoscabar los intereses de otros *Länder* o del conjunto o cuando así lo exija la preservación de la unidad jurídica y económica y, en particular, el mantenimiento de la uniformidad de las condiciones de vida más allá de los límites de un *Land*.

Los preceptos relativos a la distribución de competencias no deberían ir solos, como lo está el actual artículo 149 de nuestra Constitución. Necesitan inexcusablemente la compañía de una serie de reglas instrumentales que definan con claridad los términos en que ha de desarrollarse la imprescindible colaboración entre los dos niveles institucionales, porque, como la experiencia también muestra, el complejo entramado institucional del Estado compuesto no puede dejarse en su totalidad en manos de un Tribunal Constitucional, que es, desde luego, el intérprete supremo de la Constitución, pero no un oráculo que pueda extraer prácticamente de la nada, como en estos años se ha visto obligado a hacer con suerte varia, el cuerpo de reglas que los constituyentes de 1978 se abstuvieron de establecer.

Es imprescindible incluir garantías institucionales precisas de la efectiva observancia de las reglas a las que me refiero, porque hay que asegurarse de que la autonomía no vaya nunca en

perjuicio de la irrenunciable unidad, que no es en absoluto su enemiga, sino el contexto dentro del cual esa autonomía encuentra un verdadero sentido y su razón de ser.

La reforma que contemplo debe completar también el mapa administrativo sentando las bases de un nuevo Régimen Local; porque no es sensato sencillamente hacer gravitar sobre las espaldas de los ciudadanos cuatro y hasta cinco Administraciones (Estado, Comunidad Autónoma, Provincia, Municipio y en algunos casos comarcas). El 96% de los municipios españoles cuenta con menos de 20.000 habitantes, cifra que sólo superan 247. Sólo estos municipios deberían mantenerse como Administraciones prestacionales, lo que –nótese bien– no significa que hayan de desaparecer los demás Ayuntamientos como Corporaciones representativas y portavoces legítimos de las necesidades y aspiraciones de las poblaciones correspondientes. Esto supone, por lo tanto, una decidida provincialización del Régimen Local en la línea del célebre informe que la Comisión REDCLIFFE-MAUD emitió en Inglaterra al final de la década de «los sesenta» del pasado siglo.

La reforma que postulo debe establecer también, como ya he dicho, las bases de la Hacienda estatal y de las Haciendas autonómicas definiendo con claridad y precisión los campos respectivos de aquéllas y éstas, porque ya se ha visto que remitir tan grave asunto a una futura Ley orgánica, como lo hizo el artículo 157 de la Constitución, sólo sirve para perpetuar la insatisfacción, la reivindicación y los conflictos, así como al parcheo oportunista del sistema que nos ha llevado al desastre financiero en el que ahora estamos inmersos.

Sólo me resta ya decir que ni la reforma que propongo, ni ninguna otra servirán para gran cosa si no fueran acompañadas de una modificación congruente de la Ley Electoral, que evite dejar en las manos de los partidos nacionalistas y/o regionalistas la llave para la constitución del Gobierno del Estado. No es justificable en absoluto que Izquierda Unida, que consiguió



1.680.810 votos en las últimas elecciones haya tenido que conformarse con once escaños y que, en cambio, Convergencia i Unió, con seiscientos mil votos menos, haya conseguido dieciséis, ni que Unión Progreso y Democracia con sus 1.140.000 votos, 126.000 más que Convergencia i Unió, sólo haya logrado cinco diputados, los mismos que ha conseguido el Partido Nacionalista Vasco con 323.517 votos nada más.

Parece mentira que algo tan injusto, tan contrario a la representatividad que está en la base de todo sistema democrático y tan perjudicial para el equilibrio institucional del Estado haya podido mantenerse durante treinta y cinco años.

IV. CONSIDERACIONES FINALES

Una reforma como ésta requiere, como es lógico, el acuerdo al menos de los dos grandes partidos, ya que el artículo 167 de la Constitución exige para su aprobación una mayoría de tres quintos en cada Cámara o, de no lograrse el acuerdo entre ambas, el voto favorable del Senado y una mayoría de dos tercios en el Congreso de los Diputados.

Recordar esto es importante porque en la prensa de este verano ya han aparecido declara-

ciones de una responsable política del primer partido de la oposición que, poniéndose la venda antes de la herida, se ha apresurado a denunciar refiriéndose a este asunto de la reforma del Estado un supuesto propósito del partido en el Gobierno de sustituir una Constitución de consenso por una Constitución ideológica.

Es una lástima que esa manía de hacer frases, que parece general entre los políticos, lleve a poner en circulación tales sinsentidos. La ideología poco o nada tiene que ver con el *quantum* de descentralización de un Estado compuesto, ni con la concreta forma de articular sus distintas piezas. Y en cuanto al consenso, ya he dicho que la Constitución lo exige para proceder a su reforma.

Hay quien no se ha dado cuenta todavía de que nos encontramos en una situación de gravedad extrema, que exige, en cualquier caso, poner un mínimo de orden para asegurar la gobernabilidad de un Estado que sencillamente se nos ha ido de las manos porque en treinta años de ligerezas y excesos de todo tipo hemos olvidado que el constituido en 1978 se apoyaba –y se apoyaba– sobre tres pilares y no sobre uno sólo. Autonomía sí, pero también unidad y solidaridad.



SEGURIDAD JURÍDICA Y DESARROLLO ECONÓMICO

Fernando Vives.
Abogado, Doctor en Derecho. Socio Director de Garrigues,
Abogados y Asesores Tributarios.

1. INTRODUCCIÓN

La seguridad jurídica es un factor determinante para el desarrollo económico. Esta afirmación no está sujeta a controversia. Más complejo puede resultar, sin embargo, delimitar qué se entiende a estos efectos por «seguridad jurídica».

Para nuestro Tribunal Constitucional, la seguridad jurídica es la suma de certeza, legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de las normas no favorables e interdicción de la arbitrariedad, que, en su conjunto, permite promover en el orden jurídico la justicia y la igualdad en libertad. Configurada así, la seguridad jurídica entronca directamente, sirviéndoles de sustento, con la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político, proclamados como valores superiores de nuestro ordenamiento jurídico en el artículo 1.1 de la Constitución española. De forma más directa, concreta y adecuada al objeto de este artículo, la jurisprudencia constante del Tribunal Constitución Federal alemán identifica seguridad jurídica con los conceptos de confiabilidad y previsibilidad del ordenamiento jurídico.

La seguridad jurídica hace referencia, esencialmente, y en cuanto a su aspecto positivo, a la certeza y, en cuanto al negativo, a la prohibición de la arbitrariedad, que no son más que las dos caras de la misma moneda, y se proyecta tanto en las relaciones verticales (entre el individuo y el

Estado) como en las horizontales (entre los individuos).

De esta forma, la seguridad jurídica exige necesariamente la existencia de reglas claras, bien elaboradas, dotadas de publicidad y aplicadas de forma coherente y uniforme, así como que las decisiones que se adopten como resultado de dicha aplicación sean efectivamente ejecutadas. Esto es lo que aporta certeza: si hay seguridad jurídica, el individuo, tanto en sus relaciones con el Estado (los poderes públicos) como en sus relaciones con otros individuos, sabe a qué atenerse; sabe cuáles son las consecuencias de sus actos y de los actos de los demás; sabe qué puede esperar de sus decisiones y, finalmente, sabe que dichas consecuencias serán efectivas y que podrá exigir su cumplimiento.

Por otro lado, la seguridad jurídica exige también la erradicación de la arbitrariedad en la actuación de los poderes públicos, que es lo contrario de la certeza y de la seguridad. Los poderes públicos deben atenerse a reglas preestablecidas que deben aplicar de forma invariable y uniforme. Tal y como ha señalado el profesor LÖSING, la Administración se ajusta a su tarea de crear y mantener la seguridad jurídica cuando se esfuerza en respetar el principio de legalidad en sentido formal y material, pues sólo así se da la previsibilidad de la actuación pública y sólo así surge el clima de confianza necesario para el desarrollo económico.



La seguridad jurídica pretende consolidar un sistema en el que se puedan predecir, con probabilidad de acierto, las consecuencias en el ámbito social y económico de las actuaciones de los particulares y de los poderes públicos y de la decisión de las controversias sometidas a resolución del sistema judicial y de las autoridades administrativas, lo que contribuye positivamente a la paz social (y, por ende, al progreso económico), ya que previene y evita los conflictos.

De esta forma, la seguridad jurídica es el resultado de una tarea que implica a los tres poderes del Estado. Al poder legislativo, que debe esforzarse por crear un sistema normativo armónico, claro, razonablemente estable y que garantice los derechos individuales. Al poder ejecutivo, que debe aplicar estrictamente el principio de legalidad y dotar de previsibilidad a la actuación de las administraciones públicas, erradicando la arbitrariedad. Y, finalmente, al poder judicial, que debe resolver las controversias de los individuos entre sí y con el Estado de forma eficiente y coherente y asegurar la ejecución de sus decisiones en tiempo y forma.

La actividad empresarial, caracterizada por la legítima búsqueda de un rendimiento económico adecuado y su sostenibilidad a largo plazo, es incompatible con la incertidumbre que producen las estructuras legales poco o confusamente definidas y con la inseguridad derivada de regulaciones que no alcanzan a cubrir jurídicamente las situaciones y contingencias habituales que pueden darse en el ámbito de las operaciones comerciales. Por esta razón, no cabe duda de que el desarrollo económico de cualquier país depende directamente de su sistema jurídico, pues únicamente contando con un marco normativo adecuado se puede crear una base sólida para el desarrollo de negocios y nuevos proyectos.

No debe extrañarnos, por ello, que el historiador británico Nial FERGUSON incluya el imperio de la ley y el gobierno representativo (como sistema óptimo de orden social y político basado en el derecho de propiedad y en la repre-

sentación de los propietarios en el gobierno) como uno de los seis factores clave que permiten explicar la, hasta épocas recientes, primacía de Occidente sobre el resto del mundo. En definitiva, su capacidad de contribuir al desarrollo está históricamente contrastada.

Junto a factores de indudable influencia en el desarrollo económico, como el nivel de estabilidad política de una nación u otros que tanto nos preocupan habitualmente –y más, si cabe, en los últimos tiempos– como los relacionados con los indicadores económicos o la evolución de los mercados financieros, no puede desconocerse que, en el ámbito de los países desarrollados, una de las principales causas que desincentivan la iniciativa privada es el deterioro en la seguridad jurídica.

Así, la inexistencia de una estructura legal completa y bien desarrollada en todos los niveles y de instituciones técnicamente sólidas, bien preparadas y que actúen con transparencia y sometimiento al principio de legalidad es un obstáculo para el correcto desenvolvimiento de la actividad económica. En efecto, puede llegar a anular la iniciativa empresarial para la creación de riqueza, al mermar la confianza en la protección que pueden ofrecer las leyes, e incluso impedir que los operadores alcancen la necesaria certeza respecto a que los poderes públicos ejercitarán sus potestades en un marco legal suficiente delimitado y dentro del cual no tengan cabida comportamientos arbitrarios o inesperados.

Precisamente por ello, la consecución por los países de los máximos niveles de desarrollo económico que sus características les permitan exige detectar las debilidades de sus regímenes normativos e institucionales –que siempre existen, incluso en las comunidades con una tradición jurídica más arraigada– con las miras puestas en reforzar un marco jurídico verdaderamente eficaz, desarrollado y completo y unas instituciones capaces de aplicarlo y asegurar su cumplimiento.

La seguridad jurídica, entendida como la estabilidad general que confiere la existencia de un sistema jurídico completo y adecuado y unas



instituciones sólidas, eficientes y dotadas de profesionales capacitados, es, en suma, el elemento clave para que el sector privado desempeñe plenamente su labor dinamizadora del desarrollo y la creación de empleo.

En todo caso, como conclusión de lo expuesto hasta el momento, cabe señalar con rotundidad que la seguridad jurídica es la premisa necesaria para generar confianza y que sin confianza no hay inversión ni, por tanto, desarrollo económico y social. La seguridad jurídica es un presupuesto indispensable del progreso de los pueblos.

Sólo dos consideraciones adicionales en el planteamiento de esta cuestión. La crisis económica en la que vivimos, por su duración y profundidad, está afectando profundamente a la estabilidad institucional de los países europeos y de la Unión Europea en su conjunto. La que se ha denominado «crisis institucional» plantea un gran desafío a la seguridad jurídica.

En primer lugar, la gravedad del momento hace imprescindible la reforma y adaptación de la realidad institucional y de los instrumentos de actuación de las administraciones públicas. Sin embargo, la urgencia en esas reformas es un riesgo para la seguridad jurídica. Hoy es más necesario que nunca un adecuado balance entre la necesidad de reformas y el mantenimiento de la estabilidad institucional.

En segundo lugar, tan necesaria es la efectividad de las actuaciones que se lleven a cabo como que sean explicadas y percibidas adecuadamente por los inversores y los agentes económicos. Se ha hablado mucho de la superioridad de los sistemas anglosajones sobre los continentales en términos de seguridad jurídica. No es el lugar para dicho análisis, pero si es muy relevante su evidente ventaja en los estudios teóricos, en el análisis, la explicación y la difusión institucional de dichos sistemas anglosajones. La labor de instituciones como la Fundación de Estudios Financieros resulta en este sentido especialmente oportuna y relevante.

En las páginas siguientes me voy a detener en el análisis de la situación actual en nuestro país y en las claves que permiten un entendimiento global de la seguridad jurídica.

2. SITUACIÓN ACTUAL EN ESPAÑA

En nuestro país, el artículo 9.3 de la Constitución española consagra un conjunto de principios a los que jurídicamente se atribuye un valor esencial para la vertebración del Estado de Derecho.

Entre dichos principios –y, quizás, como denominador común de todos ellos–, se encuentra la seguridad jurídica.

En efecto, la efectividad de los valores superiores de nuestro ordenamiento constitucional (libertad, justicia, igualdad y pluralismo político) requiere del cumplimiento de la exigencia de seguridad jurídica, tanto en su manifestación de existencia de regímenes jurídicos desarrollados como en lo que se refiere a la posibilidad de que los ciudadanos dispongan de una expectativa razonablemente fundada de cuál ha de ser la actuación de los poderes públicos en la aplicación del Derecho.

La relevancia del marco normativo e institucional para la consecución del desarrollo económico está fuera de toda duda. Por señalar un ejemplo, el Gobierno español, en el Consejo de Ministros del pasado 27 de septiembre, adoptó una serie de iniciativas en relación con las principales reformas estructurales previstas para el próximo semestre, que supondrán la aprobación de más de cuarenta iniciativas con rango de Ley hasta el mes de marzo, para favorecer la recuperación económica y la creación de empleo y entre las que destacan algunas para aportar mayor agilidad y mayores garantías en el funcionamiento de la Administración de Justicia.

Antes me refería a la percepción de la seguridad como un aspecto tan esencial como su propia existencia. Hay numerosos intentos internacionales por «medir» el grado de seguridad jurídica de los países. No se trata ahora de estar o no



plenamente de acuerdo con sus diagnósticos, pero resulta imprescindible considerarlos cuando son voces autorizadas las que emiten el diagnóstico, por su evidente relevancia en el comportamiento de los inversores.

Una buena aproximación a la situación en materia de seguridad jurídica nos la puede dar el *Global Competitiveness Report 2012-2013* publicado por el World Economic Forum, que sugiere las claves que deben considerarse para contar con un marco jurídico atractivo para las empresas e inversiones desde una perspectiva de la seguridad jurídica y la eficiencia de las instituciones.

En efecto, el *Global Competitiveness Index* (GCI) intenta medir la competitividad de 144 economías del mundo sobre la base de doce pilares básicos: instituciones, infraestructuras, entorno macroeconómico, salud y educación primaria, educación superior y formación, eficiencia de los mercados, mercado laboral, desarrollo tecnológico, tamaño del mercado, sofisticación del entorno de los negocios e innovación.

Por lo que se refiere al ámbito de la seguridad jurídica, el pilar más relevante del estudio es el primero (instituciones) que contiene un catálogo de los parámetros o claves que nos permiten calificar la estructura legal y administrativa con la que los individuos, las compañías y los gobernantes interactúan y generan beneficios y riqueza en la economía. Este pilar se compone de 22 parámetros, entre los que se incluyen la protección del derecho de propiedad, la independencia de la judicatura, la represión de la arbitrariedad en las decisiones de los poderes públicos, la complejidad de la regulación gubernamental, la eficiencia del marco legal en la resolución de disputas y para la impugnación de decisiones de los poderes públicos, la transparencia de la política normativa, los servicios gubernamentales para mejorar el desempeño de las empresas, el comportamiento ético de las empresas, la fortaleza de los estándares de auditoría e información, la eficacia de los órganos de gestión, la protección de los intereses de los socios minoritarios y la fortaleza del régimen de

protección de los inversores, todos ellos, como puede verse, muy vinculados a la seguridad jurídica del sistema.

En el ranking de competitividad global de dicho informe, España ocupa el puesto 36. No siendo éste un buen resultado, aún es peor la nota que nos otorga en el desarrollo institucional, en el que nuestro país ocupa el puesto 48 sobre 144 países.

Una conclusión evidente de esta clasificación es que el potencial del desarrollo económico español se ve, según el índice citado, lastrado tanto por su realidad institucional como por la percepción que ella se tiene exterior.

Si nos referimos a la eficiencia de la regulación de los derechos de propiedad, ocupamos el puesto 48; el 50 en la protección de la propiedad industrial; el 60 en la independencia de la Justicia, el 69 en la eficiencia del ordenamiento jurídico para resolver litigios; el 40 en el comportamiento ético de las empresas, el 68 en lo que respecta a la fortaleza de los estándares de auditoría externa y de información; el 66 en protección de los accionistas minoritarios, el 80 en la protección de los inversores y el 120 en complejidad de la regulación gubernamental.

Se puede discrepar en el diagnóstico del World Economic Forum y se puede sospechar que en él hay un sesgo valorativo que favorece a las instituciones de los países anglosajones pero parece difícil discutir que, con carácter general, la percepción de los inversores no es favorable en lo que a nuestra seguridad jurídica se refiere y que tenemos un importante margen de mejora no sólo en nuestras instituciones, sino también en su explicación.

El informe «*Doing Business 2012*», una publicación conjunta del Banco Mundial y de la International Finance Corporation, compara la regulación de 183 economías e investiga las regulaciones que favorecen los negocios frente a aquellas otras que los desincentivan, a través del análisis de una serie de parámetros predeterminados, algunos de los cuales considero que pueden



igualmente ser buenos indicadores del nivel de seguridad jurídica de un país.

Así, el informe «*Doing Business 2012*» analiza el proceso para adquirir la propiedad de un bien, la regulación aplicable a la actividad crediticia (aseguramiento de los derechos de los prestamistas y los prestatarios), el régimen de protección de los inversores (midiendo la fortaleza de las medidas legales de protección frente a las faltas de fidelidad y lealtad de los administradores y gestores y de las acciones frente a éstos) y la ejecutabilidad de los contratos (midiendo la eficiencia del sistema judicial para resolver las disputas comerciales, utilizando parámetros como el tiempo de resolución, los trámites y la burocracia y los costes de asistencia jurídica y ejecución de la sentencia).

La posición de España en este ranking no es mejor. En materia de protección de los inversores ocupamos el puesto 97 sobre 183 países y en materia de ejecutabilidad de los contratos ocupamos el puesto 52 (Francia ocupa el puesto 6 y Alemania el 7).

Nuestro país, que a pesar de la crisis actual continúa estando entre los más desarrollados del mundo, lo es pese a su realidad institucional y no gracias a ella. Hay un largo camino por recorrer para mejorar la seguridad jurídica y para que el marco institucional se convierta en un motor del crecimiento. En el apartado siguiente nos detendremos en las claves más relevantes para el fomento de la seguridad jurídica y, en suma, de la confianza de los inversores en nuestra economía.

3. LAS CLAVES DE LA SEGURIDAD JURÍDICA

3.1. SEGURIDAD JURÍDICA Y SISTEMA NORMATIVO

La primera clave para garantizar la seguridad jurídica es, sin duda alguna, la existencia de un sistema normativo que ofrezca las notas de

publicidad, calidad y claridad, previsibilidad y estabilidad necesarias para el desarrollo económico.

En efecto, los agentes, al emprender cualquier actividad económica y mucho más cuando las inversiones tienen un prolongado periodo de maduración, buscan un marco normativo conocido y claro (que las normas que van a regir su actuación sean públicamente conocidas y fácilmente identificables, de tal forma que puedan valorar desde el principio los derechos y obligaciones que les incumben) y que sea previsible y estable, de tal forma que puedan incorporar dichos elementos a sus procesos de decisión. Lo contrario es generador de incertidumbres y riesgos (podríamos hablar de riesgos regulatorios) que desincentivan la iniciativa privada e incrementan los costes de inversión.

Por lo que a la calidad y claridad del sistema normativo se refiere, nuestro país no es, lamentablemente, ajeno a una imparable tendencia a la profusión normativa, a multiplicar la promulgación de normas, sin el suficiente cuidado desde un punto de vista técnico ni la suficiente reflexión y estudio y, en suma, sin la suficiente coordinación normativa. El resultado es un sistema complejo, técnicamente mejorable y en continua reforma para intentar solventar, muchas veces sin éxito, incorrecciones e incoherencias que podrí­an haberse evitado desde el principio. Esta situación, que se daba con mayor frecuencia en el ámbito del Derecho público (las leyes administrativas estaban tradicionalmente sometidas a una mayor mutabilidad) ha invadido todas las áreas del Derecho.

Como muestra, señalo un ejemplo reciente en una especialidad jurídica especialmente relevante para las decisiones empresariales: el Derecho mercantil. Me estoy refiriendo a la norma que regula las operaciones de modificación estructural (que, como es fácil comprender, es una norma de suma importancia para la actividad económica de nuestro país): la Ley 3/2009, de 3 de abril, sobre modificaciones estructurales de las sociedades mercantiles. Se trata de una norma que,



lamentablemente, ha planteado graves dudas de interpretación que llevaron, desde su promulgación, a continuas discrepancias entre la doctrina y los registros mercantiles e, incluso, entre los diferentes criterios aplicados por éstos y que, lejos de modernizar nuestras sociedades, dotándolas de instrumentos que hagan competitivo nuestro ordenamiento jurídico-societario, ha elevado la inseguridad jurídica no ya sólo por encima de lo deseable sino de lo admisible. Prueba de lo anterior es que, en su corta existencia, la Ley 3/2009 ya ha sido objeto de cuatro reformas legislativas para intentar aclarar sus términos, y todavía quedan numerosas oscuridades y contradicciones sin resolver.

La estructura del Estado español y la actividad normativa de las Comunidades Autónomas exige de un especial cuidado en la delimitación de las áreas de potestad legislativa en cada uno de sus ámbitos.

El tamaño del mercado es uno de los grandes activos con los que cuenta España. La existencia de unas reglas claras que delimiten la actividad normativa es una necesidad para evitar su fragmentación. En mi opinión, y contrariamente a lo que se ha dicho en ocasiones, esta necesidad no tiene por qué ser contraria, en todo caso, a la estructura de un estado descentralizado. Numerosos ejemplos permiten afirmar que se trata más de un esfuerzo de delimitación y homogeneidad normativa que de una reducción de competencias.

En todo caso, la realidad es que todos estos factores hacen que la tarea de identificar el Derecho aplicable resulte cada vez más compleja, con los consiguientes costes que lleva aparejada. Para conocer qué normas se aplican a la actividad económica que queremos realizar deberemos acudir a la legislación estatal (que puede, y suele, estar dispersa en un conjunto de leyes, decreto-leyes, decretos, órdenes ministeriales, etc., pudiendo haberse producido modificaciones, desarrollos o complementos de las normas básicas a través de la dudosa técnica legislativa de incorporar disposiciones adicionales o finales en normas que absolutamente nada tienen que ver con la modi-

ficada, desarrollada o completada) y, además, comprobar el ejercicio de potestades normativas, en muchas ocasiones, insuficientemente delimitadas por las Comunidades Autónomas.

De esta forma, a mi juicio, el principio de seguridad jurídica debería operar como un verdadero límite para el legislador. Este debería marcarse como objetivo (tan prioritario como la regulación misma de una materia determinada) despejar las dificultades con las que en no pocas ocasiones se encuentran los destinatarios de las normas a la hora de interpretarlas. A este respecto, las frecuentes relaciones cruzadas entre regulaciones diversas con incidencia en una situación concreta y la producción normativa en los diferentes niveles territoriales constituyen prácticas que también pueden generar desconfianza, al dificultar a los operadores económicos conocer con seguridad cual es realmente el régimen jurídico de un ámbito concreto y encarecer su actividad empresarial con la necesidad de su adaptación a normas diversas.

Nuestros legisladores y el Gobierno deberían incrementar sus esfuerzos por mejorar la calidad de la legislación (normas claras, pensadas y coherentes) y el propio proceso legislativo (evitando cambios continuos, desordenados y difíciles de ubicar), con el objetivo último de que los particulares puedan establecer, con un razonable grado de facilidad, el Derecho aplicable. A este respecto, cabe sugerir, también, la creación de un órgano que, en el seno de la Administración, coordine y dirija los esfuerzos de mejora legislativa.

Junto a la calidad y claridad del sistema normativo, en el mismo nivel de relevancia a efectos del impulso del desarrollo económico, se sitúa la estabilidad jurídica, entendida como la existencia de un sistema normativo desarrollado que permita confiar razonablemente en el mantenimiento de la regulación de una determinada área sin quebrantos sorpresivos del marco jurídico específico en el que se desenvuelve ni vulneración alguna de las garantías reconocidas como tales en el ordenamiento jurídico.

Como no podría ser de otra manera, esta perspectiva del principio de seguridad jurídica



no ampara la preservación indefinida de los regímenes jurídicos en cada momento vigentes en relación con derechos o situaciones específicas, pues –en palabras de nuestro Tribunal Constitucional– ello podría dar lugar a una petrificación del ordenamiento incompatible con la modernización de nuestras estructuras y su adaptación a las nuevas necesidades de la sociedad.

Sin embargo, a mi modo de ver, no es menos cierto que la existencia de bases propicias para forjar relaciones económicas que sirvan de motor para el desarrollo es difícilmente compatible con cambios normativos repentinos o continuos en un mismo sector; pues éstos no sólo generan inestabilidad en el ámbito al que afectan directamente, sino que ahuyentan la confianza de los emprendedores en la estabilidad de la regulación de otras áreas de la actividad, incluso aunque éstas no se hayan visto afectadas por dichos cambios.

Ciertamente, nuestro ordenamiento jurídico alberga un sistema de responsabilidad patrimonial articulado en el que no sólo tienen cabida las reclamaciones fundadas en los perjuicios derivados del funcionamiento de la Administración, sino también las referidas a los daños económicamente evaluables generados por la actuación del Estado-legislador. Sin embargo, la práctica ha demostrado que el reconocimiento judicial del derecho de los particulares a exigir este último tipo de responsabilidad requiere la demostración de la concurrencia de estrictos requisitos que no siempre es posible acreditar pese a que el daño se haya producido efectivamente, por lo que la existencia de este instrumento no sirve de paliativo de las actuaciones contrarias a la seguridad jurídica. En definitiva, el sistema de responsabilidad patrimonial del Estado y su ejecutabilidad (*enforcement*) no es acorde con las exigencias de la operativa económica actual.

En relación con todo lo anterior, debe recibirse positivamente la medida contenida en la Disposición adicional segunda del proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, que ordena a las Administraciones

Públicas «acometer una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de sus ordenamientos jurídicos». Esta Disposición plantea un cometido realmente ambicioso tanto en el ámbito estatal –en el que se aprobará un plan de calidad y simplificación normativa– como autonómico y local, contemplándose la necesaria coordinación del Estado con las Comunidades Autónomas, así como el impulso y coordinación del proceso en el ámbito local a través de la Comisión Nacional de Administración Local y la Federación Española de Municipios y Provincias.

Aunque la consecución del objetivo de revisión y simplificación normativa deberá superar múltiples complejidades, no cabe duda de que el simple hecho de que se haya propuesto como medida legislativa constituye un gran primer paso y que, una vez alcanzados los objetivos y arraigado este criterio de calidad y simplificación a la hora de legislar, la seguridad jurídica en nuestro país se verá fortalecida.

3.2. SEGURIDAD JURÍDICA Y ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

Junto a la existencia de un marco jurídico completo y estable, otro elemento clave para alcanzar el objetivo de seguridad jurídica es la existencia de una estructura que garantice la transparencia en la actuación de los poderes públicos o, como se ha dado en llamar, el *Open Government*, concepto con el que se identifica el establecimiento de mecanismos que permiten la participación más activa de los ciudadanos en el desarrollo generalizado de las sociedades mediante la puesta a su disposición de información suficiente y precisa sobre la actividad pública, lo que, en último término, pretende desterrar, en la práctica, la arbitrariedad como forma de ejercicio del poder público.

Efectivamente, puede que no haya nada más pernicioso para la seguridad y la confianza que la posibilidad de que las Administraciones Públicas ejerzan sus prerrogativas y poderes de forma arbitraria y caprichosa, sin sujetarse a normas



claras y definidas, y estar sujetas al control de un Poder Judicial independiente.

Nuestro ordenamiento jurídico consagra la obligación de todos los poderes públicos de actuar con pleno sometimiento a la ley y al Derecho y para ello articula un complejo sistema de técnicas que permiten que el control jurisdiccional de la Administración se extienda incluso a los aspectos más discrecionales de su actividad.

Sin embargo, y como se ha venido advirtiendo desde 2005 en el seno de las instituciones de la Unión Europea mediante la aprobación del Libro Verde sobre la iniciativa europea a favor de la transparencia (y, antes de ello, por ejemplo, con la aprobación del Reglamento CE 1949/2001, de 30 de mayo, relativo al acceso del público a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión), la legitimidad de toda Administración moderna requiere, además de su sometimiento a un control judicial estricto, la implantación de un alto nivel de transparencia mediante el cual su actividad se someta al control directo de la sociedad, ante la que también debe rendir cuentas.

El incremento de la transparencia en la actuación de las Administraciones Públicas –o, mejor aún, de los poderes públicos con independencia de la personificación que presenten– constituye una exigencia ineludible en el ámbito de las democracias consolidadas modernas. Además, y desde la perspectiva del desarrollo económico que da título a estas líneas, es claro que el aumento de la transparencia confiere a los operadores –más aún a los extranjeros– un mayor nivel de información a partir de la cual poder adoptar con certidumbre sus decisiones empresariales.

Precisamente por las dificultades que se derivan de esta coyuntura tan especial, España no puede permitirse, desde perspectiva alguna, generar cualquier atisbo de duda sobre la actuación de sus poderes públicos como consecuencia de un insuficiente nivel de transparencia. Es ineludible que, en comparación con el resto de Europa, nuestro país se sitúe en los niveles más

altos para las organizaciones que miden el grado de transparencia y de ausencia de corrupción (Transparencia International, *Open Government Partnership*), así como que continúe impulsando iniciativas en este sentido (como la Declaración de Madrid en la XIV Reunión de la Red Iberoamericana de Ministros de la Presidencia y Equivalentes), pues de ello también depende, en buena medida, la percepción que los operadores internacionales tengan sobre las oportunidades de inversión y desarrollo en España.

Por estas importantes razones, entiendo que también deben acogerse positivamente las iniciativas legislativas recientemente impulsadas en materia de transparencia, acceso a la información y buen gobierno de las Administraciones Públicas, que se presentan como instrumentos adicionales al conjunto de medidas de mejora de la eficacia que se vienen adoptando para incrementar la confianza en nuestro país.

Sin duda, medidas como la comentada contribuirán a reforzar la confianza en áreas de la actividad administrativa sobre las que órganos de fiscalización, como el Tribunal de Cuentas, han venido planteando objeciones a la actuación de los poderes públicos. Así sucede, por ejemplo, con la contratación del Sector Público, ámbito en el que se han planteado serios reproches sobre el nivel de cumplimiento de la normativa aplicable que, además de reforzar el control de su cumplimiento, debería llevar a plantearse la necesidad de una revisión de dicha regulación.

No partimos de cero en lo que respecta a este tipo de iniciativas, pues diversas normas ya venían reconociendo aspectos vinculados a la transparencia y el acceso a la información. Sin embargo, el proyecto de ley de transparencia, acceso a la información y buen gobierno, mediante una regulación de alcance general, asume el firme propósito de incrementar y reforzar la transparencia en la actividad pública a través del establecimiento de obligaciones de publicidad activa, reconociendo y garantizando el acceso a la información y fijando los principios éticos y las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los responsables



públicos. Asimismo, determina las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento, entre las que destaca la posibilidad de sancionar a quienes comprometan gastos, liquiden obligaciones y ordenen pagos sin crédito suficiente para realizarlos o con infracción de la normativa sobre estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

Además, y para una mayor efectividad de los derechos y obligaciones que se reconocen en dicho proyecto, se regula un procedimiento específico para recurrir las decisiones sobre acceso a la información ante la Agencia Estatal de Transparencia, Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, así como la posibilidad de que cualquiera pueda denunciar actuaciones irregulares en el ámbito específico del buen gobierno.

Algunos sectores han criticado este proyecto de ley por no ser técnicamente afortunado y por entender que, a pesar de su vocación, no asume plenamente los postulados del *Open Government*, se encuentra por debajo de los estándares internacionales en materia de transparencia, que su ámbito de aplicación subjetiva debería ser aún más amplio, que las excepciones o límites al acceso a la información son muy numerosas e indeterminadas, o por echar en falta un reconocimiento del derecho de acceso a la información como derecho fundamental. Parte de dichas críticas no carecen de justificación. Sin embargo, creo que lo más relevante es poder iniciar el camino con una ley de alcance global que, como es lógico, deberá desarrollarse y perfeccionarse paulatinamente.

El mencionado proyecto de ley se ve acompañado de un proyecto de ley orgánica para la modificación del Código Penal con el objetivo de establecer nuevos tipos penales para sancionar conductas que atenten contra las cuentas públicas, tales como el falseamiento de la contabilidad, documentos o información que deban reflejar la situación económica de una entidad pública cuando ello pueda causar un perjuicio económico.

En definitiva, el objetivo último de iniciativas legislativas como las apuntadas es la implantación de una cultura de transparencia que impone la modernización de la Administración y el incre-

mento de la información y participación ciudadana en los asuntos públicos. Confío en que, sin duda, serán el inicio de un proceso en el que la transparencia dejará de ser un objetivo formal y se convertirá en una realidad consustancial a la actuación material de los poderes públicos.

3.3. *SEGURIDAD JURÍDICA Y ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA*

Si el primer pilar para la construcción de la seguridad jurídica es la existencia de un sistema normativo público, claro, predecible y estable, es igualmente importante que existan instituciones solventes que lo apliquen y ejecuten. En efecto, de poco sirve conocer mis derechos y obligaciones, dentro de un marco armónico y estable, si luego no tengo ninguna garantía de que voy a poder ejercitarlos con éxito y defenderme igualmente con éxito frente a la imposición de obligaciones o cargas que no me corresponden. Por muy buena que sea la ley, sin su correcta aplicación, resulta inservible.

La administración de justicia, es decir, los jueces y tribunales o, de forma resumida, la Justicia (no como concepto sino como institución encargada de administrarla) es, en último término, la garante del Estado de Derecho y de la seguridad jurídica, la encargada de que las normas abstractas se transformen en resoluciones concretas que reconozcan derechos y obligaciones y que amparen la posición de los particulares frente a las pretensiones de otros particulares y al riesgo de arbitrariedad de los poderes públicos.

En mi opinión, las claves para que la Justicia coadyuve de forma eficaz a la seguridad jurídica son las que expongo a continuación.

En primer lugar, se requiere una Justicia independiente. Sin una Justicia imparcial ni hay, ni puede haber seguridad jurídica pues los jueces y tribunales deben estar sometidos exclusivamente al imperio de la ley y sus decisiones deben basarse exclusivamente en el Derecho aplicable, sin presiones ni injerencias de los poderes públicos o de particulares influyentes.



Corresponde a la Justicia aplicar a rajatabla el principio de que todos somos iguales ante la ley y mientras este principio no se garantice plenamente, no existirá seguridad jurídica. Los particulares deben poder confiar (nuevamente la confianza está en el centro de todo el debate) en que cuando se presenten ante un tribunal de justicia, lo único relevante será la adecuación a Derecho de su conducta.

En segundo lugar, se requiere una Justicia de calidad. Esto supone necesariamente contar con un cuerpo de jueces bien preparados, formados y correctamente retribuidos, que cuente con los medios materiales y humanos para desempeñar su labor. El sistema de selección de los jueces y magistrados debe ir en la misma dirección.

Un aspecto que puede contribuir a la mejora de la calidad de la Justicia es el de la especialización de nuestros jueces y magistrados, lo que resulta especialmente relevante ante la complejidad de la normativa actual. La especialización en lo Mercantil, por ejemplo, ha sido un éxito y lo mismo se puede decir de otros órdenes jurisdiccionales, como el contencioso-administrativo y el laboral. A este respecto, una de las especializaciones que se reclama hoy cada vez con más fuerza es la relativa a los delitos contra la Hacienda Pública y el blanqueo de capitales.

También es relevante reorganizar el mapa judicial español. La organización basada en el partido judicial ha quedado anticuada y se va abriendo paso la idea de sustituir el juzgado unipersonal por un tribunal de primera instancia de implantación provincial en el que prime la organización colegiada. Esto también debería redundar en una mejora de la calidad de la Justicia.

En tercer lugar, se debe fomentar la previsibilidad de las decisiones judiciales y, en este sentido, debemos hacer referencia al sistema de recursos y, en particular, a la confiabilidad de las sentencias de primera y segunda instancia, que es un parámetro igualmente vinculado a la calidad de la Justicia.

Pero también debemos hacer referencia a la aplicación estricta de la ley: para gozar de una verdadera seguridad jurídica, la Justicia (como la

Administración) no puede ni debe arrogarse las prerrogativas del poder legislativo, debiendo aplicar el Derecho en sus propios términos y dictar resoluciones que se ajusten a la ley. Un sorprendente ejemplo de lo que ocurre en caso contrario lo encontramos en la exigencia por nuestro Tribunal Supremo de requisitos para la admisión de recursos de casación que no están en la ley. El cambio de criterio del Tribunal Supremo en esta materia (exigiendo en el escrito de preparación el cumplimiento de requisitos que en la ley sólo se exige en el escrito de interposición y, en su virtud, declarando intempestivamente la inadmisión de numerosos de recursos de casación preparados estrictamente conforme a la ley) es una muestra palmaria de lo imprescindible de una actuación judicial ajustada a Derecho para la salvaguarda de la seguridad jurídica.

En cuarto lugar, la Justicia debe actuar a tiempo. Nada hay más cierto que el viejo aforismo de que «la Justicia tardía no es Justicia». Si los inversores no pueden confiar en que verán reconocidos y aplicados sus derechos en un tiempo razonable (podríamos decir en un tiempo «útil»), de nada les servirá estar amparados por un sistema normativo claro, predecible y estable y por una Justicia independiente, imparcial y de calidad. Una sentencia, por muy buena que sea (y, en este caso, por «buena» debemos entender acertada en la aplicación del Derecho), si es tardía, no es capaz de restablecer los perjuicios potencialmente causados por la infracción enjuiciada.

Lamentablemente, en nuestro país la respuesta judicial sigue consumiendo un período de tiempo excesivamente largo y, a este respecto, debemos concienciarnos de que una sociedad avanzada no puede permitirse el lujo de tener una Justicia demasiado lenta.

Por último, la Justicia debe hacer ejecutar lo juzgado. A este respecto, el informe 2011 del Observatorio de la Actividad de la Justicia en España, promovido por la fundación Wolters Kluwer, destaca acertadamente que al usuario de la Justicia no le basta con que se dicte la sentencia que reconoce su derecho, sino que espera que



aquella se lleve a cabo (se ejecute), para obtener así la completa satisfacción del derecho declarado y no sólo en las relaciones entre personas privadas sino igualmente frente a los poderes públicos.

El indicador utilizado por el citado Observatorio (que mide el número de ejecuciones de las resoluciones judiciales firmes que se han llevado a buen fin en relación con el número total que fueron solicitadas) se sitúa en 2011 en un 44,79% (con un empeoramiento del 10,23% con respecto al año anterior), lo que parece insuficiente.

En tiempos de crisis como los que vivimos podemos tener la tentación de pensar que se puede recortar en Justicia. Pero me parece un cálculo erróneo pues el «gasto» en Justicia no es tal, sino que es una inversión. Mejorar o reforzar nuestro sistema judicial es también mejorar en seguridad jurídica y, por lo tanto, favorecer el desarrollo económico y el crecimiento. Invertir en Justicia y, fundamentalmente, mejorar su calidad y favorecer que las resoluciones se dicten en tiempo, es rentable y provechoso para el conjunto de la sociedad.

Como ejemplo de lo que estamos diciendo, cabe señalar que solamente en el Tribunal Supremo la cuantía total de las liquidaciones tributarias en disputa asciende a unos 7.000 millones de euros. Mientras estos litigios no se resuelvan, esos fondos no revierten al circuito económico y no pueden ser utilizados para la inversión productiva.

También parece oportuno avanzar en las técnicas alternativas al pleito judicial, obviamente sin que ello suponga descuidar la modernización de la Justicia, que sigue siendo una prioridad. Tanto la mediación, como el arbitraje, con las debidas garantías, representan una rápida solución jurídica de los conflictos, a la par que permiten aligerar la carga de trabajo que pesa sobre nuestros tribunales.

En este sentido, además de la promulgación del Real Decreto-ley 5/2012, de 5 de marzo, de mediación en asuntos civiles y mercantiles (con el que se pone a disposición de los particulares un mecanismo de resolución de conflictos voluntario, ágil, flexible y económico), el Gobierno ha anunciado nuevas medidas estructurales para el fomento de la

seguridad jurídica y para aportar mayor agilidad y mejorar el funcionamiento de la Justicia, entre las que destacan la presentación de una nueva Ley de Jurisdicción Voluntaria, que pretende contribuir a la mejora del funcionamiento de la Justicia.

3.4. *SEGURIDAD JURÍDICA E INNOVACIÓN Y DESARROLLO*

La consolidación de un modelo económico basado en la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i) –que ha demostrado ser el modelo a seguir en las circunstancias económicas actuales– no depende sólo de una apuesta decidida por la innovación y el desarrollo, sino también de un marco legal en materia de propiedad industrial e intelectual que garantice la recuperación de las inversiones.

Las leyes de propiedad intelectual e industrial premian la creatividad confiriendo al creador derechos de exclusiva sobre su obra (ya se trate de invenciones, diseños, software, etc.). De este modo, durante el período de protección, el titular de los derechos podrá explotar y rentabilizar en exclusiva el fruto de su trabajo intelectual. El principio fundamental que subyace tras las leyes de propiedad intelectual e industrial es precisamente el que John LOCKE formuló en sus tratados sobre el gobierno civil: que toda persona tiene derecho a percibir los frutos de su trabajo; y el objetivo perseguido, incentivar la inversión económica en innovación y creatividad y permitir la recuperación de esas inversiones mediante la concesión de un monopolio temporal.

En España el actual marco legal en materia de propiedad intelectual no ofrece suficiente seguridad jurídica a iniciativas empresariales novedosas que, en jurisdicciones de legislación más flexible (generalmente anglosajonas), cuentan con un mejor respaldo legal. A diferencia de lo que sucede en otros sectores, las empresas tecnológicas no pueden en muchos casos predecir si su negocio será viable (ni, por tanto, si la inversión será acertada). La fragmentación territorial de



las leyes de propiedad intelectual (cada país tiene sus propias leyes y éstas son a veces aplicadas con distinto criterio por jueces pertenecientes a países distintos) dificulta también el lanzamiento de proyectos globales. Productos y servicios que cuentan con una amplia demanda social se ven relegados o frustrados en ocasiones por unas leyes que no se adaptan a la realidad tecnológica.

Frente a la parálisis motivada por esta situación de incertidumbre legal, algunas empresas están empezando a adoptar estrategias «reactivas» y optan por poner en marcha proyectos de viabilidad incierta cuya licitud deberá ser dirimida *a posteriori* en tortuosos procesos judiciales. El método de ensayo y error se ha convertido en el *modus operandi* de muchas de las grandes multinacionales tecnológicas y las ha obligado a ir adaptándose sobre la marcha a los condicionantes legales o judiciales adoptados en cada momento y territorio.

Esta falta de flexibilidad y armonización legal incide también negativamente en la percepción que los ciudadanos tienen de la ley. Así ha sucedido con la piratería digital que no ha merecido el correspondiente reproche social. Prueba de ello es la polémica suscitada en múltiples países, por leyes como la denominada «Ley Sinde-Wert», las estadounidenses «PIPA» y «SOPA» o la francesa «Ley Sarkozy».

La lentitud de los procesos legislativos, en muchos casos motivada por la presión de los *stakeholders*, hace que las leyes lleguen en muchos casos tarde y que se ocupen de regular iniciativas o fenómenos que unas veces son ya inexistentes y otras irrelevantes.

La seguridad jurídica es necesaria para garantizar el desarrollo de la innovación y el sector tecnológico en nuestro país, y esa seguridad jurídica precisa de unas leyes de propiedad intelectual modernas, claras y flexibles. Hacen falta leyes que contengan principios claros y jueces habilitados para interpretar esas leyes y modularlas según el caso concreto. En un entorno global y cambiante unas leyes demasiado exhaustivas, demasiado pendientes de regular cada supuesto concreto, estarán condenadas a la obsolescencia inmediata.

Los derechos de propiedad intelectual e industrial no son absolutos o ilimitados. En un mercado libre los monopolios han de ser excepcionales y estar sometidos a restricciones que hagan posible el ejercicio de otros derechos y libertades fundamentales. La libertad de empresa, el derecho a la información y a la libertad de expresión, la privacidad o el acceso a la cultura, exigen establecer límites a los derechos de propiedad intelectual e industrial. De cómo se articule ese equilibrio entre derechos dependerá el mayor o menor éxito de las políticas de innovación de un país, de su desarrollo tecnológico, científico y artístico.

La protección de los derechos de propiedad intelectual e industrial debe ser certera pero flexible, y no extenderse injustificadamente a usos no comerciales o cuya prohibición frustre la creatividad y la innovación. El ejemplo del *fair use* estadounidense puede ofrecer algunas pautas sobre cuál debe ser el camino a seguir por los legisladores europeos.

En España, el régimen legal de patentes y marcas goza de un elevado grado de armonización con los países la Unión Europea y de una razonable seguridad jurídica. Sin embargo en materia de propiedad intelectual se observan importantes disparidades que están distorsionando el mercado interior. Como establece la Directiva Comunitaria 2001/29 deben evitarse las incoherencias entre las respuestas nacionales a los avances tecnológicos. Sin una armonización a nivel comunitario se puede restringir la libre circulación, dando lugar a una nueva fragmentación del mercado interior. La existencia de diferencias legislativas y la inseguridad jurídica en materia de protección puede impedir las economías de escala para los nuevos productos y servicios protegidos por derechos de autor. Por ello, las directrices de los cambios legales en esta materia deben venir necesariamente de la Unión Europea.

Los principales cambios normativos deberían ir dirigidos a: (i) resolver las dificultades que han surgido con la remuneración por copia privada,



(ii) mejorar la transparencia y funcionamiento de las entidades de gestión, incluyendo la posibilidad de obtener licencias transfronterizas, (iii) flexibilizar el régimen de los límites, y (iv) mejorar la tutela judicial de los derechos de propiedad intelectual.

Todo ello, debería permitir la creación de un entorno más favorable para nuevos modelos de negocio en Internet y una oferta legal digital.

La seguridad jurídica es ciertamente una necesidad, pero en el mundo tecnológico, su consecución es una prioridad que ha de venir necesariamente acompañada por leyes armonizadas, flexibles y una correcta tutela judicial.

3.5. SEGURIDAD JURÍDICA Y GOBIERNO CORPORATIVO

La última clave que quiero avanzar para el fomento de la seguridad jurídica como factor del desarrollo económico la encontramos en el sistema de gobierno corporativo de las empresas. Me parece que está fuera de toda duda que este tema, tan de moda en los últimos tiempos, sobre todo a partir de determinados escándalos empresariales que pusieron de manifiesto prácticas de gestión inadecuadas (caso Enron, por ejemplo) y que han vuelto a resurgir con la crisis internacional de las entidades financieras, que ha puesto en evidencia que los operadores no siempre contaban con los incentivos adecuados para fomentar un crecimiento sostenido y sostenible, es clave para atraer la inversión a nuestra economía.

En efecto, las empresas son el verdadero motor de la economía y la forma en que se gestionan es un factor incuestionable de su éxito y de la viabilidad de un modelo que se basa en la canalización del ahorro de los particulares a las actividades productivas de las empresas a través de los mercados de capitales.

En este ámbito, las normas y prácticas de gobierno corporativo, que se refieren a la forma en que son adoptadas las decisiones en las empresas y a la participación de los socios en las

mismas, así como al régimen de responsabilidad de los gestores y administradores, constituye un factor clave para aumentar la confianza y hacer efectiva la protección de los inversores.

Como destacan los Principios de gobierno corporativo de la OCDE, la existencia de un sistema eficaz de gobierno corporativo contribuye a generar el grado de confianza necesario para el funcionamiento correcto de una economía de mercado y, en consecuencia, el coste de capital se reduce y se incita a las empresas a utilizar sus recursos de forma más eficiente, potenciando así el crecimiento.

Se trata pues de un aspecto absolutamente crítico para la atracción de la inversión a un país. Si el marco jurídico no garantiza un nivel adecuado de protección de los inversores y los gestores no están obligados a actuar de forma leal y transparente con éstos y con los demás grupos de interés, estableciéndose un sistema adecuado de responsabilidad de los administradores (no sólo en cuanto a su planteamiento formal sino, sobre todo, en cuanto a las vías para hacer efectiva dicha responsabilidad), los inversores no encontrarán los incentivos suficientes para invertir su dinero en dichos mercados.

Hoy en día, nadie duda de la relevancia del gobierno corporativo para el buen funcionamiento de los mercados de valores que, en último término, se basan en la confianza que pueden tener los inversores en que sus ahorros van a ser gestionados de una forma adecuada y que los rendimientos que produzcan van a distribuirse de forma equitativa en función de lo apartado por cada uno. Esta confianza la genera el sistema de gobierno corporativo y, en concreto, la forma en la que afronta los conflictos de interés básicos que confluyen en las empresas que apelan al mercado de capitales, esto es, el conflicto entre los *insiders* (los administradores y los socios de control) y los *outsiders* (el capital disperso).

En España, creo que hemos avanzado significativamente en esta materia en los últimos tiempos.



Por un lado tenemos la reforma de la legislación mercantil en materia de deberes y obligaciones de los administradores de las sociedades de capital y de prevención de los conflictos de interés (especificando los deberes de lealtad de los administradores, por ejemplo), que ha sido recogida en el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital, creando un régimen más robusto de responsabilidad de los consejos de administración de nuestras sociedades.

Por otra parte, debemos referirnos al hito de la aprobación del Código Unificado de Buen Gobierno en 2006 por la Comisión Nacional del Mercado de Valores. Este código, que sigue las recomendaciones y tendencias internacionales en la materia, ha sido decisivo en el progreso del buen gobierno corporativo en España y se completa con los mecanismos establecidos para fomentar la transparencia de nuestras sociedades cotizadas y mejorar la información a los distintos grupos de interés (sin información de calidad en tiempo y forma no hay posibilidad real de supervisar la actuación de los gestores). Estos mecanismos (algunos en revisión según el plan de actuación de la CNMV) incluyen el informe anual de gobierno corporativo, el informe sobre retribuciones de los consejeros, la información sobre transacciones con partes vinculadas, etc.

Como señala el informe España 2012 de Spencer Stuart sobre el gobierno corporativo en nuestro país, se constata una evolución muy positiva de las prácticas de gobierno corporativo en España, destacando la incorporación de consejeros independientes y la sustancial mejora en el funcionamiento de los consejos de administración, tanto en términos de transparencia informativa como en cuanto a cantidad de la información facilitada.

Parece claro que España ha progresado en los últimos tiempos en la aplicación de las mejores prácticas en materia de gobierno corporativo, pero es necesario seguir avanzando en esta línea. En un mundo global como el que tenemos, no hay más remedio que homogeneizar nuestras prácticas de gobierno corporativo con las mejores prácticas internacionales y, sobre todo, continuar fomentando un convencimiento real por

parte de las empresas de los beneficios de adoptar un buen gobierno corporativo, como inversión rentable y necesaria para el crecimiento sostenido y la creación de valor.

4. CONCLUSIONES

La seguridad jurídica es un factor clave del progreso, pues está indisolublemente unida a la confianza y sin esta no hay inversión ni, por tanto, desarrollo económico y social.

La seguridad jurídica es, además, una de las preocupaciones principales de los inversores, especialmente de los inversores extranjeros, es el «riesgo país», que tiene mucho que ver con la inseguridad jurídica. Los inversores buscan la seguridad que ofrece un marco jurídico e institucional establece y que garantice los derechos de los particulares y los países que sean capaces de ofrecer mayor seguridad estarán mejor posicionados para atraer las inversiones internacionales.

En nuestro país, a pesar de situarnos entre las economías más desarrolladas del mundo, queda aún mucho por hacer en materia de seguridad jurídica y tenemos mucho margen para mejorar nuestras instituciones.

Cinco son, en mi opinión, las claves que deben considerarse para contar con un marco jurídico e institucional atractivo para las empresas e inversores desde la perspectiva de la seguridad jurídica y son precisamente los ámbitos en los que debemos incidir para mejorar nuestra posición competitiva en esta materia:

- a) El desarrollo normativo: La primera clave para garantizar la seguridad jurídica es, sin duda alguna, la existencia de un sistema normativo que ofrezca las notas de publicidad, calidad y claridad, previsibilidad y estabilidad necesarias para el desarrollo económico.
- b) La actuación de los poderes públicos: Otro elemento clave para alcanzar el objetivo de seguridad jurídica como pilar básico del



desarrollo económico de un país es la existencia de una estructura que garantice la transparencia en la actuación de los poderes públicos y que destierre la arbitrariedad como forma de ejercicio del poder público. Puede que no haya nada más pernicioso para la seguridad y la confianza que la posibilidad de que las Administraciones Públicas ejerzan sus prerrogativas y poderes de forma arbitraria y caprichosa.

- c) La administración de justicia: Junto a un marco legal claro, predecible y estable se requieren instituciones solventes que lo apliquen y ejecuten. En este sentido, se precisa una Justicia independiente, de calidad, que fomente la previsibilidad de las decisiones judiciales, que actúe en tiempo y, finalmente, que haga ejecutar lo juzgado. La inversión en la modernización y mejora de la Justicia es rentable y provechosa para el conjunto de la sociedad.
- d) La investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+i): La consolidación de un modelo económico basado en el I+D+i –que ha demostrado ser el modelo a seguir en las circunstancias económicas actuales– requiere de un marco legal y de instrumentos de tutela en materia de propiedad industrial e intelectual que garanticen la recuperación de las inversiones.
- e) El gobierno corporativo: Finalmente, el marco de gobierno corporativo de las empresas constituye un factor clave para aumentar la confianza y hacer efectiva la protección de los inversores. España ha progresado en los últimos tiempos en la aplicación de las mejores prácticas en materia de gobierno corporativo, pero es necesario seguir avanzando en esta línea y continuar fomentando un convencimiento real por parte de las empresas de los beneficios de adoptar buenas prácticas de gobierno corporativo.



EL BIENESTAR DESPUÉS DE LA CRISIS DEL ESTADO DE BIENESTAR

Mauricio Rojas.

Profesor Adjunto de Historia Económica de la Universidad de Lund (Suecia).

INTRODUCCIÓN

La profunda crisis que estamos atravesando ha impuesto una serie de tareas urgentes para simplemente no naufragar como país. En lo relativo al sector público se trata prioritariamente de reducir su déficit a niveles manejables. Ello exige un considerable esfuerzo de austeridad, con fuertes reacciones sociales y un duro enfrentamiento político como consecuencia. Se trata de un panorama lo suficientemente acuciante y convulso como para que allí se agote el esfuerzo de reforma emprendido. Sin embargo, ello dejaría pendiente todo lo importante, es decir, aquellos problemas de fondo o estructurales que atentan contra la sostenibilidad del bienestar de la población española.

Estos problemas de fondo son muchos y de carácter muy variado. Baste nombrar aquí algunos de los mejor documentados mediante comparaciones internacionales: la baja calidad institucional; universidades que brillan por su ausencia entre las mejores del mundo; un sistema escolar muy costoso y de resultados deficientes; una falta notable de innovación de relevancia internacional; algo tan asombroso como un modelo de crecimiento económico con productividad decreciente.¹ Estos y otros problemas dan testi-

monio de un sistema con una capacidad muy limitada de potenciar el talento de sus ciudadanos y deficiencias graves para generar un crecimiento basado en el conocimiento y la innovación. Todo ello no hace más que subrayar la necesidad imperiosa de una reforma que vaya mucho más allá de los problemas urgentes derivados de la crisis.

Una de las reformas estructurales más indispensables tiene que ver con la estructura y el funcionamiento del Estado de bienestar. Sus amplias funciones lo han convertido en el pilar fundamental del bienestar social de los ciudadanos, pero su importancia no es menor respecto de los sistemas que generan las bases mismas de una economía del talento, el conocimiento y la innovación. Por ello, un Estado de bienestar que no sea capaz de reinventarse ante los nuevos retos presentes y futuros está condenado a convertirse en un lastre decisivo para el conjunto del desarrollo social. Esta es, exactamente, la situación de España en la actualidad.

En este ensayo se propone una agenda de modernización del Estado benefactor² español

¹ Remito a las siguientes comparaciones internacionales. Calidad institucional: World Economic Forum (2012) y Transparency International (2012). Universidades: Times

Higher Education (2012) y QS (2012). Costo escolar: OECD (2012). Resultados escolares: OECD (2012a). Innovación: OECD (2012b). Productividad: OECD (2012c).

² En este texto se usa el concepto de *Estado benefactor* para designar al viejo Estado del bienestar, basado en una relación asimétrica entre Estado y ciudadano, donde el Estado es el actor clave y el ciudadano un mero receptor de los servicios o beneficios que le brinda el Estado.



que implica no solo una drástica remodelación del mismo sino una redefinición de la relación Estado-sociedad civil en la que se funda. Su propósito es lograr un desplazamiento del protagonismo en materias sociales del Estado a la sociedad civil, haciendo del Estado un apoyo y no un sustituto del accionar de los ciudadanos. Lograr este desplazamiento es el norte de los cambios que aquí se propondrán, que no son más que diversas formas de devolverle a la sociedad civil aquel protagonismo que perdió ante la fuerte expansión estatal característica de la segunda mitad del siglo XX. De esta manera se podría construir una sociedad del bienestar mucho más pluralista, descentralizada y flexible, capaz de responder a los desafíos de una era posindustrial y posnacional.

El presente texto comienza con un diagnóstico de los principales problemas estructurales del Estado benefactor, aludiendo a su contexto histórico y a los modelos de organización propios de la sociedad industrial que le dieron forma. Luego se indica la dirección general de las reformas, tomando las transformaciones del Estado de bienestar sueco como punto de referencia. A continuación, se concretiza la agenda de reformas para España usando la escuela como ejemplo. En el apartado final se extraen una serie de conclusiones y recomendaciones de lo anteriormente planteado.

LOS PROBLEMAS DEL ESTADO BENEFACTOR: UN DIAGNÓSTICO

El Estado de bienestar español es una variante de aquel tipo de organización de la protección social y la provisión de servicios básicos que terminó imponiéndose en prácticamente toda Europa occidental y que llegó a ser considerado como un rasgo distintivo del así llamado «modelo social europeo». Sus raíces son antiguas y ya en el siglo XIX surgieron conceptos clásicos como el de Estado social (*Sozialstaat*) en Alemania y Estado providencia (*État-Providence*) en Francia. A

mediados del siglo XX se acuñó en Gran Bretaña el concepto mismo de Estado de bienestar (*Welfare State*),³ pero sus formas más acabadas fueron alcanzadas en los países nórdicos a partir de los años 60 del siglo pasado, con el célebre «modelo sueco» a la cabeza que llevó la presencia estatal a niveles sin precedentes en sociedades democráticas.

Lo característico de todas estas propuestas fue la centralidad del Estado como responsable y organizador fundamental de un amplio sistema de derechos y garantías sociales que debían asegurar el bienestar ciudadano. Su evolución, especialmente a partir de la posguerra, llevó a un tipo de intervención cada vez más amplia en los sistemas del bienestar, que en sus casos más extremos, como el de Suecia, llegó a un exclusivismo estatal casi total respecto de cualquier función de importancia para la seguridad y el bienestar social de su pueblo.

Esta expansión estatal fue un producto típico de sociedades industriales desarrolladas y adoptó por ello las formas organizativas que le eran propias. La sociedad en su conjunto fue concebida como una gran fábrica social, con su centro directivo y planificador en el aparato del Estado.⁴ El resultado fue la construcción de grandes sistemas de servicios públicos que organizativamente replicaban los rasgos distintivos de las industrias de producción en masa, con su centralización jerárquica, sus planificaciones tecnocráticas, sus cadenas de comando de arriba abajo, sus productos estandarizados y el papel pasivo del consumidor, que era el eslabón final de una larga cadena de decisiones. Este tipo de producción en gran escala así como la sociedad cada vez más homogénea que se desarrolló en torno suyo ha

³ Según *The Dictionary of the History of Ideas* (1973) el término fue acuñado en 1941 por William Temple, futuro Arzobispo de Canterbury, para designar al Estado británico en oposición al «*Welfare state*» alemán. Sin embargo, ya antes existía la expresión alemana *Wohlfahrtsstaat* que es su equivalente exacto. Véase Petersen y Pertersen (2011).

⁴ Un excelente estudio de los modelos y las metáforas organizativas del industrialismo es Morgan (1997).



sido denominada fordismo, aludiendo al arquetipo de producción y consumo estandarizado creado por Henry Ford a comienzos del siglo XX. En política social este arquetipo tuvo su réplica en los grandes planes y organizaciones estatales, creando soluciones cada vez más estándar para ciudadanos estándar. Este modelo social fordista alcanzó su zenit en sociedades con Estados centrales más fuertes y poblaciones étnica y culturalmente más homogéneas. En realidades políticas más fragmentadas, como la española, fueron a menudo los gobiernos locales o autonómicos los que asumieron el protagonismo organizativo del modelo fordista.

El criterio dominante en este modelo era la eficiencia e igualdad que podía lograrse mediante las soluciones estándar, pero escondía además una evidente voluntad normativa de parte de las instituciones políticas respecto de la diversidad ciudadana. El ciudadano fue convertido así en receptor de beneficios y servicios modelados desde arriba por las élites políticas y tecnocráticas, sin mayor posibilidad de conformarlos de acuerdo a sus necesidades específicas ni de elegir alternativas a no ser de que dispusiese de un poder adquisitivo relativamente fuerte. La libertad de elección y la diversidad fueron así transformándose en el privilegio de las clases más acomodadas de la sociedad, tal como lo es hoy en España. En el caso de sociedades con Estados benefactores aún más amplios y, por ello, con mayor carga tributaria el privilegio de la libertad de elección quedó reducido a sectores sociales muy exclusivos que podían retener una capacidad económica considerable a pesar de los altísimos impuestos que debían pagar.

Este modelo estatista, jerárquico y homogeneizador puede, evidentemente, ser criticado en razón de las fuertes limitaciones a la libertad ciudadana que imponía, pero es indudable que tuvo su razón de ser y alcanzó logros importantes bajo las condiciones que le vieron nacer. Hoy, eso ya no es así. Desde los años 70 del siglo pasado venimos experimentando una verdadera revolución de los modelos organizativos que asocia, cada vez

con mayor nitidez, la eficiencia a la flexibilidad, la descentralización, la diversificación, las estructuras menos jerárquicas y, sobre todo, la capacidad de darle protagonismo al consumidor. La orientación hacia productos y soluciones homogéneas pertenece hoy al pasado, tal como lo hacen las grandes jerarquías piramidales y las planificaciones centralistas.⁵ El mismo proceso de innovación, antes encerrado en los aparatos tecnocráticos, pasa a depender cada vez más de la interacción con el consumidor, dando origen a lo que se llama «*consumer-driven innovation*».⁶ La «base de la pirámide» fordista, es decir, el trabajador que solo ejecutaba órdenes y el consumidor pasivo, han sido reemplazados por un amplio proceso de empoderamiento tanto del conjunto de los trabajadores como de los consumidores. En suma, las redes y la colaboración fluida a nivel horizontal reemplazan al verticalismo de las organizaciones piramidales. Se pasa así de estructuras organizadas de arriba abajo («*top-down*») a organizaciones en gran medida regidas por el impulso desde abajo («*bottom-up*»)⁷.

Esta transformación organizativa se ha impuesto en el paisaje empresarial global por una simple razón: las firmas que no se renuevan tienden irremediablemente a perder eficiencia, capacidad competitiva y cuotas de mercado frente a aquellas reformadas o nacidas dentro del nuevo paradigma organizativo. Para sobrevivir en el mercado hay que cambiar con rapidez, tal como dramáticamente lo experimentó hace ya varios decenios la industria automotriz estadounidense, arquetipo del viejo fordismo, frente a la devastadora irrupción internacional de las firmas japonesas basadas en el nuevo paradigma organizativo.⁸

⁵ Dos estudios clásicos al respecto son Hammer y Champy (1995), y Reich (1991).

⁶ También conocido como «*user-driven innovation*» e introducido por Eric von Hippel en los años 80. C. K. Prahalad introdujo posteriormente el término asociado de «*co-creation*».

⁷ He desarrollado estos temas en mi libro *Beyond the Welfare State*. Rojas (2001).

⁸ Estudios interesantes al respecto son Womack y otros (1991) y Cusumano (1985).



En el sector público, sin embargo, las cosas han sido muy diferentes. Al tratarse de un sector tradicionalmente no sometido directamente a la presión de la competencia ni dependiente de la libre elección de sus usuarios ha podido mantener modelos organizativos cada vez más anacrónicos y de una eficiencia crecientemente cuestionable. Mientras los ingresos tributarios sean abundantes y la regulación les asegure su posición monopólica o fuertemente privilegiada respecto de sus consumidores cautivos los entes públicos pueden continuar existiendo sin inquietarse mayormente por su eficiencia o por la calidad del producto que entregan. El impacto negativo de sus ineficiencias puede por ello incrementarse y acumularse hasta que, tal como en Suecia a comienzos de los años 90 o en España hoy, una profunda crisis obliga a repensarlo todo. Esta es la maldición clásica de los sistemas planificados y aislados de la competencia: manifiestan sus defectos comparativos cuando el daño ocasionado es ya muy considerable.

Otro problema importante del viejo Estado benefactor tiene que ver con su conformación como sistema nacional y su creciente dificultad, como tal, para adaptarse a una realidad cada vez más globalizada, que supone altos niveles de movilidad para todos los «factores de producción», incluido por cierto su componente humano. Un sistema de bienestar moderno debe dar herramientas a sus ciudadanos para insertarse en la enorme diversidad de la globalización y tener como consideración prioritaria su portabilidad, es decir, la capacidad de facilitar la movilidad internacional. Se trata, por ello, de sistemas cuyo centro no puede estar en lo nacional sino en el ciudadano mismo, con sus necesidades cada vez más diversificadas y sus proyectos de vida que coinciden cada vez menos con las fronteras nacionales o regionales.

Esta diversidad creciente de los proyectos vitales es clave para entender las limitaciones de una oferta de servicios del bienestar homogénea, moldeada desde arriba y pensada en torno a lo nacional. Pero no solo este aspecto es importan-

te. También lo son los impedimentos que los sistemas nacionales ponen a la capacidad de atraer talento foráneo. Piénsese, como ejemplo, en la educación superior española, con sus regulaciones asfixiantes y su abismante mediocridad tan relacionada con su bien documentada endogamia⁹ y sus trabas, formales e informales, para incorporar docentes e investigadores extranjeros de excelencia internacional. El proteccionismo profesional puede ser tan dañino como el comercial y las regulaciones nacionales impiden una movilidad que hoy es vital para jugar en la primera división del conocimiento y la innovación. A esto hay que agregar, particularmente tratándose del Estado benefactor español, las trabas a la movilidad tanto nacional como internacional que el estatus funcional crea. Este estatus es, en sí mismo, sinónimo de inmovilismo y proteccionismo corporativo-nacional, con sus empleos vitalicios y sus criterios de selección estrechamente nacionales.

Estos son algunos de los males y anacronismos más acusados de nuestro sector público y cuando los mismos afectan a sectores tan vitales para el conjunto de nuestro desarrollo como es la educación se transforman en una garantía segura de atraso y falta de sostenibilidad de nuestro bienestar en un mundo donde todo depende de la flexibilidad, la potenciación del talento, la innovación constante, la movilidad y la apertura al mundo. Hoy, simplemente, no es posible el progreso de organizaciones o sociedades que encapsulan a sus integrantes en un medio ambiente protegido de la presión transformadora del desarrollo a escala global. Lamentablemente, el sector público español es sinónimo de ese encapsulamiento tan contraproducente.

En suma, prescindiendo de los problemas relacionados con su tamaño, gasto excesivo y promesas ilusorias podemos ver que el Estado de bienestar tal como lo conocemos en España ado-

⁹ Véanse, por ejemplo, los datos entregados en Cruz-Castro y otros (2006). Interesantes reflexiones sobre la educación universitaria española se encuentran en Enkvist (2011).



lece de problemas de estructura no solo serios sino que se van agravando al progresar la globalización y la revolución organizacional propia de la era de la información.

A partir de este diagnóstico podemos deducir tanto el derrotero como la metodología que la reforma del Estado benefactor debe seguir. Lo que hace falta es una ola de transformación e innovación que parta de la interacción de dos fuerzas propulsoras del cambio, una que actúe desde el lado de la demanda y otra desde el de la oferta de los servicios públicamente garantizados. Tenemos, por el lado de la demanda, la libertad ciudadana de elección. Esta libertad de elección debe ser incluyente y equitativa, asegurándoles a todos los ciudadanos el acceso a los servicios del bienestar mediante una garantía de financiamiento público total o parcial, que puede realizarse mediante bonos del bienestar u otros mecanismos parecidos. Por el lado de la oferta tenemos la ruptura de los monopolios públicos de gestión. Esta es una condición *sine qua non* para que la libertad de elección sea real y tenga un verdadero impacto sobre la conformación de los servicios ofrecidos. Para ello debe abrirse la provisión de los mismos a una oferta plural bajo un régimen de libertad de emprendimiento y competencia. Ello exige, a su vez, una significativa desregulación de la provisión de servicios garantizados públicamente a fin de que su oferta pueda diversificarse y adecuarse a una demanda ciudadana cada vez más polifacética.

En otras palabras, invertir la relación Estado-sociedad civil no solo es el propósito de la transformación del Estado de bienestar sino también su herramienta imprescindible. La función fundamental del Estado debe ser fomentar, apoyar y regular este proceso, garantizando mediante su apoyo financiero el acceso de todos los ciudadanos a los servicios del bienestar. Esto implica una reducción notable de algunas funciones del Estado actual, pero también el aumento de otras, en particular aquellas relacionadas con el control de calidad de los servicios ofertados y la existencia de una transparencia que permita al ciudadano

hacer una elección informada de los servicios que demanda. Por último, esto requiere afrontar el tema del funcionariado ya que los puestos de trabajo en los servicios garantizados públicamente solo deben depender de la demanda ciudadana y del dinero que esta demanda lleva consigo gracias al respaldo de, por ejemplo, los bonos del bienestar y los aportes propios cuando el copago sea pertinente.

Este tipo de reforma puede parecer utópico y sin duda que implica una transformación que de lejos rebasa el marco de nuestro actual debate sobre el Estado de bienestar. Sin embargo, existen ya ejemplos de que todo ello es posible sin menoscabar la eficiencia ni la equidad, sino por el contrario. Este es el camino que, por ejemplo, Suecia emprendió para salir de su profunda crisis de comienzos de los años 90, pasando así de ser el modelo del viejo Estado benefactor a ser el paradigma de la reforma del mismo. Menciono esto no solo por ser una muestra de que sí se puede sino también porque el derrotero de reforma que aquí se trazará está profundamente influenciado por la experiencia de Suecia que por ello paso a resumir brevemente.¹⁰

HACIA UN PARADIGMA DE REFORMA DEL ESTADO DE BIENESTAR: EL EJEMPLO SUECO

Suecia emprendió la transformación de su gran Estado benefactor en plena crisis de comienzos de los años 90¹¹ y esta transformación continúa aún hoy, profundizándose y abarcando nuevas

¹⁰ Sobre el modelo sueco y sus cambios puede consultarse mi libro *Reinventar el Estado del bienestar - La experiencia de Suecia*. Rojas (2010).

¹¹ Esta crisis, que arreció entre 1991 y 1993 pero cuyos efectos se hicieron sentir hasta mucho después, tuvo diversos componentes, entre ellos el impacto de la recesión internacional de comienzos de los 90. Tal como la crisis española actual, pronto se transformó en una profunda crisis de las finanzas públicas, poniendo de manifiesto la extrema vulnerabilidad fiscal del país. En tres años se perdió más del 10% de los empleos, el gasto fiscal superó el 70% del PIB y el déficit fiscal llegó a más del 11% del PIB.



áreas. Este esfuerzo reformista tuvo el gran mérito de abordar lo urgente y lo importante a la vez, es decir, la situación fiscal apremiante y la necesidad de un gran esfuerzo de austeridad no fueron obstáculo para dar inicio a un profundo cambio estructural del Estado benefactor. Este segundo aspecto es el que aquí nos interesa y se ha desarrollado con mucha perseverancia desde inicios de los 90 por gobiernos tanto de derecha como de izquierda, continuidad que indudablemente ha sido clave para el éxito de las reformas modernizadoras. Esto presupone un consenso básico sobre el diagnóstico, cosa que se dio en Suecia a partir de su consabido realismo y pragmatismo. Este consenso sumó, además, a los actores sociales fundamentales, en especial a los sindicatos, asegurando de esta manera no solo la mantención sino incluso un incremento muy llamativo de la tradicional paz social propia de las sociedades escandinavas.¹² Este espíritu de realismo y consenso es, sin duda, un hecho diferencial difícilmente reproducible, en especial en sociedades como la española con su inveterada tendencia a la división, la crispación y el ideologismo. Por último, la inexistencia, salvo contadas excepciones, de aquel tipo de funcionario vitalicio que conocemos en España facilitó enormemente la transición hacia una oferta plural y competitiva de los servicios garantizados públicamente.¹³

Las líneas maestras de la reforma han sido las siguientes:

¹² Para que se tenga una idea más exacta de los niveles de paz social baste decir que el promedio de huelgas de 1991 a 2006, período de la gran crisis y luego del inicio de las reformas, fue de apenas 13 por año, lo que contrasta fuertemente con el período anterior (1975-1990) donde el promedio de huelgas fue diez veces mayor o de 128 por año. En suma, la crisis y la necesidad de profundos cambios fue el acicate de una paz social casi nunca antes vista. La última huelga general de la historia sueca se llevó a cabo en 1980. Por su parte, España ha vivido 11 huelgas generales desde 1981 en adelante.

¹³ En Suecia los empleados públicos se rigen por la misma legislación laboral que el resto de la fuerza de trabajo. La categoría funcional con un estatus laboral diferencial está reservada para ciertos cargos muy específicos (por ejemplo, jueces y oficiales de las fuerzas armadas).

1. Pasar de la gestión pública a la responsabilidad pública, redefiniendo así la esencia misma del Estado de bienestar que deja de decirlo, hacerlo y financiarlo todo para transformarse en el garante de que a nadie le falte una cierta gama de servicios vitales para asegurar la igualdad de oportunidades entre sus ciudadanos. Esta redefinición de la función fundamental del Estado de bienestar es la clave de todo el proceso de cambio emprendido ya que rompe la equiparación tradicional de la responsabilidad y la gestión públicas. De hecho, la gestión misma ha pasado a ser una cuestión de eficiencia, calidad y elección ciudadana.

2. Romper el monopolio público sobre los servicios del bienestar abriéndose a un pluralismo de proveedores y a un régimen de competencia entre ellos, incluyendo irrestrictamente a empresas con ánimo de lucro. Esta competencia, además, se realiza por ley en igualdad de condiciones, ya que los proveedores privados deben recibir la misma financiación y se rigen por las mismas reglas básicas que los públicos. La función fundamental de lo público, fuera de asegurar la existencia misma de los servicios y respaldar financieramente la demanda ciudadana, es la de controlar la calidad de los servicios ofertados en un sistema que no pone límites ni cuotas al establecimiento de nuevos proveedores¹⁴ siempre que cumplan las reglas de calidad exigidas y se atengan a otras regulaciones básicas, como la prohibición de realizar cobros extras o discriminar entre los demandantes de un servicio.

3. Reemplazar la asignación administrativa por la libre elección y el empoderamiento ciudadano, mediante un sistema de bonos del bienestar o haciendo, más en general, que el dinero siga la elección del ciudadano. Esta financiación es la misma independientemente

¹⁴ Una excepción muy importante a esto es la atención hospitalaria, en la que la cooperación público-privada se organiza bajo la forma de licitaciones de los establecimientos hospitalarios. Esto no excluye, por cierto, la libertad ciudadana de elección en este sector.



del tipo de proveedor que el ciudadano elija. Los bonos del bienestar o el pago por servicio ofertado toman en consideración una serie de variables para asegurar una verdadera igualdad de oportunidades. Por ejemplo, existen suplementos por situaciones de vulnerabilidad en la educación o capitación diferenciada en la sanidad dependiendo de la edad del paciente y otras circunstancias parecidas. Es importante señalar que se asegura una libertad de elección igualitaria al prohibir, taxativamente, cualquier cobro extra que encarezca la prestación de que se trate respecto de la oferta de las entidades de gestión pública. Esto implica una plena gratuidad en la educación y copago igual en casi todo el resto de los servicios prestados.

4. Pasar de la opacidad a la transparencia, dándole al ciudadano plena información sobre los resultados y grados de satisfacción de los diversos servicios ofertados por los diversos proveedores, públicos o privados. Esto es fundamental para que la demanda ciudadana sea informada y ha sido uno de los aspectos de la reforma más resistidos tanto por las profesiones involucradas como por las instituciones que proveen un servicio dado. Hoy existen amplias guías informativas para facilitar la libertad de elección y, además, diversas formas para darles publicidad y defender las reclamaciones ciudadanas, entre ellas mediante diversos tipos de *ombudsmän*.

Por lo general, estos cambios no fueron implantados de una sola vez, sino que fueron el resultado de un proceso inicial de experimentación regional o local que luego se consolidó mediante leyes de alcance nacional. Esto hace que la implantación de las reformas sea muy dispar en diversas zonas del país. Una clara excepción a ello fue la introducción pionera del bono escolar (comúnmente llamado «paga escolar» o «*skolpeng*» en Suecia), establecido por ley en 1992 para toda la educación básica y en 1993 para la secundaria.

El tema del lucro ha sido uno de los más debatidos, pero nunca se ha alterado el criterio de permitirlo sin restricción ya que de manera alguna

incrementa los costos para el erario público ni está relacionado con cobros adicionales o discriminación entre los usuarios. En suma, se ha entendido que el lucro privado no es más que un reflejo de la ineficiencia de los productores públicos aún existentes, cuya financiación es la que establece los baremos de los bonos del bienestar u otros pagos similares, y funciona por ello como un acicate para la introducción de nuevos cambios a favor de una mayor eficiencia de todo el sistema.

La transformación más evidente que las reformas han producido es una amplia irrupción tanto de la diversidad en los servicios ofertados como de los proveedores privados en detrimento de la homogeneidad previa y la gestión pública directa. Así, por ejemplo, en la Región de Estocolmo, que ha sido pionera en las reformas, dos terceras partes de los centros de atención sanitaria primaria de responsabilidad pública que existían el año 2011 estaban gestionados por proveedores privados, generalmente con fines de lucro.¹⁵ A su vez, en la Ciudad de Estocolmo los proveedores privados prestaban el 52% de la asistencia y cuidado de mayores. En cuanto a la escuela, el 35% de toda la oferta a nivel básico y secundario era cubierta por centros de gestión privada y más de la mitad de los jóvenes de la ciudad asistía a institutos secundarios gestionados privadamente, muchos de ellos de propiedad de grandes consorcios educacionales.¹⁶

Por su parte, las mediciones de calidad y satisfacción no muestran ningún indicador general negativo, más bien por el contrario, especialmente respecto de los servicios prestados por los proveedores privados.¹⁷ Esto se produce

¹⁵ Konsumentverket (2011).

¹⁶ Stockholms Stad (2012).

¹⁷ Sin embargo, sí se han producido casos, especialmente en el cuidado de mayores, de prestación de servicios a niveles inaceptables. Estos casos han sido muy publicitados pero cabe recalcar que ninguna investigación comparativa más general ha mostrado la existencia de un peor nivel de servicios de parte de los proveedores privados. Más aún, lo contrario ha sido la regla, lo que lógicamente explica el flujo creciente de ciudadanos que voluntariamente demandan los servicios de estos proveedores.



además, dentro del marco de una notable contracción del peso relativo del gasto público, que se ha reducido desde niveles de más del 60% del PIB a fines de los años 80 (llegando a un tope en 1993 con alrededor del 71%) a un nivel actual inferior al 50%.

Ahora bien, estos cambios no solo han transformado la estructura de las funciones públicas sino que, además, nos muestran una metodología para hacerlo. Esto es de una importancia capital y merece por ello subrayarse. En la perspectiva tradicional, propia de la gran ingeniería social que fue parte consustancial del viejo Estado benefactor, los cambios se llevan a cabo a través de grandes reformas organizativas elaboradas y ejecutadas desde arriba, desde los centros políticos de decisión y sus aparatos tecno-burocráticos, con la finalidad de *darles* a los ciudadanos unos servicios mejores y más eficientes. En este caso, se trata exactamente de lo contrario, es decir, de posibilitar un cambio impulsado desde abajo, desde la iniciativa ciudadana y la sociedad civil. Por ello, lo que el Estado hizo fue crear un marco legal que posibilitase la transformación y poner recursos a disposición de los ciudadanos para que, con sus decisiones, orientasen la dirección y las formas concretas del cambio.

Tanto la velocidad de la implantación de nuevas alternativas escolares, sanitarias o de atención a mayores, entre otras, como sus formas concretas no han surgido de un Gran Plan que hubiese propuesto ciertas metas cuantitativas o cualitativas al respecto. Lo que se ha hecho en Suecia es posibilitar la libre elección ciudadana y el libre establecimiento de proveedores en una situación de plena competencia. A partir de ello ha sido la demanda efectiva de los ciudadanos por unos u otros servicios la que, tal como en cualquier situación propia de mercados abiertos y competitivos, ha determinado el ritmo y la orientación del cambio. Por ello es que la intensidad de los cambios varía ostensiblemente entre diversas regiones de Suecia, siendo particularmente notable en regiones como la de Estocolmo donde el marco

legal ha sido modificado tempranamente y donde, además, existe una masa crítica de población como para incentivar un alto dinamismo competitivo.

En suma, la experiencia de Suecia nos indica que el Estado de bienestar del futuro deberá sobre todo ser un *Estado posibilitador* de la iniciativa ciudadana y no su sustituto, como ha tendido a serlo hasta ahora. De esta manera, el Estado se pone al servicio de la sociedad y no a la inversa. Con ello se rompen las tendencias organizativas básicas de la sociedad industrial dando paso al pluralismo y la descentralización, que son los frutos necesarios del empoderamiento ciudadano en una época de creciente diversidad.

LOS RETOS DE ESPAÑA: EL EJEMPLO DE LA ESCUELA

En el caso español la reforma del Estado benefactor deberá afrontar una serie de retos que son comunes a toda su organización, bien ejemplificados por la existencia del funcionariado con empleos vitalicios, lo que, sin duda, será la mayor traba a un proceso de cambio con rasgos similares al emprendido en Suecia. La falta de consenso político así como la resistencia de los sindicatos mayoritarios serán también obstáculos que surgirán por doquier y que crearán unas condiciones muy distintas a aquellos notables niveles de paz social y continuidad que han caracterizado las transformaciones emprendidas en Suecia. Sin embargo, más allá de estos temas generales cada área o sector del bienestar presenta una serie de retos específicos para llevar a cabo su reforma. Ante la imposibilidad en este contexto de adentrarse en cada problemática particular se ha elegido un sector, el de la escuela, para desarrollar de manera más concreta la agenda reformista y discutir algunos de los retos más importantes que se deben encarar.

Una transformación del sistema público de enseñanza obligatoria de España afrontaría siete grandes tareas con sus dificultades respectivas.



Veámoslas una por una con cierto detalle, especialmente en lo referente a los serios retos que ellas plantean. De no hacerlo así se caería en una especie de utopismo sin la más mínima posibilidad de plasmarse en la realidad.

1. CREAR UNA PLENA LIBERTAD DE ELECCIÓN CIUDADANA MEDIANTE EL BONO ESCOLAR

La libertad de elección es, como ya se ha indicado, el primer pilar de toda reforma modernizadora del Estado de bienestar ya que empodera a los ciudadanos transformándolos, a través de su demanda, en los protagonistas y rectores centrales del cambio. De esta manera se les da no solo el derecho a elegir escuela sino, además, el poder de decidir de hecho qué centros educativos podrán existir y cuáles deberán desaparecer. La introducción de un bono escolar que cubra plenamente, para evitar toda discriminación socioeconómica, el costo de la educación obligatoria y que excluya todo cobro adicional, es la forma más eficiente y equitativa de lograr la implantación universal de la libertad de elegir escuela.

El bono escolar, para cumplir verdaderamente con su función, debe brindarles condiciones de real igualdad a todos los centros educativos, ya sean estos de gestión pública o privada. Su monto debe por ello ser equivalente al costo total real por alumno en las escuelas de gestión pública. Por otra parte, para que el sistema de bono escolar sea equitativo debe tomar en consideración el costo muy dispar del esfuerzo educacional dependiendo de las características socio-económicas del alumnado. Esto puede hacerse, como en Suecia, a través de un subsidio de igualdad de oportunidades que complemente el monto de un vale escolar básico que refleja el costo medio del alumnado. El monto del suplemento de igualdad de oportunidades debería también ser utilizado para crear fuertes incentivos que fomenten la orientación de la nueva oferta educacional hacia zonas de exclusión o vulnerabilidad social, que

son las que más requieren una renovación educacional y escuelas capaces de atraer, con mejores salarios y proyectos educativos innovadores, a los mejores docentes. De esta manera se establece un importante elemento de redistribución de recursos económicos y capital humano, que refuerza el carácter solidario del sistema y vitaliza la cohesión social.

Las implicaciones de la introducción del bono escolar son muy amplias y conllevan retos que no siempre son de fácil solución. En este contexto me limitaré a tratar aquel aspecto que a mi parecer es el más crítico en una situación de fuerte estrechez económica como la actual. Se trata del significativo costo adicional que el nuevo sistema implicaría respecto del actual sistema de escuelas concertadas, que solo reciben una subvención equivalente a una parte del costo educacional público. Diversos cálculos muestran un déficit real de financiamiento de las escuelas concertadas en torno al 50% respecto del costo de las escuelas públicas.¹⁸ Tomando como base las transferencias y subvenciones a centros concertados para el año 2010, estaríamos frente a un déficit de unos 6.000 millones de euros.¹⁹ Este sería el costo mínimo de la implantación plena de un sistema de bono escolar como el propuesto y esto sin considerar un cierto trasvase de alumnos desde la educación privada no concertada al hacerse más atractivos los centros escolares públicos de gestión privada. Además, el incremento previsible de la demanda de alternativas educativas no gestionadas por el sector público acompañado por la dificultad de reducir la plantilla de funcionarios plantearía desafíos fiscales aún mayores. En todo esto, la situación de Suecia era radicalmente diferente, ya que la reforma parte

¹⁸ Esta es la proporción indicada por diversas asociaciones de gestores de escuelas concertadas. Según la FERECCECA y EyG, que agrupa más de 2.000 centros educativos católicos, en 2009 el coste medio de un alumno en la enseñanza pública no universitaria era de 6.187 euros mientras que la subvención a las escuelas concertadas era de 3.026 euros por alumno. Véase Escuelas Católicas (2012).

¹⁹ Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012).



de un sistema en que prácticamente todos los alumnos asistían a escuelas públicas y el sector público dispone de la flexibilidad laboral necesaria para adaptarse con rapidez al tamaño de la demanda real de sus servicios. Esto hizo que la reforma sueca no redundase en una presión fiscal incrementada.

El problema fiscal recién planteado ilustra, más allá de la resistencia sindical o política al cambio, el tipo de serias dificultades que una reforma del Estado de bienestar debe afrontar ya que sin una respuesta muy concreta a las mismas el camino hacia los cambios se hace intransitable. En el caso recién expuesto pueden esbozarse diversas soluciones, pero todas ellas presentan dilemas o dificultades importantes. Ante todo, cabe apuntar que el aumento liso y llano del gasto fiscal no es una opción hoy posible, ni lo será al menos en el mediano plazo. Una alternativa viable pero muy dolorosa es la redistribución del gasto fiscal. Así, por ejemplo, dentro del mismo sector educacional se podría priorizar el esfuerzo en la enseñanza obligatoria, dejando que el costo de las enseñanzas no obligatorias en grado creciente recayese directamente sobre sus usuarios.²⁰ Otra alternativa viable, que por cierto se puede combinar con la anterior, es la introducción gradual del bono plenamente financiado. En este caso, durante una primera fase se limitaría el número de familias con derecho a acceder al bono completo de acuerdo al nivel del ingreso familiar. Esto implicaría que más allá de cierto umbral de ingresos el monto del bono recibido disminuiría, debiendo los padres cubrir la diferencia de manera que la escuela elegida recibiera siempre la misma cantidad y se mantenga así la igualdad de condiciones económicas entre las nuevas escuelas y las públicas. De esta manera, y esto es fundamental desde el punto de vista de la equidad, ningún educando se vería excluido de

la libre elección en razón de sus circunstancias económicas.

2. ESTABLECER LA LIBERTAD DE CREACIÓN DE CENTROS DE ENSEÑANZA

El segundo pilar de la reforma, sin el cual la libertad de elección se hace ilusoria, es la libre creación de centros de enseñanza con acceso al sistema de bono escolar, siempre que cumplan con las líneas generales del plan nacional escolar y acrediten su solvencia económica y profesional. La libertad de emprendimiento es la base de todo mercado sano y dinámico, que presione constantemente a sus participantes a ser más eficientes y adaptarse de mejor manera a la demanda. La experiencia de Suecia habla claramente a favor de una libertad de emprendimiento que no le cierre el paso a las entidades con ánimo de lucro, entendiéndose que es muy deseable atraer la mayor cantidad posible de inversión y capacidad emprendedora hacia el sector educacional. En Suecia, la cuestión de si la escuela es de gestión pública o privada o si tiene o no fines de lucro se ha hecho irrelevante para padres y educandos, siendo sustituida por la única pregunta relevante en este contexto: si el centro educativo responde a sus necesidades y obtiene buenos resultados.

3. DAR LIBERTAD A TODAS LAS ESCUELAS DE PERFILAR SU OFERTA EDUCACIONAL

La libertad de establecer centros de enseñanza que compitan entre sí no tiene mucho sentido sino va acompañada por la libertad de crear una oferta educacional diversificada. Si las nuevas escuelas son una mera copia de las ya existentes podríamos ganar en eficiencia pero perderíamos lo esencial, que es ese gran laboratorio de innovación que se crea cuando hacemos posible el empoderamiento ciudadano y la diferenciación de la oferta. Esto implica, sin embargo, lograr un justo equilibrio entre las exigencias comunes del

²⁰ Este desplazamiento del costo a los usuarios supondría, para no privar a muchos españoles de su acceso a la educación post-obligatoria, la creación de un amplio sistema de préstamos educacionales con aval público.



plan nacional, que son la base de un sistema que no termine difuminándose en una multitud de minisistemas sin mayor coherencia ni puntos comunes entre sí, y el espacio de libertad que debe existir para permitir una sana competencia entre las escuelas. Esto puede parecer complejo pero, en el fondo, no es muy distinto de la regulación de, por ejemplo, la producción de coches donde combinamos una serie de estándares vitales de calidad y seguridad que todo productor debe cumplir con su libertad de darle a su producto una forma y calidades diferenciales con el propósito de hacerlo más atractivo.

Lo que en España complica radicalmente este asunto, y esta es otra diferencia fundamental con Suecia, es el tira y afloja competencial entre gobierno central y autonomías. Esto ha llevado a olas de descentralización y fragmentación que luego dan pábulo a reacciones centralizadoras y homogeneizadoras, como bien se refleja en la reciente propuesta de Ley de Mejora de la Calidad Educativa (LOMCE). Esta lucha es absolutamente destructiva y deja de lado los intereses concretos del ciudadano que, mayoritariamente, poco tienen que ver con este tipo de luchas de poder. El ciudadano de hoy, y más aún el del mañana, necesita de una oferta educacional cada vez más diversificada y ello solo se puede obtener ampliando sustancialmente la libertad de los centros educativos de perfilar su oferta. La única manera de afrontar este dilema español tan nocivo es, como se propone más adelante, despolitizar la educación.

La libertad de que estamos hablando debe necesariamente extenderse a los centros de gestión pública a fin de no perjudicarlos en su capacidad de competir, atraer alumnos y, por ello, de subsistir. Es por eso que sus administradores deben recibir amplias facultades para perfilar su escuela y disponer de su presupuesto de manera flexible y creativa. Esto es lo que en gran parte se ha hecho en Suecia y ha sido el eje de una significativa renovación de las escuelas públicas. Lo ideal sería convertir a cada centro o grupo de centros públicos de enseñanza en entes gestionados autónomamente, con capacidad no sólo de

crear su propio perfil educativo sino también de generar un superávit invertible en, por ejemplo, mejores salarios para su personal. Esto vendría a aumentar la capacidad de atraer pedagogos de primera calidad y acordes con el proyecto educacional que caracteriza y le da su ventaja competitiva a la escuela de que se trate. Esta libertad debe también incluir la libertad de la dirección de las escuelas públicas de renovar su personal y establecer salarios diferenciados, directamente relacionados con la excelencia de los profesores.

4. *DESFUNCIÓN LA EDUCACIÓN*

Para que lo anterior sea posible debe enfrentarse el hueso más duro de roer de una reforma como la planteada: el funcionariado. La premisa de toda la reforma llevada a cabo en Suecia fue la existencia de un mercado de trabajo homogéneo, en el cual los trabajadores del sector público no tenían el privilegio del empleo vitalicio ni estaban sometidos a las rigideces salariales y otras propias del estatus de funcionario. Ello hizo posible, sin mayor resistencia sindical, una reestructuración del sector educacional que implicó, y va a seguir implicando, una gran movilidad ocupacional que incluye, como elemento esencial, el cierre de escuelas públicas y el paso de muchos profesores de las escuelas municipales a nuevas escuelas que les dan empleo o que son creadas por ellos mismos. Esta movilidad es esencial no sólo por la reestructuración de la oferta educacional implícita en la reforma sino, además, para permitir que las escuelas renueven su plantilla de manera más acorde con sus proyectos educacionales diferenciados. Igualmente importante es, como ya se dijo, una flexibilización salarial que le permita a las diferentes escuelas competir por captar a los mejores docentes desde el punto de vista de sus proyectos educacionales.

La dificultad de llevar a cabo cambios de tal magnitud es evidente. No existen, ni existirán a mediano plazo, condiciones sociales y políticas para plantearse realísticamente la abolición lisa y



llana del funcionariado. Por ello se deben elaborar vías de transición, donde el abandono del estatus de funcionario sea optativo y se creen importantes estímulos económicos a pasar a formar parte del mercado laboral normal. La creación, por ejemplo, de escuelas gestionadas por los mismos docentes que abandonen el estatus de funcionario debería ser potenciada, brindando un fuerte apoyo financiero y profesional a la creación de ese tipo de centros. También se debería apostar por una especie de «*charter school*»,²¹ en las que, a condición de abandonar la calidad de funcionarios, se delega la gestión del centro a su personal con amplia autonomía y posibilidades de retener, para beneficio propio, el excedente económico generado por una buena gestión. En fin, durante un período transitorio se requerirá de una gran flexibilidad hasta que la mayoría de los mismos profesores-funcionarios entienda que existen alternativas más satisfactorias profesional y económicamente que la función pública.

5. ESTABLECER SISTEMAS DE INFORMACIÓN TRANSPARENTES Y EVITAR LA DISCRIMINACIÓN EN LA SELECCIÓN DEL ALUMNADO

La libertad de elección supone dos elementos complementarios sin los cuales es difícil ejercerla. El primero es la creación de sistemas transparentes y confiables de información que permitan establecer comparaciones relevantes en una oferta educativa que será cada vez más diversa. El segundo es tener acceso a toda la oferta educativa mediante un proceso de selección que no

discrimine a los educandos por motivos ajenos a sus méritos y aptitudes. La escuela de responsabilidad pública debe estar abierta a todos los educandos y de ninguna manera deben admitirse criterios de selección que apelen a las condiciones socioeconómicas de los postulantes, a su etnicidad, origen o al tipo de familia del que provienen. En este sentido se debe abrir un diálogo con aquellas escuelas de inspiración confesional que planteen que la adscripción a una determinada fe o religión es parte fundamental de su proyecto educativo a fin de poder compatibilizar la apertura de las mismas a todo educando con los aspectos legítimamente confesionales del centro de enseñanza en cuestión. Este es un difícil equilibrio, en el cual el principio de la accesibilidad universal de los servicios de responsabilidad pública puede chocar con la libertad de elegir una escuela que solamente acepte a quienes compartan una determinada creencia o forma de ver el mundo. La solución que en Suecia se le ha dado a este dilema es aceptar escuelas de carácter confesional pero exigir que estén abiertas a todos los alumnos independientemente de su adscripción religiosa y separar los momentos educativos obligatorios, que deben ser aconfesionales, de las actividades propiamente confesionales que deben realizarse fuera del horario normal de clases.

6. ESTABLECER UN SISTEMA NACIONAL RIGUROSO DE CERTIFICACIÓN Y CONTROL DE CALIDAD

Toda libertad requiere de una regulación para no desvirtuarse y transformarse en libertinaje. Esto es esencial en el sistema educativo y por ello la autorización para gestionar un centro de enseñanza debe estar en manos de un organismo nacional independiente del gobierno de turno que, prescindiendo de los intereses localistas, establezca los criterios de calidad y solvencia que toda escuela debe cumplir para ser autorizada. También las escuelas públicas deben atenerse a esta supervi-

²¹ *Charter school* es el nombre de las escuelas públicas de Estados Unidos que reciben (en su «carta» o «*charter*» fundacional) una gran autonomía y libertad de conformar su perfil formativo. Funcionan en gran medida como empresas independientes gestionadas por el personal o por asociaciones de padres. La idea, proveniente del profesor Ray Budde, fue adoptada en 1988 por el presidente de la Federación Americana de Profesores, Albert Shanker. La primera *charter school* fue abierta en 1991 en Minnesota. Desde entonces se han creado más de 5.000 escuelas de este tipo en Estados Unidos.



sión, que debe incluir la realización periódica de exámenes nacionales que, tomando en consideración las características del alumnado, establezcan niveles mínimos de rendimiento para que la escuela, ya sea de gestión pública o privada, mantenga su autorización. Junto a esos mínimos de rendimiento deben establecerse los pasos que lleven al cierre de un centro determinado si durante un cierto lapso de tiempo mantiene rendimientos deficientes. Simultáneamente debe establecerse un bono o premio de excelencia para aquellas escuelas que, habiendo ponderando las características de su alumnado, sobrepasen notablemente los niveles de rendimiento educacional medio.

Estos son, sin duda, cambios mayores en la forma de relacionarse con la prestación de servicios públicos los que, a diferencia de los privados, habitualmente no comportan consecuencias sensibles por el resultado logrado. Esto debe cambiar radicalmente, poniendo el acento en lo que se obtiene con el gasto público y no en el gasto en sí. En un sistema educacional reformado el personal y los directivos de las escuelas deben saber que de su eficiencia y excelencia así como de las preferencias de los ciudadanos dependerán la continuidad de su trabajo y el monto de sus remuneraciones. Esta conexión directa y palpable entre lo que se hace y las consecuencias de hacerlo bien o mal es la base de todo sistema que aspire a un mejoramiento constante de sus resultados y no debe estar ajeno a un sector tan importante para los individuos y la sociedad en su conjunto como es la educación.

7. LIBERAR LA ESCUELA DEL INTERVENCIONISMO POLÍTICO

La maldición de todo sistema escolar es el estar al servicio de objetivos políticos particularistas que tratan de usarlo para promover sus intereses o ideas en detrimento de la libertad de los padres y educandos de elegir la educación que más se adecue a sus necesidades y preferencias. Este es un riesgo más que evidente en una España que

ha dado a sus autonomías un gran poder sobre la educación. Es por ello que vemos, por ejemplo, como en partes de España se impide de hecho que se elija el castellano como lengua preferente de la enseñanza contra la voluntad de los padres y los educandos y a pesar de ser la lengua oficial común del país. Un sistema que afirma la libertad de los individuos no puede permitir este tipo de tropelías en nombre de nacionalismos o particularismos que quieren hacer de la escuela pública su proyecto y no el de los ciudadanos. Es por ello que es esencial que un nuevo sistema educacional sea regulado a nivel nacional por normas comunes básicas válidas en todo el país que, a su vez, dejen un amplio margen de libertad a los centros para darse un perfil educativo propio. Fuera del establecimiento de estas normas comunes no debe haber más intervención política, ya sea nacional, autonómica o local, en los contenidos y formas de la enseñanza. Esta liberación de la injerencia política sería, en las condiciones españolas, una de las vigas maestras de una reforma para crear una educación al servicio de los ciudadanos y no de sus elites políticas.

Esta despolitización de la enseñanza es también fundamental si se debilitase o se llegase a abolir el funcionariado, ya que esta sería la única forma efectiva de prevenir eventuales atropellos de parte de las elites políticas a fin de eliminar a quienes no compartan sus ideas y poner, en su lugar, a su adictos o, simplemente, a sus amigos. Para evitar esas tropelías se creó el funcionariado y no se trata de salir del fuego para caer a las brazas. La reforma no solo de la enseñanza sino de todos los servicios públicos exige como medida absolutamente indispensable limitar la injerencia política directa en lo que debe regirse por criterios profesionales y subsistir por el favor de la libre elección ciudadana y no por el favoritismo político.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Resumamos las conclusiones de este estudio que, a su vez, pueden servir como recomendaciones



para una agenda modernizadora del Estado de bienestar español:

1. España no podrá entrar en una senda de creciente prosperidad sino afronta las tareas tanto urgentes como importantes ante las que la actual crisis la ha puesto. Lo urgente, desde el punto de vista fiscal, es reducir su déficit a niveles manejables. Lo importante es modernizar el Estado de bienestar, adecuándolo a las exigencias de la era de la globalización y la información.

2. La crisis que estamos viviendo tiene su fundamento en una serie de deficiencias acumuladas durante largo tiempo que han hecho de España una sociedad con muy baja capacidad de potenciar el talento de sus ciudadanos y basar su crecimiento en la innovación y la excelencia. Hemos crecido de manera mediocre, incluso con un deterioro de la productividad, y en ello la estructura anquilosada y cada vez más anacrónica del Estado de bienestar ha jugado un rol esencial.

3. La modernización del Estado de bienestar tiene que ver con sus estructuras y formas de funcionamiento, pero también, y de manera decisiva, con la relación entre Estado y sociedad civil que ha sido su fundamento. El protagonismo del Estado como actor central de la organización y producción de los servicios del bienestar debe ser reemplazado por el protagonismo de la sociedad civil. Con ello, el papel esencial del Estado pasa a ser, por una parte, el de posibilitar la iniciativa ciudadana y no de reemplazarla, y, por otra parte, el de garantizar que a nadie le falten ciertos servicios básicos y no el de gestionarlos o producirlos.

4. La modernización de las estructuras y formas de funcionamiento del Estado de bienestar implica el abandono de las estructuras jerárquicas, los monopolios públicos, las cadenas de comando de arriba abajo, las soluciones homogéneas, las grandes planificaciones y el rol pasivo, de mero receptor de un servicio o prestación, del ciudadano. En vez de ello deben promoverse las iniciativas desde abajo, la descentralización del poder, las relaciones horizontales, la competencia y la libertad de emprendimiento, la diver-

sidad y, como eje de todo, el empoderamiento del ciudadano.

5. Entre los cambios más decisivos para hacer posible la modernización del Estado de bienestar está la transformación del estatus de funcionario, especialmente en lo referente a su empleo de hecho vitalicio y a las rigideces que caracterizan la actual función pública. Para crear un Estado de bienestar moderno y dinámico, que empodera al ciudadano y se abre a una amplia colaboración público-privada, se requiere de una fuerza laboral flexible, compuesta por trabajadores que entienden que su empleo depende de su eficiencia, capacidad innovadora y, sobre todo, de la libre elección del ciudadano.

6. La metodología del cambio aquí esbozado no puede consistir en la elaboración de un nuevo Gran Plan desde arriba. De lo que se trata es de dejar que la sociedad misma remodele el sector de los servicios públicamente garantizados mediante sus preferencias y una amplia libertad de emprendimiento. Las herramientas más eficaces para que ello sea posible son la creación de bonos del bienestar y el principio de que el dinero público siga la elección del ciudadano. Paralelamente, debe darse una amplia libertad de emprendimiento bajo condiciones financieras y de regulación que no discriminen a favor o en contra de ningún proveedor de servicios.

7. Tal como lo vimos en el caso de la enseñanza obligatoria, cada sector a reformar planteará una serie de retos específicos a la hora de concretizar los principios antes esbozados. Por ello se requiere de una agenda flexible de modernización que, además, establezca vías de transición y asuma con realismo las dificultades que el cambio pueda originar. Esto se refiere, por ejemplo, a la desfuncionarización progresiva de los servicios y a los costos que pudiese conllevar la implementación del nuevo sistema.

8. Por último, para que una agenda de cambio como la aquí propuesta pueda hacerse realidad se requiere de un gran debate nacional, iniciado desde la sociedad civil y que mantenga una clara independencia respecto tanto del partidismo



político como de los intereses corporativos. Solo esa independencia haría posible plantear, con altura de miras, todos los temas que deben plantearse en un debate que realmente tenga como norte el progreso de España.

BIBLIOGRAFÍA

- Cruz-Castro, L., L. Sanz-Menéndez y J. Aja Valle (2006), *Las trayectorias profesionales y académicas de los profesores de universidad y los investigadores del CSIC*. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC).
- Cusumano, M. (1985), *The Japanese Automobile Industry*. Cambridge MA: Harvard University Press.
- Enkvist, I. (2011), «La calidad universitaria en peligro», en *Nueva Revista* 135, noviembre 2011.
- Escuelas Católicas (2012), *Nota de prensa del 16.05.2012*. Internet.
- Hammer, M. y J. Champy (1995), *Reengineering the Corporation*. Londres: Nicholas Brealey.
- Konsumentverket (2011), *Inträdeshinder för privata vårdcentraler. Erfarenheter från valfrihetsreformen inom primärvård*. Karlstad: Uppdragsforskningsrapport 2011:4.
- Ministerio de Educación, Cultura y Deporte (2012), *Estadística de la Educación: Gasto Público 2010*. Internet.
- Morgan, G. (1997), *Images of Organization*. Londres: Sage Publications.
- OECD (2012), *Education at a Glance 2012*. Internet.
- OECD (2012a), *PISA 2009 key findings*. Internet.
- OECD (2012b), *Patents by country and technology fields (Triadic Patent Families)*, Patent databases. Internet.
- OECD (2012c), *Productivity Statistics: Multi-factor Productivity*. Internet.
- Petersen, K. y J. Petersen (2011), *Confusion and Diffusion. Origins and Meanings of the Term «Welfare State» in Germany and Britain, 1840-1940*. University of Southern Denmark.
- QS (2012), *World University Ranking 2012-2013*. Internet.
- Reich, R (1991), *The Work of Nations*, Nueva York: Simon & Schuster.
- Rojas, M. (2001), *Beyond the Welfare State*, Estocolmo: Timbro.
- Rojas, M. (2010), *Reinventar el Estado del bienestar - La experiencia de Suecia*, Madrid: Gota a Gota.
- The Dictionary of the History of Ideas (1973), *Welfare State*. Nueva York: Scribner.
- Times Higher Education (2012), *World University Rankings 2011-2012*. Internet.
- Transparency International (2012), *Corruption Perceptions Index 2011*. Internet.
- Stockholms Stad (2012), *Valfrihet i siffror*. Internet.
- Womack, J., D. Jones y D. Roos (1991), *The Machine that Changed the World*. Nueva York: Harper.
- World Economic Forum (2012), *The Global Competitiveness Index 2012-2013*. Internet.



MERCADO DE TRABAJO Y CRISIS ECONÓMICA

Juan Antonio Sagardoy Bengoechea.
Catedrático de Derecho del Trabajo.

Jesús Mercader Uguina.

Director del Instituto de Relaciones Laborales y Empleo de la Fundación Sagardoy.

La actual situación posee un alcance y una magnitud difícilmente apreciable desde nuestra perspectiva, pero la misma trasciende a la de una mera coyuntura superable a corto plazo. La singularidad de la economía española hace, sin duda, que la etapa en la que ahora nos encontramos sea una de las más duras y con más incertidumbres que se han abierto en nuestro país a lo largo de su historia y sólo encuentra paralelismo con la devastadora de 1929. Las elevadas tasas de desempleo que inciden de manera dramática en los trabajadores jóvenes, los bajos índices de cualificación profesional, el enquistamiento en nuestro mercado de trabajo de la contratación temporal, el singular comportamiento de los niveles de productividad, unido a un marco financiero lleno de inseguridades, muestran la gravedad de la actual situación y la necesidad de adoptar medidas reales y efectivas. Es de sobra conocido que el mercado laboral español es ineficiente. Sus instituciones no son capaces de atender las necesidades de una economía moderna que se enfrenta a grandes desafíos derivados de la globalización y de la rápida transformación de las formas de producción en un entorno de intenso desarrollo tecnológico. Existe un elevado grado de consenso en el diagnóstico de situación.

Uno de los pocos aspectos de la crisis que golpea, desde hace ya unos años, la economía de los países del primer mundo en los que hay acuerdo unánime remite a los orígenes de la misma. La crisis, se ha dicho, no es un fenómeno meteoro-

lógico, tiene sus culpables. No hay duda de que determinados comportamientos estratégicos y especulativos en el mercado financiero han sido la causa de nuestro actual momento económico. Pero la situación es, sin duda, más compleja y en ella inciden una amplia gama de factores: la restricción crediticia ha instalado la desconfianza interbancaria; las continuas subidas del precio del petróleo han activado graves procesos inflacionistas que son capaces de alterar gravemente la economía; la construcción, que fue el motor de la economía e instrumento generador básico de empleo, se ha convertido en un rémora para el sistema productivo y ha contribuido a una caída en picado del empleo y, en fin, mercados financieros castigan a los países que muestran problemas de solvencia, de elevada deuda o de alto déficit público, lo que ha tenido como consecuencia el desarrollo de severos planes de ajuste público.

Pero el epicentro del anterior terremoto económico se ha situado en el terreno del empleo. Según las estimaciones de la Organización Mundial del Trabajo, la crisis internacional ha supuesto un incremento del desempleo de 30 millones de personas en todo el mundo, situándose la cifra global de desempleados en 210 millones de personas a mediados de 2010. También en el caso del mercado de trabajo se observa un comportamiento diferenciado entre economías emergentes y desarrolladas. La mayor parte del incremento del desempleo (20 millones de personas)



desde 2007 se concentra en los países desarrollados. Y son las economías emergentes (excepto Sudáfrica) las que durante 2010 han registrado crecimiento del empleo y reducción del desempleo. El último dato disponible para la zona euro indica una destrucción de empleo del 0,5% interanual en el primer trimestre de 2012. El escenario central de los principales organismos internacionales apunta a la continuidad del proceso de recuperación mundial a partir de 2011 (4,5% en promedio desde 2011 a 2015), manteniéndose el liderazgo de las economías emergentes y en desarrollo (6,5%) y siendo más moderado el crecimiento en las economías avanzadas (2,5%). La paradoja se hace patente y son los países desarrollados en los que más se ha sufrido la recesión económica y en los que la recuperación resultará más lenta y dolorosa.

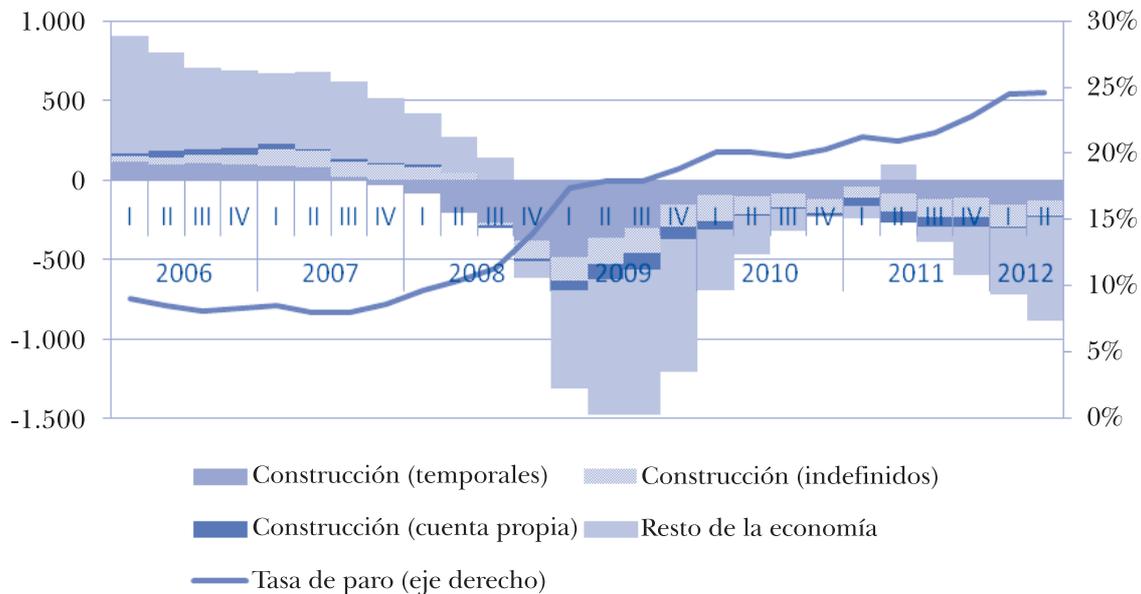
La crisis no tiene un origen laboral exclusivamente pero afecta al mercado de trabajo de forma muy intensa. España sufre una destrucción de empleo muy superior a la observada en la mayoría de los países desarrollados. La economía española ha sufrido con particular intensidad –como ocurrió en crisis precedentes– la destrucción del empleo, presentando un comportamiento diferencial desfavorable respecto de los países de nuestro entorno, del mismo modo que creó empleo a mayor ritmo en la época de bonanza. La pérdida neta de empleo supera los tres millones de personas y la tasa de paro se ha incrementado en torno a 16 puntos, desde los niveles mínimos en todo el periodo democrático alcanzados en el tercer trimestre de 2007 (8%). Conforme a la EPA del segundo trimestre de 2012, el desempleo ha alcanzado el 24,63%.

En lo referente a las actividades que han contribuido en mayor medida a la destrucción de puestos de trabajo, como es un hecho conocido, el mayor peso lo tiene el sector de la construcción, que entre 2007 y 2012 ha perdido 1,5 millones de ocupados, lo que supone prácticamente la mitad del empleo total destruido. La pérdida de empleo en este sector se ha concentrado en los

trabajadores temporales (un 57% del empleo perdido en la construcción), aunque los indefinidos también han caído notablemente (son un 26%), si bien los trabajadores por cuenta propia han disminuido en casi 200.000 personas. En segundo lugar destaca el sector de la industria manufacturera, que acumula un 29,3% de la destrucción total de empleo. Esta categoría engloba a su vez veinticuatro industrias diferenciadas, por lo que es preciso señalar que más del 40% de la destrucción de empleo se concentra en tres de ellas: Fabricación de productos metálicos, excepto maquinaria y equipo (145.400 empleos destruidos entre 2008 y 2012), Fabricación de muebles (107.900 puestos de trabajo menos) y Fabricación de otros productos minerales no metálicos (104.700). No es sorprendente que precisamente las industrias relacionadas con la construcción (el sector del mueble depende en gran medida de la construcción residencial) hayan padecido en mayor medida el rigor de la crisis.

Dato especialmente preocupante es el incremento del desempleo de larga duración. Cada vez es mayor la proporción de parados que han perdido su ocupación hace un año o más; esta variable, que alcanzó su mínimo (23,5% de los parados) en el tercer trimestre de 2008 –por el crecimiento de parados recientes– y que en el tercer trimestre de 2007 (momento de mínimo desempleo) era del 25,8%, hoy es del 47,9%, con una fuerte subida de tres puntos en el segundo trimestre de 2012. Este comportamiento es, igualmente, negativo si nos centramos en el caso de los jóvenes. España es el país de Europa con mayor tasa de desempleo juvenil, alcanzando un 50% de la población activa, y adelantando por más de 40 puntos a países como Austria, Alemania y Holanda (con tasas en torno al 5%). Estamos cerca de Estonia, Lituania y Grecia (con cifras próximas al 37%). La tasa de desempleo juvenil española es tres veces mayor que la de Dinamarca, cuatro veces y media la de Alemania, cinco veces la de Austria y Holanda, y es dieciocho puntos mayor que la de Francia.

GRÁFICO 1. VARIACIÓN INTERANUAL DEL NÚMERO DE OCUPADOS EN EL SECTOR DE LA CONSTRUCCIÓN Y EL TOTAL DE LA ECONOMÍA Y EVOLUCIÓN DE LA TASA DE PARO



Fuente: Elaboración propia a partir de microdatos de la Encuesta de Población Activa.

El gráfico muestra en columnas la variación del número de ocupados en miles de personas respecto al mismo periodo del año anterior (eje de la izquierda). La línea roja representa la tasa de paro, cuya magnitud se refleja en el eje derecho.

En términos absolutos, los efectos de la crisis sobre la contratación han sido claros: desde 2007 se ha reducido tanto el número absoluto de contratos registrados en los servicios de empleo como la proporción de ellos que tienen naturaleza indefinida: desde los más de 18 millones de contratos anuales de los años anteriores al inicio de la crisis, en los últimos años apenas se han superado los 14 millones. A ello se une la alta volatilidad del empleo generada por un mercado de trabajo dual, en el que desde hace más de dos décadas, más del 30% de los asalariados tenía un contrato temporal. Ello produce como efecto que en las fases expansivas del ciclo este modelo genere una fuerte creación de empleo, si bien

concentrada en sectores de baja productividad, pero en las fases recesivas produce un efecto de destrucción masiva de ese mismo empleo. Y, en fin, ni las medidas de estímulo fiscal ni las de fomento del empleo han resultado eficaces para corregir los principales problemas que provocan un funcionamiento tan ineficiente de nuestro mercado de trabajo. La elevada sensibilidad del empleo español al ciclo económico puede explicarse, entre otros motivos, por el ineficiente conjunto de instituciones del mercado de trabajo que España ha venido padeciendo durante décadas.

La tasa de temporalidad ha pasado en tres años del 31,8% al 22,40%. La reciente reforma laboral, operada por la Ley 3/2012 (en vigor el 8 de julio de 2012), en materia de contratación ha realizado un esfuerzo para reducir la temporalidad en el mercado de trabajo. Un primer objetivo de la reforma laboral ha sido la potenciación de la contratación indefinida que, en este momento, supone menos del 8% de los contratos



firmados. Como medida más específica, la reforma ha creado una nueva modalidad contractual para empresas de menos de 50 trabajadores –llamada «Contrato de trabajo por tiempo indefinido de apoyo a los emprendedores»– cuya principal peculiaridad es la ampliación del periodo de prueba a un año de duración, al margen de diversas bonificaciones fiscales y de cotización, condicionadas estas últimas a requisitos de estabilidad del empleo en la empresa. Los más de cincuenta y un mil contratos celebrados hasta el momento bajo esta modalidad contractual son un signo favorable dentro del sombrío panorama existente. La reciente reforma ha tratado, igualmente, de reducir las diferencias de costes de extinción entre los trabajadores con contrato indefinido y contrato temporal, por la vía de reducir las indemnizaciones por despido improcedente (se generaliza la indemnización de 33 días) y de potenciar la calificación del despido como procedente cuando concurren causas objetivas. Además, la supresión de la autorización administrativa para los despidos colectivos pretende aminorar los costes burocráticos de la extinción de contratos indefinidos.

La reforma no aborda, sin embargo, como había sido solicitado desde instancias empresariales, una completa readecuación del sistema de contratación temporal que conserva su definición estructural intacta. Probablemente, el deseo y la necesidad de mantener abiertas todas las puertas posibles a la creación de empleo puede haber influido en la decisión de no reducir el número de contratos temporales existentes en la práctica (si bien elimina el contrato de fomento a la contratación indefinida). Se trata en todo caso, de un tema pendiente que requeriría de nuevas medidas.

La reforma del contrato a tiempo parcial sigue siendo una cuestión pendiente dado el limitado uso de esta institución en comparación con otras realidades europeas. El ligero repunte en el uso de este contrato que se aprecia en los últimos años no ha animado al legislador a efectuar una franca y abierta apuesta por él. La Ley 3/2012, pese a la declaración de intenciones

que realiza en su Preámbulo (al afirmar que «el trabajo a tiempo parcial constituye una de las asignaturas pendientes de nuestro mercado de trabajo»), se limita a permitir que los trabajadores a tiempo parcial puedan realizar horas extraordinarias. Sin necesidad de incorporar a nuestro país los cuestionables *mini* y *midi jobs* alemanes (según los datos de la Agencia Federal de Empleo, en junio de 2011, representaban 7,3 millones), tal opción debería pasar por la simplificación del modelo actual que resultaría, sin duda, muy útil a la hora de generalizar su uso. La regulación del contrato a tiempo parcial debería evitar la complejidad excesiva de las reglas, la inseguridad jurídica en la gestión del contrato y los problemas de rigidez en la organización del trabajo. La reelaboración de esta figura contractual podría pasar por la construcción de un contrato a tiempo parcial «flexiseguro». El mismo podría fundamentarse en el reforzamiento de la flexibilidad de las reglas laborales de organización del tiempo de trabajo a través del establecimiento de un modelo de contrato de trabajo a tiempo parcial variable según necesidad de la empresa que centrara su actuación en el empleo de los jóvenes pero sometido a un régimen reforzado de protección social que evitase que los trabajadores se vieran penalizados en la construcción de sus carreras de seguro.

Según la EPA, se desprende que el desempleo se ceba con más fuerza en aquellos jóvenes que tienen escasa formación, muchos de ellos, simplemente con la Educación Primaria terminada. El 31,2% de la población menor de 24 años no logra culminar los estudios relativos a la educación secundaria obligatoria, lo que nos sitúa como el tercer país por la cola en fracaso escolar, con unos datos que duplican los de la media europea. El alto porcentaje de jóvenes que abandonan prematuramente los estudios nos ha acompañado en la última década, incluso incrementándose ligeramente, frente a la tendencia decreciente de la mayor parte de los estados miembros de la Unión Europea. La mayor parte del empleo perdido se encuentra entre los asala-



riados menos cualificados (1,6 millones, un 82% del total), aquéllos que no han estudiado más allá de la educación obligatoria.

El destino prioritario tanto de los que fracasan como de los que abandonan el sistema educativo es el mercado de trabajo, pero está demostrada empíricamente la peor inserción y trayectorias laborales de estos jóvenes frente a aquellos que alcanzan una formación inicial adecuada, es decir, una educación secundaria superior o más. No sólo su empleabilidad es menor, sino que cuando tienen trabajo, ganan menos, suelen tener empleos más precarios y dependen más a menudo de las ayudas sociales. Además, su menor participación en el aprendizaje permanente asociado a su menor nivel educativo, dificulta su reciclaje profesional, con lo que su falta de aptitudes y cualificación suficiente al inicio de su carrera profesional se convierte para ellos un impedimento cada vez mayor. Pero lo más importante es que esta desventaja educativa inicial en términos laborales y económicos derivada del abandono escolar se va ampliando a lo largo del ciclo vital. Algunos estudios indican que los trabajadores de menor cualificación tienden a verse atrapados en mayor medida en situaciones de paro de larga duración, o de empleo con bajos salarios (con una remuneración inferior a 2/3 del salario medio).

Los problemas del empleo juvenil tienen causas multidimensionales y multisectoriales. Por lo tanto es de suma importancia concebir políticas nacionales, autonómicas y locales integrales, con mecanismos efectivos que ayuden a aliviar la situación, y que involucren a diversos actores de la sociedad, como los organismos públicos, empleadores y trabajadores, las instituciones de formación profesional, la sociedad civil y las propias organizaciones de jóvenes. No obstante, una posible propuesta sería la de suprimir los actuales contratos en prácticas y para la formación, para unificarlos en un nuevo contrato de trabajo con un doble objetivo, formativo y de creación de empleo (para una población de entre 16 y 30 años). Dicho contrato podría tener una duración

máxima de tres años, tras los cuales debería convertirse en indefinido, con un periodo de prueba de hasta 6 meses. Para incentivar más su uso por parte de las empresas, se podrían arbitrar reducciones totales de las cuotas de Seguridad Social para el primer año de su celebración, sin dejar por ello los trabajadores de estar amparados bajo el sistema ordinario de protección social, como se ha hecho en el caso de Turquía donde se ha establecido la reducción permanente de las cotizaciones sociales del empleador durante los primeros cinco años de empleo para las nuevas contrataciones de mujeres desempleadas y jóvenes (de 18-29 años). El salario (inicialmente con referencia al SMI) tendría que ir incrementándose anualmente (salarios de ingreso) para hacerlo converger con la remuneración del puesto de trabajo ocupado. Y finalmente, la formación debería propiciarse sobre todo para aquéllos empleados con menor cualificación.

Unida a la anterior podrían desarrollarse otras medidas vinculadas al desarrollo de programas estatales de orientación curricular previos a la edad de inserción en el mercado de trabajo; programas locales y autonómicos de asesoramiento individualizado de orientación para jóvenes desempleados, programas para jóvenes desempleados que no hayan completado la escolaridad obligatoria o carezcan de titulación profesional; o, en fin, programas locales de orientación al autoempleo para emprendedores.

Desde el punto de vista técnico, la productividad es una relación entre la producción obtenida y los recursos utilizados. La citada ecuación trata de determinar la resultante entre la producción obtenida y el conjunto de factores que han sido necesarios para obtenerla. Cuando se refiere al trabajo (pues también es posible hablar de la productividad del capital) económicamente se define como la relación entre los resultados obtenidos (bienes, productos o servicios) y el tiempo de trabajo utilizado en su producción. Así, la productividad es una buena medida de la eficiencia en el uso de los recursos, que se obtiene como una sencilla división de lo producido entre las



horas de trabajo, normalmente el número de horas efectivamente trabajadas, que han sido necesarias para alcanzar tal producción.

La productividad depende de muchos factores, algunos de los cuales operan en el corto y otros en el largo plazo. A título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, pueden citarse la calidad del trabajo, la formación de los empleados –esencial a la hora de mejorar la productividad–, la cantidad de capital físico, la eficiencia, el progreso tecnológico o la incorporación de nuevas tecnologías. Por otra parte, no pueden olvidarse aquellos aspectos de la relación de trabajo ajenos a las cualidades del trabajador, como pueden ser los factores institucionales o culturales, el ambiente en general en que se desarrolla la actividad laboral u otros aspectos de esta índole, que necesariamente influyen en que la actividad de los trabajadores sea más eficiente.

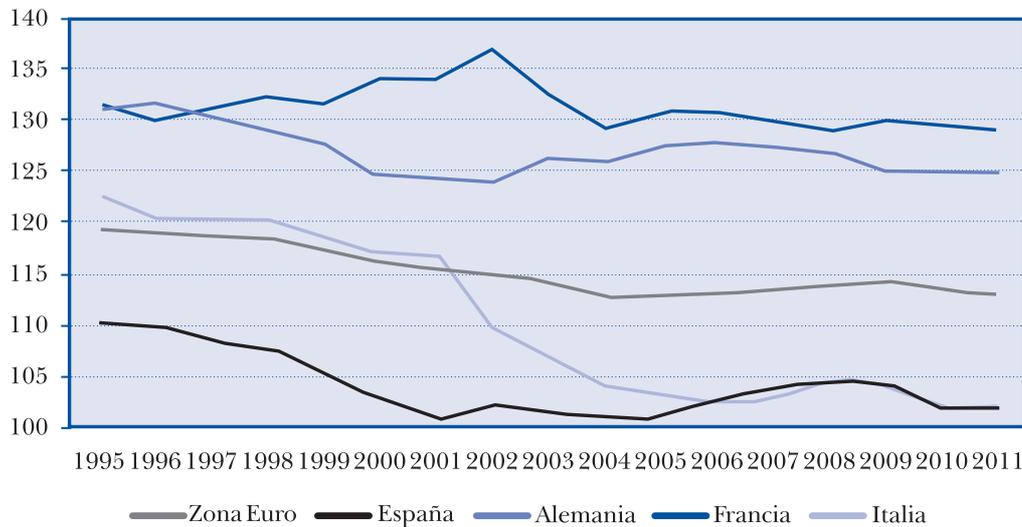
Un análisis de las cifras ofrecidas por las estadísticas oficiales de la Comisión Europea (Eurostat) muestra, a simple vista, que, en términos generales, la productividad en nuestro país se encuentra en niveles bajos en relación a nuestro entorno. Lo cierto es que, a lo largo de los últimos años, en relación con la media del resto de los países de la zona euro, nuestra productividad es significativamente más baja, lo que hace, evidentemente, que se produzca ese efecto de pérdida progresiva de competitividad de nuestro país y en cierto modo una falta de aprovechamiento del potencial de nuestros recursos en relación con los de otros países de nuestro entorno.

No obstante, debe advertirse que los datos sobre productividad deben ser tomados con precaución. En los últimos tiempos se aprecia un incremento de la productividad en relación con nuestro entorno. La misma resulta, cuando menos, sospechosa, pues probablemente está

derivando precisamente de ese decrecimiento del empleo. La caída del empleo, la pérdida de puestos de trabajo en sectores de baja cualificación (esencialmente la construcción), y la destrucción de puestos de trabajo derivada de la terminación de contratos temporales, es decir, la salida del mercado de trabajo de quienes menos productivos eran, produce un efecto estadístico engañoso. Este espejismo de mejora de la productividad obedece, por tanto, a la actual situación de crisis económica y a esa concentración de la actividad económica y de la actividad productiva en sectores de población trabajadora que tienen unos niveles de cualificación superior.

La puesta en relación de estos criterios generales con la economía española debe conducir a determinar cuales de estos elementos son los que están suponiendo o han supuesto una rémora para la mejora de la productividad. Aún a falta de estudios precisos y específicos sobre la materia, puede apuntarse como aspecto esencial la falta de calidad del trabajo y de la mano de obra, que, en muchos casos, es poco cualificada. La cualificación es un elemento que afecta decididamente a la productividad y en España el desarrollo del empleo extensivo en conocimiento tiene limitaciones de desarrollo, la ausencia del desarrollo de las nuevas tecnologías y la falta de inversión en I+D es otro dato que también influye en este resultado. Otro factor que generalmente también se considera que opera sobre la reducción de la productividad es la existencia de una cierta lógica de primar la cantidad de trabajo sobre la calidad y, en ese sentido, la cultura presencialista. Se trata de una idea general y que opera en las políticas de conciliación como una idea recurrente: en España se trabajan muchas horas pero esas horas no son lo suficientemente productivas. Nuestro modelo productivo es extensivo a la hora de realizar actividades pero no intensivo en cuanto a sus resultados.

GRÁFICO 2. PRODUCTIVIDAD POR LA HORA TRABAJADA RESPECTO A LA MEDIA DE LA UE27



Fuente: Elaboración propia con datos de Eurostat.

Todas las series se muestran en relación a la media de los 27 Estados que hoy forman la UE, que se fija en el valor 100 para todos los periodos. De este modo, la productividad por hora trabajada en España es hoy un 6,3% superior a la media de la UE.

Nuestro marco de regulación ha propiciado un modelo de relaciones laborales dotado de notable rigidez que ha tenido como consecuencia que la adaptación a las nuevas circunstancias económicas no se haya producido a través de otras medidas que sí se han desarrollado en otros países, más relacionadas con la flexibilidad interna (adaptación de jornada, de salario, movilidad funcional, etc.). El preámbulo o exposición de motivos del Ley 3/2012 menciona e incluye el «escaso desarrollo de las posibilidades de flexibilidad interna en las empresas que ofrece la legislación actual» entre las «debilidades de nuestro modelo de relaciones laborales», modelo cuya «insostenibilidad económica

ca y social» ha puesto en «evidencia» la crisis económica. Para la exposición de motivos, el «objetivo general» de la misma es el de «configurar instrumentos que permitan a las empresas mejorar su competitividad, salvaguardando los derechos de los trabajadores y facilitando de modo especial el mantenimiento de sus puestos de trabajo». El desarrollo de medidas que favorezcan la flexibilidad interna constituye una garantía de conservación de empleo y un instrumento que favorece la empleabilidad. La finalidad de la reforma es clara y el propio rótulo del título de medidas concibe la flexibilidad interna en las empresas como alternativa a la «destrucción» de empleo. Las opciones que incorpora la reciente reforma laboral ponen sobre la mesa novedosas fórmulas que pueden, sin duda, contribuir a la consolidación del empleo en el futuro próximo.

Partiendo de la base de que autónomos y microempresarios van a constituir una fuente



trascendental de creación de empleo en la salida de la actual crisis económica, y dentro de las medidas que se están adoptando y adoptarán para su potenciación, ha de ocupar un lugar central aquellas relacionadas con unas menores cargas y restricciones de estos «microempleados» respecto a los trabajadores que contraten, sin perjuicio de su tutela «básica» por el ordenamiento laboral. Hay materias y ámbitos en los que, al menos durante un determinado periodo en la actual crisis –y revisando en el futuro su continuidad– debería posibilitarse a aquellos colectivos emprendedores una mayor flexibilidad en el ámbito laboral, tales como eximirles temporalmente de la normativa de los convenios colectivos sectoriales, teniendo a las normas estatales como referencia, y éstas a su vez con determinadas adaptaciones, tales como en materia de tiempo de trabajo –sin perjuicio de la jornada máxima anual y de límites entre jornadas previstos por el Estatuto de los Trabajadores–, movilidad funcional y polivalencia, o terminación de contratos de trabajo. En este último punto, probablemente deba considerarse un contrato indefinido específico para los empleados de tales emprendedores, permitiendo su rescisión con la única obligación de un determinado preaviso, sustituible por el pago de los salarios por dicho periodo.

Por lo que respecta a los efectos macroeconómicos de la estructura de la negociación colectiva, es decir, los efectos sobre variables agregadas tales como las tasas de inflación, empleo, desempleo y productividad, resulta ya clásico el trabajo de Calmfors y Drifill, según el cual un grado de centralización intermedio genera peores resultados económicos que los grados extremos, esto es, los fuertemente centralizados o descentralizados. Estos resultados han encontrado un importante eco entre los economistas y los organismos internacionales porque, al margen de los resultados empíricos en sí mismos considerados, lo cierto es que esconden una lógica ciertamente atractiva: mientras que la negociación colectiva centrali-

zada permitiría atender mejor las variables macro, articulando la negociación colectiva en torno a los resultados relativos a las grandes variables agregadas, y la descentralizada, permitiría satisfacer mejor los objetivos micro, es decir, permitiría adaptar mejor la negociación colectiva a las necesidades de las empresas de acuerdo con las circunstancias cambiantes del mercado; la intermedia resultaría menos eficiente al no conseguir reunir las virtudes de ninguna de las anteriores.

La estructura de la negociación colectiva en España es predominantemente sectorial. Esta situación impone subidas salariales prácticamente homogéneas a todas las empresas de un sector sujeto a la misma, con independencia de su tamaño y demás condiciones específicas. Y, como consecuencia, se establecen mínimos salariales que son de aplicación general y fuertemente vinculantes en la práctica con los salarios efectivos. A este respecto, la preponderancia de la negociación colectiva provincial, caracterizada por una estructura de tarifas salariales homogéneas en su estructura y evolución temporal, contribuye significativamente a la rigidez de la determinación de los salarios efectivos, dificultando un ajuste flexible de los salarios relativos y, por tanto, la capacidad de las empresas para adaptarse a las perturbaciones de la demanda en situaciones de crisis económica. Tales rigideces afectan de manera evidente a la competitividad y productividad de nuestras empresas al quedar encorsetadas en un modelo de regulación de gran estabilidad pero insensible a los cambios económicos e incapaz de adaptarse con rapidez a nuevos entornos económicos.

Un dato positivo es la apuesta de la Ley 3/2012 por la prioridad aplicativa del convenio colectivo de empresa. La citada opción resulta plenamente coherente con la realidad existente en la mayor parte de los países de nuestro entorno que, en los últimos años, coincidiendo precisamente con la situación de crisis, marcan una fuerte tendencia hacia el nivel empresarial, fenómeno que tiene que ver con las necesidades de



adaptación de los salarios y la productividad a las necesidades del mercado. No es casual que las últimas reformas laborales en Europa se dirijan a efectuar un neto reforzamiento del convenio de empresa. Tal línea de tendencia busca dotar de una mayor atención a las condiciones específicas de cada empresa, y de una mayor descentralización y flexibilidad en la determinación de los salarios y las condiciones de trabajo, ligándolas a las concretas exigencias de productividad, con el fin de que las empresas puedan afrontar sus necesidades y problemas propios en el terreno de la competencia.

DATOS

Instituto de Relaciones Laborales y Empleo de la Fundación Sagardoy.

Instituto de Relaciones Laborales y Empleo de la Fundación Sagardoy, Barómetro especial: El desempleo en España (Barómetro de diciembre 2011).

Instituto de Relaciones Laborales y Empleo de la Fundación Sagardoy, Barómetro especial: Crisis y mercado de trabajo (Barómetro de septiembre 2012).



SISTEMA EDUCATIVO Y CIENCIA

Juan Díez Nicolás.
Catedrático Emérito de Sociología, UCM.

INTRODUCCIÓN

Las reflexiones que se adjuntan son fruto de una vida dedicada a la enseñanza y a la investigación científica¹, y aunque son subjetivas, están basadas en la comparación internacional, en la investigación y en la propia experiencia personal como discente, docente y administrador público en el nivel universitario.

Para entender el presente hay que conocer y recordar el pasado. Hasta el año 1970, cuando se promulgó la Ley General de Educación, no se estableció en España la obligatoriedad de recibir una educación desde los 6 hasta los 14 años. Ni la dictadura de Primo de Rivera, ni la II República, ni la dictadura franquista hasta 1970 lo hicieron, de manera que España ha sido uno de

los países que más han demorado ese derecho y deber a la educación hasta una edad concreta para todos los ciudadanos, hombres y mujeres. Hasta 1970 los niños y niñas españoles no tenían obligación de asistir a la escuela. Sólo, en el caso de que quisieran realizar el bachillerato o educación secundaria, debían aprobar un examen de ingreso, pero no se exigía una escolarización formal previa en centros educativos, de manera que el denominado certificado de estudios primarios se podía obtener sólo con la demostración de saber leer y escribir, pero se podía aprender en casa, con profesores particulares, asistiendo a algún centro público o privado de enseñanza primaria, o en modalidad autodidacta, sin que se exigiera un determinado número de años de escolarización. Desde 1938 a 1954 la enseñanza secundaria estuvo regulada por el denominado Plan Ibáñez Martín (ministro de Educación desde 1938 hasta 1951), que consistía en el citado examen de ingreso (que no podía realizarse antes de cumplir los 10 años) en la superación de siete años de bachillerato y al final de los cuales había que someterse a la reválida del Examen de Estado, que no sólo proporcionaba el título de bachiller sino la entrada a la Universidad. Durante esos años, todas las asignaturas para cada titulación eran las mismas en cualquier lugar de España, todas obligatorias (incluidas las «tres marías», Religión, Educación Física y Formación Política), y se exigía haber aprobado todas las asignaturas (en las convocatorias de junio o septiembre) para poder pasar al siguiente curso (pues en caso contrario había que repe-

¹ El autor ha ejercido la docencia desde 1956 hasta el presente. Cinco años como profesor de un Instituto de segunda enseñanza público, cincuenta como profesor universitario en universidades públicas españolas y extranjeras, habiendo ocupado todos los puestos, desde ayudante no remunerado hasta Rector. Además fue Director General y Fundador del Instituto Nacional de Ciencias de la Educación (INCIE). El INCIE se ocupó de la investigación educativa y de la formación del profesorado en todos los niveles de la enseñanza, desde la pre-escolar a la universitaria así como de la actualización profesional, coordinando ambas actividades en todo el territorio nacional a través de los Institutos de Ciencias de la Educación (ICE's) de las universidades públicas y privadas. También fue fundador de diversos centros de investigación social públicos y privados, beneficiario de numerosos proyectos de investigación de entidades públicas y privadas, miembro de diversos grupos de investigación nacionales e internacionales, colaborador de diversas fundaciones, y autor de más de 30 libros y de más de 250 capítulos de libros o artículos en revistas profesionales españolas y extranjeras.



tir curso). En el curso 1953-54 se hizo la primera reforma importante de ese sistema, que consistió en que los alumnos que ese curso comenzaban 6º o 7º cursos de bachillerato tuvieron que elegir entre Ciencias o Letras, pero mientras que al final del 6º curso se obtenía el título de Bachillerato Superior, el 7º curso recibió la denominación de Pre-Universitario, al final del cual los alumnos tenían que superar un examen de Acceso a la Universidad que sustituía al anterior Examen de Estado. Simultáneamente se establecía que al final del 4º curso se obtenía el título de Bachillerato Elemental después de superar una reválida que permitía pasar al Bachillerato Superior. A partir de esta primera modificación del denominado Plan Ibáñez Martín se sucedieron otras, como la sustitución del curso Pre-Universitario por el COU (Curso de Orientación Universitaria), que prácticamente no alteraron sustancialmente la división de la educación secundaria en los tres tramos citados. La ausencia de una enseñanza obligatoria hasta 1970 explica que en la actualidad, en 2012, casi la mitad de los españoles mayores de 18 años no haya superado el nivel de estudios primarios.

El sistema educativo español fue muy similar durante décadas al imperante en casi toda la Europa continental desde Napoleón, y se ha basado en un modelo que podría ser caracterizado como el de una «carrera de vallas», es decir, un sistema muy selectivo desde el bachillerato (a los 10 años) hasta la obtención de un título universitario (a los 21-23 años). El propio Bachillerato era muy selectivo en cada uno de sus cursos, pero sobre todo al final, con el Examen de Estado (y a partir de la reforma de 1954 con dos reválidas al final de 4º y 6º cursos más el examen de Acceso a la Universidad). Es obvio que el número de los que accedían a los estudios universitarios era absolutamente minoritario,² y todavía

más pequeño el de los que culminaban sus estudios, generalmente después de cinco cursos para obtener el título de licenciado (excepto en Medicina y algunas otras carreras técnicas, que requerían hasta siete cursos). En todas las titulaciones la posibilidad de elegir las asignaturas era muy escasa, si es que existía en absoluto.

De la misma manera que la Ley General de Educación de 1970 implicó el gran cambio en la enseñanza no-universitaria al establecer ocho años (de los 6 a los 14 años) de enseñanza obligatoria para obtener el grado de Educación General Básica (EGB), seguido de un Bachillerato (BUP) no obligatorio de tres años, y del Curso de Orientación Universitaria (COU), en la Universidad estableció dos títulos, uno al cabo de tres cursos (Diplomado) y otro al finalizar el quinto (Licenciado), además del Doctorado (que requería algunas asignaturas más y la tesis). También se establecieron tres niveles de Formación Profesional, de primero, segundo y tercer grado, y «puentes» para pasar de cada uno de esos grados a los de las enseñanzas secundaria y universitaria, pero hay que reconocer que todo lo relativo a esa modalidad educativa constituye uno de los principales fracasos del sistema educativo español. A partir de la Ley de 1970 el modelo educativo se ha ido haciendo cada vez menos selectivo, facilitando la obtención de grados y títulos en todos los niveles bajo el principio de facilitar la igualdad de oportunidades pero rebajando de manera creciente la exigencia de calidad y conocimientos. Este cambio intentó (sin conseguirlo) pasar del sistema «napoleónico» europeo continental al sistema «anglosajón» (más norteamericano que británico). En el sistema «napoleónico» la selección se iniciaba como una «carrera de vallas» desde la edad de 10 años hasta la obtención del título de licenciado, pero a medida que se pasaban vallas era más fácil pasar las siguientes, de manera que los últimos cursos

² No hay que olvidar que hasta la década de los años 70 el ingreso en las Escuelas Técnicas Superiores de Ingeniería requería, además de haber superado el examen de selectividad al final de la enseñanza secundaria, someterse a un exa-

men de ingreso en la Escuela Superior específica en la que se quería estudiar (ingreso que sólo era válido para esa ETS y no para otras).



de universidad eran en general más fáciles que los primeros. En el sistema anglosajón, por el contrario, la selección es casi inexistente en los primeros años, pero a medida que se asciende en el proceso educativo las dificultades aumentan, algo que han olvidado los responsables de las sucesivas reformas educativas en España durante los últimos 35 años, y que nos han llevado a la actual situación de auténtica vergüenza en las comparaciones internacionales en cualquier nivel educativo, el obligatorio, el secundario no obligatorio, el universitario y el de la formación profesional.

Simplificando mucho esta breve exposición, y centrándonos en el nivel universitario, puede afirmarse que en el sistema tradicional, un estudiante no lograba su título de licenciado, aunque procediese de una familia económica o políticamente importante, sino lograba pasar las tres o cuatro asignaturas «hueso» que había en cualquier titulación. Pero el que lograba el título tenía abiertas todas las puertas del empleo. Hoy, esas personas importantes lo que piden es que la universidad les de a sus hijos un título, pues de buscarles trabajo ya se encargan ellos. Anteriormente el título era el trampolín para el status, mientras que ahora es un legitimador de un status que ya se tiene previamente.

DIAGNÓSTICO DE LA EDUCACIÓN EN ESPAÑA

Hace ya muchos años, Huaco (1966) a propósito de la permanente discusión sociológica sobre los sistemas de estratificación y movilidad sociales, sobre la diferencia entre la «igualdad de oportunidades» y la «igualdad de recompensas», señalaba que todas las sociedades tienen una cierta demanda de «talento», y en todas ellas se puede también encontrar una cierta oferta de «talento». Si se dicotomizan ambas variables en «alta» y «baja», se observa que en las sociedades «tradicionales» la demanda de talento era muy escasa, pues había una división del trabajo muy simple,

ya que la mayor parte de la población estaba dedicada a la producción de recursos (casi absolutamente en el sector primario de la economía), y como consecuencia, la oferta de talento era también muy baja, de manera que la mayor parte de la población era analfabeta. El resultado de este equilibrio entre una demanda y una oferta de talento baja era el de una sociedad con un sistema de estratificación social muy rígido, con muy escasa movilidad social, tanto horizontal (territorial) como vertical (social) entre clases o estamentos sociales. Cuando se produce la industrialización, especialmente a partir de la mitad del siglo XVIII en los países europeos más desarrollados, y de manera más generalizada a partir del siglo XIX, y más aún en el siglo XX, la demanda social de talento creció de forma exponencial, mientras que la oferta siguió siendo escasa, lo que facilitó un incremento muy intenso de la movilidad social, tanto horizontal como vertical. En España, ese proceso de industrialización y de alta movilidad alcanzó su máxima intensidad en las décadas de los años '60 y '70. Siguiendo a Huaco, en las sociedades post-industriales, la demanda y la oferta de talento vuelven a equilibrarse, pero en lugar de en un nivel bajo, como sucedía en las sociedades pre-industriales y tradicionales, ese equilibrio se produce en niveles de muy alta demanda y oferta de talento.

El problema, en este esquema de Huaco, se produce cuando la oferta de talento es superior a su demanda social, pues el número de personas con mejor formación y mayores aspiraciones de mejores empleos excede con mucho las posibilidades reales de la demanda de la sociedad, lo que provoca frustración en aquellos que no logran satisfacer sus aspiraciones. Esa es, en gran parte la realidad de la situación española, y de la que se derivan muchas de las críticas a nuestro sistema educativo y también a nuestro sistema de estratificación y movilidad social. Trataremos de seguir un orden lógico en la exposición de los diferentes problemas que nos aquejan.

A partir del proceso de industrialización y modernización que se produjo en España duran-



te las décadas de los años '60 y '70, la sociedad española tomó conciencia de que la educación era el vehículo más eficaz para el logro de mejores ocupaciones, mejores ingresos, y mayor prestigio social, es decir, para el logro de mayor movilidad social ascendente. Los procesos de concentración de la población en zonas urbanas y el cambio de la población activa desde el sector primario al sector secundario y, posteriormente, al de los servicios, fueron la mejor evidencia de una cada vez más extensa e intensa movilidad social ascendente. La implantación de la educación obligatoria hasta los 14 años en 1970, y hasta los 16 años ya durante el período de consolidación de la transición política a la democracia, incrementaron las aspiraciones y demandas de educación de la población española, de manera que el número de alumnos en todos los niveles de enseñanza, especialmente en secundaria y, posteriormente en la universitaria, ha ido creciendo a un ritmo crecientemente acelerado. Paralelamente se produjeron varios hechos derivados de este crecimiento: un incremento de la demanda de centros educativos en todo el territorio nacional³, demanda que hubo que satisfacer con prisas para evitar problemas político-sociales, y porque el rápido desarrollo económico demandaba también con prisas una población activa cada vez con mayor titulación. La «titulitis» se estableció en la sociedad española, generalizándose la demanda de educación académica, y relegando casi por completo al olvido, tanto por la sociedad en general como por las autoridades educativas, la formación profesional. El rápido incremento de centros de enseñanza y, aún más rápido, de alumnos en cualquier nivel y tipo de enseñanza (con niveles de selección cada vez menos rigurosos), provocó una masificación que a su vez requirió un reclutamiento igualmente masivo, impro-

visado, rápido y con exigencias selectivas decrecientes, del profesorado. Ese ha sido uno de los factores del deterioro de la calidad de la enseñanza en España, las decrecientes exigencias de cualificación del profesorado en cualquier nivel. Por contraste, ese es el éxito del tan envidiado sistema educativo de Finlandia, la alta cualificación y selección de su profesorado.

Durante la transición política a la democracia, la masificación fue pasando de la educación secundaria a la universitaria, y siempre con un casi total olvido por parte de ciudadanos y políticos de la formación profesional. Esa masificación afectó de manera creciente a la selección de centros, profesores y alumnos, de manera que todos los gobiernos han atendido más a la cantidad que a la calidad. La preocupación, sobre todo debido a las comparaciones internacionales, ha sido la de incrementar el número de españoles con titulaciones de cualquier nivel. Por eso se redujeron los controles y la selección, se permitió pasar curso en la enseñanza reglada hasta con cuatro asignaturas pendientes, se redujeron los criterios de calidad en la selección del profesorado, en la puesta en marcha de centros de enseñanza, en la selección de los alumnos, etc. Cuando se dice que la juventud actual es la mejor formada de la historia de España debe matizarse que esa afirmación es cierta en cuanto a la reducción del analfabetismo y al incremento de jóvenes que han terminado la enseñanza obligatoria e incluso la universitaria, pero es mucho más discutible respecto a los conocimientos adquiridos que hay detrás de esos títulos. Las evaluaciones PRISA y los «ranking» de universidades en todo el mundo no dejan lugar a dudas respecto a cual es el lugar de España en comparación con el resto de países, y no sólo respecto a los de la Unión Europea.

Así pues, el principal problema del sistema educativo español ha sido, desde la década de los '60, la preocupación por aumentar la oferta de talento ante la creciente demanda del mismo por una economía con una alta tasa de crecimiento durante dos décadas. Pero esa necesidad se ha resuelto eliminando el anterior sistema de

³ El número de municipios españoles que tenían centros de enseñanza secundaria (bachillerato), tanto públicos como privados, era de 150 alrededor de 1960, y el de centros universitarios era de 17. J. Díez Nicolás (1972): *Especialización Funcional y Dominación en la España Urbana*. Fundación Juan March y Editorial Guadarrama, Madrid, págs. 197 y ss.



«vallas» selectivas, algo que probablemente estaba justificado, pero que en la práctica ha llevado a un crecimiento incontrolado de centros, alumnos y profesores, con bajos niveles de calidad por la reducción de los criterios selectivos para todos los actores en el sistema educativo. A su vez, el creciente número de titulados en cualquier nivel, incluido el universitario, pero con bajo nivel de cualificación, ha provocado un incremento de la oferta de talento muy superior a su demanda social, lo que ha tenido al menos tres consecuencias inmediatas: en primer lugar, una reducción de la calidad de los conocimientos de esa oferta, lo que ha impedido además que destaquen los de mayor nivel de excelencia, en segundo lugar una reducción de las recompensas (retribución) sociales al talento, debido a la excesiva oferta y a la gran competición entre los ofertantes, y por último, una frustración en las masas de ofertantes, que al no obtener un puesto de trabajo acorde con su título, se sienten engañados por la sociedad, proporcionando un caldo de cultivo revolucionario como sugería el propio Huaco.⁴ Además, el exceso de oferta, con niveles relativamente bajos de conocimientos pero con títulos, hace más difícil que los más cualificados sobresalgan sobre los menos cualificados y, consecuentemente, favorece y estimula toda clase de perversiones, como el nepotismo, el clientelismo político y sindical, las arbitrariedades de todo tipo, etc. Anteriormente se indicaba que, en el sistema tradicional, de «vallas», aunque hubiera excepciones, los hijos de los poderosos políticos y económicos que carecían de los conocimientos exigidos, no lograban superar las asignaturas «hueso» de una carrera universitaria y por tanto no lograban el ansiado título, por lo que los padres acababan buscando

empleo para ellos en empresas propias o sobre las que tuvieran alguna influencia.

En la actualidad, desaparecidas las «vallas» y las asignaturas «hueso», o eludiendo los centros de enseñanza más exigentes, todo el que realmente lo desea acaba obteniendo su codiciado título universitario, por lo que puede resumirse el pensamiento de los poderosos políticos y económicos en la frase «Vd. déle un título a mi hijo, que de buscarle trabajo ya me ocupó yo». Los que llevamos toda una vida en la enseñanza sabemos que hace décadas, los mejores expedientes acababan obteniendo los mejores empleos, en el sector público o privado, pero en la actualidad los expedientes han perdido su valor, sólo cuenta el tener o no tener título, sea cual sea el modo y el centro en el que se ha obtenido, y los que logran los mejores empleos son los que tienen las mejores relaciones familiares, políticas, sociales, etc. Los expedientes académicos, y no sólo los títulos fueron en el pasado el instrumento más eficaz para mejorar el status social a través de la ocupación y del empleo, con independencia de los orígenes familiares y de clase, pero en la actualidad sólo se utilizan los títulos, incluso alguna estancia en una universidad extranjera (por supuesto como asistente, sin «créditos» ni intención de obtener una titulación, sino sólo un certificado de asistencia), para «legitimar» una ocupación, un empleo, que viene garantizado no por los conocimientos adquiridos, sino por las influencias familiares, políticas, sindicales, o de algún otro grupo social al que se pertenezca. El resultado es, como puede adivinarse, que en la actualidad la sociedad es menos abierta, muestra una más baja movilidad social vertical y la masificación en los sistemas educativos tiene como principal consecuencia el abaratamiento del talento disponible, es decir, de la oferta, de manera que los puestos directivos son ocupados en gran medida por quienes tienen las necesarias relaciones sociales, con altas retribuciones, mientras que los que trabajan para él tienen que conformarse con «contratos basura» por el exceso de oferta de talento, aunque sean los que realmente hacen el trabajo para mayor

⁴ No es normal en otros países desarrollados, pero bastante frecuente en España, encontrar titulados universitarios ejerciendo puestos de trabajo de «operadores telefónicos» y en general de servicios no cualificados, lo que ha llevado en estos últimos años a que muchos titulados universitarios «oculten» su titulación para que no perjudique sus opciones de obtener puestos de trabajo de muy baja cualificación.



lucimiento de quien les dirige sin los necesarios conocimientos, pero sí con las relaciones apropiadas.

Como puede deducirse de los textos anteriores, el diagnóstico de «qué nos pasa», contrariamente a lo que decía el clásico, es que sabemos lo que nos pasa pero no hacemos nada para cambiarlo. A continuación, hacemos algunas sugerencias, no con la intención de dar una respuesta global, sino con la pretensión de contribuir algunas ideas que son realizables y podrían mejorar significativamente el sistema educativo español. La mayoría de estas sugerencias no son grandes novedades, sino experiencias ya probadas en otros países, incluso en el nuestro.

SUGERENCIAS DE CAMBIOS NECESARIOS EN EL SISTEMA EDUCATIVO ESPAÑOL

La primera sugerencia tiene que ver con la propia organización del sistema educativo. En el sistema «napoleónico» tradicional todo el sistema educativo estaba centralizado y unificado. Al cambiar hacia un sistema no centralizado se incurrió en varios errores. El más evidente es que, mientras en otros países democráticos, la enseñanza obligatoria (primaria y media) es competencia de la administración educativa central, estatal, federal (aunque su ejercicio esté descentralizado), la enseñanza universitaria ha gozado de una gran autonomía, no sólo la privada, sino también la pública (si bien el Gobierno central, estatal, federal, mantiene el poder de control, supervisión y regulación). En España, a partir de la transición política hacia la democracia, y con todos los gobiernos, desde los de UCD a los del PSOE y el PP, se han hecho las cosas exactamente al revés. Se transfirieron las competencias sobre la enseñanza obligatoria a las Comunidades Autónomas y se mantuvo una fuerte centralización de la enseñanza universitaria. Todos los gobiernos han mantenido y reforzado esta organización de la enseñanza, y sus consecuencias son evidentes. Mientras que en

un país como Estados Unidos un niño en edad escolar puede cambiar de un estado a otro sin ningún problema, pues tanto la Elementary School como el Junior High School y el Senior High School son sistemas que, aun siendo plurales (porque sobre todo en el nivel post-elemental los alumnos pueden elegir entre asignaturas optativas) mantienen un nivel de control y coordinación desde el Gobierno Federal a los poderes locales que garantiza que el alumno no se vea perjudicado por el cambio de un territorio a otro. Además, en ese país, los cambios en el sistema educativo obligatorio han sido mínimos a lo largo de décadas, lo que proporciona al sistema una estabilidad no sólo territorial sino también temporal, pues los cambios se realizan mediante adaptaciones al entorno cambiante. Algo parecido puede decirse de sistemas como el británico, el alemán, el escandinavo o incluso el francés. En España, por el contrario, y especialmente desde el inicio de la democracia en 1976, cada gobierno cambia el modelo educativo, y la transferencia de competencias ha conducido a que cada Comunidad Autónoma tenga su modelo educativo, que con frecuencia cambia también cuando cambia el partido en el gobierno. Este proceso ha significado cambios territoriales y temporales, de manera que es casi imposible que un alumno haya iniciado y terminado el ciclo de la enseñanza obligatoria, sólo diez años en la actualidad, bajo el mismo modelo educativo.

Además de este primer y gran error en nuestro sistema organizativo, no se ha acertado al eliminar el sistema excesivamente selectivo del modelo tradicional «napoleónico». En efecto, ese modelo no garantizaba la igualdad de oportunidades, valor central en un sistema democrático. Pero la igualdad de oportunidades no implica necesariamente la igualdad de recompensas, que es la solución que parece haberse adoptado. ¿Puede de verdad defenderse la idea de que tanto los que tienen los conocimientos exigibles como los que no los tienen logren la misma recompensa, es decir, la misma calificación y la



misma titulación? Identificar igualdad de oportunidades con igualdad de recompensas tiene dos consecuencias igualmente perniciosas. En primer lugar, se desmotiva a los alumnos, ya que los que podrían lograr mejores conocimientos dejan de esforzarse por lograr la excelencia, pues descubren que pueden obtener el mismo resultado sin esforzarse. Por tanto, la primera consecuencia necesaria de ese error es que se provoca una disminución de la calidad de la enseñanza. Los profesores acaban «adaptándose» (es decir, rebajando el nivel de exigencias), lo que conduce a una reducción de los conocimientos que se transmiten, algo que desmotiva no sólo a los alumnos más capaces, sino también al profesorado.⁵ Una gran parte de la dificultad para solucionar este problema reside en que en el sistema educativo español existe poca libertad para que los alumnos puedan elegir asignaturas. En un sistema como el norteamericano, los profesores cumplen su labor orientadora aconsejando a los alumnos con menor capacidad o interés elegir asignaturas menos académicas pero que les preparan para la vida como ciudadanos. Por el contrario, a los alumnos más aventajados se les puede aconsejar elegir asignaturas más académicas que les permitan posteriormente solicitar su admisión en universidades para acceder a titulaciones académicas de nivel universitario. Es cierto que todos los niños en España tienen que saber leer, escribir, y las «cuatro reglas», como se decía antaño, pero empeñarse en que todos sepan «integrales» puede que sea innecesario además de imposible. Por ello, no se debe expulsar del sistema, como se hacía hace décadas, a los que no tengan capacidad para aprenderla, pero

⁵ Como anécdota personal, que no pretendo elevar a categoría, pero que es compartida por muchos otros docentes, en mi experiencia docente puedo afirmar que, en relación con la misma asignatura, en mis últimos años de docente (después del año 2000) he explicado alrededor de un 70% de lo que explicaba en la misma asignatura en la década de los años '80, porque el alumnado no podía seguir el ritmo. El problema que se me planteaba era el de suspender al 80% o más de mis alumnos o rebajar el nivel de exigencia para adaptarme a sus conocimientos.

tampoco se debe «certificar» que un niño sabe «cálculo integral» si no lo sabe. La igualdad de oportunidades tiene que ser compatible con la diferenciación (no selección) de enseñanzas según la capacidad, y ello requiere un profesorado capaz de orientar adecuadamente a los alumnos, con el fin de lograr que todos logren la titulación de la enseñanza obligatoria pero con diferentes conocimientos que mezclen en diferente proporción según las opciones de cada alumno, conocimientos académicos y técnico-profesionales, y sin excluir que, en casos deseablemente excepcionales, haya alumnos que terminen la enseñanza obligatoria pero no obtengan el correspondiente título.

El tercer error del sistema educativo español ha sido, a partir de los años '70, la jerarquización de todo el profesorado según los niveles de enseñanza. Ha sido un error atribuible en gran medida a la política presupuestaria. Evidentemente esta cuestión se inició en la enseñanza pública, debido al carácter de funcionarios públicos de todo el profesorado en centros públicos, pero lógicamente se ha trasladado al sector de la enseñanza privada por imitación o contagio. Pensar que un catedrático de Universidad es más que un catedrático de instituto es un error, y sólo puede pensarlo así quien no conoce realmente lo que es la enseñanza. En España, tradicionalmente, el profesorado de cada nivel de enseñanza estaba muy diferenciado y con vocaciones muy distintas. No era infrecuente que un profesor de segunda enseñanza tuviese una retribución superior a la de un profesor universitario. Pero a partir de la década de los '70 se jerarquizó a todo el profesorado del sector público por el sistema retributivo, y más recientemente se ha diferenciado al profesorado según la Comunidad Autónoma en la que ejerce, pero manteniéndose la jerarquización retributiva según el nivel de enseñanza en que se ejerce la docencia. Debe subrayarse una vez más que un profesor de enseñanza primaria no debe ser necesariamente menos (ni en retribución, ni en prestigio social) que uno de enseñanza universitaria, sino que



constituyen distintos tipos de profesorado no susceptibles de jerarquización.

El cuarto gran error de nuestro sistema educativo reside en haber permitido autonomía en ciertos sectores, pero sin responsabilidad. No puede haber libertad sin responsabilidad, de la misma manera que no se puede exigir responsabilidad sin libertad. Este problema no se ha producido sólo en el ámbito de la enseñanza, sino que ha permeado todo el sistema social español. El sistema educativo español, como en general todo el sector público, requiere y sigue necesitando cuanta más libertad o autonomía mejor, pero siempre asumiendo la correspondiente responsabilidad.

Y el quinto error, pero no menos importante, es el de la politización de la educación. En realidad tiene que ver con los anteriores. La inestabilidad temporal y territorial de los modelos educativos se debe, obviamente, a que el partido político que ocupa el poder en cada momento pretende imponer su modelo educativo, y como las elecciones cambian periódicamente al partido que temporalmente ocupa el poder, los modelos educativos cambian cada vez con más frecuencia.

Seguro que hay muchas otras cuestiones que modificar en el sistema educativo español, pero intentaremos a continuación ofrecer algunas sugerencias para corregir los aspectos que parecen más importantes y a los que hemos hecho referencia. Ante todo, la organización del sistema educativo. El primer requisito es que los partidos nacionales mayoritarios logren un acuerdo estable en el tiempo sobre el modelo educativo, pues una de las principales disfunciones de los últimos 30-40 años ha sido precisamente el cambio continuo de modelo. El segundo requisito es que este modelo sea único para todo el territorio español, con las especificaciones y diferencias que se consideren necesarias, pero que sean lo suficientemente uniformes como para permitir que los alumnos puedan tener movilidad de unos centros a otros dentro del territorio nacional. El tercer requisito es que la enseñanza obligatoria en centros privados esté sujeta a los mis-

mos requisitos y exigencias legales de la enseñanza en centros públicos, y que por tanto su actividad esté coordinada y controlada por las administraciones públicas en todo lo que respecta a la organización y calidad de la enseñanza. Y el cuarto requisito es que la educación obligatoria sea gratuita en los centros públicos. En cuanto a la enseñanza en centros privados, no deben recibir ayuda pública cuando la oferta de centros públicos sea suficiente, en cantidad y calidad, como para atender a toda la demanda social. Pero en aquellos lugares en que la oferta pública sea insuficiente, los poderes públicos deben concertar la oferta con el sector privado. Y tanto en el caso de que la enseñanza pública sea suficiente como cuando no lo sea para atender a toda la demanda, debe establecerse un sistema de ayudas y becas de todo tipo (estudios, libros, comida, transporte, etc.) para aquellos alumnos que lo necesiten realmente.

Además de estos criterios o requisitos básicos, sugerimos algunas otras medidas para mejorar el nivel de la enseñanza obligatoria. Anteriormente se ha señalado la dificultad de hacer compatible la igualdad de oportunidades, la obligatoriedad de la educación hasta los 16 años, y el estímulo al esfuerzo y la promoción de la excelencia. Como hemos indicado, ni se puede exigir a todos los alumnos que sean igualmente brillantes, ni se puede rebajar el nivel educativo para adaptarse al nivel de los menos capaces o de los que no quieren esforzarse en absoluto. Por otra parte, cualquier conocedor de la sociedad española sabe que «forzar» a un joven a abandonar la ruta educativa más académica para elegir la de la formación profesional provocará una reacción absolutamente negativa y de rechazo por parte del estudiante, de su familia y de grupos políticos y sociales, por considerar que ello va contra la igualdad de oportunidades. Esta igualdad de oportunidades quedaría totalmente garantizada si se cumplieran los requisitos antes enunciados, pero es imposible lograr igualdad de capacidades e igualdad de esfuerzos por parte de los estudian-



tes. Para resolver este aparente dilema se sugieren dos posibles soluciones, que no pretenden ser únicas, pero que son dos de las posibles, sin volver a la carrera de «vallas» ni a la igualdad de recompensas. La primera de ellas es la ya mencionada sobre la posibilidad de establecer una oferta más amplia de asignaturas que permita a los alumnos elegir aquellas que posteriormente les faciliten el camino hacia una carrera universitaria o bien otras que les preparen al menos para su vida como ciudadanos. No se trata de establecer dos caminos, sino múltiples caminos. Cada alumno, de acuerdo con sus capacidades e intereses, bajo el consejo y supervisión de sus profesores, y contando también con la opinión de su familia, si no demuestra suficiente capacidad o interés por las matemáticas no se le deberá forzar a que siga estudiando asignaturas de matemáticas, y en su lugar podrá escoger otras asignaturas, en el ámbito de las artes, las letras o de las técnicas manuales, etc. Más tarde, una vez que haya finalizado su educación obligatoria, el estudiante tendrá que decidir qué tipo de educación desea seguir, y su admisión a una enseñanza más técnica o académica vendrá justificada por su historial previo y la verificación de sus conocimientos y aptitudes para seguir un tipo u otro de formación. Es evidente que este modelo implica una mayor responsabilidad del profesorado en el conocimiento y asesoramiento de sus alumnos, y no se basará tanto en la selección resultante de «pruebas objetivas» en las que los alumnos parecen jugarse su destino a una prueba de varias horas. No se trata por tanto de elegir entre «ciencias» o «letras», sino de que cada estudiante elegirá un conjunto de asignaturas que le permitirán posteriormente seguir muy diferentes caminos, tanto en la secundaria no obligatoria como en la universitaria o en la formación profesional. Tanto el alumno, como la familia, como los profesores, irán comprobando a lo largo de los diez años de la enseñanza obligatoria lo que más se adapta a las aptitudes e intereses de cada estudiante, sin traumas ni dramas innecesarios. El tomar un

camino u otro después de la enseñanza obligatoria no será el resultado de un examen o una decisión personal, sino de un conjunto de elementos, evaluaciones y experiencias a lo largo de un período de diez años.

El sistema aquí propuesto, al estimular mayores grados de libertad en la elaboración del propio currículo, favorecerá también la aparición de vocaciones científicas tempranas, puesto que los estudiantes no tendrán que seguir caminos rígidos, sino que podrán confeccionar, al menos parcialmente, su propio plan de estudios a lo largo de los diez años de enseñanza obligatoria. Y lo que se aplica a las vocaciones científicas es igualmente aplicable a las vocaciones artísticas, desde la música a las artes plásticas, a la interpretación, etc.

Como complemento a lo anterior, y teniendo en cuenta que la imagen social de la formación profesional no es atractiva porque implica «abandonar» la escuela a la que van los niños «listos» para irse a otra escuela a la que van los «torpes», la única solución posible parece ser la de mezclar ambos tipos de escuela. No precisamente con la función que aquí se quiere asignar a esa mezcla, pero en la educación española han existido antecedentes.⁶ Así, si los alumnos no quieren ir a los centros de formación profesional, llevemos estos centros a los alumnos, a las

⁶ En efecto, en el Instituto Nacional de Enseñanza Media «Ramiro de Maeztu», cuando era el instituto modelo, pues en él continuó verdaderamente el espíritu y muchos de los profesores del Instituto Escuela, incluso en su mismo terreno de la Colina de los Chopos donde estuvo la Residencia de Estudiantes, estableció como actividad obligatoria en los tres últimos cursos de bachillerato, y después de finalizar el horario de clases de la tarde, es decir, a las 6 de la tarde, la de «Talleres». Así, los alumnos de 5º, 6º y 7º de bachillerato tenían que elegir, cada uno de esos tres cursos, alguna actividad profesional como Encuadernación, Carpintería, Fotografía, Automovilismo, Aeromodelismo, Radio, Metalurgia, etc. Aunque no había exámenes ni calificaciones propiamente dichas, la asistencia a la actividad elegida era obligatoria, y de hecho todos los alumnos se lo tomaban bastante en serio, pues a lo largo del curso aprendían realmente a encuadernar sus libros, a revelar sus fotografías, a hacer maquetas de aviones que incluso volaban, etc. Lamentablemente, esta actividad se perdió en la vorágine de los sucesivos cambios de planes educativos en la década de los años '70.



escuelas «normales» de enseñanza obligatoria. De esta manera, se puede ampliar la oferta de asignaturas «tradicionales» con otras de formación profesional que pueden atraer la atención y el interés de muchos alumnos no interesados o no suficientemente capacitados para las asignaturas más académicas. Además se lograría reducir el abandono escolar y se lograría que todos los jóvenes en edad de recibir la enseñanza obligatoria pudieran completar el número de «créditos» necesario para graduarse y obtener por tanto su título, no por pasar curso con asignaturas pendientes, sino con el número de créditos requerido, si bien no todos con las mismas asignaturas. La ventaja de este sistema es que aprovecharía los profesores y centros de formación profesional, actualmente infra-utilizados, y que integraría las enseñanzas profesionales en los ciclos obligatorios de enseñanza primaria y secundaria. Se vería como algo normal que un alumno eligiese una asignatura de carpintería en lugar de otra de matemáticas, si bien esta elección posteriormente limitaría (pero no de manera absoluta) las posibilidades de ser admitido para seguir unas enseñanzas de matemáticas en la enseñanza secundaria no-obligatoria o en la universitaria, pero tendría que demostrar su capacidad para seguir esa línea educativa.

Este sistema de mayor libertad de elección, como antes se ha dicho, incluye una mayor responsabilidad. Si un estudiante decide pasar toda su enseñanza obligatoria eligiendo asignaturas como fotografía o carpintería, difícilmente podrá luego quejarse de que no le admitan para cursar una carrera universitaria de medicina o veterinaria. Tendrá que demostrar de alguna otra manera, ya que su expediente escolar no lo hará, cuales son sus aptitudes y conocimientos para aspirar a esa formación. No tendrá en principio el camino cerrado, pero tendrá que presentar evidencia suficiente para convencer a los responsables de admisión a los estudios de medicina de que puede seguir esos estudios sin convertirse en un lastre para los demás estudiantes de esa materia. Pero esta cuestión enlaza con las sugerencias

que hacemos a continuación respecto a las enseñanzas de nivel universitario.

Por supuesto, esta mayor libertad para hacerse cada alumno su plan de estudios, con las limitaciones que cada centro tendría en su oferta educativa, pues no todos los centros podrían ofrecer todas las asignaturas académicas y profesionales, facilitaría que cada estudiante fuera forjando su camino poco a poco, a lo largo de diez años, sin pruebas dramáticas de todo o nada, sin caminos sin vuelta atrás. En este sistema los profesores, o algunos de ellos en cada centro, tendrían la gran responsabilidad y mérito de la orientación a los alumnos, una evaluación y orientación continuada, en la que cabe perfectamente la consulta y participación de las familias. En resumen, la educación obligatoria, y por extensión la secundaria no-obligatoria, combinaría la educación más académica con la técnico-profesional, de manera que cada alumno elaboraría, con la ayuda de sus profesores y familia, su personal currículo escolar, pero asumiendo la responsabilidad de que esa libertad condiciona (pero no determina fatalmente) sus posibilidades de continuidad de formación futura, académica o profesional.

Como parece lógico, los responsables de la política educativa tendrán la función, aparte de las demás que le correspondan, de aprobar la oferta educativa de cada centro, sin pretensiones de igualdad, pero sí garantizando en todo el territorio nacional, en los centros financiados con fondos públicos, que cualquier alumno tenga garantizada la enseñanza en español o castellano, y adicionalmente, si así lo desea, en la lengua vernácula del territorio si existiera. Además, todos los centros que reciban fondos públicos, y en todo el territorio nacional, exigirán un número mínimo de asignaturas que todos los alumnos deberán cursar a lo largo de los diez años de enseñanza obligatoria para poder recibir el título correspondiente. Todos los países de nuestro entorno tienen un cierto número de asignaturas obligatorias que cualquier alumno debe cursar y aprobar para tener derecho al título correspon-



diente. Y esto es totalmente compatible con la diferenciación y libertad de elección de currículo antes comentada.

Se llega así a la parte aparentemente más complicada, y sin embargo más sencilla de solucionar, del sistema educativo: la educación universitaria. Por definición, como es obvio, este nivel educativo no es ni debe ser obligatorio, sino totalmente voluntario. Precisamente por serlo, y teniendo en cuenta que los recursos no son ilimitados, se impone una selección de los alumnos, para evitar el despilfarro de recursos y para fomentar el esfuerzo y la excelencia, que deben ser los valores principales en la universidad. Esfuerzo y selección no están reñidos con la igualdad de oportunidades. Por el contrario, el esfuerzo y la selección deben ir acompañados de un sistema nacional de ayuda a los más capaces (perfectamente compatible con otros sistemas de ámbito territorial o social más limitado), con independencia de su capacidad económica. Se ha demostrado que existen grandes dificultades para evaluar adecuadamente la capacidad económica de un alumno, por lo que resulta mucho más lógico y coherente con la función de la Universidad, ayudar a los más capaces, de manera que nadie suficientemente capacitado quede fuera del sistema universitario. El Estado tiene a su disposición otros instrumentos para reducir las desigualdades económicas y sociales, pero la Universidad tiene la obligación de seleccionar y formar a los más capacitados. El segundo principio que debe inspirar la política universitaria es el de la autonomía, pero con responsabilidad, tal y como se ha sugerido anteriormente. Puede que en este nivel sea donde se han cometido más errores, debido a sucesivos intentos por sustituir el sistema centralizado y uniforme, «napoleónico», por el sistema de autonomía «anglo-sajón». Así, se concedió autonomía a las universidades para elaborar sus planes de estudio (con ciertas directrices ambiguas del Ministerio de Educación de turno), para seleccionar profesores, para elaborar sus estatutos y elegir sus órganos de gobierno, pero al mismo tiempo se mantenían los cuer-

pos nacionales de profesores-numerarios-funcionarios, los presupuestos centralizados, de manera que continuamente se han producido toda clase de disfunciones. El exceso de normativa, junto a muchas contradicciones entre los poderes del MEC y el de las Universidades, ha conducido a la peor situación, pues las universidades se han encontrado muy sujetas por la normativa oficial-nacional en muchos casos, y por otra parte han tenido una autonomía sin responsabilidades que les han llevado, como en muchos otros ámbitos de la vida española, a gastar y endeudarse muy por encima de sus posibilidades reales. Suele señalarse el contraste entre la mala evaluación internacional de las universidades españolas en los rankings mundiales, y la buena reputación de las «escuelas de negocios». Por tanto, habría que tomar buena nota de qué es lo que diferencia a éstas de las universidades tradicionales, y parece que entre sus rasgos principales destacaría su autonomía, es decir, cada escuela es una entidad autónoma, que establece su organización y financiación, que elaboran su oferta académica, que fija los precios de matrícula en sus cursos, que selecciona a sus alumnos y establece el número máximo de los que admite, que selecciona a sus profesores y establece sus retribuciones, y que finalmente evalúa a sus alumnos, todo ello con total independencia de la administración educativa, que sólo tiene sobre estas escuelas de negocios un control de calidad para garantizar a la sociedad que cumplen con la normativa vigente. Este modelo, por otra parte, es el modelo vigente en países como Estados Unidos, Reino Unido y muchos otros países europeos y no-europeos, con muy pequeñas diferencias y variantes.

Por tanto, si se desea realmente que España pueda competir con las universidades de otros países de nuestro entorno no hay otra solución que imitar ese modelo lo mejor posible. Ello requiere que el Estado renuncie a la dirección directa de la organización de la educación universitaria y conceda la autonomía total, como se especificará a continuación, manteniendo sólo la importante función del control de calidad



mediante la inspección, y la no menos importante función de estímulo a la investigación científica a través de planes de investigación y concierto de programas de cooperación para objetivos concretos con universidades específicas.

La cuestión más importante es, evidentemente, la financiación. No se puede, de la noche a la mañana, declarar que el Estado se desentiende de la financiación de las Universidades Públicas y que éstas se busquen la financiación por su cuenta. Como medida de transición, se sugiere que el Congreso de los Diputados, al aprobar los Presupuestos Generales del Estado, establezca cual es el presupuesto destinado a la educación universitaria pública. Una vez que se conozca la cantidad total, el Ministerio de Educación debe convocar a todos los Rectores de estas universidades y pedirles que acuerden el modo de repartir esa cantidad entre todas ellas, si proporcionalmente al número de estudiantes en el último curso, al número de profesores, al número de metros cuadrados de sus instalaciones, al número de Premios Nobel o de Premios Nacionales, Príncipe de Asturias, etc., en los últimos 5, 10, 15 ó 20 años. Cualquier decisión que adopte el MEC será inmediatamente contestada por los Rectores, de manera que lo mejor es dejarles a ellos que decidan. Lo único que no podrán decidir es la cuantía total del presupuesto, puesto que esa es una decisión que corresponde al Congreso de los Diputados, donde reside la representación de la soberanía nacional. A partir de ese reparto de recursos, cada universidad podrá buscar la manera de incrementar sus recursos en otras fuentes que no sean el Estado, como fundaciones, empresas, etc., además de los que procedan de los ingresos por matrícula y otros ingresos por venta de bienes o servicios, como cualquier empresa pública o privada. El paso de la financiación pública a la autofinanciación tendrá que hacerse paulatinamente a lo largo de un período de tiempo, de manera que al final la aportación del Estado a la educación universitaria se limite exclusivamente a los planes públicos de investigación, a los conciertos para programas concre-

tos con universidades específicas, y sobre todo al programa de becas nacionales para los aspirantes a cursar estudios universitarios (en centros públicos o privados, si bien a medio y largo plazo desaparecerá esa diferenciación porque todos los centros serán autónomos y auto-financiados). Cuanto menor sea la subvención del Estado a cada universidad, mayor será la autonomía de cada universidad, pero lo contrario también sucederá, de manera que es de esperar que la mayoría de las universidades quieran lograr su auto-financiación lo más rápidamente posible, para lograr su total autonomía.

La autonomía, y la responsabilidad aneja a ella, comienzan por tanto con la autonomía en la financiación. Y de ella se derivarán el resto de las competencias autónomas. Así, cada universidad establecerá su oferta académica, indicando los títulos que ofrece (se acabará con la diferencia entre títulos propios y títulos oficiales, pues todos los títulos serán propios, ya que será la sociedad –el mercado– quien valore la calidad de cada uno de ellos y su adecuación a las necesidades de la sociedad). De esta manera, se favorecerá la especialización de cada universidad en diferentes áreas del conocimiento, lo que las diferenciará a efectos de lograr la atracción de sus estudiantes. Habrá universidades que se especialicen en Ingeniería, otras en Derecho, incluso dentro del Derecho en público o privado, etc. Habrá universidades que pongan más el énfasis en la investigación científica, mientras que otras lo harán en las humanidades. En cualquier caso, cada universidad hará una oferta condicionada por sus recursos financieros, por sus objetivos e intereses, y por tanto una oferta diferente a la de otras universidades.

A partir de la autonomía financiera y organizativa, parece evidente la autonomía en la selección del profesorado. Los profesores dejarán de ser funcionarios del Estado y serán contratados por cada universidad, que les concederá el nivel académico y retributivo que en cada caso considere oportuno para lograr los mejores profesores con los recursos de que disponga. Esto favorece-



rá la competición entre universidades, y por tanto favorecerá la búsqueda de la excelencia. Las universidades, como los clubs de fútbol o las empresas, procurarán lograr los mejores profesores posibles, les pagarán lo más que puedan, para lograr atraer a más alumnos, y ello probablemente acabará con las malas prácticas actuales en la selección del profesorado, como la endogamia, el nepotismo, y en general la selección irresponsable de malos profesores, pues ello repercutirá negativamente sobre la reputación de la universidad, con inmediatas repercusiones financieras sobre sus recursos. Naturalmente, como en el caso de la financiación, este cambio implicará un período de transición para acabar con el profesorado funcionario. Uno de los modos, pero no el único, será que todo profesor-funcionario que acepte voluntariamente ser contratado por una universidad diferente en la que tiene su plaza, dejará de ser funcionario. Naturalmente, a partir de que un profesor deje de ser funcionario, cambiará de una universidad a otra como cualquier trabajador por cuenta ajena, es decir, de acuerdo con las leyes de la oferta y la demanda. Parece lógico esperar que las universidades procurarán obtener los mejores profesores, pues atraerán alumnado y proyectos de investigación, y esto generará inevitablemente una mejora general en la búsqueda de la excelencia por parte de los centros y por parte de los profesores. Las propias universidades, previsiblemente, serán las más interesadas en que sus mejores profesores tengan mayor estabilidad y mejores retribuciones, y los buenos profesores exigirán ambas cosas antes de decidirse a ser contratado por una universidad, pues cada cambio de una a otra exigirá una negociación, como ocurre en general en el mundo de la empresa.

De manera similar, cada universidad establecerá el sistema de admisión de sus alumnos y el coste de su matrícula. Se eliminará el espectáculo del examen nacional de selectividad. Cada universidad, previsiblemente, estudiará el currículum académico de cada aspirante (el centro de educación secundaria en que estudió, las asigna-

turas cursadas, las calificaciones, los estudios a los que aspira, etc.), y cada universidad admitirá o no cada solicitud en función de sus criterios y posibilidades. Este sistema repercutirá lógicamente en mejorar la calidad y la excelencia en los centros de enseñanza secundaria, que se esforzarán por proporcionar la mejor formación posible a sus alumnos para que estos accedan a las mejores universidades. Lógicamente, las mejores universidades establecerán criterios de selección más estrictos, y posiblemente costes de matrícula más altos. Y eso iría totalmente en contra de la igualdad de oportunidades. Por ello, la adopción de este sistema exigirá el establecimiento de un extraordinario sistema de ayudas a los estudiantes, no a los centros. El plan de ayudas debe incluir desde becas a fondo perdido a préstamos con devolución cuando el estudiante se incorpore a la vida profesional. Pero este plan de ayudas al estudiante es la parte más importante del cambio en el modelo educativo que aquí se propone. Las ayudas deben tener como objetivo el facilitar a los más capaces el acceso a los estudios universitarios, de manera que si un estudiante es merecedor de la ayuda, ésta debe costear su matrícula en la universidad que éste elija, con independencia de que la matrícula sea más alta o más baja, como actualmente se hace para las becas en otros países. Naturalmente, las propias universidades implantarán sus propios planes suplementarios de ayuda a los estudiantes, para lograr aquellos que más prestigio darán posteriormente a la universidad.

Una de las críticas que seguramente recibirá esta propuesta de cambio procede igualmente de una tradición que ya no se corresponde con las actuales sociedades post-industriales. Nos referimos a la relación entre título y legitimación para el ejercicio profesional, el problema de las competencias legales atribuidas a cada titulación. Ésta es una reminiscencia del sistema de gremios. Para ejercer como médico hay que tener un título universitario de medicina, y por ello debe ser el Estado, para proteger a la sociedad, quien regule la enseñanza universitaria de



la medicina y quién decida quien tiene derecho a la titulación y quien no. Esa práctica pudo estar más o menos justificada en otros tiempos, pero ello ha llevado a una burocratización paralizante de la universidad. Existen alternativas, como demuestran muchos otros países, en los que se acepta que la universidad da títulos, pero quien autoriza o no el ejercicio profesional es la profesión a través de los colegios profesionales y de las administraciones públicas. En el sistema de universidades autónomas que aquí se propone, es cierto que puede haber universidades que den títulos de medicina de muy baja o ninguna calidad. Por eso, quien debe autorizar a cada titulado de medicina su ejercicio tienen que ser los colegios, juntas profesionales, y las propias administraciones públicas. Una gran parte de titulaciones universitarias no necesitan de esos controles profesionales, de manera que el que tiene un título, pongamos por caso, en Dibujo, no daña a nadie por ser mejor o peor dibujante (algo que sí sucede con un médico). Pero los médicos, los abogados, los arquitectos, los ingenieros, etc., deben recibir una autorización por parte de la sociedad, a través de colegios profesionales o controles administrativos para poder ejercer la profesión, para evitar daños a la sociedad por malas prácticas. En todo caso, la mayor parte de las sociedades avanzadas diferencia claramente entre título académico y autorización para ejercer una profesión.

Como puede comprobarse, nada de lo que aquí se ha expuesto constituye una gran novedad, pues una gran mayoría de países tiene modelos iguales o muy similares. Pero, como ocurrió, durante la transición política a la democracia, no hay que esperar que uno se acueste una noche con el actual modelo universitario y al despertarse a la mañana siguiente se encuentre el nuevo modelo funcionando perfectamente. Para que se produzca el cambio es necesaria la voluntad de hacerlo. Y esa voluntad requiere, una vez más, el acuerdo realista entre las fuerzas políticas mayoritarias, requiere que el cambio de modelo se adopte para todo el territorio nacional, y no

para unos territorios y no para otros. Requiere asumir la plena autonomía y responsabilidad de todas las universidades, empezando por la autonomía financiera. Requiere eliminar, en un plazo razonable, el profesorado funcionario de cuerpos nacionales, y por tanto los actuales sistemas nacionales de selección y retribución. Requiere eliminar las pruebas de selectividad nacionales del alumnado, que pasarían a ser competencia de cada universidad, que establecería los criterios de selección, incluido el coste de la matrícula. Requiere el establecimiento de un extraordinario plan de ayuda económica al estudiante, para que nadie con capacidad suficiente pueda quedar fuera del sistema universitario. Pero los resultados serán, inevitablemente, la recuperación del valor del esfuerzo individual de profesores y alumnos, la competencia entre centros, la mejora de la calidad de los titulados universitarios y su mejor adecuación a la vida real, a la sociedad.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Si algo se ha aprendido de nuestro reciente pasado es que el sistema educativo español ha fracasado, pues así lo indican los estudios comparados internacionales tanto en el nivel primario y secundario como en el de la formación profesional y el universitario. No existe ninguna excepción para ningún tipo o nivel de enseñanza. Y es evidente que este fracaso está dañando gravemente la productividad y competitividad de España en el ámbito internacional. Por tanto, se parte del supuesto de que el cambio es absolutamente necesario. El sistema actual no logra la excelencia, no logra estimular el esfuerzo individual, y al proponer irreflexivamente la igualdad ha confundido la igualdad de oportunidades con la igualdad de resultados y recompensas sociales, lo que ha empobrecido a España en cualquier dimensión que se considere.

Concretamente, el sistema educativo español de las últimas décadas se caracteriza por los siguientes errores: 1) la descentralización territo-



rial de la enseñanza obligatoria al tiempo que se ha mantenido la centralización de la enseñanza universitaria, precisamente lo contrario a lo se hace en los países más desarrollados; 2) se ha confundido la igualdad de oportunidades con la igualdad de resultados y recompensas; 3) se ha jerarquizado erróneamente al profesorado, desde el catedrático de universidad hasta el maestro de enseñanza primaria, desconociendo que cada nivel educativo no es más o menos importante que otro, sino solamente distinto; 4) se ha concedido autonomía sin responsabilidad, y responsabilidad sin autonomía; y 5) se ha politizado todo el sistema educativo, lo que ha conducido a cambios muy frecuentes de modelo educativo, tanto en el tiempo como en los diferentes territorios.

El sistema que se propone favorece y estimula el esfuerzo y la búsqueda de excelencia de los centros de enseñanza, de los profesores y de los alumnos en cualquier nivel educativo, y busca la igualdad de oportunidades a través de un sistema nacional de ayudas al estudiante con capacidad demostrada para aprovechar adecuadamente las enseñanzas recibidas.

El cambio que se propone se basa en los siguientes requisitos: 1) un pacto de Estado entre las fuerzas políticas principales, para lograr un modelo educativo estable en el tiempo y 2) que sea vigente en todo el territorio nacional, con los matices que se determinen; 3) la enseñanza obligatoria (ahora diez años) debe ser uniforme en todo el territorio nacional, tanto para la enseñanza pública como la privada, pero con la mayor capacidad de elección de asignaturas académicas y técnico-profesionales por parte de los alumnos, lo que evita elegir entre dos caminos para ofrecer múltiples caminos; 4) debe establecerse un sistema nacional de ayuda a los estudiantes (no a los centros) que lo requieran, para garantizar la obligatoriedad de la educación hasta los 16 años (en la actualidad).

En la enseñanza obligatoria se propone la necesidad de lograr estabilidad temporal y uniformidad (con los matices necesarios) del mode-

lo educativo en todo el territorio nacional español. Se propone una mayor diversidad entre asignaturas más académicas y asignaturas más técnico-profesionales, con el fin de diferenciar paulatinamente las aptitudes e intereses de los alumnos, con la orientación de sus profesores, con lo que se espera reducir la tasa de abandono escolar, al tiempo que no se desmotiva a los alumnos más capaces y se ofrecen alternativas atractivas a los menos capaces, para lograr que el mayor número puedan lograr su grado o titulación. De manera más concreta se favorece la integración de la formación profesional y de la formación académica, de manera que se elimine el estigma social actual de la formación profesional, pues ambos tipos de enseñanza estarían totalmente integrados, no serían dos caminos diferentes.

En cuanto a la enseñanza universitaria, se sugiere un cambio muy radical, consistente en dotar de plena autonomía y responsabilidad a cada universidad, autonomía que se refiere a la financiación, organización, oferta docente, selección y retribución del profesorado, y a la selección y coste de matrícula para el alumnado. Este nuevo sistema requeriría, como condición *sine qua non*, un gran programa de ayudas a los estudiantes, para que ninguno con suficiente capacidad deje de acceder por falta de recursos económicos.

El papel del Estado en la educación debe ser el de organizar, con la descentralización necesaria pero sin perder la dirección y control últimos, la enseñanza obligatoria, y el de vigilar y supervisar la enseñanza secundaria no obligatoria y la educación universitaria, que debe ser totalmente autónoma y totalmente responsable.

BIBLIOGRAFÍA

Díez-Hochleitner, Ricardo (1988): «La reforma educativa de 1970. Su pequeña historia», en VV.AA, *Educación e Ilustración. Dos siglos de reformas en la enseñanza*. Ministerio de Educación y Ciencia, Madrid.



- Díez Nicolás, Juan (1973): «El Científico y el Intelectual en la Sociedad Industrial», Fundación Juan March, *Once Ensayos sobre La Ciencia*, Rioduero, Madrid.
- Díez Nicolás, Juan (1975): «La Igualdad de Oportunidades ante el Proceso Educativo como Presupuesto de Equidad en una Sociedad en Desarrollo», en Centro de Estudios Sociales, *Desarrollo y Justicia Social*, Anales de Moral Social y Económica, vol. 40, Madrid.
- Díez Nicolás, Juan y Juan del Pino Artacho (1972): «Estratificación y Movilidad Social en España en la Década de los Años 70», en M. Fraga Iribarne, J. Velarde Fuertes y S. del Campo Urbano, *La España de los Años 70: I. La Sociedad*, Editorial Moneda y Crédito, Madrid.
- Díez Nicolás, Juan, Ubaldo Martínez Lázaro y M^a José Porro Minondo (1975): «Education and Social Mobility in Spain», en *Education Inequality and Life Chances*, O.C.D.E., París.
- Esteban Mateo, L. (1992): «Cincuenta años de educación en España», en *La Revista Española de Pedagogía*, número monográfico, Madrid, año L, n^o 192.
- Fundación Everis (2012): *Transforma Talento*, Madrid (en prensa).
- Huaco, G.A. (1966): «The Functional Theory of Stratification: Two Decades of Controversy», *Inquiry*, vol. IX, págs. 215-240.
- Mindan Manero, Manuel (2001): *Historia del Instituto «Ramiro de Maeztu» de Madrid*, Sdad. Coop. de Artes Gráficas, Zaragoza.



LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA, INCERTIDUMBRES Y RETOS

Antonio García Tabuenca¹.
IAES, Universidad de Alcalá.

«Perhaps it is true that entrepreneurs are made. But more of them will discover what they are of in a high-knowledge context than in an impoverished-knowledge context. Thus we are disinclined to restate the conventional wisdom and instead proposed that entrepreneurs are not necessarily made, but are rather a response—and in particular a response to high-knowledge contexts that are specifically fertile in spawning entrepreneurial opportunities».

David B. Audretsch and Max Keilbach

1. INTRODUCCIÓN

En los últimos años de la economía española y con más énfasis desde la emergencia de la crisis actual, el debate social sobre la importancia de la actividad emprendedora y la necesidad de emprender ha tomado un notable relieve, que se extiende tanto en foros políticos y económicos como en la esfera de la educación e investigación.

Antes de la crisis, durante la larga expansión económica entre 1995 y 2007, fue granándose un

tejido productivo y empresarial que nunca antes se había conocido en España. En este período se crearon numerosas empresas, principalmente dentro del sector servicios y de la construcción; por el contrario el número de empresas pertenecientes a las ramas industriales fue reduciéndose paulatinamente. Pese a las diferencias regionales, se ha observado también que esta dinámica empresarial se ha extendido al conjunto de las regiones españolas, habiéndose contrastado un proceso de convergencia en la tasa de empresarialidad (G. Tabuenca, Crespo, Pablo y Crecente, 2012, págs. 51-61).

Empresas y empresarios fueron adaptándose a la configuración de los países avanzados y competitivos. Seguramente este fenómeno haya sido el más destacado de la economía española en las últimas décadas (Torrero, 2008). Esta rica dinámica empresarial conllevó a que el desarrollo de la actividad emprendedora resultase cada vez más y mejor respetado por parte de la sociedad española. Por un lado, otorgando legitimidad social en el caso de los empresarios consolidados y, por otro, considerando indispensables a los nuevos emprendedores, bien por saber aprovechar nuevas oportunidades de negocios emergentes que brindaba el mercado, o bien por generarse su propio empleo en el caso de los trabajadores autónomos.

La actividad emprendedora junto al sistema de educación (que adoptaba algunos principios del emprendimiento), las universidades y la

¹ El autor agradece a Esther Galindo, profesora de la Universidad de Alcalá, su colaboración y atinadas sugerencias en el modelo de empresarialidad que subyace en el trabajo; a David May, becario de investigación del IAES, por su paciente tarea de extracción y procesamiento de datos, y a Luis A. Martín Cabiedes, por su conversación amable y experta sobre emprendedores, *start-ups* y *business angels*. Este agradecimiento se extiende igualmente al profesor Tomás Mancha, director del IAES, que leyó y revisó cuidadosamente una versión avanzada del trabajo e hizo acertados comentarios que enriquecieron el texto final.



investigación, el conocimiento y la innovación tecnológica y el fuerte crecimiento del empleo, habían generado aparentemente un círculo virtuoso que permitía crecer al producto per cápita (por encima de la media europea) y enjugar algunos problemas estructurales de nuestra economía, como el creciente y abultado déficit corriente, el abuso en producción dentro de sectores muy especulativos (construcción e inmobiliario, o la inversión en activos reales o financieros de gran riesgo) o el sobreendeudamiento externo de empresas y hogares.

Con la crisis que sufre la economía desde 2008 se ha trastocado completamente este panorama. La extensión y severidad de la misma está afectando a todos los agentes, sectores e instituciones económicos, empobreciéndolos, induciendo grandes dosis de incertidumbre y modificando valores que se creían alcanzados y ahora se tornan escurrizos o, incluso, repudiados. De ello, quienes seguramente más se libran son las empresas internacionalizadas, aunque aún está por ver las consecuencias últimas que tendrá la crisis en la zona euro y en otros contextos globales.

En este marco, en el cual los distintos agentes sociales y los dirigentes políticos e institucionales tratan, primero, de ponerse de acuerdo en el diagnóstico de la crisis y, después, en aminorar sus consecuencias, de nuevo emerge el papel que juega la actividad emprendedora como factor indispensable en el tránsito y salida de esta crisis. Al menos tres vías refuerzan esta visión.

Primera, los emprendedores que tienen mayor inclinación a asumir riesgos, intentan aprovechar las oportunidades que la crisis deja indemnes o que arrastra consigo. De hecho, entre 2009 y 2012 (primer semestre), la inversión en *venture capital* y *business angels* se ha mantenido bastante estable y ha aumentado el número de operaciones (*WebCapitalRiesgo*, 2012, p. 8).

Segunda, en el período recorrido por la crisis ha aumentado notablemente el peso de las empresas sin asalariados (DIRCE, 2011), pasando de significar el 51,2 por cien del total en 2008 al 55,2 por cien en 2011, lo que cabe interpretar

como un creciente aumento de los trabajadores autónomos, o de otro modo, desempleados que buscan acomodo laboral en la actividad autónoma. Esta cifra toma aún mayor significado cuando se tiene en cuenta que entre 2008 y 2011 se ha dado una reducción sistemática del número de empresas.

Y tercera, el Gobierno (o el principal partido de la oposición) ponen en marcha medidas de política económica orientadas, entre otras, a tres ámbitos relacionados con la actividad emprendedora: i) la sustitución del modelo productivo actual por otro de sostenibilidad económica, introduciendo regulaciones que desincentiven a unos sectores frente a otros emergentes (medio ambiente, energías renovables...), a cuyas empresas se facilita la inversión e innovación; ii) facilitando a autónomos y Pyme acceso al crédito bancario –prácticamente vedado por la crisis de la deuda– mediante el establecimiento de nuevas líneas-Pyme del Instituto de Crédito Oficial; y iii) proponiendo (promesa electoral) una Ley del Emprendedor, dirigida principalmente al pequeño empresario, para satisfacer viejas aspiraciones empresariales en el campo de la tramitación y pagos fiscales, creación *on line* de empresas, «despenalización» del fracaso emprendedor, morosidad de las administraciones públicas o apoyo a las nuevas iniciativas mediante incentivos fiscales.

En suma, en los últimos años, tanto en la etapa de expansión como en la crisis se apela insistentemente a la actividad emprendedora como medio indispensable para la innovación y crecimiento de la economía española, su posicionamiento internacional y la subsanación de problemas estructurales.

La estructura de este trabajo comienza explicando brevemente cómo nace y se desarrolla la actividad emprendedora y qué entorno necesita para asegurar su progreso en función de experiencias de países avanzados en este campo. El siguiente apartado presenta una síntesis de lo acaecido en el caso español, razonando la senda seguida por empresas, empresarios y sectores productivos en la etapa de crecimiento y su



corrección hacia el equilibrio en la etapa de crisis. Contemplando estos antecedentes, se ofrece a continuación un conjunto de ideas y recomendaciones dirigidas a impulsar y reforzar la actividad emprendedora en España, tanto desde la esfera pública como privada.

2. ALGUNOS FUNDAMENTOS SOBRE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA

En la mayoría de las nuevas tendencias conceptuales y trabajos empíricos, el desarrollo de la actividad emprendedora se asocia al conocimiento, la innovación y al crecimiento económico. Braunerhjelm (2011) ha puesto de manifiesto que existe un nexo intrincado de fuerzas que actúan –bidireccionalmente o en una dirección– sobre estas cuatro variables.

Los trabajos empíricos vienen intentando dar explicación a estas interrelaciones que están en la base del emprendimiento, preguntándose cómo se apuntala en una sociedad la creación de conocimiento; cómo se difunde este conocimiento a través del proceso de innovación y esfuerzo tecnológico; y cuál es el papel que en todo ello juega la actividad emprendedora. Parte de la investigación se pregunta también cómo debe ser el marco institucional y las políticas que estimulen la actividad, señalando que a menudo los gobiernos establecen muchas y variadas políticas que resultan poco eficientes en relación a los recursos públicos invertidos. Por ejemplo, Carter y Shaw (2006), han referido la escasa materialización de iniciativas emprendedoras de mujeres en el Reino Unido pese a los importantes programas dirigidos a ello.

La pregunta clave que surge en este campo es ¿por qué hay individuos que se comprometen con aventuras cargadas de riesgos y de resultados inciertos? O, ¿por qué algunas personas crean nuevas empresas? Se han aportado múltiples y complementarias respuestas. Entre algunas destacadas, figuran la de Wennekers y Thurik (1999), que dicen que emprendedor es un indivi-

duo innovador que crea o percibe oportunidades, operando bajo incertidumbre e introduciendo productos en el mercado. Shane y Venkataraman (2000) señalan que la actividad emprendedora analiza «cómo, por quién y con qué consecuencias se descubren las oportunidades de producir futuros bienes y servicios...». O bien, Krueger (2003), refiriéndose a los aspectos cognitivos del emprendedor, pone el foco en que «el corazón de la actividad emprendedora se halla en una orientación para ver las oportunidades».

LAS OPORTUNIDADES

La capacidad de identificación de las oportunidades se halla, pues, en el centro del análisis. Las ideas originales de Schumpeter han tenido una gran influencia en la construcción de la mayor parte de la investigación posterior sobre el emprendedor. Para él la creación de oportunidades tecnológicas estaba fuera del dominio del emprendedor; pero, sin embargo, argumentaba que la identificación y explotación de estas oportunidades (la innovación) era lo que distinguía al emprendedor, aunque el riesgo estuviera más en el ámbito del capitalista que de él mismo.

El estudio de las «oportunidades» presenta en la literatura una doble visión. Tradicionalmente, se consideraba que la oportunidad era un factor exógeno al individuo que decidía emprender. El contexto en el que se movía el potencial emprendedor se suponía constante y eran las características del individuo (habilidades, necesidad de logros...) las que influían en la elección de un emprendimiento en función de sus preferencias. Por tanto, desde esta importante corriente del análisis, la actividad emprendedora era observada de manera exógena.

Sin embargo, desde los modelos que abordan la función de producción del conocimiento (Wagner, 2006; Ramani et al., 2008), se considera que la empresa es exógena al modelo, pero las oportunidades son endógenas y el resultado de la inversión que hace la empresa en creación de



conocimiento e ideas a través de la I+D y el aumento del capital humano. Esta visión, en la que se incorpora el conocimiento entre los factores explicativos del crecimiento económico, ya había sido dada anteriormente desde los modelos de crecimiento endógeno, que arrancan con Romer (1986) y Lucas (1988), que sostenían que el cambio tecnológico no era algo exógeno sino endógeno y que estaba motivado por la acumulación de conocimiento (o *knowledge capital*).

Audrestch y Keilbach (2011) valoran que esta dicotomía en el estudio de las oportunidades refleja la independencia de las dos unidades esenciales que toman decisiones en el campo emprendedor: la empresa y el emprendedor. A través de su «teoría de los desbordamientos del conocimiento de la actividad emprendedora» («*Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship*») invierten los supuestos de los que parte el modelo de la función de producción del conocimiento y, en su lugar, presentan a un individuo exógenamente dotado de un stock de conocimiento e ideas, mientras que la nueva empresa es creada endógenamente en su esfuerzo por comercializar y apropiarse del valor de ese conocimiento.

EL CONOCIMIENTO Y LA INNOVACIÓN

Esta teoría de los «*Knowledge Spillover*» arranca años atrás con el estudio de Acs, Audrestch, Braunerhjell y Carlsson (2004 y 2005), que identificaron, a modo de cadena de tres variables, la relación entre conocimiento, actividad emprendedora y crecimiento económico. A la actividad emprendedora la consideraron el «eslabón perdido» capaz de ligar a la inversión en conocimiento con el crecimiento económico. Este enlace se materializa a través de la creación de empresas por parte de nuevos emprendedores y es consecuencia del impacto de los denominados «*knowledge spillovers*», o desbordamientos del conocimiento. Dichos autores contrastan empíricamente esta proposición, de modo que las inversiones en conocimiento (principalmente gasto en

I+D de empresas y organizaciones) se transforman en oportunidades para la creación de empresas, a través de los filtros del conocimiento (*Knowledge filter*). Estos filtros son debidos, entre otras razones, a la forma organizativa de las empresas o a la normativa que emana de los gobiernos, e impiden que la inversión en conocimiento se transforme completamente en conocimiento económico, es decir, en ideas e innovaciones comercializables. Lo que de este conocimiento queda libre (o se desborda) se constituye en nuevas oportunidades emprendedoras².

En esta línea de pensamiento, Audrestch y Keilbach (2011) sostienen que las características de los individuos (emprendedores teóricos) permanecen constantes, en tanto que el ambiente en el que se desarrolla la actividad sufre variaciones. En esta visión «la actividad emprendedora es una elección racional de los agentes económicos para apropiarse del valor esperado por la dotación de conocimiento». Por tanto, «la creación de una nueva empresa es una respuesta endógena a la inversión en conocimiento que no ha sido enteramente apropiada por la empresa establecida», lo que «sugiere que habrá actividad emprendedora adicional como respuesta racional y cognitiva a la creación de nuevo conocimiento». De esta forma, *ceteris paribus*, aquellos ambientes en los que haya una gran inversión en conocimiento deberían experimentar un alto dinamismo emprendedor.

LA LOCALIZACIÓN EMPRESARIAL

La localización de la actividad emprendedora en el territorio es otro aspecto crucial en el desarrollo económico regional, la economía industrial y la política económica. La mayor parte de las aproximaciones tradicionales –contexto constante y oportunidad de emprender exógena– se

² Acs y Armington (2004) examinan esta teoría en el caso de Estados Unidos, estudiando cómo el conocimiento influye en la tasa de creación de empresas.



basan en la consideración de que existe una oferta de empresas completamente elástica con lo que si se satisfacen los condicionantes necesarios, por ejemplo, disponibilidad de suelo o recursos financieros, se producirá la localización de nuevas empresas.

Más recientemente, se ha considerado que la disponibilidad de «capital emprendedor» es un elemento clave sin el cual el territorio es incapaz de generar la aparición de empresas aunque exista un entorno adecuado, ya que se crea lentamente y marca en buena medida la acusada inercia empresarial que se observa espacialmente (Pablo-Martí et al., 2012). Este concepto de capital emprendedor, acuñado por Audrestch y Keilbach (2004), Audrestch (2007) y Audrestch y Keilbach (2007), está asociado al conocimiento e innovación local y es considerado como un nuevo factor productivo al relacionar la actividad emprendedora con el crecimiento económico.

Los emprendedores crean mayoritariamente sus empresas cerca de su lugar de residencia y, una vez establecidos en una región, raramente se cambian a otra, especialmente en el curso de vida temprana de la empresa (Stam, 2007), lo cual es más probable que ocurra si operan en ramas de alta tecnología. Asimismo, la existencia de clústeres determina en gran medida el sector y características de las nuevas iniciativas. Romanelly y Feldman (2006), en un estudio sobre los clústeres de biotecnología en Estados Unidos, demuestran que los emprendedores valoran las áreas regionales más atractivas para localizar o relocalizar sus proyectos³.

Esta concepción territorial del emprendimiento lleva a Braunerhjelm (2011) a argumen-

tar que la actividad emprendedora, las estructuras de aglomeración del conocimiento y el crecimiento regional están interconectados de manera compleja, pero que la parte dominante de los desbordamientos del conocimiento parece tener un origen local. En esta línea, Curbelo y Peña (2012) plantean una visión sistémica de la actividad emprendedora de carácter regional –País Vasco–, en la que la acción coordinada de agentes públicos, el sistema regional de innovación (universidades y centros tecnológicos), empresas innovadoras y entidades financieras, configuran un «capital emprendedor» en la base territorial que favorece la competitividad regional, al que denominan «ecosistema emprendedor». Larrea (2012) también se ha referido a este ecosistema. Y Audrestch y Peña (2012), refiriéndose a un conjunto de trabajos sobre emprendimiento y competitividad regional, reconocen la existencia de una relación bidireccional entre estos dos componentes.

ACTIVIDAD EMPRENDEDORA Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

De esta abreviada síntesis conceptual, se desprende claramente la asociación entre emprendimiento y dinamismo económico. En general, los distintos modelos y teorías planteados presentan notables avances empíricos que confirman la fuerte correlación entre la creación de *start-ups* y el crecimiento económico.

Esta correlación se hace igualmente patente entre la creación de conocimiento y la comercialización del mismo –mediante la innovación y la creación de empresas–, en particular en las etapas tempranas de las nuevas iniciativas empresariales, que es el período en el que más fluye en velocidad e intensidad el conocimiento creado. Sutter (2009), ha encontrado que la mayor parte de la variación en el crecimiento regional norteamericano se ha debido al stock de conocimiento acumulado en patentes y a la formación de nuevas empresas, aunque demuestra también

³ Este estudio ha sido recientemente replicado al caso de China por Conlé y Taube, (2012), con resultados distintos debido a que sus aglomeraciones industriales dependen de la atracción de empresas subsidiarias y que la «anatomía particular de sus clústeres» –a falta de cultura creativa– se sustenta en el funcionamiento del mercado de capitales y subsidios locales. Igualmente, Callejón y Segarra (1999) midieron la turbulencia de entradas y salidas de empresas manufactureras españolas, asociándolo a crecimientos de la productividad total de los factores, tanto por industrias como por regiones.



que la actividad emprendedora ha tenido un efecto sobre el crecimiento muy superior (cinco veces) al aportado por el conocimiento; sugiere, asimismo, que la creación de conocimiento no se traslada inmediatamente en cambios en la productividad sino que primero ha de ser convertido en medios de producción.

Y un apunte final en este recorrido conceptual. Pese a esta riqueza analítica que ofrece la literatura, en los últimos años –sobre todo a partir de la crisis– se argumenta en algunos foros especializados que la mayor parte de estos modelos que explican la actividad emprendedora son parciales, ya que no contemplan restricciones importantes, como la racionalidad limitada o la información imperfecta de los agentes, con lo que sus resultados son a menudo poco fiables e incluso contradictorios.

Esta visión encaja con la necesidad de elaborar modelos globales y realistas en el campo de la actividad emprendedora, entre otros, mediante «modelos basados en agentes» (ABM). Su metodología permite hacer un seguimiento microeconómico de las interacciones entre individuos y empresas. Los primeros, desde que nacen y crecen en un entorno de menor o mayor espíritu emprendedor. Y las empresas, desarrollándose en un ambiente local e interactuando entre ellas y con los individuos en los mercados y el exterior. Estos agentes-empresas, además de generar su propia función de producción, acumulan conocimiento e innovan, se apropian, parcialmente al menos, de sus resultados mediante patentes, venden nuevos productos y abren nuevas vías emprendedoras, tanto para sus trabajadores como para otros individuos que deciden convertirse en emprendedores.

3. DINÁMICA EMPRENDEDORA Y PANORAMA DE LAS EMPRESAS Y EL EMPRENDIMIENTO EN ESPAÑA

En este apartado se presenta una foto del tejido empresarial español a principios de 2012, así

como su dinámica por sectores, tamaños y tipologías empresariales en las dos últimas décadas.

Según el Directorio Central de Empresas, del INE, a principios de 2012 existían en España casi 3,2 millones de empresas activas, un 1,6% menos que el año anterior. Se trata del cuarto año consecutivo en el que descienden el número de empresas: entre 2007 y 2011 hay 222.622 empresas menos; es decir, la factura de la crisis en cuatro años ha supuesto un descenso del 6,5%. Durante el año 2011 se dieron de alta 334.516 nuevas empresas y cesaron sus actividades por baja 391.270. Por tanto, permanecieron consolidadas 2.865.101.

En términos consolidados, la mayor parte de las empresas pertenecen al sector servicios (78,8% del total: el 54,6% de ramas no comerciales y el 24,2% comerciales), la construcción aporta el 14,4% y la industria el 6,7%. Según la cifra de asalariados, el 55,2% de las empresas no tiene ningún trabajador y el 27,1% únicamente dispone de uno o dos; o sea, que más del 8 de cada 10 empresas son de tamaño muy pequeño, que principalmente se concentran en el sector servicios. Si se considera sólo a las empresas con asalariados, las que ocupan a más de 20 trabajadores representan el 4,7%, las cuales se concentran principalmente en el sector industrial.

ACTIVIDAD EMPRENDEDORA Y PARO

La evolución de la tasa de empresariedad⁴ en el período que abarca el último ciclo de expansión y crisis, 1995-2012, comparada con la evolución de la tasa de paro y el PIB per cápita, muestra que la relación entre empresariedad y paro ofrece una correspondencia inversa (gráfico 1). En efecto, en la fase de crecimiento la tasa de paro caía con fuerza, en tanto que la de empresariedad tomaba un rumbo pausadamente creciente, y

⁴ Cociente entre el número total de empresas y la población activa.



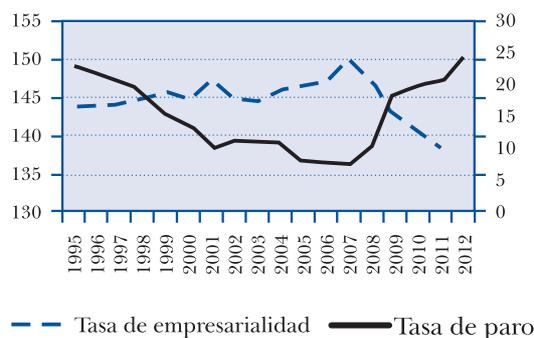
a partir de 2008, en el inicio de la crisis, empieza una brusca corrección. Por otro lado, en la expansión la tasa de empresarialidad aparece asociada positivamente al PIBpc, pero cuando aquélla comienza a derrumbarse, a partir del inicio de la crisis, lo hace con más fuerza que el producto per cápita.

En la literatura se ha debatido el origen y naturaleza de esta relación con planteamientos y resultados dispares. Por ejemplo, Carree et al. (2002) estiman que la tasa de empresarialidad en 23 países de la OCDE depende del PIB per cápita,

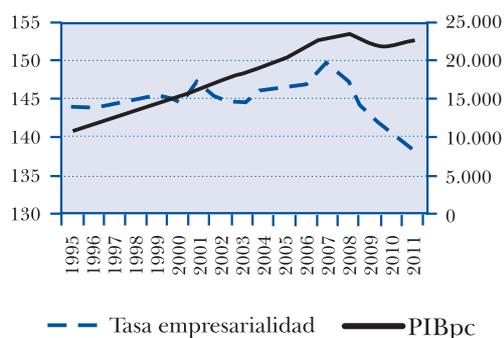
del desempleo y de la relación entre la remuneración de los asalariados y el excedente bruto de explotación. Para el período 1976-1996 se contrasta que en las economías avanzadas un mayor nivel de desempleo genera más estímulos a la acción de emprender, intercambiando paro o ajuste de salarios por actividad propia y emprendimiento. En las economías emergentes, con altos índices de informalidad laboral y empresarial, las tasas de empresarialidad crecen cuanto mayor es la dependencia de las economías de los factores productivos.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN DE LA TASA DE EMPRESARIALIDAD RESPECTO A LA TASA DE PARO Y AL PIBPC EN LA ECONOMÍA ESPAÑOLA, 1995-2012

Empresarialidad / Paro



Empresarialidad / PIBpc



Fuente: DIRCE, INE, elaboración propia.

En el caso español, la relación es inversa tanto en el análisis de las dos variables estudiadas independientemente como en las estimaciones de algunos modelos. En efecto, siguiendo las especificaciones de Carree et al., en un trabajo sobre la economía española entre 1995 y 2007 (G. Tabuenca et al. 2012, p. 142) se obtiene que una mayor tasa de desempleo significa una menor tasa de empresarialidad. Asimismo, en otro trabajo de Abellán et al., (2011), que sigue el modelo planteado por Acs et al. (2005), y cuyas variables independientes son el stock del conocimiento y sus filtros, las patentes inscritas y el desempleo, esta última variable también arroja un signo negativo.

Se ha justificado esta correspondencia inversa sobre la base de las características estructurales

de la economía española, con endémicos problemas en el mercado de trabajo, la inadecuación de la educación, sobre todo la universitaria, o el bajo esfuerzo tecnológico –principalmente de las empresas– medido en gasto en I+D, o la reducida apropiación de la innovación mediante patentes por parte las empresas establecidas.

SECTORES, TAMAÑOS Y TIPOLOGÍAS DE EMPRESAS

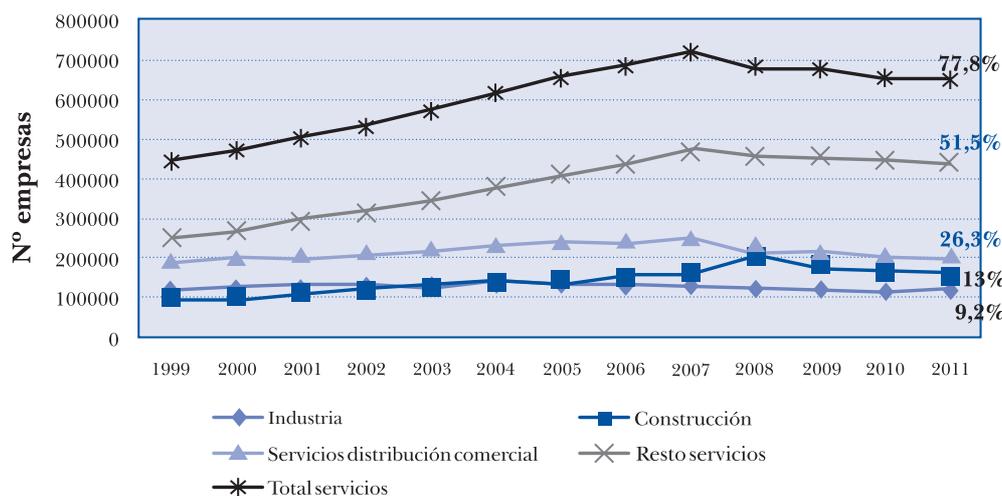
La evolución de las empresas por sectores, incluyendo en este caso únicamente a las que cuentan con personalidad jurídica y asalariados, entre 1999 y 2011, muestra que las que perte-



necen al sector servicios han mantenido un notable crecimiento frente al resto de sectores, pese a que las de distribución comercial iniciaron un descenso a partir de 2007 por cierres y procesos de desregulación y concentración. Es bien conocida, sin embargo, la heterogeneidad de este amplio sector en términos de apertura y competitividad. Por su lado, las ramas industriales, consecuencia de su mayor competitividad y tamaño más grande de sus unidades productivas, han ido paulatinamente perdiendo peso a

lo largo del período. En la actualidad menos de una de cada 10 empresas pertenecen a la industria, en tanto que más de 3 de cada 4 son del sector servicios (de estas 3, una pertenece a ramas comerciales y 2 al resto de servicios). Finalmente, las empresas de la construcción remontaron con rapidez hasta 2008, con un fuerte repunte en la fase final de la burbuja inmobiliaria, entre 2007 y 2008, para luego iniciar el camino de un fuerte ajuste (gráfico 2).

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL NÚMERO DE EMPRESAS ESPAÑOLAS CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y ASALARIADOS, POR SECTORES, 1999-2011



Fuente: DIRCE, INE, elaboración propia.

Por otra parte, en el cuadro 1 se ofrece la evolución por tamaño (número de trabajadores) de este mismo conjunto de empresas para tres años seleccionados, 1999, 2008 y 2011, lo que permite observar los cambios habidos entre la expansión y la crisis.

Puede observarse que el tamaño de las empresas españolas ha venido sistemáticamente mostrando un aumento de las más pequeñas (microempresas) y una reducción paralela del resto, incluidas no sólo las medianas y grandes sino también las «pequeñas» (entre 10 y 50 trabajadores), que han sufrido el mayor crecimiento nega-

tivo medio anual (-5,2%) en los 4 años recorridos por la crisis. Ello dibuja un panorama sombrío sobre el enraizado problema de la baja dimensión de las explotaciones empresariales españolas, que se ahonda en estos difíciles años de ajuste que soportan agentes y sectores económicos. Como es bien conocido, el tamaño de las empresas está asociado al crecimiento de la productividad, a la innovación –o capacidad de esfuerzo en I+D– y a la internacionalización, tanto en la apertura de cauces para la exportación como en la inversión directa (La Caixa, 2012).

**CUADRO 1. EMPRESAS ESPAÑOLAS CON PERSONALIDAD JURÍDICA Y ASALARIADOS, POR TAMAÑOS, 1999-2008-2011**

Tamaño	Peso en porcentaje			Variación anual media	Variación anual media	Variación total
	1999	2008	2011	1999-2008	2008-2011	1999-2011
Microempresas	79,7	81,6	84,2	5,2	1,0	45,1
Pequeñas	17,3	15,5	13,2	3,6	-5,2	4,6
Medianas	2,4	2,3	2,1	4,1	-2,9	17,9
Grandes	0,6	0,6	0,5	5,7	-4,7	27,9
%	100	100	100			
Nº, Total Empresas	666.708	1.025.042	915.607	4,9	-3,7	37,3

Fuente: DIRCE, INE, elaboración propia.

En el cuadro 2 se profundiza en tipologías empresariales que den pistas sobre las cuestiones principales que se plantean en este trabajo. Recoge la evolución entre 2000 y 2011 de las empresas denominadas de «base tecnológica», en función de ser las más proclives a abordar esfuerzo tecnológico por las características de su oferta. Es decir, son las más cercanas a la gestión y acumulación de conocimiento que, transformado mediante procesos de innovación, se comercializa a través de nuevos productos en los mercados emergentes. Pese a su estrecha magnitud, aproximadamente el 3% del total del tejido o el 5% de las empresas con asalariados, se observa que han mantenido una senda de crecimiento moderado en la última década expansiva, que parece truncarse también con los efectos de la crisis (más que con su llegada); de hecho, los datos muestran caídas de cierta magnitud en 2010 y 2011. Asimismo, su participación en el valor añadido bruto ha tendido, genéricamente, a disminuir, de modo que en 2011 han generado 1,5 puntos porcentuales menos de valor que al inicio de la primera década del 2000.

CUADRO 2. EMPRESAS DE BASE TECNOLÓGICA (EBT)* Y PARTICIPACIÓN EN EL TOTAL DEL VAB (número y porcentaje a precios básicos y precios corrientes)

Año	EBT	EBT/Total VAB
2000	73.052	9,92
2001	76.767	9,88
2002	80.186	9,78
2003	84.462	9,53
2004	89.185	9,30
2005	92.363	8,89
2006	97.032	8,85
2007	100.068	8,65
2008	101.922	7,98
2009	104.267	8,18
2010	92.368	8,50
2011	92.645	s/d

Fuente: DIRCE y Contabilidad Nacional, INE, elaboración propia.

(*) Las ramas consideradas de empresas de base tecnológica son las siguientes (CNAE 1993, y desde 2009 CNAE 2009): Maquinaria y equipo mecánico (29), Máquinas de oficina y equipos informáticos (30), Fabricación de maquinaria y material eléctrico (31), Fabricación de material electrónico (32), Instrumentos médico-quirúrgicos y de precisión (33), Fabricación de vehículos de motor y remolques (34), Fabricación de otro material de transporte (35), C. y telecomunicaciones (64), Actividades informáticas (72) e Investigación y desarrollo (73).



4. HACIA UN NUEVO ENFOQUE DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA

Con estos antecedentes –aportaciones teóricas y evolución del caso español–, se está en condiciones de: 1) establecer sobre qué bases se asienta el desarrollo de la actividad emprendedora, 2) identificar cuáles son los puntos débiles y amenazas de la actividad en España, y 3) proponer algunas ideas y recomendaciones sobre cómo debería actuarse tanto desde el sector privado como del público para fortalecer su desarrollo en la crisis y en la salida de la misma.

4.1. BASES SOBRE LAS QUE SE SUSTENTA LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA

De la investigación y resultados de trabajos empíricos sobre cómo nace y se desarrolla el emprendimiento en países avanzados puede establecerse una guía de orientación secuencial de 10 pasos sobre la actividad emprendedora, aplicable al caso de la economía española:

- i) La actividad emprendedora está plenamente vinculada a la acumulación de conocimiento, innovación y crecimiento económico. Sólo el desarrollo y profundización de estos tres componentes y sus interrelaciones consolidan un buen desempeño de la actividad emprendedora. Sobre ellos se asienta un sustrato social y económico que fertiliza las oportunidades de emprender y asegura el éxito de emprendedores y empresas a largo plazo.
- ii) Por tanto, las oportunidades de emprender surgen naturalmente en ambientes en los que se entrecruza el progreso económico y tecnológico con el capital humano. La creación y percepción de oportunidades por los (nuevos) emprendedores es el fundamento de la dinámica empresarial.
- iii) Las oportunidades se materializan mediante la «explotación y comercialización» del

conocimiento a través del esfuerzo en I+D y la creación de empresas, lo que genera un gran impacto en la productividad y el crecimiento económico.

- iv) En un determinado contexto económico, surgen más oportunidades cuanto más se desborda el conocimiento acumulado por parte de las empresas y organizaciones ya establecidas.
- v) La inscripción de patentes en los registros oficiales es la forma más común entre estas empresas de apropiarse del conocimiento acumulado y de las innovaciones obtenidas, y por tanto de evitar el desbordamiento de sus innovaciones.
- vi) Sin embargo, algunos «filtros del conocimiento» impiden a las empresas establecidas retener o aprovechar la totalidad de ideas e innovaciones extraídas de su inversión I+D y capital humano. Estos filtros se derivan principalmente de la normativa y regulaciones económicas y fiscales y de los sistemas de organización empresarial.
- vii) Las nuevas oportunidades son aprovechadas mediante la creación de nuevas empresas por parte de emprendedores o antiguos trabajadores de dichas empresas que se convierten ahora en emprendedores.
- viii) La actividad emprendedora tiene también una concepción territorial (las empresas se localizan en un espacio determinado), que asocia acumulación del conocimiento y crecimiento regional con el factor productivo «capital emprendedor».
- ix) Una parte dominante de los desbordamientos del conocimiento tienen un origen regional/local, relacionando emprendimiento y competitividad regional.
- x) En suma, en una economía se generará actividad emprendedora adicional como respuesta racional a la creación de nuevo conocimiento. Es decir, en ambientes



(regionales/locales) en los que haya gran inversión en conocimiento es altamente probable que se experimente un alto dinamismo emprendedor.

4.2. PUNTOS DÉBILES Y AMENAZAS DE LA ACTIVIDAD EMPRENDEDORA EN ESPAÑA

Como ya se ha indicado, a partir del ingreso de España en las instituciones comunitarias el tejido empresarial ha venido modernizándose y adoptando notables avances en su apertura al exterior y en los procesos de innovación. Asimismo, la tasa de creación de nuevas empresas ha mostrado un significativo crecimiento en la fase expansiva del ciclo. Una muy pequeña parte del conjunto empresarial –las multinacionales españolas– ocupan hoy una cuota nada despreciable de las exportaciones mundiales y de la inversión directa internacional. Algunas de estas empresas se formaron a partir de los procesos de privatización de anteriores empresas públicas que operaban en sectores estratégicos⁵. Otras crecieron y se consolidaron también a través de nuevas estrategias en los mercados globales. Igualmente, más de 5.300 medianas (y algunas pequeñas) empresas y otras grandes empresas no cotizadas⁶ abordaron procesos de innovación e internacionalización, unas veces siguiendo la estela de las grandes a través de procesos de subcontratación y otras abriendo nuevas oportunidades de negocios en sus campos de especialización.

⁵ Resulta de interés ver el trabajo de Guillén (2006) sobre el auge y amenazas de la empresa multinacional española.

⁶ En un trabajo de Crespo Espert, G. Tabuenca y Crecente Romero (2007) se identificaron 5.353 empresas no participadas por otras españolas cotizadas en bolsa o por empresas extranjeras, o participadas en un porcentaje inferior al 50%, que no pertenecen al sector financiero y de seguros, que no cotizan en bolsa y que, siendo de tamaño pequeño (casos extraordinarios), mediano o grande, tienen unos fondos propios mínimos de 6,5 millones de euros, y se caracterizan por su volumen de inversión y eficiencia económica y financiera. Su perfil es el de empresas de alto potencial de crecimiento y cotización en los mercados alternativos bursátiles.

Aún así, la mayor parte del tejido productivo español no ha podido o no ha tenido capacidad de dar el salto competitivo fuera de su marco local o nacional. Con la excepción de las empresas indicadas, en términos generales esta gran mayoría apenas ha variado su reducido tamaño empresarial, con lo que sus posibilidades de aumentar su productividad o participar en procesos de innovación e internacionalización han sido escasas.

No obstante, tanto las grandes como muchas de las de menores tamaños supieron adecuarse y aprovechar las oportunidades generadas por el ciclo alcista, reforzando sus inversiones y valiéndose del relativamente fácil y barato acceso al abundante crédito bancario a partir de la entrada del euro en circulación. Esta última circunstancia, sin embargo, no favoreció la mejora de la competitividad general de las empresas españolas, no estimuló el crecimiento de su magro tamaño, ni tampoco la introducción de reformas estructurales en mercados y sectores regulados. Al contrario, perjudicó en los dos primeros casos y ahondó los problemas de estos últimos por el sólo hecho de diferirlos en el tiempo, en tanto que, además, se estaba enquistando un creciente endeudamiento de las empresas no financieras con las entidades financieras y con el resto del mundo. La balanza por cuenta corriente recogía año tras año un déficit que se agrandó en 2007 hasta el 10% del PIB. Por otra parte, la gran orientación de la inversión –con fuerte endeudamiento de empresas y hogares– hacia el sector de la construcción y residencial fue engendrando una burbuja inmobiliaria que quedaba aparentemente embalsada sobre los cimientos del euro.

Con la brusca irrupción de la crisis financiera a partir de 2008 y su impacto inmediato en la economía real, el tejido empresarial, particularmente el mayoritario local y menos competitivo, así como el directamente afectado por el *shock* negativo de la construcción, quedó en un estado de enorme incertidumbre y sin facultades de reacción. El mercado del crédito, por otra parte, se retrajo bruscamente, impidiendo



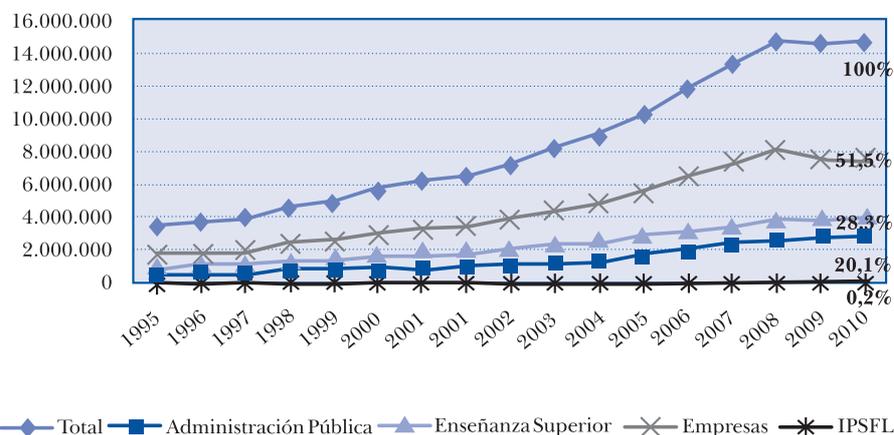
a una buena parte de las empresas atender sus deudas por anteriores inversiones ni para modificar el rumbo en nuevas inversiones. Entre 2007 y 2011 se han destruido más de 222.000 empresas, lo que supone un descenso del 6,5% anual.

Es decir, el crecimiento empresarial y la dinámica emprendedora de la fase expansiva no se habían sustentado, en general, sobre sólidas bases económicas, sino más bien sobre el influjo aparentemente seguro pero realmente volátil del euro, del exuberante crecimiento del crédito y de las oportunidades especulativas que brindaban algunos sectores a corto y medio plazo, sobre todo el de la construcción.

En este contexto de crisis e incertidumbre de la economía española y del tejido empresarial, resulta oportuno revisar cómo han evolucionado a lo largo de este período dos indicadores que miden la inversión en conocimiento: el gasto en I+D y las patentes inscritas, factores determinantes que aseguran un robusto crecimiento emprendedor.

Hasta 2008 el gasto en I+D mantuvo tasas crecientes, que se habían acelerado desde 2004, con cifras que apuntaban a una cierta convergencia con los países europeos y otros avanzados de la OCDE. En ese año, este gasto, que internacionalmente es uno de los indicadores más utilizados para medir la acumulación de conocimiento y capital humano, aumentaba aún al 7,6% (euros constantes), mientras que a partir de 2009 ha venido reduciéndose notablemente (gráfico 3); en 2011, según el INE (2012), el gasto interno en I+D registró un descenso del 4,1% respecto al año anterior: el gasto empresarial se retrajo un 5,4% (principalmente en gastos de capital), mientras que el gasto conjunto de la administración pública y enseñanza superior se redujo un 3,3%. Asimismo, el personal dedicado a actividades de I+D registró un descenso importante. Obsérvese la disminución, en particular, del gasto empresarial, derivada tanto de la crisis como de la reducción del gasto público. Se prevé que esta contracción del gasto innovador en la economía española continuará en los próximos años, produciéndose un continuo deterioro (COTEC, 2012, p. 11).

GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL GASTO EN I+D EN ESPAÑA, 1995-2010, EN MILES DE EUROS



Fuente: Datos INE, elaboración propia.

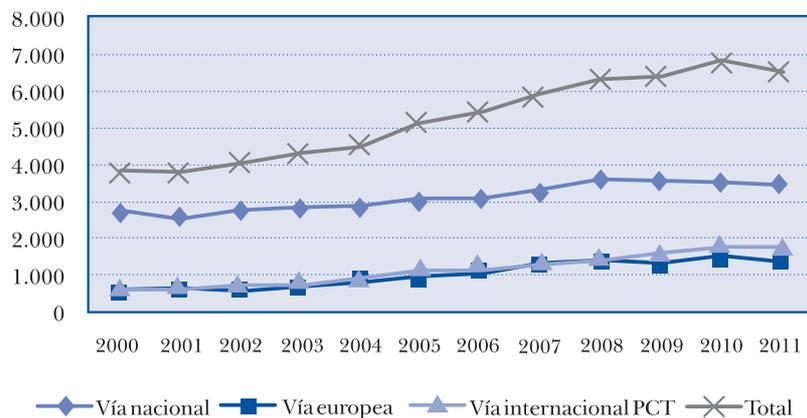


El gráfico 4 presenta la evolución de las solicitudes de patentes de origen español, mostrando que en la última década ha venido produciéndose una valiosa mejora en este indicador sobre apropiación del conocimiento e ideas de las innovaciones llevadas a cabo por las empresas y organizaciones, consecuencia del aumento del gasto en I+D. En el conjunto del período 2000-2011, la tasa de crecimiento medio anual de solicitudes ha sido del 5,1%, mientras que en las solicitudes por la vía internacional PCT (Organización Mundial de la Propiedad Intelectual) ha sido de casi el 11% y por la vía europea (Oficina Europea de Patentes) del 9,4%, si bien es cierto que estas dos últimas vías partían de un umbral muy bajo en 2000 (alrededor de 550 solicitudes). Parecería, pues, que las empresas y organizaciones que defienden la propiedad de sus innovaciones –y que son las más exportadoras e internacionalizadas– tienden a buscar mayor seguridad en el ámbito europeo e internacional. No obstante, en todos los casos, con la irrupción de

la crisis se ha reducido este crecimiento, de mayor relieve en las solicitudes nacionales y europeas.

En este análisis de patentes conviene, no obstante, comparar la situación española con los baremos internacionales. Yendo al más exigente, el de las denominadas patentes triádicas por tener efectos conjuntos en las Oficinas de patentes Europea, Japonesa y Estadounidense, y que son consideradas de mayor valor innovador y comercial, España deja al descubierto su escasa capacidad (y tradición), tanto privada como pública, de proteger sus (insuficientes) esfuerzos innovadores, lo que se acentúa en el caso de las pequeñas y medianas empresas. En 2009, Estados Unidos, Japón y la UE-27 concentraban el 87,5% del total mundial. Dentro de la UE, la protección triádica se centra en Alemania (12% del total mundial), Francia (5,1%) y Reino Unido (3,4%), mientras que en España, pese a una continua mejora desde 2000, representaban tan sólo el 0,47% mundial.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE PATENTES DE ORIGEN ESPAÑOL, 2000-2011, EN UNIDADES



Fuente: Datos Oficina Española de Patentes y Marcas, elaboración propia.



Así pues, de estos dos indicadores claves puede concluirse, de un lado, que la debilidad acusada en el gasto en I+D en el pasado, que venía corrigiéndose en los años anteriores a la crisis, se ha convertido en la fase de ajuste en una seria amenaza para el futuro de la actividad emprendedora. Y de otro, que pese a la mejora relativa hecha en solicitudes de patentes en los últimos años, consecuencia del mayor esfuerzo tecnológico, España se encuentra en este campo en el furgón de cola de los países avanzados, lo que tiene una ineludible influencia negativa en su posicionamiento emprendedor. Lo más dañino de este comportamiento ha sido cortar la dinámica convergente experimentada en el gasto en I+D. La mayoría de los países de la OCDE han continuado aumentando este esfuerzo tecnológico, por lo que no sólo se habría frenado y revertido el proceso de convergencia español, sino que además estarían reduciéndose las «oportunidades» de creación de nuevas empresas innovadoras y el conjunto de la actividad emprendedora.

4.3. IDEAS Y RECOMENDACIONES DIRIGIDAS A REFORZAR LA DINÁMICA EMPREDEDORA EN ESPAÑA

Del análisis realizado se desprenden seis ideas y sugerencias que, tras la abultada retracción emprendedora derivada de la crisis actual, podrían servir de apoyo a un nuevo enfoque sobre esta actividad y la consolidación de empresas y empresarios a largo plazo, lo cual parece imprescindible abordar en un futuro próximo tanto desde las instituciones públicas como privadas:

1) Pese a la incertidumbre de la crisis, de la deuda y del euro, es necesario recomponer y establecer un marco macroeconómico adaptado a los nuevos tiempos, contrapeso al muro de austeridad impuesto (también necesario) desde 2010. Supondría en sí mismo un modo de enfrentar la difícil situación económica y social del país y debería dar garantías y seguridad a los

agentes residentes y externos involucrados en la actividad microeconómica. Estos agentes o instituciones no son sólo las empresas y los empresarios –aunque sean los protagonistas– sino el entorno en el que esta actividad nace y se desarrolla: la educación, familia y contexto social y cultural en las que se fragua el espíritu emprendedor, la transparencia institucional y agilidad y confianza de las administraciones públicas y del sistema judicial, el modelo de competencia e igualdad de oportunidades, la universidad y centros de investigación y tecnología, el mercado de trabajo y el sistema financiero, entre los más importantes. Este marco macro debería ser el resultado de un buen ejercicio de democracia económica de las instituciones públicas y privadas involucradas.

2) Fijar de modo casi inamovible un modelo de educación durante los primeros ciclos de la enseñanza. No debería cambiarse, salvo por razones graves, al menos durante una generación. Una vez aparcadas las diferencias innegociables, los representantes políticos establecerían un pacto de continuidad del modelo, que además del currículo de materias fundamentales (matemáticas, lengua y ciencias) debería contemplar el conocimiento de otras lenguas extranjeras, esencialmente el inglés, siguiendo métodos que ya tienen años de recorrido en algunas comunidades autónomas.

3) Fijar igualmente el modelo universitario o de otra educación superior, así como el de los centros públicos de investigación y no modificar por períodos largos los currículos académicos ni las carreras de profesores e investigadores. Deberían establecerse sistemas de incentivos reconocibles para las universidades que ofrezcan una orientación emprendedora (Campos, 2012). Es decir, aquellas que se comprometen y presentan resultados evaluables respecto a sus tres objetivos ineludibles: enseñar, investigar y transferir a la industria y sociedad el conocimiento logrado. Este último papel es esencial en el ámbito de la actividad emprendedora: la conexión –mediante mecanismos contractuales– de la investigación y



desarrollo tecnológico con empresas y organizaciones económicas, que debería generalizarse con el paso del tiempo, al modo de otras universidades avanzadas. Por otra parte, las universidades más emprendedoras, que generan ingresos derivados del trabajo investigador –convertible en muchos casos en oportunidades comercializables–, serían menos dependientes de los presupuestos públicos anuales.

4) Compromiso público que respete y dé prioridad presupuestaria, incluso en este período de austeridad, a la inversión en I+D, tanto para centros de investigación y educación como para complementar el gasto en el mismo concepto de las empresas innovadoras. Este criterio debería mantenerse al menos hasta que España converja en este indicador (gasto en I+D respecto al PIB) con la media de los países avanzados de la OCDE. Los campos prioritarios de apoyo público a la I+D de empresas y organismos deben ser los señalados en los programas-marco de la UE, reforzando aquellos en los que ya existen algunas ventajas comparativas, tales como energía, biotecnología y salud, y tecnologías de la información y comunicación. Asimismo, esta política incisiva en el gasto en innovación ha de complementarse con otra que favorezca la apropiación de los resultados obtenidos mediante la solicitud de patentes u otras formas nacionales o internacionales que aseguren los derechos de esta propiedad intangible.

5) Las políticas de apoyo a la financiación emprendedora han de introducir mecanismos de mercado que aseguren la competencia en los mercados de crédito y capitales. Ello facilitaría la obtención de fondos por parte de los que se aventuran en nuevas iniciativas emprendedoras, jóvenes y nuevas empresas innovadoras, así como por las Pyme con vocación competitiva y de crecimiento que carecen de reputación suficiente ante la banca. Igualmente, es imprescindible que estas políticas profundicen y amplíen notablemente los recursos destinados a capital riesgo, especialmente en los sectores del «venture capital» –arranque de las iniciativas– y capital-creci-

miento, mediante el uso de incentivos fiscales adecuados que se asemejen al menos a los concedidos por la normativa a los fondos de pensiones⁷. Un mecanismo recomendable en este sentido es el de la coinversión público-privada en iniciativas emprendedoras con *business angels* o redes de los mismos, que dan soporte técnico, comercial y financiero a los nuevos emprendedores.

Es necesario, por otra parte, rediseñar el viejo conjunto de políticas de apoyo financiero, que se halla disperso e inconexo, particularizando el foco en dos de ellas: las líneas ICO-Pyme y las garantías de crédito concedidas por las SGR. En las primeras, teniendo en cuenta el endurecimiento de las condiciones financieras, ha de modificarse el objetivo y modelo de intermediación bancaria, de manera que el crédito fluya no a los mejores clientes de los bancos (con riesgos conocidos) sino a las empresas con potencial de crecimiento para competir en nuevos mercados, o a materializar oportunidades de nuevas y jóvenes empresas innovadoras, pero que por el mayor riesgo de sus proyectos estarían excluidas de estas líneas.

Por su parte, las SGR, teniendo en cuenta algunas incoherencias inherentes en su configuración y el escaso papel en la crisis, parecen tener un futuro incierto. Podría solventarse reorientando sus objetivos y complementándolos con las líneas ICO-Pyme mediante la formación de una única institución financiera –aunque de ámbito regional–, que contemple los nuevos requerimientos de la financiación empresarial (aumentar la dimensión de las empresas y generar tejido innovador) y la evolución del mercado de crédito europeo.

⁷ La filosofía y actuaciones de ENISA, Empresa Nacional de Innovación (www.enisa.es), pese a sus escasos recursos, están orientadas en el buen camino. Destacan tres fórmulas: la concesión de préstamos participativos a empresas en crecimiento, principalmente de sectores emergentes; el apoyo financiero a jóvenes emprendedores mediante la captación de proyectos en colaboración con las principales redes de *business angels*; y la concesión de financiación a empresas con potencial de cotizar en el Mercado Alternativo Bursátil (MAB).



6) Continuar profundizando en la simplificación administrativa en el ámbito mercantil y de creación de nuevas empresas. Desde los noventa del pasado siglo, siguiendo exigencias de la UE, los distintos gobiernos han ido estableciendo medidas simplificadoras de los trámites burocráticos en la creación de empresas. Se han dado algunos pasos importantes, pero aún son necesarios grandes esfuerzos públicos y privados para reducir el coste y tiempo que ello conlleva. En la mayor parte de los informes internacionales en este campo, España continúa situándose en puestos muy bajos.

Finalmente, junto a estas recomendaciones, se sugiere que las líneas maestras de este nuevo enfoque deberían trazarse y echar a andar durante el difícil y largo trecho de desapalancamiento de los agentes económicos y devolución de la deuda española.

Convendría, asimismo, que estas líneas tuvieran como sustrato el deseo colectivo de continuar transformándose en una sociedad avanzada e innovadora, tanto en lo social y cultural como en lo económico, con unas instituciones públicas y privadas que han de profundizar en la transparencia y hábitos democráticos, y que garanticen, administrativa y jurisdiccionalmente, el cumplimiento estricto de las normas y la seguridad jurídica. Esta tipología social es capaz de asegurar a largo plazo la acumulación de conocimiento en el conjunto de la sociedad y, particularmente, en el entorno económico.

En un contexto social e institucional de estas características, empresas/empresarios y administraciones públicas invierten recursos de manera solvente en educación, investigación e innovación, asegurando el crecimiento futuro de la renta, riqueza y empleo, principalmente mediante la creación de nuevas empresas basadas en oportunidades e ideas comercializables, así como mediante la consolidación de las empresas competitivas existentes. Esta tipología de tejido empresarial innovador se orienta hacia la demanda e inversión exterior y dispone de un sistema financiero que funciona bajo un esquema claro y reconocible de

competencia. Trabajadores y técnicos forman parte de un mercado de trabajo flexible y dinámico, que funciona bajo normas e instituciones que facilitan una equitativa distribución del valor añadido entre salarios y excedente. Una parte de esta población activa, la más caracterizada personalmente por su espíritu emprendedor, puede intercambiar salario por excedente de explotación si, fruto del hallazgo de una oportunidad comercializable, decide crear una empresa.

REFERENCIAS

- Abellán-Madrid, M.J., Crespo-Espert, J.L., García-Tabuenca, A., (2011), «An in-depth analysis of knowledge spillovers and key drivers of entrepreneurial activity», en Bernhard, I. (ed.), *Entrepreneurial Knowledge, Technology and Transformation of Regions*, Uddevalla Symposium 2011, Trollhättan, Swden: University West, 11-31.
- Acs, Z.J. y Armington, C. (2004), «The Impact of Geographic Differences in Human Capital on Service Firm Formation Rates», *Journal of Urban Economics*, 56, 244-278.
- Acs, Z.J., Audretsch, D.B., Braunerhjelm, P. y Carlsson, B. (2004), «The Missing Link: The Knowledge Filter and Entrepreneurship in Endogenous Growth», CEPR Discussion paper 4783, CEPR, London.
- Acs, Z.J., Audretsch, D.B., Braunerhjelm, P. y Carlsson, B. (2005). «The Knowledge Spillover Theory of Entrepreneurship», CEPR Discussion Papers 5326, C.E.P.R. Discussion Papers.
- Audretsch, D. B. and Keilbach, M., (2004), «Entrepreneurship Capital: Determinants and impact, "Paper on Entrepreneurship, Growth and Public Policy 2004-37", Max Planck Institute of Economics», Entrepreneurship, Growth and Public Policy Group.
- Audretsch, D. B. (2007), «Entrepreneurship capital and economic growth», *Oxford Review of Economic Policy*, 23 (1), 63-78.
- Audretsch, D. B. and Keilbach, M., (2007), «The



- Localization of Entrepreneurship Capital – Evidence from Germany», Jena Economic Research Paper N°. 2007-029.
- Audretsch, D. B. and Keilbach, M., (2011), «Knowledge spillover entrepreneurship, innovation and economic growth», in D. Audretsch, O. Falk, S. Heblich and A. Lederer (ed.), *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 245-269.
- Audretsch, D. B. y Peña-Legazcue, I. (2012), «Entrepreneurial activity and regional competitiveness: an introduction to the special issue», *Small Business Economics*, 39 (3), 531-537.
- Bergareche, J.M. y Moreno, L., (2012), «Financiación del emprendimiento: los Business angels», *Boletín de Estudios Económicos*, LXVII (205), 119-131.
- Braunerhjelm, P. (2011), «Entrepreneurship, innovation and economic growth; interdependencies, irregularities and regularities», en D. Audretsch, O. Falk, S. Heblich and A. Lederer (ed.), *Handbook of Research on Innovation and Entrepreneurship*, Cheltenham, UK and Northampton, MA: Edward Elgar, 161-213.
- Callejón, M. y Segarra, A., (1999), «Business dynamics and efficiency in industries and regions: the case of Spain», *Small Business Economics*, 13, 253-271.
- Callejón, M. y Segarra, A., (2012), «Instrumentos públicos de apoyo a la financiación de las Pyme: hechos, crítica y propuestas», en *Pequeña y mediana empresa: impacto de la crisis en su financiación* (Dir. Crespo Espert, J.L. y García Tabuenca, A.), Papeles de la Fundación, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 45, 259-279, <http://www.fef.es/index.php>
- Campos, J. A., (2012), Universidad y emprendimiento fortaleciendo la tercera misión universitaria. Una aproximación desde la perspectiva de Deusto, *Boletín de Estudios Económicos*, LXVII (205), 29-58.
- Carree, M.; van Stel, A.; Thurik, R. y Wenekers, S., (2002), «Economic Development and Business Ownership: An Analysis Using Data of 23 OECD countries in the Period 1976-1996», *Small Business Economics*, 19, 271-290.
- Carter, S. y Shaw, E. (2006), «Women's Business Ownership: Recent Research and Policy Development», Report to the Small Business Service, United Kingdom, UK, November.
- Conlé, M. y Taube, M., (2012) «Anatomy of cluster development in China: the case of Health Biotech Clusters», *Journal of Science and Technology Policy in China*, 3 (2), 124-44.
- COTEC (2012), Informe COTEC 2012: «Tecnología e Información en España», Fundación para la innovación tecnológica, Madrid, <http://www.cotec.es/index.php/pagina/publicaciones/novedades/show/id/983/titulo/informe-cotec-2012--tecnologia-e-innovacion-en-espana>
- Crespo Espert, J.L., García Tabuenca, A., y Crecente Romero, F.J. (2007), Empresas españolas de alto potencial de cotización, Bolsa, Revista de Bolsas y Mercados Españoles, 164, 22-27.
- Curbelo, J. L. y Peña, I., (2012), «Emprendimiento y competitividad regional», *Boletín de Estudios Económicos*, LXVII (205), 59-76.
- García Tabuenca, A., Crespo Espert, J.L., Pablo Martí, F. y Crecente Romero, F., (2012), *Empresas y empresarios en España en la primera década del siglo XXI. La mujer en la actividad emprendedora*, Madrid: Marcial Pons.
- Guillén, M.F., (2006), «El auge de la empresa multinacional española», Marcial Pons Ed. y Fundación Rafael del Pino, Madrid. Existe una versión original en inglés «The Rise of Spanish Multinationals», Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Hernández, R. et al., (2012), «GEM España 2011», Fundación Xabier de Salas-GEM España, <http://www.gemconsortium.org/docs/download/2262>
http://www.pdf.lacaixa.comunicacions.com/im/esp/201205box_esp.pdf
- INE (2012), Instituto Nacional de Estadística, Madrid,



- Directorio Central de Empresas: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_empresas.htm;
- Investigación y desarrollo tecnológico: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_imasd.htm; Mercado laboral: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_mercalab.htm;
- Cuentas económicas: http://www.ine.es/inebmenu/mnu_cuentas.htm
- La Caixa, (2012), «Empresa y productividad: una cuestión de tamaño», Informe Mensual, 357, pp. 18-21.
- Larrea, J.L., (2012), «En busca del emprendedor de la mano de la innovación», *Boletín de Estudios Económicos*, LXVII (205), 9-28.
- Lucas, R.E. (1988), «On the mechanics of economic development», *Journal of Monetary Economics*, 22 (1), 3-42.
- Martí Pellón, J., (2012), «El reto de la financiación de la Pyme en los mercados de capitales: Capital riesgo, redes de inversores, fondos de titulización y emisiones de deuda», en *Pequeña y mediana empresa: impacto de la crisis en su financiación* (Dir. Crespo Espert, J.L. y García Tabuena, A.), Papeles de la Fundación, Fundación de Estudios Financieros, Madrid, 45, 293-306, <http://www.fef.es/index.php>
- Pablo-Martí, F., García-Tabuena, A., Santos, J. L., Gallo, M. T. y Mancha, T., (2012), «Entrepreneurship and firms' mobility», Comunicación Congreso ERSA, ZW.SS Location of new plants: externalities and agglomeration economies, Bratislava.
- Ramani, S. V., El-Aroui, M. y Carrère, M. (2008), «On estimating a knowledge production function at the firm and sector level using patent statistics», *Research Policy*, 37 (9), 1568-1578.
- Romer, P. M. (1986), «Increasing returns and long-run growth», *Journal of Political Economy*, 94 (5), 1002-1037.
- Shane, S. y Venkataraman, S. (2000, p. 220), «The promise of entrepreneurship as a field of research», *Academy of Management Review*, 25, 217-221.
- Stam, E. (2009), «Why Butterflies Don't Leave: Locational Behavior of Entrepreneurial Firms», *Economic Geography*, 83, (1), 27- 50.
- Sutter, R. C., (2010), The Psychology of Entrepreneurship and the Technological Frontier. A Spatial Econometric Analysis of Regional Entrepreneurship, dissertation for the degree of Doctor of Philosophy at George Mason University, Washington, D.C.
- Torrero Mañas, A., (2008), «La crisis financiera internacional y económica española», Madrid: Ed. Encuentro.
- Wagner, J. (2006), «International Firm Activities and Innovation: Evidence from Knowledge Production Functions for German Firms», HWWA Discussion Paper, Paper 344, <http://www.hwwa.de>
- WEBCAPITALRIESGO, (2012), *El venture capital en España 2012 (s1)*, http://www.webcapitalriesgo.com/descargas/3824_09_12_2129863777.pdf
- Wennekers, S. y Thurik, R., (1999), «Linking entrepreneurship and economic growth», *Small Business Economics*, 13, 27-55.



FINANCIACIÓN INTELIGENTE

Ángel Gutiérrez Borjabad.
Socio everis innova.

INTRODUCCIÓN

Los fuertes cambios económicos y sociales que se están produciendo en los últimos años están provocando la emergencia del talento emprendedor que, aprovechando su mayor rapidez, flexibilidad y capacidad de adaptación, busca dar respuesta a las múltiples oportunidades que surgen en estos tiempos de cambio.

Dentro de este escenario de efervescencia emprendedora, la financiación es un elemento determinante para el emprendimiento de cualquier tipo y naturaleza, y de especial relevancia es el papel que representan el capital riesgo, fuente de financiación más idónea para proyectos de alto riesgo, y la banca, ventanilla a la que suelen dirigirse los emprendedores en primera estancia, generalmente obteniendo resultados poco satisfactorios.

Parte de este resultado «insatisfactorio» se debe a que las nuevas empresas necesitan capital, pero también requieren experiencia en gestión empresarial, conocimiento del mercado y rapidez en la toma de decisiones, siendo éstos, factores que el sistema bancario tradicional no destina, como es natural, más que a operaciones de gran envergadura y asumiendo un riesgo acotado mediante la utilización de colaterales.

Frente a este modelo, los business angels y las grandes empresas son dos fuentes imprescindibles de «financiación inteligente» que en el ecosistema de emprendimiento innovador español aún no han alcanzado ni la relevancia, ni el pro-

tagonismo que les corresponde y, que actúan en el espacio que por su propia naturaleza ni ocupa, ni es probable, ni siquiera deseable, que ocupe el sistema bancario tradicional.

¿QUÉ ENTENDEMOS POR FINANCIACIÓN INTELIGENTE?

La naturaleza del capital que financia proyectos orientados al autoempleo (en todas sus variantes, desde el autónomo hasta la pyme que meramente «extiende» la cobertura de demandas puntuales) es completamente diferente de la que invierte en empresas que operan en sectores tradicionales, o de la que invierte en proyectos innovadores de base tecnológica (EBTs).

El capital es imprescindible para todo tipo de emprendimiento. No obstante, el dinero es un bien necesario pero no suficiente y cuanto más innovador sea el emprendimiento, más necesario es que el inversor aporte valor más allá de la inversión económica. Este valor añadido es lo que denominamos la «inteligencia» del capital.

Son cuatro los atributos que consideramos que debe cumplir la financiación para considerarse inteligente:

1. *INVERTIR EN PROYECTOS DE RIESGO*

Emprender es arriesgar y emprender innovando o con tecnología emergente es arriesgar doble-



mente. Dependiendo de la fase del ciclo de vida en la que se encuentre el nuevo negocio el riesgo que asume el inversor es diferente.

En España, los inversores profesionales en nuevas iniciativas se encuentran aglutinados en la denominada industria del capital riesgo y private equity. La industria se divide en «capital riesgo», si invierte en las fases iniciales: semilla, startup u otra fase inicial. Y «private equity», si lo hacen en fases más avanzadas: expansión, sustitución, reorientación, MBOs, etc...

2. ORIENTACIÓN EXCLUSIVAMENTE A RESULTADOS DE NEGOCIO

El dinero que no exige contrapartidas de negocio claras, sostenidas y crecientes, puede terminar porque mantener la financiación pase a ser más importante que triunfar en el propio negocio. En este sentido, la financiación pública y las subvenciones son un pésimo compañero de viaje, puesto que en demasiados casos anestesian la necesidad de generar negocio para sobrevivir, desviando el foco del cliente al organismo que otorga la subvención/financiación. Se puede terminar por convertir un proyecto empresarial, en un agente especializado en la captación de ayudas en lugar de la captación de clientes.

3. FACILITAR LA ENTRADA AL MERCADO

El dinero inteligente debe conocer en profundidad y ser conocido en el mercado donde desea invertir, de manera que facilite y ayude a minimizar el tiempo requerido para contrastar y ajustar el producto al mercado, y la obtención de la tracción necesaria para que el proyecto pueda comenzar a crecer rápidamente.

Lo que a ojos de un tercero puede representar una operación ciega o cargada de riesgo, para el inversor inteligente, representa una opción de inversión con un riesgo acotado y con la posibilidad de establecer un conjunto de metas interme-

dias para controlar el mix riesgo-rentabilidad a que se expone, todo ello a partir de su conocimiento del potencial mercado destino.

El dinero que se comporta únicamente como un socio financiero, no es buen socio para las fases iniciales del emprendimiento, aunque lo será más adelante, cuando llegue el momento del crecimiento y la internacionalización. En las fases iniciales, la impaciencia y una excesiva preocupación por un pronto retorno de la inversión condiciona notablemente el futuro del proyecto y su potencial de crecimiento.

4. DISPONER DE MASA CRÍTICA SUFICIENTE

La existencia de suficientes fondos que inviertan en las fases tempranas y que dispongan de los volúmenes necesarios por el emprendimiento innovador es clave, puesto que estos proyectos suelen tener un alto potencial de crecimiento y una fuerte propensión a los mercados globales, y para ello requieren de importantes inversiones en talento, infraestructuras y marketing.

Un proyecto emprendedor que sea diferencial por la calidad de la idea que lo motiva y del talento que lo soporta, en la gran mayoría de las ocasiones, accede a capital semilla sin excesivas complicaciones.

Las verdaderas dificultades para financiarse comienzan, sobre todo, cuando el proyecto necesita la siguiente inyección de capital para ganar tracción en el mercado, cuando requiere nuevos fondos para escalar rápidamente el negocio, o cuando llega el momento de dar el salto a otras geografías.

LA FINANCIACIÓN INTELIGENTE EN ESPAÑA

Se ha comentado con anterioridad que los dos principales agentes que intervienen como inversores en el ecosistema del emprendimiento espa-



ñol son el sistema bancario y la industria del capital riesgo.

La banca presenta notables dificultades para poder gestionar el riesgo que lleva implícito el emprendimiento innovador. Los vehículos de inversión utilizados están pensados para apoyar el crecimiento y la expansión de proyectos relacionados con la economía tradicional, o cuando menos, con enfoques tradicionales de crecimiento aunque sea de empresas innovadoras. No obstante, sería injusto obviar que ya existen algunas entidades con vehículos constituidos para la inversión en fases iniciales, las de mayor riesgo, de proyectos de emprendimiento innovador de base tecnológica.

En el caso del capital riesgo, conviene resaltar que la mayor parte de los fondos gestionados se dirigen hacia operaciones grandes (de private equity) que presentan un menor riesgo. La tendencia del sector es a constituir fondos de capital cada vez más grandes, que alejen sus inversiones de operaciones pequeñas, puesto que éstas presentan rendimientos menores, elevados costes de estudio e incertidumbres en la viabilidad de sus modelos de negocio. En este sentido, incluso los fondos públicos destinan un reducido porcentaje a invertir en proyectos que se encuentran en fases iniciales (en 2011 tan sólo el 6,4%. Fuente ASCRI).

Por otra parte, la industria tiene importantes dificultades para captar nuevos fondos. Tanto es así que por primera vez en la historia, el número de operadores se redujo en 2011 y se espera que la tendencia continúe en los próximos años. Influye en esta dificultad para captar nuevos fondos, la presencia prácticamente insignificante de inversores institucionales que en otros mercados más desarrollados son agentes extraordinariamente relevantes en el capital riesgo (por ejemplo, las aseguradoras y los fondos de pensiones). En Estados Unidos, los fondos de pensiones aportan entre la mitad y dos terceras partes de los recursos, en España no llega al 1% (fuente ASCRI).

En resumen, disponemos de un ecosistema emprendedor con fuertes carencias en financiación inteligente para las fases iniciales de nuevos proyectos innovadores.

GENERACIÓN ORGÁNICA DE FINANCIACIÓN INTELIGENTE

Un análisis en detalle del cómo se genera este tipo de financiación en los ecosistemas de emprendimiento más maduros, revela que la clave se encuentra en los que «ya lo han hecho antes». Es decir, en el origen del proceso de creación de financiación inteligente se encuentran los emprendedores que han tenido éxito en la puesta en marcha de su sueño empresarial.

Los emprendedores de éxito acostumbran a hacer dos cosas con el retorno obtenido de su aventura:

- Volver a emprender, generalmente con un proyecto más ambicioso que el anterior, convirtiéndose en emprendedores en serie.
- Invertir gran parte del valor generado en otros proyectos emprendedores donde además de aportar capital, aportan su experiencia emprendiendo. Se convierten en Business Angel.

La figura del Business Angel entendida en el sentido descrito anteriormente (y no como un empresario inversor de éxito que desconoce el mundo del emprendimiento de alto riesgo y crecimiento rápido, como en muchos casos se está asimilando) es extraordinariamente importante para el ecosistema de emprendimiento, puesto que además de acelerar la creación de nuevos emprendedores que alcancen el éxito, solventan los problemas de financiación de las fases iniciales de nuevas empresas, es decir, invierten donde los inversores profesionales españoles presentan reticencias a hacerlo.

Es incuestionable que la financiación que aportan los Business Angel es inteligente:

- Invierten en proyectos de riesgo. No les frena la falta de experiencia del equipo emprendedor, la no existencia de un producto comercializable o el riesgo tecnológico y de mercado.



- Facilitan la entrada al mercado. Aportan fondos, conocimiento y la experiencia en la gestión empresarial adquirida durante sus emprendimientos anteriores.
- Orientados a resultados de negocio. Tienen expectativa de obtener un importante rendimiento por la venta de su participación, no buscan el dividendo.
- Toman participaciones minoritarias en el capital de la empresa, con un horizonte de inversión a largo plazo, entre 5 y 10 años. Es dinero paciente.

La realidad es que en el ecosistema de emprendimiento español aún son pocos los Business Angel de este tipo que participan. Es una figura prácticamente desconocida en la sociedad, pero que en los próximos años irá adquiriendo el protagonismo que le corresponde como vía de financiación de nuevas empresas innovadoras.

ACELERACIÓN DE LA GENERACIÓN ORGÁNICA

Considerando que España aún se encuentra lejos de un escenario ideal en materia de financiación inteligente y que el proceso de generación de Business Angel puede ser lento, es una figura todavía desconocida en la sociedad, ¿qué podemos hacer para acelerar el proceso de generación de este tipo de inversores inteligentes?

Como suele ocurrir en estas ocasiones, la respuesta es sencilla pero la ejecución no tanto:

1. Poner todos los medios y recursos posibles para aumentar el número de emprendedores que se lancen a poner en marcha sus ideas.
2. Identificar agentes que aceleren nuevos proyectos mediante la aportación de financiación inteligente. El objetivo es reducir el tiempo de espera para obtener una masa crítica de emprendedores de éxito.

3. Y finalmente, confiar en que aquellos que tengan éxito se comporten como lo hacen los emprendedores de ecosistemas más maduros, es decir, que se conviertan en Business Angel para que el ecosistema crezca exponencialmente.

A juzgar por la efervescencia emprendedora que existe en el entorno en los últimos años, podemos decir que estamos en el buen camino para satisfacer el primer punto. En relación al tercero, debemos confiar en que los emprendedores de éxito serán responsables y generosos con su ecosistema, a pesar de no encontrarnos en una sociedad especialmente proclive hacia la empresa y el empresario.

Para la aceleración de proyectos, segundo punto, la respuesta la tenemos en la gran empresa. Si éstas se comprometen a participar en el ecosistema emprendedor con financiación inteligente para acelerar nuevos proyectos que tengan sinergias con sus operaciones, mercados objetivos y/o áreas de diversificación, el ritmo de crecimiento de la inversión inteligente (empresas y Business Angels) será vertiginoso. Sin duda, un escalado rápido de empresas de gran potencial es lo que necesitamos para ponernos a la altura de las economías de nuestro entorno.

PARTICIPACIÓN DE LAS GRANDES EMPRESAS EN EL ECOSISTEMA EMPRENDEDOR

Por primera vez en la historia, la principal amenaza que tiene la gran empresa es la empresa pequeña. Gracias a las nuevas tecnologías de la información y al fenómeno de la globalización, cualquier empresa, independientemente de su tamaño, puede acceder a cualquier mercado desde cualquier rincón del planeta, a un coste no prohibitivo.

Las grandes organizaciones no pueden permitirse vivir ajenas al ecosistema de emprendimiento innovador. Principalmente por dos motivos:



- Lo contrario sería limitarse a sobrevivir en el competitivo mercado global únicamente con la innovación que la organización es capaz de generar en su interior. La innovación interna siempre será infinitamente inferior a la innovación que se produzca fuera de los límites de la organización. Por mucho talento y presupuesto que la organización dedique a esta materia.
- Las grandes organizaciones presentan enormes dificultades para generar innovación disruptiva. La startup es la mejor plataforma para desarrollar este tipo de innovación.

La realidad de las grandes empresas muestra que tienen razonablemente bien resuelto la gestión de las ideas y nuevos proyectos que surgen en el interior de sus compañías, en sus empleados, el denominado intraemprendimiento. Generalmente, si el nuevo proyecto puede convivir con el negocio tradicional, se canaliza a través del departamento de innovación, si por el contrario se considera que no debe convivir con el negocio existente, se canaliza a través de un «Corporate Venture» (si la organización tiene desplegado un modelo de esta naturaleza).

Sin embargo, el cómo capitalizar el ecosistema de emprendimiento innovador es un tema pendiente para la mayor parte de las grandes organizaciones y es en este punto donde aparece el rol de las organizaciones como inversor inteligente y acelerador del ecosistema.

Son dos los vehículos que debe desplegar la organización para obtener el máximo valor del emprendimiento innovador procedente del exterior de la compañía:

- Aceleración empresarial. Vehículo orientado a colaborar con nuevos proyectos que presentan fuertes sinergias con los activos existentes en la organización (mercado, clientes, conocimiento, relaciones, infraestructuras, etc.). Los fundamentos de la ace-

leración deberían descansar en el acceso por parte del emprendedor a estos activos de una manera mucho más sencilla, barata y rápida de lo que podría hacerlo por sí mismo sin la colaboración de la gran empresa.

- Fondo de capital riesgo corporativo. Vehículo encaminado a participar en aquellos nuevos proyectos no sinérgicos con los activos de la organización, cuyas perspectivas de fuerte crecimiento pueden reportar un interesante valor a la compañía.

Es imprescindible que estos vehículos sean ajustados a los activos existentes, disponibilidad de recursos y la realidad del emprendimiento innovador alrededor de la empresa. Durante su formulación debe tenerse siempre presente las necesidades y principales retos a los que se enfrenta un emprendedor innovador.

No profundizaremos en la justificación de que ambos modelos cumplen sobradamente con las condiciones de «financiación inteligente» anteriormente presentadas y que el valor que aportan a los emprendedores innovadores es realmente extraordinario.

También es fundamental su aportación al ecosistema emprendedor, la aceleración empresarial fomenta y acorta notablemente el ciclo de creación de futuros nuevos Business Angel, emprendedores exitosos. Y el capital riesgo corporativo cubre el hueco existente entre la financiación aportada por los Business Angel y la actualmente suministrada por la industria del capital riesgo, que como ya se ha comentado apuestan por proyectos más maduros y, por tanto, de menor riesgo.

¿QUÉ NECESITA UN EMPRENDEDOR INNOVADOR?

La respuesta se encuentra en el detalle del proceso que típicamente sigue una idea que reside



en la cabeza de un emprendedor hasta convertirse en un proyecto empresarial invertible, con fuerte potencial de crecimiento y, en última instancia, que pelee a escala global.

Al comienzo de la mayor parte de los emprendimientos innovadores, el modelo de negocio no está definido. El emprendedor basa su idea en un conjunto de hipótesis que no están probadas y que generalmente se desmoronan cuando tienen la primera toma de contacto con potenciales clientes.

La inexistencia de ajuste entre el producto y el mercado es habitual en este tipo de nuevas empresas. Generalmente, el ajuste se realiza mediante una sucesión de iteraciones con clientes, durante las cuales se produce un aprendizaje continuo por parte del equipo emprendedor, que va convirtiendo las hipótesis iniciales en hechos probados en el mercado. Tras varias iteraciones, finalmente se acabará de formular el modelo de negocio de la nueva empresa.

El siguiente paso es comenzar a desarrollar el mercado objetivo y demostrar que el negocio escala. Posteriormente, habrá que planificar y construir la estructura empresarial adecuada para que el crecimiento se haga de la manera más rápida y ordenada posible, es decir, el foco del emprendedor cambia completamente de buscar su modelo de negocio (ajuste producto/mercado), a eficientar el desarrollo de un mercado ya identificado, con un producto ya disponible.

¿Quién ayuda al emprendedor durante todo este camino? ¿Quién le acompaña durante el proceso de conversión de hipótesis de su idea en hechos?, ¿se le puede ayudar en la definición de los experimentos para probar hipótesis?, ¿quién facilita la información de mercado y el acceso a clientes relevantes que estén dispuestos a escuchar al emprendedor?, ¿quién le da la credibilidad necesaria para acceder a los decisores correspondientes?... Adicionalmente, durante este arduo y complicado camino, el emprendedor tiene que asegurar la disponibilidad del dinero suficiente, ¿alguien puede ayudar al

emprendedor a recorrer este camino de una manera más rápida y quitarle de su senda algún obstáculo?

Sobra decir que los dos vehículos presentados, aceleración empresarial y el fondo de capital riesgo corporativo, son dos instrumentos que permiten a las grandes empresas ayudar y facilitar enormemente el siempre complejo camino del emprendimiento innovador.

La «financiación útil» es aquella que además de aportar la financiación necesaria al emprendedor, también le acompaña en todo este arduo proceso de aprendizaje facilitándole el camino, abriéndole puertas, contrastando hipótesis, asesorándole en cómo gestionar determinadas situaciones, ayudando en el desarrollo de negocio cuando sea necesario, ofreciendo recursos internacionales para facilitar su globalización y, en definitiva, tratando de anular la «soledad del emprendedor».

Ha llegado el momento que tanto los Business Angel y, sobre todo, las grandes organizaciones se conviertan en agentes relevantes del ecosistema emprendedor.

Ya hemos comentado que es cuestión de tiempo y de que haya un mayor número de emprendedores exitosos para que éstos afloren y crezcan exponencialmente.

En el caso de las organizaciones, depende de ellas el reflexionar sobre el tipo de colaboración que deben mantener con el ecosistema emprendedor para garantizar la sostenibilidad de su negocio. Los dos modelos de colaboración presentados requieren que la organización que los desarrolle reflexione profundamente sobre su realidad y la situación del emprendimiento innovador que hay alrededor de su mercado destino. Puesto que estos modelos no son ni genéricos, ni pueden transferirse sin ajuste de una organización a otra, son modelos que cada organización debe definirse ad hoc para sí mismas, de acuerdo a su mercado, negocio tradicional, áreas de diversificación, madurez de su innovación, ecosistemas de emprendimiento e



innovación de las geografías donde presente operaciones, etc...

CONCLUSIONES

En la actualidad, el ecosistema emprendedor presenta notables carencias en materia de dinero inteligente, financiación que es imprescindible para el emprendimiento innovador.

Las grandes organizaciones deben reflexionar acerca de su extraordinaria capacidad para traccionar del ecosistema emprendedor innovador. A su capacidad para acelerar y financiar proyectos emprendedores, hay que sumar la generación orgánica de nuevos Business Angel que una mayor presencia y aportación de valor llevaría asociada.

Adicionalmente, los agentes públicos deben habilitar el marco adecuado para que aquellos que tienen éxito se conviertan en Business Angel, tal y como sucede en los ecosistemas más maduros. Los aspectos legales y fiscales relacionados con su actividad nunca deben actuar como freno, sino como acicate.

REFERENCIAS

- Alexander Osterwalder (2010), «Business Model Generation: A Handbook for Visionaries, Game Changers, and Challengers».
- Asociación Española de Entidades de Capital Riesgo (ASCRI) (2012), «Informe 2012 Survey» http://www.ascrri.org/informe_2012/es/
- COTEC – Fundación para la innovación tecnológica (2012), «Informe COTEC 2012», <http://www.cotec.es/index.php/pagina/publicaciones/novedades/show/id/983/titulo/informe-cotec-2012--tecnologia-e-innovacion-en-espana>
- Clayton M. Christensen (2011), «The Innovator's Dilemma: The Revolutionary Book That Will Change the Way You Do Business».
- Eric Ries (2011), «The Lean Startup: How Today's Entrepreneurs Use Continuous Innovation to Create Radically Successful Businesses».
- Fundación everis (2010), «Transforma España. Un momento clave de oportunidad para construir entre todos la España admirada del futuro». http://www.transformaespana.es/images/stories/Informe_te.pdf
- Fundación everis (2012), «Transforma Talento. España hacia una sociedad y economía de los talentos realizados». http://www.transformatalento.es/index1/images/documentos/res_eje_web.pdf
- Henry William Chesbrough (2005), «Open Innovation: The New Imperative for Creating And Profiting from Technology».
- Jeffrey Bussgang (2011), «Mastering the VC Game: A Venture Capital Insider Reveals How to Get from Start-up to IPO on Your Terms».
- Peter F. Drucker (2006), «Innovation and Entrepreneurship».
- Steve Blank (2012), «The Startup Owner's Manual: The Step-By-Step Guide for Building a Great Company».
- WEBCAPITALRIESGO, (2012), El venture capital en España 2012 (s1), http://www.webcapitalriesgo.com/descargas/3824_09_12_2129863777.pdf



TAMAÑO DE LA EMPRESA. MODELO PRODUCTIVO. EFECTOS EN LA GLOBALIZACIÓN

Josu Ugarte Arregui
Presidente, MONDRAGON Internacional

INTRODUCCION

Mientras la macroeconomía analiza la situación y los diferentes escenarios sobre intervención, «corralito» y recesión, nos olvidamos que el PIB, la riqueza producida en nuestro país, además de incorporar estos análisis, se genera a través de la economía real y, especialmente, de las miles de Pymes que se batan diariamente en los mercados, tradicionales y emergentes. Apenas hablamos de ello. Estamos más preocupados por lo macro que por lo micro. O cambiamos el enfoque, o no saldremos de la crisis en décadas.

El presente y futuro de España pasa por el mantenimiento de la industria; ésta contribuye a crear empleo, a incrementar la entrada de divisas consecuencia de las exportaciones, juega un rol central en la innovación, tanto en su creación como en su distribución y, por tanto, contribuye a la capacidad de desarrollo del país.

Sin embargo, en España, nuestras capacidades industriales se ubican en tecnologías medias, en sectores maduros, muy expuestas al efecto moneda, con una estructura de costes desfavorable y con un tejido empresarial con una proporción de Pymes muy importante.

Ante esta tesitura, similar en varios países europeos (salvo Alemania), se proponen una serie de acciones tanto a nivel de la UE como de cada país: incremento de las horas trabajadas o de la vida profesional, esfuerzo extra en formación-investigación-industria, cultivo de la innovación, políticas de defensa del derecho de propiedad intelectual

(IPR) especialmente frente a países emergentes y por último, el mensaje a los grupos de interés sobre el «valor compartido» tratando de conjugar intereses de accionistas y trabajadores.

Además, la situación se complica por varias razones: los países emergentes, verdaderos motores del crecimiento mundial, están pilotados por los Estados, su dinamismo es extraordinario, y su visión estratégica sobre la tecnología, muy clara, desarrollando programas extraordinariamente potentes a través de universidades y centros de investigación con una financiación colosal. Será muy difícil que en industrias con tecnología punta seamos un referente frente a USA o algunos de los países emergentes (China o Corea del Sur).

Por ello, en el presente trabajo, trataré de proponer en lugar de políticas genéricas, una serie de políticas operativas, concretas, orientadas en mayor medida a las Pymes que respondan a nuestra posición competitiva actual y a las especificidades del país. Todas ellas pasan por la Internacionalización, pero con una visión un poco diferente, lejos del manido «la salida de la crisis pasa por las exportaciones». Éstas serán consecuencia de las políticas que proponemos. Creemos que el enfoque diferente comienza por una comprensión holística de la Globalización y el rol de España dentro de ella, en lugar de España como «centro del mundo». Sería algo así como «estar en el mundo para que España crezca».

Ya adelanto que el único camino para España, pasa por comprender la situación económica y las nuevas claves de la competitividad, un desarrollo



agresivo de las multilocalizaciones (inversiones directas en el exterior, comerciales o industriales), por disponer de personas «multiculturales» y especialmente, por facilitar a las miles de Pymes una serie de servicios de alto valor añadido que permitan aprovechar su agilidad y compensen su falta de tamaño crítico. Esto nos permitirá un posicionamiento estratégico de primer orden.

Cuando hablamos de posicionamiento estratégico nos referimos a los riesgos de ruptura del comercio mundial en bloques geográficos. ¿Quién apuesta a que en los próximos años no se separe el mundo en varias zonas geoeconómicas: América, Europa, Asia? En esta tesitura, ¿quién se atreve a cerrar las fábricas en Europa y trasladarlas a Asia y arriesgarse a quedarse solamente en una de las zonas con el riesgo de creación de aranceles o nacionalización de la empresa?

En el presente trabajo, tratamos de incorporar los elementos básicos de la situación actual, mencionamos las tendencias visibles y aportamos algunas tendencias ocultas, enumeramos las oportunidades de mercado que esta nueva realidad nos ofrece y, en base a todo ello, proponemos una batería de propuestas para poder abordarlas eficazmente.

No nos olvidamos de la Internacionalización de los servicios. No lo hemos mencionado porque como se podrá ver, las palancas que proponemos como herramientas avanzadas para las Pymes incluyen a los servicios. La diferencia respecto a la industria es que los servicios necesitan menos profundidad de análisis en algunas de las acciones (parques industriales o compras en países de bajo coste), mientras que en otras la complejidad es muchísimo mayor (estudios de mercado, gestión expatriados, gestión organizacionales).

DESARROLLO DE LA TEMÁTICA

SITUACIÓN ACTUAL

¿Qué está pasando? Simplemente, que ya no somos competitivos. Hace 10 años nosotros éra-

mos un país de bajo coste y exportábamos con facilidad a Europa, nuestro mercado natural. Los países emergentes sólo producían, pero no disponían de tecnología ni de industria auxiliar. Esto se acabó. El cambio es colosal. Los países emergentes disponen de costes de personal sin cualificar 20 veces menor que el nuestro (18 € contra 0,5-1€/hora), se han equipado con maquinaria moderna (Asia consume 2/3 del total), gradúan miles de estudiantes en carreras técnicas superiores (sólo China 500.000, más que USA y EU juntos), generan muchas más patentes que nosotros, e invierten en I+D (2) sobre PIB más en valor y porcentualmente (España 1.4%, China 1.55, Japón 3.44 y Corea del Sur 3,40). Sin olvidarnos que sus mercados crecen y el nuestro está descendiendo sin tocar suelo (España crecerá un 1,0% acumulado en el período 2012-2017, mientras que los países emergentes crecerán cerca del 50%).

Esto es consecuencia de lo que Orkestra (3) denomina la nueva complejidad: *«convulsión permanente, las tendencias coyunturales (entorno adverso-recesión) y las transformaciones estructurales traen consigo cambios profundos en diversos ámbitos del orden político y económico hegemónico durante los últimos treinta años: la producción, el consumo, la geopolítica, los conflictos, la gestión y el gobierno de lo público y de lo privado, etc. Profundas transformaciones en los parámetros y relaciones económicas globales que afectan al entorno de la competitividad en el que las empresas y las regiones se juegan el futuro de su liderazgo y el bienestar de sus ciudadanos. Es necesario entender esta nueva complejidad para poder competir, pero será necesario liderarla para alcanzar mayores cotas de bienestar»*.

Dentro de esta definición se dibuja implícitamente, uno de los aspectos más importantes para la competitividad de la economía española y, más concretamente, de la industria: el rol del Estado en las empresas. Especialmente en algunos países emergentes. ¿Por qué? Simplemente porque la competitividad históricamente y, simplificando, se basaba en tres aspectos: coste, tecnología o marca. Sólo con el liderazgo en una



de ellas, podías exportar. El problema es que desde el período 2002-2007 hemos perdido nuestro liderazgo en costes y no disponemos salvo honrosas excepciones ni de tecnologías punta ni de marcas de referencia. Al mismo tiempo, aparecen dos nuevas variables que influyen en la competitividad: la financiación y la diplomacia, esta última para proyectos principalmente de infraestructura.

¿Qué impacto tiene en nuestras Pymes? El efecto de los datos anteriores en una cuenta de resultados es tremendo. Nuestros estudios nos muestran que las Pymes asiáticas pueden estar obteniendo unos resultados entre 3-5 veces mejores que los nuestros. Además, sus mercados crecerán mientras que el nuestro, no y utilizarán su capacidad competitiva para abordar nuestros mercados y tratar de sacarnos de ellos.

Resultados reales



	PYME Industrial	%	PYME Asiática	%
VENTAS TOTALES	30.000	100	22.200	100
Coste Personal Directo	2.657	9	886	4
Coste Materiales	16.979	57	13.583	61
Otros Costes Proporcionales	1.862	6	782	4
MARGEN BRUTO	8.503	28	6.950	31
Coste Personal Indirecto	2.636	9	659	3
Otros Costes Fijos	3.247	11	1.948	9
EBITDA	2.620	9	4.342	20
Gastos Financieros Netos	705	2	353	2
Amortización	976	3	976	4
RESULTADO NETO	939	3	3.014	14

La comparativa la realizamos entre Pymes españolas y chinas, con datos reales medios. Para las mismas unidades de venta, la diferencia en ingresos es debida al menor precio de venta de las empresas chinas respecto a las nuestras tanto en exportaciones como en el mercado local. En cuanto al personal directo en China este es 3 veces (en lugar de 18) menor, debido a la menor automatización de procesos. En materiales un 20% de economía respecto a nosotros. En otros costes proporcionales 60% menores, por ventas para exportación en exwork y un coste inferior

en la logística capilar nacional. Respecto a Coste Personal Indirecto 4 veces menor y en costes fijos un 40% por debajo de nuestros costes.

Por tanto, nuestras empresas tienen que competir en un nuevo mundo, sin costes, sin tecnología, sin marca, sin financiación y con una diplomacia menos influyente que la de otros países. Sin embargo, disponemos de la experiencia suficiente como para producir o vender eficazmente. Para algo nos han servido todos estos años de desarrollo. Este es el gran reto. No estamos en



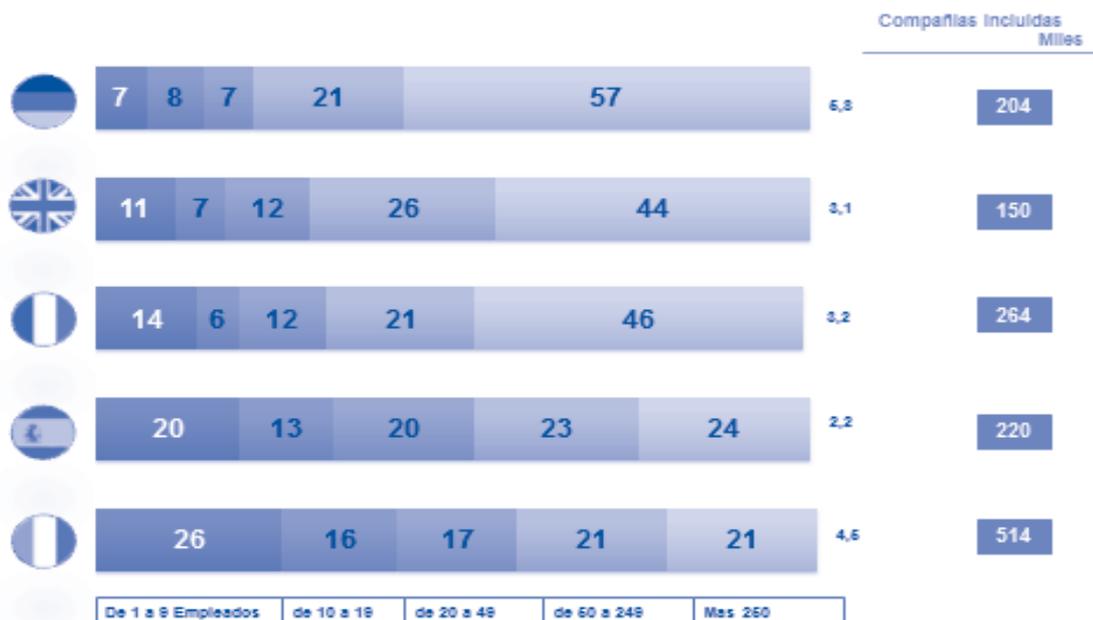
una crisis competitiva que se pueda superar simplemente exportando más. Hemos de iniciar otro camino: instalarnos en los mismos lugares desde los que hoy nos llega una competencia cada vez más potente. Hemos de aprender a considerar aquellos mercados como nuestros, con la misma naturalidad y conocimiento con los que hoy hablamos de nuestros clientes tradicionales. La

paradoja es que sólo así volveremos a poder crear empleo y riqueza en nuestro entorno actual.

«Uno de los problemas de la economía española es el tamaño de nuestras empresas. Son muy pequeñas». Esta es una de las frases más comentadas y al mismo tiempo aceptadas en la comunidad económica y política española. Veamos los datos (3):

Distribución de los empleados por tamaño de la compañía

Millones de empleados 2007



Estos datos son presentados por McKinsey en el informe de Fedea en el que se puede comprobar que en España, el 76% de las empresas son Pymes (<250 empleados), en Italia el 79% mientras que en Francia el 54% y en Alemania solamente el 43%.

¿Es esto un hándicap? Depende. Una de las ventajas de las Pymes es su flexibilidad y su capacidad de toma de decisiones frente a las grandes empresas, lentas y con dificultades de gobernanza por diferentes motivos. Sin embargo, muchas de las dificultades a las que se enfrentan las

Pymes en su proceso de Internacionalización tienen que ver con su falta de estructura o recursos para abordar el proceso eficazmente. Luego, ¿la solución es plantear un proceso de fusiones de Pymes que operen en el mismo sector o tecnología o mercados? Esta sería, lógicamente una de las posibilidades. Sin embargo, mi preconización sería otra.

En primer lugar, pondría a disposición de las Pymes esos recursos o estructuras que ellas no pueden financiar en su organización y, una vez iniciados los procesos de internacionalización,



muchas de ellas se fusionarán, especialmente aquellas que aborden «proyectos integrales», proyectos de infraestructura básica en la que varias Pymes con diferentes capacidades se unen para llevar a cabo un proyecto llave en mano de dimensiones pequeñas. Volveremos con más detalle sobre ello. Porque el rol del Estado en este aspecto es capital.

TENDENCIAS

Las tendencias más importantes que estamos observando y que son conocidas (información de Boston Consulting Group):

- Los nuevos mercados: en los que los RDE (Rapidly developing economies) son el motor del crecimiento mundial. Algunas cifras que lo atestiguan: en el año 2000 representaban el 18% del PIB mundial, en el 2009, el 31%. Han pasado asimismo de representar el 18% del comercio mundial al 28% y del 10% de la Inversión directa extranjera al 29%.
- Los nuevos líderes: el crecimiento medio de las empresas referentes en los países emergentes (según el índice BCG100) ha sido del 18% durante el período 2000-2009. Las empresas occidentales comparables (en los mismos sectores) alcanzaron un crecimiento medio del 6%. En cuanto rentabilidad, las empresas emergentes obtuvieron un margen medio durante ese mismo período del 18% frente al 11% de las empresas occidentales comparables.
- Escasez energética: sobre este tema se ha hablado tanto que no voy a aportar elementos novedosos. Lo que sí sabemos es que, consecuencia de todo ello, la sostenibilidad se convertirá en una gran oportunidad de negocio: de hecho, generó mayor cifra de negocio que las top 25 empresas mundiales en 2009 (mM\$).
- Convergencia de sectores: cada vez más, la cadena de valor de los negocios se irá «mezclando» y el reparto existente entre tecnologías y conocimiento dispersará, incrementando la competencia entre sectores y empresas. Como ejemplo, todas las actividades que se van a generar dentro de un hogar: eficiencia energética, climatización, control de electrodomésticos, seguridad, comunicaciones, entretenimiento, salud,...
- Envejecimiento de la población: En 1900 el 15% de la población tenía menos de 15 años, el 62% estaba entre 15 y 65 años y el 4% tenía más de 65 años. Por tanto, el ratio de dependencia era de 1 a 15 (62% entre 4%). En el 2000, el 63% estaba en la franja 15-65 años y el 7% con más de 65 años. Por tanto, el ratio de dependencia era de 1 a 9. Para el 2050 estimado, el ratio esperado es de 1 a 4 ya que el 63% estará en el intervalo 15-65, mientras que más de 65 años tendrá el 16% de la población. Si esto lo llevamos a Europa el ratio alcanzará en algunos países el 1 a 2. Lo que provocará un cambio radical de los modelos de consumo y de protección social actuales.

Ahora bien, existen algunas tendencias de fondo, cualitativas y, en algún caso, cuantitativa que no se mencionan expresamente y que están cambiando y cambiarán nuestro futuro:

Nos referimos al proceso de aceleración, el impacto de China y el «hundimiento del centro».

La aceleración. Este fenómeno está cambiando el mundo moderno. Apenas hablamos de él, no lo compartimos y tiene un impacto tremendo en el mundo económico y social.

La aceleración afecta a la capacidad de entender nuestra época en profundidad (4). Va todo tan rápido que no nos da tiempo a reflexionar ni a entender ni el sentido ni las consecuencias de nuestras acciones. No tenemos tiempo de reflexionar, de debatir, de formular, de testear y de construir argumentos. Esta pérdida de la identidad



estable tiene consecuencias. En los jóvenes significa que deben tener todas las opciones abiertas en cuanto a oficios, países, modo de vida.

En consecuencia de todo ello, Dominique Moisi (5) afirma que Occidente vive en un estado emocional de miedo y Asia de esperanza. Estas emociones llevadas al mundo económico, tienen un impacto sensacional. Es como si se hubiesen unido todas las constelaciones en un mismo sentido y como si el futuro sólo estuviese en Asia: recursos naturales, costes de personal, nuevo talento, juventud, valentía,...

En este sentido, Honeywell definía una serie de características de las empresas emergentes que a nuestro entender, reflejan muy bien la realidad: Piensan a lo grande y con visión de futuro, actitud abierta a nuevas ideas, apuesta por nuevos modelos de negocio y nuevas tecnologías, emprendedores, *actitud de «Todo se puede hacer»*, adaptativos a los cambios de mercado, *rápida evolución de imitador a innovador*, orientados al consumidor, *especial atención a la velocidad y la eficiencia, toma de decisiones rápida y firme puesta en marcha*, expansión implacable en segmento medio y búsqueda de reducción de costes y cuidado exquisito del talento: lo potencian, lo retan y lo promocionan (meritocracia).

El aprendizaje de las emociones de otras culturas se convertirá en un asunto crucial como he mencionado al comienzo del artículo. *«El Otro cada vez será más importante como parte de nuestras sociedades multiculturales. Las fronteras emocionales del mundo se han vuelto tan relevantes como las fronteras geográficas. La comprensión cultural e histórica de las diferencias y semejanzas del Otro es la base esencial de un mundo más tolerante».*

China. Según avanza el tiempo y, a pesar de los artículos sobre posibles burbujas y riesgos sobre la economía china, estoy absolutamente convencido del rol de liderazgo que China está jugando y va a jugar en la economía mundial y en la industrial en concreto.

Respecto a la evolución de costes en China, también tenemos un enfoque diferente al manido «irán subiendo los salarios y no serán competi-

vos». Efectivamente, los salarios chinos crecerán cerca de un 20% anual los próximos 5 años. Nuevamente, necesitamos datos para cuantificar esta realidad. Actualmente el coste en China de las personas sin cualificar es de 1€ la hora. Si crecen los salarios de media un 20%, en 5 años el coste será de 3€, muy lejos de nuestros 18€ de media. Además, la estrategia que está siguiendo China de desarrollo de su «inland» (interior), le permitirá alcanzar zonas del interior donde el coste actual es de 0,4€ la hora por lo que creemos que, efectivamente, se producirá una inflación de costes pero será compensada con migración de industrias al interior. Por tanto, pensamos que los próximos 5 a 10 años, China mantendrá su competitividad. Así que si alguien está esperando que su competidor chino deje de ser competitivo en los próximos años, no sobrevivirá.

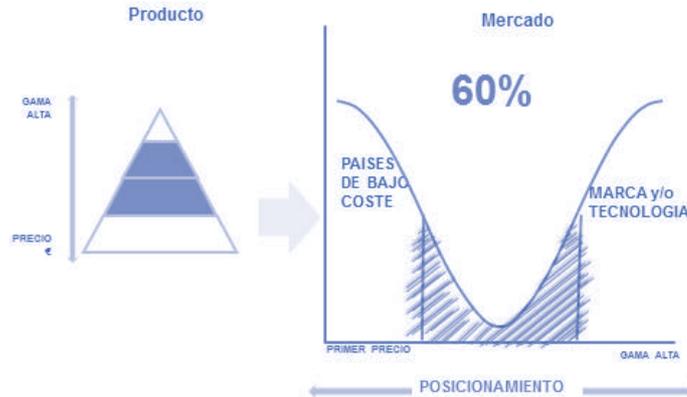
El gran diferencial de China con respecto al resto del mundo es su capacidad para competir en costes, tecnología y en marcas, además de disponer de músculo financiero y de capacidad diplomática. La combinación de estos 5 elementos hacen y harán de China la mayor potencia económica mundial.

Sabemos que no abandonarán las industrias de bajo valor añadido y que su apuesta por la tecnología es clara. La gran duda que nos surge es su estrategia de mercado y, especialmente, lo referente a las marcas. ¿Comprarán marcas europeas y combinarán notoriedad de mercado con producciones de bajo coste? ¿Invertirán masivamente en comunicación con sus propias marcas como lo hicieron los coreanos con tan buenos resultados?

El hundimiento del centro. También llamado «Collapse in the middle». Sus efectos en la economía serán tremendos, más en industria que en servicios, pero afectará a ambos. Lo que nos muestra es cómo la evolución de la demanda obliga a las empresas a cambiar radicalmente sus modelos de negocio haciendo más compleja la gestión empresarial: implantaciones en países de bajo coste, gestión de portafolio de marcas..., lo que nos obligará a internacionalizarnos si queremos tener un posicionamiento robusto global.



Hundimiento del Centro



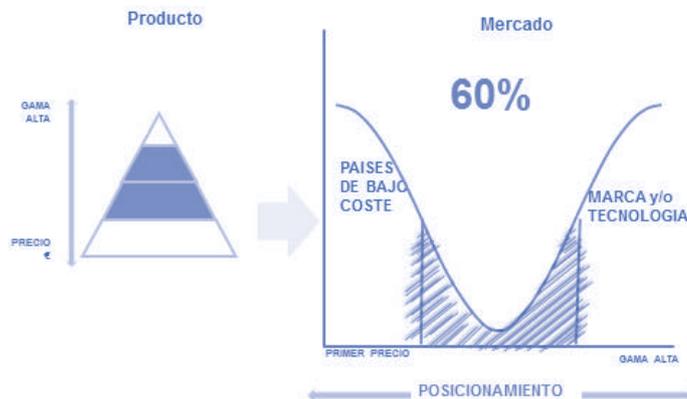
Hace 30 años, el posicionamiento de nuestro producto estaba en el segmento bajo, medio-bajo. Éramos el país de bajo coste. La gama alta no la podíamos abordar (salvo honrosas excepciones) porque no disponíamos ni de tecnología avanzada ni de marcas Premium (aquellas por las que un consumidor está dispuesto a pagar más).

En paralelo, el mercado estaba distribuido como una campana de Gauss, el 80% en el precio

medio. Los productos de primer precio eran vistos como productos de baja calidad y los de precio alto eran inabordables por los niveles de renta de aquella época. En esta tesitura, con nuestro portafolio de producto respondíamos al 80% de la demanda.

El mercado madura y las rentas de los consumidores también. Se produce el siguiente fenómeno:

Hundimiento del Centro



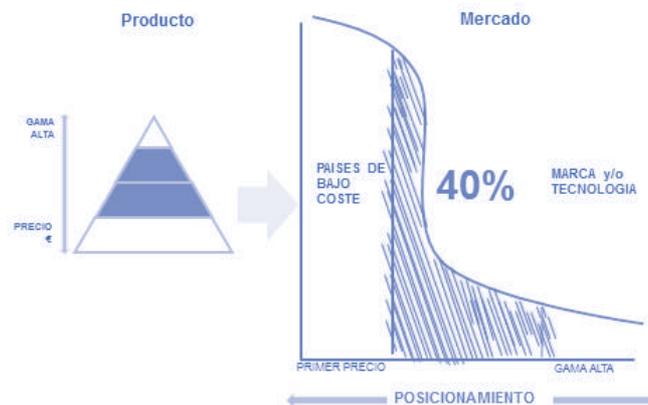


Por una parte, perdemos nuestro posicionamiento de primer precio ya que hemos dejado de ser el país de bajo coste. Nuestro posicionamiento está en el segmento medio. Seguimos sin disponer de producto tecnológicamente avanzado ni de marcas Premium. Al mismo tiempo, la demanda de mercado evoluciona. Como consecuencia de que el consumidor ha experimentado varias veces un producto a lo largo de su vida (coches, electrodomésticos, viajes de avión u hoteles), comienza a demandar productos de primer precio por dos razones: sabe que el funcionamiento de los productos ha mejorado por lo tanto no tiene miedo a comprar primer precio y, en segundo lugar, quiere liberar rentas para

adquirir otros productos (ipod, móvil, ipad...) o consumir ocio (viajes,0..). Al mismo tiempo, como las rentas de algunas capas de la población han mejorado y como el producto al madurar, se sofisticaba, existe una demanda de producto caro con prestaciones o que transmita al consumidor un «status» diferente. El riesgo para la economía española es que esa demanda a la que podemos responder se reduce de un 80% a un 60%, especialmente porque la demanda de primer precio, sólo puede ser respondida desde países de bajo coste.

Pero el gran riesgo viene de la perspectiva de futuro y especialmente en Europa. Veámoslo:

Hundimiento del Centro



El gran riesgo es que nuestras empresas sigan sin disponer de producto de primer precio y que no mejoremos nuestra posición tecnológica o de marca. ¿Por qué? Porque la evolución previsible del mercado va a ser la que aparece en la figura. Con la agudización de la crisis, los consumidores tenderán a incrementar la demanda de producto de primer precio (fabricado en países de bajo coste) y disminuirán los de la gama alta que son los que sostienen actualmente las cuentas de resultados de muchas empresas.

Como resumen, hemos apuntado las tendencias visibles y hemos ahondado un poco más en las ocultas. Hemos visto que nuestras emociones no son las más adecuadas a los tiempos que corren ni que nuestra comprensión de la velocidad a la que se está moviendo el mundo es la correcta. Además, China ha cambiado y cambiará, aún más, la realidad económica mundial y, por supuesto la nuestra en todos los ámbitos; económico, político y cultural. Hemos visto la necesidad de estar allí para anticipar y planificar



dichos cambios. Por último, debido a la crisis, la demografía, la maduración de los mercados y la demanda de producto en los países maduros tenderá hacia producto de primer precio, básicamente producido en países de bajo coste.

OPORTUNIDADES

¿Qué oportunidades se observan? Fundamentalmente tres. La primera es la multilocalización, nada que ver con la deslocalización. Deslocalizar

significa trasladar unos activos industriales de un país a otro destruyendo el empleo en el país de origen. Multilocalizar significa invertir en otros países manteniendo el empleo y los activos en tu país. Simplemente debemos implantarnos en el exterior, en aquellos mercados desde los que nos llega la competencia. MONDRAGÓN ha demostrado empíricamente que aquellas empresas que disponen en otro país de un útil industrial, son más rentables y mantienen mejor el empleo en el país de origen que aquellas que sólo disponen de útil industrial en España.

El quinquenio 2005-2010 comparado con el 1990-95

VARIABLE	EMPRESAS LOCALES	EMPRESAS GLOBALES	
		Sólo MATRIZ en España	Total Consolidado
Multiplicador Ventas totales	x2	x3	x5
Multiplicador Ventas Exportación	x4	x5	
Multiplicador Resultados Netos	x4	x14	x15
Variación Valor Añadido respecto al quinquenio de partida	+80%	+140%	+300%
Situación Empleo respecto al quinquenio de partida	-11%	+25%	+170%

Como muestran los datos el diferencial es enorme. Las empresas multilocalizadas venden más, exportan más (lo que contradice la teoría de que abrir empresas fuera igual a pérdida de exportaciones), mejoran sus resultados, incrementan el valor añadido y, además, crean empleo en su casa matriz y por tanto, en su país.

Y, una de las lecturas curiosas del estudio es que existen empresas no multilocalizadas que, habiendo incrementado sus exportaciones, pier-

den empleo en la casa matriz. Esto es debido a que parte de lo que producían anteriormente ha sido sustituido por importaciones de países de bajo coste. Esta práctica conlleva eliminación de empleo de mano de obra directa en la casa matriz aunque permite aprovechar los canales de distribución para exportar más.

La multilocalización permite distribuir tus activos industriales y, por tanto, tu estrategia de producción, decidiendo qué y dónde vas a fabri-



car tu portafolio de productos. Consigues flexibilidad y un posicionamiento geográfico mucho más potente. Y no me refiero solamente a las empresas industriales sino a las de servicios también. Sin presencia internacional, no diversificas riesgos, y si tu mercado más importante cae, el fin está cerca.

Moraleja: salvo empresas con tecnología punta o marca renombrada, el resto de empresas podría perder empleo aunque incrementen exportaciones. Si y solo si disponemos de una diversificación geográfica consecuencia de la multilocalización, podremos competir en la nueva complejidad.

La segunda oportunidad es consecuencia de la incorporación de 80 millones de personas a la llamada nueva clase media mundial que es aquella que dispone de ingresos entre 6.000 y 30.000\$ anuales medidos en PPP (Purchase Power Parity). En China entrarán en este rango 40 millones de personas anualmente durante el período 2010-2020 y 20 millones entre el 2020-2030. En India se incorporarán a la nueva clase media 20 millones de personas en el período 2010-2020 y 40 millones en el 2020-2030. Lejos de estos dos países se encuentran Indonesia con 5 millones de personas cada año en el período 2010-2030. Vietnam con 3 millones en el mismo período y Filipinas con 2 millones ().

Esta es la oportunidad por excelencia. La más importante pero al mismo tiempo la más compleja. Nunca en los últimos 50 años habíamos visto a mercados importantes crecer de la manera que lo están haciendo los países emergentes. Si tomamos como referencia varios sectores industriales y de consumo, los resultados de crecimientos medios en el período 2006-2010 son los siguientes: ascensores y elevadores +22% en China y +14% en India. En coches +27,5% en China y +16% en India. En Electrodomésticos +16% en China y +15% en India. En máquina herramienta y bienes de equipo +20% en China y +10% en India. En esta tesitura, conquistar cuotas de mercado es más sencillo que en países maduros con crecimientos vegetativos.

La tercera oportunidad son los miles de proyectos de infraestructura que se van a desarrollar en los países emergentes consecuencia del proceso de urbanización y de migración masiva. El desarrollo de las grandes empresas españolas puede servir de empujón definitivo a las Pymes para internacionalizarse y conquistar nuevos mercados que les permitan tener negocios diversificados, rentables y con posibilidades de crecimiento en las economías que se van a desarrollar. Las grandes empresas españolas deberían (algunas ya lo hacen) verse acompañadas por las Pymes españolas en sus procesos de internacionalización en adjudicaciones de infraestructuras.

El diseño de financiación en países emergentes combinando ayudas locales y de otros organismos se nos antoja vital. Para ello, hay que identificar los productos o procesos en los que España sea líder: renovables, tratamiento de aguas, construcción, etc., para las grandes empresas; proyectos como hospitales, puertos pesqueros pequeños, escuelas, etc., para Pymes que se puedan asociar y, una vez identificada la propuesta de valor competitiva, activar la diplomacia corporativa para localizar esos proyectos y conocerlos en su origen, de tal manera que las características del proyecto no excluyan a las empresas españolas. Las grandes competidoras alemanas llevan a cabo esta práctica con asiduidad, incluyendo en el pliego de condiciones alguna de las que solamente cumplen sus empresas.

Las ventajas de este enfoque son dos: por un lado permite a las Pymes asociarse para abordar proyectos que por sí solas nunca alcanzarían, conocer mejor otros mercados, diversificar y, en un futuro, tal vez les permitirá fusionarse y alcanzar un tamaño más competitivo; por otro lado, estos proyectos ejercerían un efecto tractor sobre la economía española ya que, aunque gran parte del servicio haya que hacerlo donde el proyecto se ubique, se necesitará desarrollar productos o servicios en España para luego exportarlos.

Este enfoque tiene un componente estratégico extraordinario. Muchos de estos proyectos



integrales serán concesiones por explotación durante varios años. Éstas permiten a la empresa y a la economía española asegurarse unos ingresos y unos resultados durante años, además de un posicionamiento estructural y estratégico en el país que les permitirá conocer desde el inicio cualquier otro proyecto de largo plazo.

SERVICIOS

¿Qué debemos hacer? En primer lugar, realizar el duelo por la pérdida de nuestra situación anterior. Tras esto, comprender la nueva complejidad. Esto último es muy importante. Sin esta comprensión no podremos abordar con eficacia nuestro futuro.

En segundo lugar, diseñar un sistema de internacionalización que integre los diferentes parámetros de este nuevo mundo. Nuestras organizaciones actuales de apoyo a la Internacionalización necesitan actualizarse y modernizarse, no responden a estos nuevos tiempos. Son instituciones que informaban de las necesidades administrativas de nuestras empresas de cara a la exportación, informaban de las diferentes fuentes de financiación, subvencionaban estudios,... es decir, todo el proceso hasta «la frontera» y en el exterior, oficinas comerciales sin mucha estructura y las autonómicas, con personal junior.

Existen tres tipos de instrumentos:

- **Básicos:** organización de ferias y visitas, ayudas y subvenciones, jornadas y encuentros, método simplificado de análisis estratégico, formación y prácticas de becarios y una red de oficinas.
- **Avanzados:** plataformas de compras en países de bajo coste (LCC: low cost countries), financiación básica, Relaciones institucionales, Gestión expatriados, estudios de mercado avanzados y diseño, implantación y explotación de parques Industriales.
- **Estratégicos:** diplomacia Corporativa, proyectos Integrales, Gestión de organiza-

ciones transnacionales, Alianzas Industriales, Prospectiva de evolución de costes e Innovación.

El proceso debería ser el siguiente: en primer lugar, y ya comentado, compartir la comprensión de la nueva complejidad. En segundo lugar, relanzar los programas PIPE combinados con un apoyo para la elección del Modelo de Negocio y, especialmente de diversificación además del resto de instrumentos básicos.

En tercer lugar, la elección de los mercados objetivo en función de los ejes estratégicos definidos (no es tan complicado para el mundo industrial: 12 países en el mundo disponen del 80% de la capacidad).

A partir de aquí, el apoyo en la forma de entrada en el país (oficina de representación, delegación comercial, fábrica o joint venture) complicada en algunos de los emergentes y las nuevas herramientas: servicios avanzados: cadena de suministro en países de bajo coste, nuevos elementos financieros, diplomacia corporativa, estudios de mercado avanzados y gestión expatriados. Incorporando estas nuevas herramientas, las Pymes darían un salto cualitativo en su posicionamiento y competitividad. Estas son las ventajas de las que disponen las multinacionales y a las que las Pymes no pueden llegar salvo que el Estado las implante.

Aun así, no es suficiente. El siguiente paso, son los servicios estratégicos. Ya hemos mencionado en el capítulo de oportunidades los proyectos integrales. Además, el Estado tiene que apoyar el sistema de innovación, alcanzando acuerdos con otros países para incorporar innovaciones a través de patentes o de start-ups que se puedan industrializar aquí. Además, debe mostrar a las Pymes qué países son los que van a desarrollar sus industrias y cuáles serán sus costes en un horizonte de cinco años. Asimismo, necesitaremos un nuevo diplomático, aquel que sepa relacionarse con los Estados y con las multinacionales, muchas de ellas, participadas por el propio Estado (especialmente chinas), complicando



sobremano la identificación de los ejecutivos decisores para las Pymes españolas. En este sentido, el diplomático debería identificar empresas que permitan alianzas creadoras de valor para organizaciones españolas bien por la complementariedad de mercados, por transferencia de tecnología o por necesidad de financiación. Además, necesitaremos formar a nuestros ejecutivos en multiculturalidad, elemento clave para gestionar eficazmente ubicaciones geográficas distintas, teniendo en cuenta que el mayor porcentaje de ventas de las empresas españolas en el futuro estará fuera de España. La multiculturalidad permite además, gestionar organizaciones con diferentes sedes, además de expatriados y directivos del país donde nos instalemos. En servicios, éste, junto a los estudios de mercado avanzados, son las claves del éxito.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No sé si he sido capaz de transmitir la necesidad urgente de abordar los desafíos de la Globalización de manera clara y precisa.

He intentado interpretar una nueva realidad que nace de las principales variables competitivas: costes, tecnología, marca, además de las nuevas capacidades, diplomacia y financiación. Una realidad objetiva, sin frases vacías, con datos. La conclusión a la que llego es que tenemos una tarea ingente por realizar. Un desafío colosal. Pero hasta el momento, y llevamos varios años, no lo hemos abordado.

La complejidad y profundidad del cambio que conlleva la Globalización afecta a la competitividad de las empresas y regiones y por tanto el bienestar de sus ciudadanos. Es tal el cambio de paradigma que la Internacionalización de todos los eslabones de la cadena de valor (innovación, producción y marketing) y como consecuencia de las personas, es la única manera de mantener y desarrollar nuestro bienestar. La inserción de nuestras actividades y negocios en las cadenas de valor globales es el

elemento clave de éxito y, para ello, necesitaremos personas multiculturales.

Un segundo fenómeno digno de reseñar es la presencia del Estado en las grandes empresas multinacionales industriales especialmente asiáticas, llamadas SOEs (State Owned Enterprises). Estas empresas compiten con ventajas en financiación, en economías de escala y en utilización de su diplomacia corporativa. Frente a ellas, una estructura productiva española con un 76% de empresas Pymes.

Estamos de acuerdo en que los ajustes presupuestarios no son suficientes para salir de la crisis y que para superarla necesitamos volver a crecer y, en la situación actual, este camino pasa por el incremento de las exportaciones.

¿Por qué? Porque el desarrollo industrial es el elemento clave de la innovación, del Comercio exterior y de las mejoras de productividad mientras que la desindustrialización y la especialización en servicios no intercambiables están en el origen de los déficits externos. El impacto de la industria en el PIB de un país es enorme: además de la propia manufactura, genera miles de empleos asociados (servicios informáticos, contables, seguridad y logística, auditores,...).

Ahora bien, ¿cómo incrementar las exportaciones de un país especializado en tecnologías medias y en sectores maduros con un diferencial de coste de personal, sin inversiones en tecnología y sin disponer de personas multiculturales y capaces de comunicarse en varios idiomas diferentes?

Apostando por la Internacionalización y especialmente, por la Multilocalización. La industria es la solución. En el País Vasco con un 30% de industria sobre el PIB la media de desempleo es la mitad que el español (11.5% frente a 23%). Y, sabemos, que en el Alto Deba, la comarca donde MONDRAGÓN se ha desarrollado el desempleo es del 9%, por cierto, con niveles de inversión en I+D sobre PIB del 4,69%, en primera línea mundial.

El gran secreto de la internacionalización es que las exportaciones crecerán si las empresas se



implantan en el exterior y conquistan el mercado y se complementan los productos producidos en el país emergente con otros de la casa matriz. A diferencia de lo comúnmente aceptado, aquellas empresas multilocalizadas protegen el empleo en la casa matriz mejor que las locales pero incluso el empleo de personal sin cualificar.

Por tanto, ¿cómo puede una Pyme española con su tecnología, su talento, sus costes competir en esta nueva complejidad? En primer lugar entendiéndola, sus características y sus consecuencias. En segundo lugar, asumiendo que debe internacionalizarse obligatoriamente y por último, con el apoyo del Estado: disponiendo de servicios de muchísimo valor añadido, estratégicos que les permita a las empresas abordar el proceso de internacionalización de manera más profesional y con posibilidades de éxito a corto y largo plazo.

Hagamos el duelo de una vez por todas. No somos competitivos y si no nos internacionalizamos, no lo seremos nunca. Abordemos esta nueva realidad con decisión y «obliguemos» a las Pymes a internacionalizarse apoyando con servicios avanzados y estratégicos. Las ventajas son enormes: economías de escala, mejoras en la cadena de valor, generación de innovaciones, aprendizaje y mejor respuesta a los clientes cada vez más globales.

Ahora bien, el esfuerzo es enorme. Debemos acompañar a los países emergentes en su desarrollo y por tanto, necesitaremos cambios profundos en la cultura del país: competencias multiculturales, idiomas y en la cultura empresarial: gestión de equipos transnacionales, gestión de alianzas, innovación abierta,...

No tenemos elección. Acompañemos el desarrollo de los países emergentes instalándonos allí, comprometámonos con nuestra comunidad y país. Paradójicamente, sólo de esta manera seremos capaces de crecer, generar riqueza y empleo y mantener el Estado de Bienestar.

Las recomendaciones serían las siguientes:

- Cambiar el relato actual: no somos competitivos, lo hemos sido y lo podemos volver

a ser si entendemos lo que está ocurriendo en el mundo y cuales son las claves competitivas actuales y cuales lo serán en el futuro.

- Trasladar a la ciudadanía que con la Internacionalización y la multilocalización, podríamos recuperar empleo que además nos aportaría mucha más innovación, apertura, conocimiento y futuro.
- Para ello, necesitamos un cambio de mentalidad: humildad, trabajo, seriedad y compromiso con el país, y, ahora, podría significar que «lo patriótico» fuera tener que desplazarnos a conquistar países emergentes con nuestras empresas y que esto permita crecer en empleo y riqueza en nuestro país.
- Definir un sistema de internacionalización público-privado que desarrolle las herramientas avanzadas y estratégicas y las ponga a disposición de la Pyme. El sistema no necesitaría de una inversión importante ya que los servicios podrían ser ofrecidos por empresas privadas y supervisadas por algún organismo público ya existente. La ventaja para las Pymes es que dispondrían de servicios de un valor extraordinario a unos costes competitivos. Evidentemente, la Pyme pagaría por esos servicios y la Administración podría financiar algún incremento mínimo de estructura por la nueva situación.

El reto es colosal. Lo podemos hacer. No sé si tenemos alguna otra alternativa que sea tan factible y tan difícil e interesante como ésta. Es un desafío extraordinario.

REFERENCIAS

- (2)-Batelle: «2012 Global R&D Funding Forecast» December 2011. www.battelle.org
- (5)-Dominique Moisi: «La geopolítica de las emociones. Cómo las culturas del miedo, la humillación y



la esperanza están reconfigurando el mundo.» Editorial Norma.

- (4)-Hartmut Rosa: *«Acceleration: une critique sociale du temps»* Distribuidor: Interforum.
- (3)-Orkestra: *«Competitividad del País Vasco 2011 Liderar en la nueva complejidad».*

(1)-Mondragón: *«Impacto de la internacionalización sobre la empresa doméstica. Resumen Ejecutivo».* Junio 2012.

(3)-Mckinsey-Fedea: *«Una agenda de crecimiento para España».*



CIMIENOS ESTRUCTURALES: LAS CLAVES DE UNA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS ORIENTADA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

Juan E. Iranzo.
Vicepresidente del Instituto de Estudios Económicos. Decano del Colegio de Economistas de Madrid.
Marta Otero Moreno.
Economista del Instituto de Estudios Económicos.

RESUMEN

Es indudable que las infraestructuras contribuyen al crecimiento económico. Su efecto sobre la productividad, la inversión privada y la competitividad, sin embargo, no deberían justificar las inversiones indiscriminadas en cualquier tipo de activo. Durante la etapa alcista del ciclo económico e incluso, tras el estallido de la crisis económica se acometieron proyectos de inversión que no respondían a ningún criterio de racionalidad cuyo resultado ha sido la existencia de un exceso de capacidad de determinadas infraestructuras, proyectos inconclusos aunque importantes para el desarrollo económico y sistemas ineficientes de gestión de infraestructuras. Es por ello por lo que se hace necesario diseñar una nueva política de infraestructuras que responda a las nuevas necesidades y que sea coherente con el resto de actividades. Los criterios que deberían regir en una política de infraestructuras que pretenda favorecer el crecimiento económico, con independencia de la coyuntura económica, deberían ser por un lado, la optimización de la capacidad existente a través de una gestión eficiente de infraestructuras –ya sea por medio de la participación privada o a través de la introducción de mecanismos de mercado– y, por otro lado, proveer un nivel de infraestructuras óptimo para la sociedad.

1. INTRODUCCIÓN

El duro proceso de consolidación fiscal al que ha de someterse la economía española ha puesto de manifiesto la necesidad de acatar medidas de contención y de racionalización del gasto público en aras de mejorar la asignación de los recursos. Los mayores esfuerzos de contención deberían concentrarse en los capítulos de gasto corriente y estimular, por el contrario, aquellas partidas de gasto productivo que más inciden sobre la competitividad del tejido productivo y el potencial de crecimiento de nuestra economía: la inversión en capital físico, humano y tecnológico. Antes de que la economía se sumiese en la profunda crisis actual, se habían logrado destinar elevados niveles de inversión pública a distintas infraestructuras como las carreteras (completando la red de alta capacidad), aeropuertos (mediante la creación de nuevas infraestructuras), ferrocarriles (extendiendo la red de alta velocidad), puertos y en abastecimiento y saneamiento de aguas de las poblaciones, lo que contribuyó a mejorar la dotación de infraestructuras públicas de nuestro país en algunos casos y a un sobredimensionamiento de la capacidad en otros. A pesar de que estas actuaciones pudieron materializarse gracias al aprovechamiento de los fondos comunitarios y a la utilización de fórmulas de financiación alter-



nativas que implican en mayor medida a la iniciativa privada (básicamente a través del sistema concesional), junto con otras fórmulas más o menos complejas de financiación pública extra-presupuestaria (a través de empresas o entes públicos) no todas ellas se acometieron atendiendo a criterios de eficiencia y, mucho menos permitieron alcanzar un máximo bienestar social. No cabe duda de que existe una correlación positiva entre dotación de infraestructuras y crecimiento económico ya que las primeras mejoran la productividad, incrementan la competitividad del tejido productivo, favorecen el comercio y permiten avanzar en la cohesión territorial. No obstante el hecho de que un *stock* adecuado de capital público favorezca el crecimiento no constituye una condición suficiente que justifique las inversiones indiscriminadas en cualquier tipo de activo. Es más, una política de infraestructuras, fundamentalmente las infraestructuras productivas, orientada al crecimiento económico debería diseñarse atendiendo al criterio de eficiencia como método de asignación de los recursos (escasos) y, por lo tanto, teniendo en cuenta el coste de oportunidad de los mismos, con independencia de la etapa del ciclo económico. En el presente estudio, tras una breve revisión de la literatura sobre la contribución del capital público al crecimiento económico y analizar la evolución del *stock* de las infraestructuras en nuestro país, se esbozan las directrices que debería regir una política de infraestructuras orientada al crecimiento económico.

2. INFRAESTRUCTURAS Y CRECIMIENTO ECONÓMICO

Analizar el impacto de las infraestructuras sobre el crecimiento económico es un ejercicio especialmente relevante para la políticas públicas ya que esto permitiría decidir destinar la cantidad óptima de inversión para alcanzar una dotación de infraestructuras adecuadas. Uno de los primeros problemas a los que se enfrentan los investi-

gadores es la propia definición de infraestructuras, es decir, qué tipo de activos deberían considerarse infraestructuras. La mayor parte de las aproximaciones empíricas tienden a considerar como infraestructuras a los bienes de capital físico ubicados en un determinado territorio y cuyos servicios cumplen con algunas de las propiedades atribuibles a los bienes públicos (Herranz, 2004). Se trata de bienes cuyo coste de producción no depende del número de individuos que disfruten de él, puesto que el coste marginal de que un individuo más consuma el bien es cero y el hecho de que un individuo consuma el bien no reduce la cantidad del bien disponible para otros consumidores (consumo no rival). En caso de bienes públicos puros, además, no se puede impedir que una persona que no ha pagado por ese bien lo consuma, es decir, que si el bien está disponible para un consumidor, lo está para todos los demás (consumo no excluyente). No obstante, la mayoría de las infraestructuras no cumple con todas estas cualidades. Una carretera congestionada, por ejemplo, sería rival en el consumo y una autopista de peaje, cuyo uso implica un pago, sería excluyente. En cualquier caso, si el mercado tuviese que suministrar este tipo de bienes lo haría en una cantidad insuficiente, si es que lo hace, lo que justificaría la intervención del sector público ya sea como proveedor o como regulador. Una de las clasificaciones de las infraestructuras más recurrente en la literatura que aborda la relación entre stock de infraestructuras y crecimiento es la que se establece en función del destino de los servicios que ofrecen. Si éstos favorecen las actividades productivas, generalmente se consideran infraestructuras económicas entre las que se incluyen las infraestructuras de transporte, comunicación, distribución energética, obras hidráulicas o estructuras urbanas catalogando de infraestructuras sociales a las instalaciones educativas, sanitarias, culturales, deportivas etc.

El papel que desempeñan las infraestructuras en el crecimiento económico ha sido un tema ampliamente tratado por la literatura. A pesar de que los resultados son difíciles de generalizar, exis-



te suficiente consenso sobre el hecho de que el capital público contribuye al crecimiento económico ya que permite expandir la capacidad productiva –bien porque amplía los recursos económicos o bien porque mejora la productividad de los ya existentes–. Si bien, la cuantificación de la aportación del *stock* de capital público al crecimiento discrepa de unos estudios a otros, la mayoría de ellos coincide en la existencia de una relación positiva entre ambas variables¹. La influencia de las infraestructuras sobre la productividad, la convergencia regional y los efectos sobre la inversión privada han sido los argumentos que, tradicionalmente, han justificado la asignación de recursos públicos a la inversión en infraestructuras. En la actualidad, la relación del capital público con el capital humano, la innovación o la salud han reforzado las teorías sobre la importancia de poseer un *stock* adecuado de infraestructuras para el desarrollo y para el crecimiento económico. En cuanto a las ganancias de productividad, los estudios más recientes consideran que los servicios que proporcionan las infraestructuras² (servicios del capital) formarían parte de la función de producción agregada junto con otros factores productivos como el trabajo y el capital privado. Las infraestructuras contribuirían, de este modo, a mejorar la productividad marginal de los inputs privados³. En el estudio de Mas y Maudos realizado en 2006, se estiman elasticidades del capital público respecto al output de la economía

española que oscilan entre 0,13 y 0,14. Dicha elasticidad es más baja cuando la estimación de la función de producción la realizan a nivel provincial, en concreto, de 0,06. Los autores advierten que este hecho evidencia la presencia de los denominados *spillovers* (efecto desbordamiento), es decir, la influencia de la inversión en determinadas infraestructuras, como las del transporte, de una región se extenderían más allá del propio territorio al beneficiarse de las economías de red.

La literatura⁴ arroja, por otro lado, resultados contrapuestos sobre el efecto neto que la dotación de capital público tiene sobre el crecimiento a través de su influencia en las decisiones de inversión privadas. Dado que la inversión pública requiere ser financiada, ya sea con recursos propios –a través de la recaudación impositiva– o con recursos ajenos –acudiendo a los mercados capitales– los tipos de interés pueden verse presionados al alza. La reducción del ahorro disponible para la inversión privada repercutiría, negativamente, en la rentabilidad esperada de los proyectos de inversión privada dando lugar al denominado efecto expulsión o *crowding out*, es decir, la inversión privada se vería desplaza por la inversión pública. No obstante, existe evidencia suficiente sobre la complementariedad existente entre el capital público y privado tanto en países en vías de desarrollo como en países desarrollados. El aumento o la mejora en la dotación de infraestructuras de transporte o de telecomunicaciones, ejercerían un efecto positivo sobre la demanda de inversión privada ya que se estaría creando un entorno más atractivo para acometer proyectos privados de inversión. El resultado sobre el crecimiento económico dependerá de cual de los dos efectos prevalezca (Afonso y Aubyn, 2008) concluyen en su estudio relativo a 14 países de la Unión Europea, Canadá, Japón y los Estados Unidos en el periodo comprendido entre 1960 y

¹ Mas y Maudos (2006) identifican, entre otros, la definición del output, el tipo de infraestructuras incluidas en la definición de capital público productivo, el nivel de desagregación territorial, la cobertura de la economía o la metodología como las causas de las discrepancias de los resultados a la hora de medir la contribución al crecimiento económico de las infraestructuras.

² Álvarez Ayuso *et al.* (2008) señalan que, si bien, tradicionalmente el capital público se consideró un input más de la función de producción, actualmente este supuesto parece poco realista ya que, se estaría asumiendo que las empresas son capaces de tomar decisiones sobre el coste de la cantidad del capital en infraestructuras que ellas utilizan ya que éstas no pueden ser consideradas como bienes públicos puros. Incluso cuando existe la participación privada en la inversión en infraestructuras, ni su coste ni los precios de los servicios que prestan vienen determinados de forma estricta por el mercado.

³ Vease Gjini y Kukeli (2012), Erden y Holcombe (2006), Afonso y Aubyn (2008), Martínez López (2004), Hatano

(2010), Agénor (2004), Abala Bertrand and Mamatzakis (2004) Mitsui (2004), Boscá *et al.* (2000) Martínez-López (2005).

⁴ Agénor 2004, Abala Bertrand and Mamatzakis (2004) Mitsui (2004), Erden y Holcombe (2006) aportan evidencia para países subdesarrollados. Boscá *et al.* (2000) y Martínez-López (2005) lo hacen para el caso español.



2005 que, mientras que la inversión pública tuvo un efecto positivo sobre la inversión privada en Austria, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Grecia, Portugal, España y Suecia, el efecto expulsión de la inversión privada prevaleció en países como Irlanda, Canadá, Reino Unido y Holanda.

La inversión en infraestructuras no sólo incluye la mera construcción de bienes de capital sino también su mantenimiento. Estas partidas de gasto no sólo mejoran la calidad del capital público ya existente sino que además alarga la vida útil del capital privado. Si el sector público invierte lo suficiente para mantener en buenas condiciones las carreteras, por ejemplo, el sector privado, como usuario de las mismas, tendrá que destinar menos recursos al mantenimiento de sus vehículos permitiendo que estos últimos sean reasignados a nuevas inversiones (Agénor y Moreno-Dodson, 2006). Por otro lado, son indudables los beneficios derivados de las infraestructuras, denominadas, sociales como las destinadas a la educación y a la sanidad. Una población sana y mejor formada hace posible la acumulación de capital humano y, este, es uno de los principales activos para el crecimiento económico en un entorno globalizado sometido al continuo cambio que exige un incesante proceso de adaptabilidad de los recursos. En definitiva, una adecuada dotación de infraestructuras y de capital público constituye uno de los factores determinantes para incrementar la competitividad del tejido productivo y evitar cuellos de botella que estrangulen el crecimiento económico, al tiempo que permite avanzar en la cohesión territorial y equipararnos con los países de nuestro entorno en bienestar social.

3. LA EVOLUCIÓN DEL CAPITAL PÚBLICO Y DE LAS INFRAESTRUCTURAS EN ESPAÑA

Resulta más que evidente el proceso de capitalización que ha experimentado la economía española desde mediados del siglo XX, gracias al esfuerzo inversor realizado por los agentes privados, fundamentalmente y por parte del sector

público⁵. En el caso de este último, la inversión ha oscilado considerablemente durante los últimos 20 años ya que es una variable ligada no sólo al ciclo económico sino también al ciclo político siendo una de las primeras partidas presupuestarias de gasto que experimenta recortes en etapas de austeridad o cuando la coyuntura se torna menos favorable (ambas circunstancias se dan el contexto actual). Aunque con pequeñas fluctuaciones, la cantidad que se destinaba a invertir en infraestructuras en España se mantuvo relativamente estable desde 1990 hasta el año 2000 ya que su cuantía oscilaba entre los 10.000 y 14.000 millones de euros en términos nominales), es a partir del año 2001 cuando su asignación se empieza a acelerar hasta superar, en el año 2009 los 35.000 millones de euros corrientes.

Desde principios de los 90 hasta la actualidad, las infraestructuras viarias han sido los activos que han concentrado el mayor esfuerzo inversor representando más del 34 por 100 del total. Sin embargo, durante todo el periodo, su peso se ha ido reduciendo progresivamente en favor de otro tipo de activos fruto de las prioridades de los diversos programas de inversión pública. Así, desde el año 2000 la dotación destinada a las infraestructuras ferroviarias y aeroportuarias fue cobrando mayor importancia (pasando de representar el 15 por 100 en el año 99 al 29,3 en 2010, las primeras y del 3,8 al 6,3 las segundas en el mismo periodo) en detrimento de las inversiones destinadas a infraestructuras hidráulicas. De hecho, el ritmo de crecimiento de la inversión en infraestructuras aeroportuarias superó al de la inversión en otras infraestructuras con una tasa media anual de cerca del 11 por 100 desde 1990 hasta el año 2010. La tendencia creciente de la inversión en infraestructuras que predominó a lo largo de todo el periodo se ve fuertemente invertida un año después del estallido de la crisis. Tras alcanzar el punto más álgido en 2009, año en el que las inversiones destinadas a este tipo de activos superaron los 35 mil millones de euros,

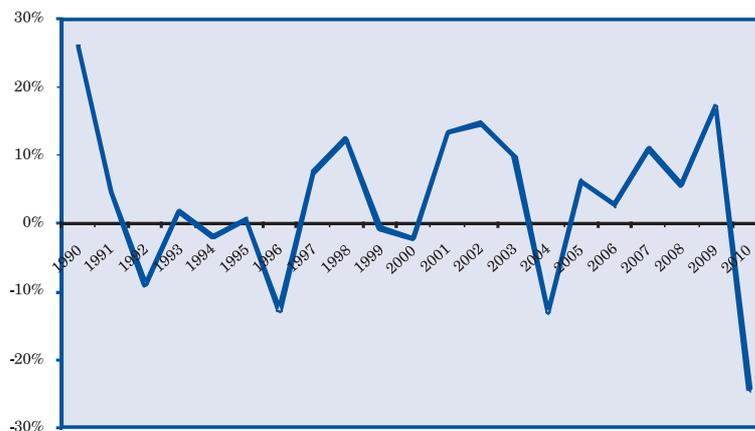
⁵ Ver El Capital Público en España. 1900-2007, publicado por la Fundación BBVA.



la inversión experimentó una contracción sin precedentes. La inversión real destinada a infraestructuras viarias, hidráulicas ferroviarias y urbanas se redujeron más de un 20 por 100 en el año 2010 en

relación al año anterior, más de un 18 por 100 la partida destinada a infraestructuras portuarias y cerca del 6 por 100 la dirigida a los activos aeroportuarios.

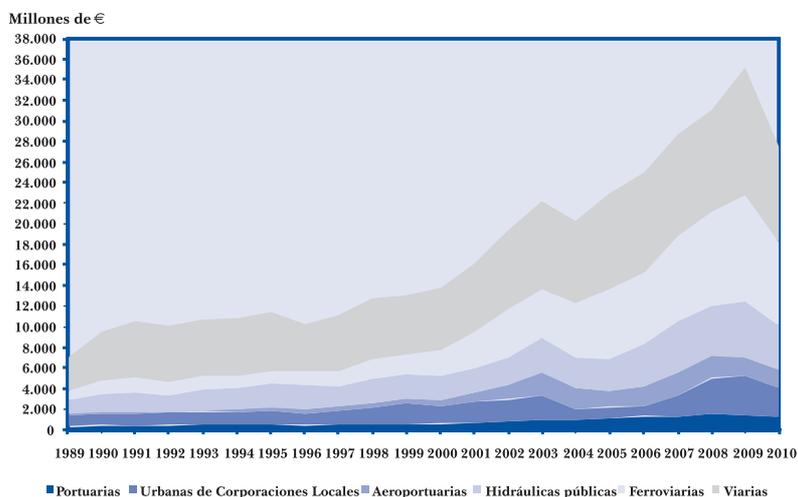
GRÁFICO 1. CRECIMIENTO REAL DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS. 1990-2010



*Atendiendo a la clasificación que realiza la Fundación BBVA-Ivie, del capítulo de otras construcciones solo se han incluido las infraestructuras viarias, hidráulicas, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias y urbanas de corporaciones locales excluyéndose la partida de otras construcciones ya que estas últimas reúnen inversiones tanto públicas como privadas no incluidas en las clasificaciones anteriores.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Fundación BBVA-Ivie.

GRÁFICO 2. LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS* EN TÉRMINOS NOMINALES. 1989-2012



*Atendiendo a la clasificación que realiza la Fundación BBVA-Ivie, del capítulo de otras construcciones solo se han incluido las infraestructuras viarias, hidráulicas, ferroviarias, aeroportuarias, portuarias y urbanas de corporaciones locales excluyéndose la partida de otras construcciones ya que estas últimas reúnen inversiones tanto públicas como privadas no incluidas en las clasificaciones anteriores.

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Fundación BBVA-Ivie.



El *stock* de capital neto en España alcanzó, en el año 2010, los 3.397 miles de millones de euros en términos nominales de los que, más del 11 x 100 correspondía a las infraestructuras urbanas y de transporte⁶. Si bien el *stock* de infraestructuras públicas ha tenido una tendencia creciente desde mediados de los años 60, tanto su peso relativo como la tasa de variación es bastante heterogénea en función del tipo de activo. Así, el *stock* de capital neto de las infraestructuras viarias superaba en el año 2010, los 160 millones de euros y concentraba el 43 por 100 del total. Si bien, el ritmo de acumulación a lo largo de todo el periodo analizado ha sido significativo con una tasa de crecimiento de más del 5 por 100 de media anual en términos reales (Gráfico 5) es a partir de 1988 cuando se acelera el ritmo de crecimiento. La ampliación de la red de autovías⁷ desde 1988 hasta 1996 condujo a variaciones en el *stock* de infraestructuras viarias del orden del 7,6 por 100 de media anual. Las infraestructuras hidráulicas básicas y de regadío alcanzaron un valor neto de 64 millones de euros corrientes en el año 2010. A pesar de que el *stock* de este tipo de activos ha seguido una tendencia creciente, su participación sobre el total de las infraestructuras

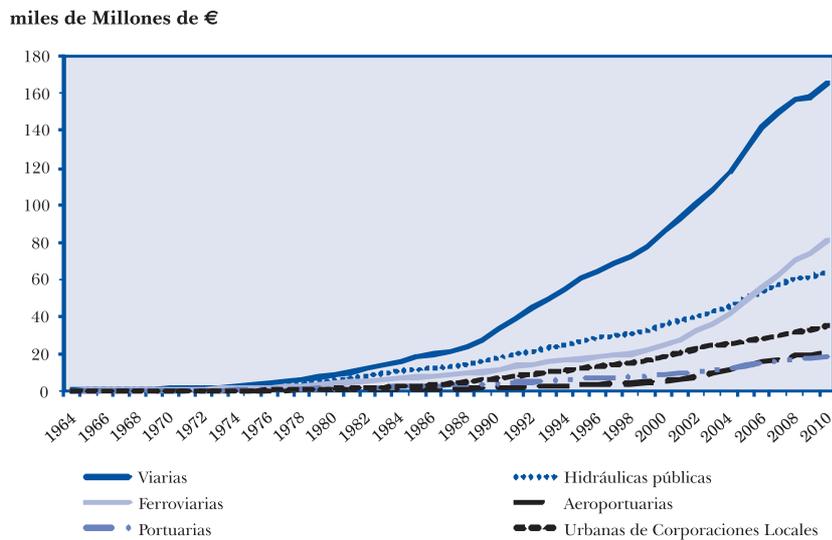
ha ido perdiendo peso pasando de representar a mediados de los años 60 el 25 por 100 del total frente al 16,6 por 100 que alcanzó al final del periodo. El valor real del *stock* de infraestructuras ferroviarias se multiplicó por 4,5 desde 1964. Su evolución, aunque a tasas de crecimiento medio anual más moderadas, comenzó a acentuarse a partir de 1998 con el inicio de la construcción de la red de Alta Velocidad de la línea Madrid-Sevilla. El ritmo de crecimiento se aceleró durante el periodo 2001-2009, con una tasa de crecimiento medio anual del 9 por 100 debido, fundamentalmente a las inversiones en nuevas infraestructuras de alta velocidad. En 2009 se impulsa la construcción de este tipo de redes hacia el Norte, Noroeste y Levante de España. Las infraestructuras, aeroportuarias, portuarias y urbanas de corporaciones locales que, en 2010 representaba el 19,4 por 100 del total alcanzó, en ese mismo año, un valor de 120 mil millones de euros en términos nominales. Destaca la aceleración en el ritmo de crecimiento del *stock* de activos aeroportuarios cuyas tasas alcanzan los dos dígitos a partir del año 2000, llegando al 22,3 por 100 en el año 2003 como consecuencia de la ampliación del aeropuerto de Barajas.

⁶ Tal y como apunta la Fundación BBVA-Ivie en esta partida se incluyen no solo las infraestructuras propias de las administraciones públicas sino además otras que, aun siendo de titularidad privada, pueden considerarse de uso público como las autopistas de peaje, los puertos, los aeropuertos, los ferrocarriles y el capital acumulados por las confederaciones hidrográficas.

⁷ Según datos del Ministerio de Fomento desde 1988 hasta 1996 se construyeron 6.817 Km de carreteras del Estado, CCAA, Diputaciones y Cabildos de los que, 4.216 Km correspondían a autovías, 1.971Km a carreteras convencionales; 419 a carreteras de doble calzada y 211Km a autopistas de peaje.

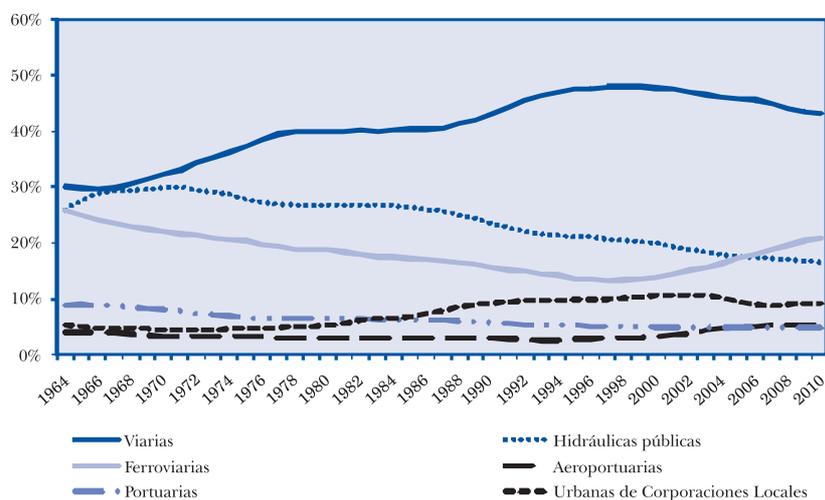


GRÁFICO 3. EVOLUCIÓN DEL STOCK DE CAPITAL NETO DE LAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS EN TÉRMINOS NOMINALES

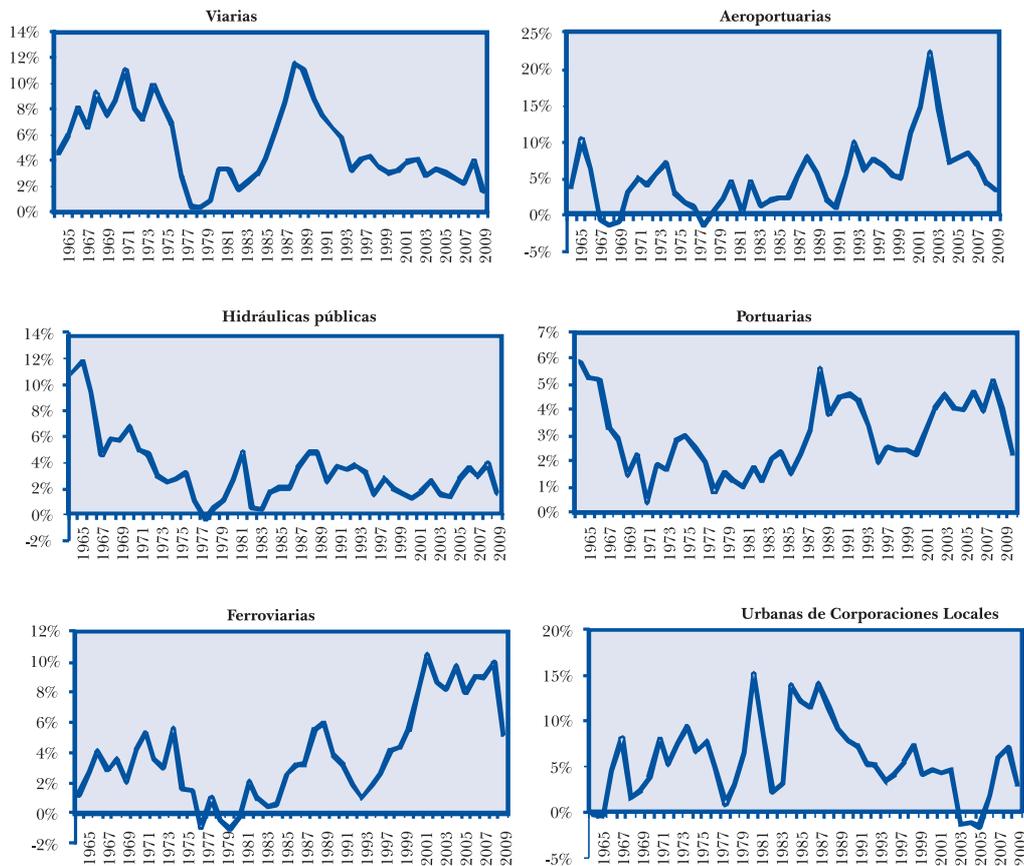


Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Fundación BBVA-Ivie.

GRÁFICO 4. EVOLUCIÓN DE LA ESTRUCTURA DEL STOCK DE CAPITAL NETO DE LAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS EN TÉRMINOS NOMINALES



Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Fundación BBVA-Ivie.

GRÁFICO 5. EL CRECIMIENTO DEL STOCK DE CAPITAL NETO DE LAS INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS EN TÉRMINOS REALES POR TIPOS DE ACTIVO

Fuente: elaboración propia a partir de datos de la Fundación BBVA-Ivie.

4. LA POLÍTICA DE INFRAESTRUCTURAS ENFOCADA AL CRECIMIENTO ECONÓMICO

El momento económico actual está marcado por un clima de extraordinaria incertidumbre. Las dudas con respecto a la solvencia de nuestras cuentas públicas permanecen en los mercados, lo que hace imprescindible el cumplimiento con el compromiso de déficit en aras de revertir la pérdida de credibilidad que ha supuesto el incumplimiento del objetivo de endeudamiento público comprometido para 2011. La reducción del gasto público ha contraído todo tipo de partidas, especialmente las relacionadas con la inversión

en infraestructuras⁸, como compensación al aumento crecimiento del denominado gasto social o ante la reticencia a reducir otro tipo de gasto corriente, lo que ha ralentizado considerablemente la actividad en este ámbito. No cabe duda de que el proceso de consolidación fiscal es un compromiso ineludible, sin embargo, este no debería incluir el sacrificio de determinadas partidas de gasto productivo, como la inversión, ya que el proceso de acumulación de capital es fun-

⁸ Los PGE de 2013 contemplaban una contracción de la inversión en infraestructuras de más del 15 por 100 en relación al Presupuesto inicial de 2012.



damental para el crecimiento económico ya que, de ello dependen tanto la ampliación de la capacidad productiva como la productividad de los factores productivos. Durante la etapa alcista del ciclo económico –marcada por una abundancia de liquidez en la que los reducidos tipos de interés estimulaban el endeudamiento de todos los agentes y con la ayuda de los cuantiosos fondos recibidos de Europa– se optó por proyectos de inversión que no obedecían a ningún criterio de racionalidad económica como la construcción de nuevas infraestructuras aeroportuarias, a pesar del escaso tráfico o la ampliación de la oferta de determinados modos de transporte sin que lo justificase un crecimiento significativo la demanda que y se aceleró la acumulación de obras cuyo objetivo último distaba de la maximización del bienestar social⁹. Incluso en las etapas iniciales de la crisis se implementó una política fiscal contracíclica que incluía inadecuadas actuaciones con nula repercusión sobre la productividad (como el Plan E), en el que priorizaron los efectos a corto plazo (como la creación de empleo), obviando la repercusión en el medio o largo plazo (como la merma de recursos públicos o el mayor endeudamiento de las administraciones públicas). El resultado ha sido la existencia de un exceso de capacidad de determinadas infraestructuras (como es el caso de los aeropuertos sin tráfico o determinadas líneas de alta velocidad con escasa demanda) proyectos inconclusos (como el corredor del mediterráneo, autovías, etc.) y sistemas ineficientes de gestión de infraestructuras (como el modelo de gestión de caja única que llevaba a cabo AENA).

La ineficiencia en la gestión de las infraestructuras realizada por las empresas públicas deriva de la propia estructura organizativa de

estos organismos. La ausencia de derechos de propiedad y de incentivos que reduzcan los elevados costes de agencia unido a la laxa disciplina financiera aleja al gestor de los criterios de rentabilidad y eficiencia en el uso de los recursos. De forma acertada, el Plan de Infraestructuras Transporte y Vivienda (PITV) 2012-2024 incluye entre sus objetivos (en materia de transporte) el de mejorar la eficiencia y la competitividad del sistema optimizando la capacidad existente. Por lo tanto, si las ineficiencias se introducen por parte del sector público estas deberían tratar de minimizarse por medio de la introducción de mecanismos de mercado bien, aumentando la participación del sector privado o introduciendo más competencia en los servicios públicos. La presencia del sector privado se consigue a través de la figura de la concesión, que se utiliza ante todo para autopistas y obras hidráulicas y cuya verdadera caracterización jurídica responde a que se asigna al concesionario el riesgo comercial asociado a la explotación de la infraestructura, haciendo depender su retribución de una forma u otra de los flujos de uso o unidades de servicio prestadas. La introducción de criterios de eficiencia obliga a modificar los sistemas de tarificación que aún están vigentes para el uso de determinadas infraestructuras o de los servicios que se prestan de modo que éstos respondan a los costes marginales que se desprenden en aras de garantizar que los precios transmiten la información adecuada. Por ejemplo, tal y como señala Nombela (2009), el hecho de los precios de la alta velocidad sean similares en todas sus corretores puede conducir a que, en el medio plazo, permanezcan líneas con una demanda baja altamente subvencionadas que quizá no deberían existir o en las cuales deberían darse servicios ferroviarios con otro tipo de trenes. Para fomentar la competencia en aquellos mercados liberalizados sería deseable reducir o eliminar las exigencias que limitan la entrada de potenciales competidores. En este ámbito, son todavía importantes los retos que quedan por afrontar como la mayor independencia de los reguladores

⁹ Aparicio (2010), señala que el análisis coste beneficio contemplado en el PEIT revelaba la escasa rentabilidad socioeconómica de la mayor parte de las actuaciones que se estaban planteando, incluyendo aquellas que el Ministerio de Fomento tenía ya relativamente avanzadas. Las actuaciones en la red ferroviaria de altas prestaciones presentaban ratios beneficio/coste inferiores a la unidad para la mayor parte de los ejes considerados.



y la eliminación de las barreras que dificultan la competencia. En el caso del transporte ferroviario de mercancías, la adjudicación de la operatividad a empresas de mercancías, debe responder a un proceso no discriminatorio que facilite la entrada al mercado ya que de otro modo, seguirá manteniéndose el desequilibrio modal a favor del transporte de mercancías por carretera¹⁰.

Ante los cambios que se derivan de la situación económica actual –como las dificultades de acceso al crédito, la reducción de la demanda de determinados modos de transporte, cambios en los costes a los que se enfrenta el tejido productivo– se hace imprescindible diseñar una nueva política de infraestructuras que responda a las nuevas necesidades y que sea coherente con el resto de actividades. En primer lugar, la dilatada vida útil de las infraestructuras, más larga que la de otro tipo de activos y el carácter estratégico de algunas de ellas, como el transporte o el sistema eléctrico requieren una meticulosa planificación de la política de infraestructuras y una estrecha coordinación con otras actuaciones (territoriales, urbanísticas...). Si además, las actuaciones en materia de infraestructuras han de favorecer el crecimiento económico habrán de tener en cuenta la escasez de recursos (cada vez más acuciante en la situación actual) lo que, inevitablemente exige la elección cuidadosa del destino que ha de darse a estos últimos, ponderando los costes y los beneficios no sólo en el corto plazo sino, principalmente, en el medio y largo plazo asociados a cada uno de los usos posibles.

En este campo se han desarrollado herramientas para la selección de proyectos bajo criterios de eficiencia económica entre las que destaca el Análisis Coste Beneficio. Esta técnica, mayoritariamente aplicada a proyectos de transporte, tradicionalmente utilizada en países como Reino Unido y de forma más reciente en nuestro

país¹¹, establece el marco conceptual de aplicación sistemática para la valoración cuantitativa de los proyectos de inversión tanto públicos como privados. El análisis coste beneficio permite expresar los costes y los beneficios en una unidad común e incorpora la intensidad de las preferencias de los individuos en la sociedad con respecto a los bienes y servicios (Ministerio de Fomento, 2010). El análisis habría de estructurarse en seis etapas en aras de garantizar el éxito de la valoración. Así, se hace imprescindible la definición del proyecto, el establecimiento de los criterios de decisión, la selección de la metodología para el cálculo de los beneficios y los costes, la identificación y, posterior valoración de los beneficios y los costes sociales, así como la discusión de los resultados. A pesar de que esta técnica presenta algunas limitaciones –asociadas al hecho de tener que establecer hipótesis o realizar estimaciones– siendo objeto de numerosas críticas¹², la consistencia metodológica debería garantizar la validez de la herramienta que, al menos permite distinguir entre buenos y malos proyectos frente a criterios políticos o de otra índole con planteamientos más débiles desde el punto de vista técnico (Campos y Betancor, 2010). Si la valoración a priori de los proyectos de inversión resulta fundamental para la toma de decisiones, la evaluación *ex-post* de las actuaciones públicas sería imprescindible. Los objetivos que se persiguen con ello son contrastar la eficacia del proyecto o de la intervención, evaluar los efectos sobre el bienestar, analizar la coherencia de los resultados con los objetivos no sólo del propio proyecto sino con otro tipo de políticas para evidenciar que no hayan existido efectos

¹⁰ Según datos del Ministerio de Fomento, en 2011 se transportaron 1.466.302 miles de Toneladas por carretera frente a 17.327 miles de toneladas transportadas por ferrocarril.

¹¹ El Análisis Coste Beneficio es una herramienta que en Europa se lleva utilizando desde 1990 fundamentalmente en Política de Cohesión.

¹² El Análisis Coste Beneficio se utiliza con mayor frecuencia para la toma de decisiones relacionadas con proyectos de transporte ya que la valoración de los costes y los beneficios suele ser menos controvertidos que en otros ámbitos. En este sentido, la crítica más común es que este tipo de análisis no captura todos los beneficios asociados al transporte ya que la valoración se limita a los usuarios del mismo.



contrapuestos entre distintas actuaciones. Esta práctica en España es poco frecuente a pesar de que se crea en 2006 la Agencia Estatal de Evaluación de las políticas públicas y la calidad de los servicios públicos. Esta institución pretende promover la racionalidad del gasto público y la optimización de los recursos, favorecer la competitividad y la productividad de la economía, mejorar la calidad de los servicios públicos y favorecer la transparencia, no obstante, su actividad es aún reducida y sus informes de evaluación se han limitado desde su creación, a determinados programas o actuaciones¹³.

De todas las infraestructuras, las redes de transporte son consideradas como elementos fundamentales para la competitividad internacional tal y como ha sido reconocido por la política europea y el transporte ferroviario de mercancías para el caso español. Como ya se ha mencionado, las infraestructuras de transporte favorecen la reducción de los costes en los que incurren las empresas asociados a las distancias lo que mejora la capacidad de estas para competir en unos mercados cada vez más globalizados. En este ámbito, la Comisión Europea, en línea con el sector público español, ha identificado a los corredores mediterráneo y atlántico como ejes prioritarios para la integración de los mercados que serán en parte financiados con fondos europeos. Las regiones del Arco Mediterráneo se orientan hacia una de las grandes arterias comerciales del mundo, circunstancia que deben aprovechar para convertirse en núcleos estratégicos en las rutas comerciales españolas y europeas, y, a partir de las actividades logísticas y de servicios asociadas a las mismas, y de aquellos sectores económicos con una presencia importante en el área, impulsar su crecimiento y transformar toda la región en uno de los principales ejes de desarrollo de Europa y situarse en la categoría de centros neurálgicos de una economía global.

Existen importantes ventajas de partida, como su buena dotación de infraestructuras portuarias y aeroportuarias, su capacidad exportadora, la apertura de su economía, o su gran competitividad y experiencia en determinados sectores productivos muy orientados hacia el exterior por lo que la mejora en la dotación de las infraestructuras terrestres ayudará a superar uno de sus puntos débiles. La clave está en crear todas las condiciones que permitan al área colocarse en una situación ventajosa que le permita aprovecharse de las posibilidades en cuanto a ensanchamiento de los mercados y mejora de la eficiencia de los procesos productivos derivadas de la globalización de la economía. En este sentido, la severa contracción de la demanda interna apunta a las exportaciones como una de las actividades a día de hoy, pueden estimular el crecimiento económico. De este modo, a medida que los procesos productivos están cada vez más fragmentados y los mercados más globalizados unas inadecuadas dotaciones de infraestructuras domésticas pueden constituir un importante obstáculo para la participación en la producción global. Así, Albarrán *et al.* (2011) advierten de correlación negativa entre la distancia y los flujos comerciales y una relación positiva entre calidad de infraestructuras y comercio internacional. Una de las principales aportaciones de los autores es que las mejoras en las infraestructuras resultan más exitosas para las pequeñas y medianas empresas que empiezan a exportar.

Los criterios que deberían regir en una política de infraestructuras que pretenda favorecer el crecimiento económico, con independencia de la coyuntura económica deberían ser por un lado, la optimización de la capacidad existente a través de una gestión eficiente de infraestructuras –ya sea por medio de la participación privada o a través de la introducción de mecanismos de mercado– y, por otro lado, proveer un nivel de infraestructuras óptimo para la sociedad. Para ello, se hace imprescindible desarrollar herramientas que, *a priori* permitan la elección de proyectos de inversión cuyo beneficio social sea mayor que su coste y, que permitan contrastar los resultados

¹³ Tan sólo existe un informe destinado a las infraestructuras cuya evaluación estaba orientado a la gestión y el funcionamiento de las confederaciones hidráulicas.



obtenidos con los objetivos para los que fueron diseñados a posteriori. No obstante, tal y como señala la OCDE, la política de infraestructuras, por sí sola no genera crecimiento económico. Ésta debería diseñarse de forma coherente con actuaciones en otros ámbitos y además, coordinarse con medidas orientadas a mejorar el capital humano y la inversión en innovación.

5. CONCLUSIONES

Es indiscutible que existe una correlación positiva entre la dotación de capital público y crecimiento económico. La influencia de las infraestructuras sobre la productividad, la convergencia regional y los efectos sobre la inversión privada han sido los argumentos que, tradicionalmente, han justificado la asignación de recursos públicos a la inversión en infraestructuras. En la actualidad, la relación del capital público con el capital humano, la innovación o la salud han reforzado las teorías sobre la importancia de poseer un *stock* adecuado de infraestructuras para el desarrollo y para el crecimiento económico. Sin embargo, esto no constituye una condición suficiente que justifique las inversiones indiscriminadas en cualquier tipo de activo. Durante la etapa alcista del ciclo económico y con la ayuda de los fondos europeos se optó, en nuestro país por acumular proyectos de inversión que no obedecían a ningún criterio de racionalidad económica. Incluso en las etapas iniciales de la crisis se implementó una política fiscal contracíclica que incluía inadecuadas actuaciones con nula repercusión sobre la productividad. El resultado ha sido la existencia de un exceso de capacidad de determinadas infraestructuras, proyectos inconclusos aunque importantes para el desarrollo económico y sistemas ineficientes de gestión de infraestructuras.

Ante los cambios que se derivan de la situación económica actual se hace imprescindible diseñar una nueva política de infraestructuras que responda a las nuevas necesidades y que sea coherente con el resto de actividades. Con el objeto de mini-

mizar las ineficiencias detectadas en la gestión pública de infraestructuras y mejorar la competitividad del sistema optimizando la capacidad existente se hace necesaria la introducción de mecanismos de mercado ya sea aumentando la participación del sector privado o favoreciendo la competencia en los servicios públicos. Por otro lado, las decisiones de inversión en nueva capacidad habrían de tener en cuenta la escasez de recursos (cada vez más acuciante en la situación actual) lo que, inevitablemente exige la elección cuidadosa del destino que ha darse a estos últimos, ponderando los costes y los beneficios no sólo en el corto plazo sino, principalmente, en el medio y largo plazo asociados a cada uno de los usos posibles. De todas las infraestructuras, las redes de transporte son consideradas como elementos fundamentales para la competitividad internacional identificándose a los corredores mediterráneo y atlántico como los ejes prioritarios para la integración de los mercados lo que puede representar un importante estímulo para las exportaciones y, en definitiva para el crecimiento. Ya que las infraestructuras por sí solas no generan crecimiento, su política debería diseñarse de forma coherente con actuaciones en otros ámbitos y coordinarse, especialmente, con las políticas orientadas a mejorar el capital humano y la innovación.

BIBLIOGRAFÍA

- Afonso A. y Aubyn Miguel St. «Macroeconomic rate of return of public and private investment. Crowding-in and Crowding-out effects» Working Paper Series. European Central Bank. N° 864. Febrero de 2008.
- Agénor P.R. y Moreno-Dodson, B. «Public infraestructura and Growth: new channels and policy implacions. Working Paper 4064, World Bank Policy Resarch, (Noviembre de 2006).
- Albarrán P., Carrasco R. y Holl A. «Domestic transport infraestructura and firm`s export market participation». Springer Science+ Business Media, 2011.



- Aparicio A. «La toma de decisiones en la política española de transporte: aportación y limitaciones de la evaluación de proyectos». Cuadernos Económicos del ICE, N° 80, Diciembre de 2010.
- Bel, G. «La racionalización de las infraestructuras de transporte en España». Evaluación socioeconómica y financiera de proyectos de transporte». Ministerio de Fomento, 2010.
- Boscá, J.E., Escriba J. y Murgui, M.J. «The effects of public infrastructures on the private productive sector of Spanish regions», 40th Congress of the Regional Science Association. Junio de 2000.
- Boscá, J.E., Escribá J. y Murgui, M.J. «La efectividad de la inversión en infraestructuras públicas: una panorámica para la economía española y sus regiones». Investigaciones Regionales, 20. Junio de 2011.
- Campos J. y Bentancor O. «Problemas en la práctica de la evaluación económica de proyectos de transporte», Cuadernos Económicos del ICE, N° 80, 2010.
- Erden L. y Holcombe R.G. «The Linkage between public and private investment: a cointegration analysis of a panel of developing countries». Eastern Economic Journal, Vol. 32, N° 3, Verano de 2006.
- Gjini A. y Kukeli A. «Crowding-out effect of Public Investment on private investment: an empirical investigation». Journal of Business and Economic Research. Vol. 10, N° 5, Mayo de 2012-09-18.
- Hatano T. «Crowding-in effect on public investment on private investment». Public Policy Review, Policy Research Institute, Ministry of Finance, Japan. Vol. 6, N° 1, Febrero de 2010.
- Herranz Loncán. «La dotación de infraestructuras en España, (1844-1935), Estudios de historia económica del Banco de España, N° 45, 2004.
- Ministerio de Fomento. Manual de Evaluación económica de proyectos de transporte. Agosto de 2010.
- Nombela, G. «Política de infraestructuras y transporte: mayor racionalidad y más sector privado».
- OCDE. «How regions grow: trends and analysis» 2009.



EUROPA Y LA GLOBALIZACIÓN: DE AMENAZA A OPORTUNIDAD

Federico Steinberg.
Investigador del Real Instituto Elcano y Profesor del Departamento de Análisis Económico de la Universidad Autónoma de Madrid.

INTRODUCCIÓN

Mientras la economía europea continúa hundiéndose en su propia crisis, el mundo está experimentando un rapidísimo proceso de cambio. Las transformaciones estructurales a las que estamos asistiendo afectan a variables tan diversas como la nueva geografía del comercio, las inversiones y la tecnología; el reparto del poder económico y político a escala global; el creciente papel del mercantilismo y la geoeconomía en las relaciones internacionales; la rivalidad por el acceso a los recursos naturales y energéticos; o el envejecimiento de la población mundial y la cada vez más desigual distribución de la renta dentro de los países.

La mayoría de estos cambios lleva muchos años en marcha, pero el brutal impacto que la Gran Recesión está teniendo en los países avanzados, que contrasta con la forma en la que la mayoría de los países emergentes están capeando el temporal, ha acelerado las transformaciones. Esto supone que la realidad económica y geopolítica mundial que Europa se encontrará cuando por fin supere su crisis interna tendrá poco que ver con la que existía hace tan solo una década. Esto obliga a una Europa que hoy está fragmentada, desmembrada y desorientada a repensar qué papel quiere jugar en el mundo, con qué activos cuenta y qué estrategias debe desarrollar para no quedar relegada a un plano secundario.

Analizar el papel de la Unión Europea (UE) en la globalización económica es el objetivo de este trabajo. Tras hacer un breve diagnóstico de las crisis (interna y externa) a las que se enfrenta Europa, se abordan los principales cambios económicos, políticos y sociales que el mundo está experimentando para después plantear qué papel le quedará a la UE en la globalización si es capaz llevar adelante las reformas institucionales y económicas que le permitan mantenerse unida.

Las principales conclusiones de este estudio son dos. La primera, que la UE –y en particular la zona euro (ZE)– se encuentra actualmente sumida en una «burbuja de pesimismo» que no se corresponde con los datos objetivos de su capacidad, presencia e influencia en los ámbitos económicos y políticos internacionales. La segunda es que, aun si supera su actual bache, necesitará acometer importantes reformas económicas e institucionales para poder adaptarse a la nueva realidad internacional, que se caracterizará por un mayor peso de las potencias emergentes y un entorno internacional mucho menos occidental y cooperativo. Solo en la medida en la que logre ejercer su poder de forma no fragmentada y reinvente su modelo socio-económico (especialmente en los países del sur) estará en disposición de aprovechar las ventajas que ofrece la globalización y dejar de tener una postura defensiva ante la misma.



EUROPA: EL NUEVO ENFERMO DEL MUNDO

Durante la primera década del siglo XXI, Alemania era conocida como «el enfermo de Europa». La reunificación le había generado importantes costes económicos que lastraron su crecimiento y que sólo fueron superados con una combinación de tiempo (para digerir la absorción de la economía de la República Democrática Alemana) e importantes reformas estructurales (para sentar las bases del crecimiento que observamos en la actualidad). Hoy, casi dos décadas más tarde, Europa (y más concretamente la

ZE, especialmente su flanco sur) es el «enfermo del mundo».¹ Desde 2010, su economía es la menos dinámica del planeta, además de ser la región que supone un mayor riesgo para la estabilidad de la economía mundial (FMI 2012). Y lo que es peor, según muestra el mapa 1, que recoge estimaciones del BBVA, la contribución de Europa Occidental al crecimiento mundial en la próxima década será sólo del 5,8%, por debajo de América del Norte, América Latina o el Este de Europa y muy por debajo del Asia emergente, cuyo crecimiento representará el 57,9% del total, la mitad generado por China.

MAPA 1



Fuente: BBVA Research.

¹ Aunque es cierto que Alemania, Francia y otros países «del norte» están creciendo, sus economías ya se están desacelerando y parece claro que, tarde o temprano, la crisis del «sur del euro» terminará por afectarles.



Estas malas perspectivas llaman la atención cuando se tiene en cuenta que la ZE tiene mejores indicadores de deuda pública, déficit público, balanza de pagos, inflación, e incluso empleo que Estados Unidos, que, sin embargo, crece más. El problema es que, a día de hoy, Europa sufre una crisis de confianza porque nadie está seguro de si la ZE es un conjunto de economías «pequeñas» e independientes muy interconectadas comercial y financieramente y unidas por un tipo de cambio fijo o si, por el contrario, se trata de una Unión Monetaria irrevocable, clasificable por tanto como «economía grande» (de hecho, la segunda mayor del mundo) y con poder de mercado, que además emite una moneda de reserva global.

La diferencia es crucial. Si se trata de una Unión Monetaria irrevocable como Estados Unidos tanto los problemas de endeudamiento de Grecia (que no son muy distintos a los de California) como las debilidades de algunas instituciones financieras sistémicas (que se parecen a las que tenían los bancos norteamericanos en 2008) podrían resolverse con cierta facilidad. En el primer caso mediante la creación de un sistema de transferencias financiadas mediante la emisión de títulos de deuda paneuropeos, que pueden llamarse presupuesto federal y eurobonos. En el segundo mediante la creación de un mecanismo de resolución bancaria al nivel de la ZE para que los países no tengan que hacer frente de forma individual al rescate de sus bancos cuando éstos son demasiado grandes para caer, algo que ya está en marcha pero que plantea importantes problemas de implementación.

Estas medidas de solidaridad requerirían como contrapartida un pacto fiscal creíble para asegurar la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo, así como duras reformas estructurales, que por otra parte son necesarias para que los países del sur no tengan déficit crónicos por cuenta corriente y sus empresas puedan desenvolverse de forma eficiente en la globalización. Sin embargo, por el momento, el ajuste en el sur se está produciendo sin que los países del norte pongan sobre la mesa la suficiente solidaridad

como para dar seguridad de que el barco del euro se mantendrá a flote. Esta situación aumenta la desconfianza y se traducen en malas perspectivas, poca inversión, altas primas de riesgo en la periferia y poco crecimiento. Además, la obsesión con la austeridad y los objetivos fiscales nominales impuestos por Alemania y el miedo a una inflación por el momento inexistente por parte del BCE también contribuyen a explicar las malas expectativas y el decrecimiento.

En definitiva, la mala coyuntura económica que atraviesa Europa, así como sus malas perspectivas de futuro, se explican sobre todo porque no se ve claro que la ZE vaya a tomar la decisión de empezar a comportarse como una auténtica Unión Monetaria sostenida por instituciones políticas y no sólo como un sistema de tipos de cambio fijos cuya viabilidad económica está en cuestión por no tratarse de un área monetaria óptima. Y esta indecisión responde a que, en Europa, no está claro que un griego y un alemán pertenezcan a la misma comunidad política (los Estados Unidos de Europa) mientras que no hay ninguna duda de que un ciudadano de Ohio y otro de Florida sí (los Estados Unidos de América). Por tanto, la actual crisis puede ser tanto el final del euro (y tal vez de la UE) como su principio. Será el final si la moneda única no logra sobrevivir a este trance y se lleva por delante el proceso de integración europea (Roubini y Ferguson, 2012), pero será el principio si las actuales tensiones financieras sirven para establecer los pilares políticos que la hagan viable económicamente y que no pudieron crearse por falta de acuerdo cuando se lanzó el proyecto del euro. Y dichos pilares no son otros que un Banco Central que actúe sin condiciones como prestamista de última instancia (reaccionando rápidamente ante los pánicos que caracterizan a los mercados financieros en momentos de incertidumbre); una auténtica política económica común respaldada por un presupuesto federal; una unión bancaria que incluya un fondo de garantía de depósitos común, un mecanismo de resolución de crisis bancarias paneuropeos y un supervisor único; y



el aprovechamiento de las ventajas de emitir una moneda de reserva global (ingresos por señoriaje, bajo coste de financiación y capacidad de ejercer el «poder monetario»; es decir; retrasar el propio ajuste fiscal gracias a la voluntad de los ahorradores mundiales de financiar déficits en momentos puntuales, e incluso crear inflación para reducir el valor de la deuda, cosas que desde hace más de medio siglo viene haciendo periódicamente Estados Unidos).

UN NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

Mientras se van sucediendo los episodios de la interminable crisis del euro, que además están amenazando con romper el admirado modelo social europeo caracterizado por la combinación de riqueza y cohesión social, Europa se está enfrentando a una crisis externa que precede tanto a la crisis financiera global que estalló en 2008 como a la propia crisis del euro que se inició en 2010: su declive relativo en relación al auge de las potencias emergentes y de un Estados Unidos que, por el momento, está manteniendo mejor su presencia y poder que Europa ante la emergencia de nuevos poderes, especialmente asiáticos.²

Durante décadas, la economía mundial se analizó bajo el prisma centro - periferia. Estados Unidos, la UE y Japón eran responsables de la mayor parte de la producción, el comercio y la inversión y el resto del mundo, aunque mucho más poblado, apenas tenía peso en las principales variables económicas (y menos aún en las estructuras de gobernanza económica mundial). Sin embargo, durante la última década estas categorías han quedado obsoletas. La economía mundial se asemeja cada vez más a una red donde persisten grandes nodos (los países ricos), pero donde cada vez tiene más peso otros polos que crecen a gran velocidad

(China ya es la segunda economía del mundo y será la primera en 2016 en términos de paridad del poder de compra). Además, las relaciones comerciales y financieras entre estas potencias emergentes son cada vez más significativas.

Según datos del Banco Mundial (2011) la cuota de los países en desarrollo en el comercio mundial ha pasado del 30% en 1995 al 45% en 2010, sobre todo debido a la rápida expansión del comercio sur-sur entre las potencias emergentes. Un tercio de las inversiones directas en los países emergentes provienen de otros países emergentes, que también están realizando importantes adquisiciones en los países avanzados. Además, los países emergentes y en desarrollo tienen más de dos tercios de las reservas mundiales de divisas (hace diez años tenían sólo un tercio) y hoy países como Brasil, Chile o Turquía tienen un riesgo país más bajo que algunos países europeos. Todo ello se completa con el auge de una nueva clase media (sobre todo en América Latina y algunos países asiáticos) que, en algunos casos, ha ayudado a consolidar la democracia y está actuando como una fuente de estabilidad económica al potenciar la demanda interna. Por ello, no resulta sorprendente que durante los últimos cinco años los países emergentes hayan sido responsables de cuatro quintos del crecimiento mundial y que se espere que esta tendencia se mantenga en el futuro. Estos cambios no implican que la renta per cápita en estos países se haya acercado todavía al nivel que tienen los países ricos, ni tampoco que los problemas de pobreza y desigualdad no sigan siendo importantes. Sin embargo, muchos de los ciudadanos de los países emergentes tienen la certeza de que sus hijos vivirán mejor que ellos, algo de lo que los europeos y los estadounidenses ya no están tan seguros.

Todo esto supone que, a lo largo de las próximas décadas, Asia volverá a recuperar lentamente el enorme peso económico que tuvo hasta la revolución industrial y no puede descartarse que muchos países de América Latina también ganen peso relativo en detrimento de los países europeos,

² Para un análisis más amplio de las distintas dimensiones del declive relativo de Europa en un mundo en transformación, véase González (2010), Lamo de Espinosa (2010) o Torreblanca (2010).



Japón y, en menor medida, Estados Unidos. Además, como la crisis financiera ha afectado mucho más a los países avanzados que a los emergentes, esta lenta tendencia de convergencia económica entre el viejo centro y la vieja periferia se acelerará. De hecho, hasta que los países avanzados no logren reducir sus elevados niveles de deuda (pública y privada) será difícil que comiencen a crecer de forma sostenida. Y eso, como muestra el trabajo de Reinhart y Rogoff (2010) sobre crisis financieras, podría durar todavía varios años, especialmente si no se produce inflación o reestructuración de las deudas.

Algunos de los símbolos de este nuevo orden económico mundial son las compras de empresas occidentales por parte de los fondos soberanos de los países emergentes, que cada vez más avances tecnológicos proceden de empresas multinacionales con origen en los países emergentes o que, por primera vez, la mayoría de los préstamos del FMI se concentran en Europa. Asimismo, la tendencia al alza de los precios energéticos y alimentarios, que con altibajos se han vivido durante la mayor parte de la última década, responde al aumento estructural de la demanda por parte de los países emergentes, especialmente China e India.

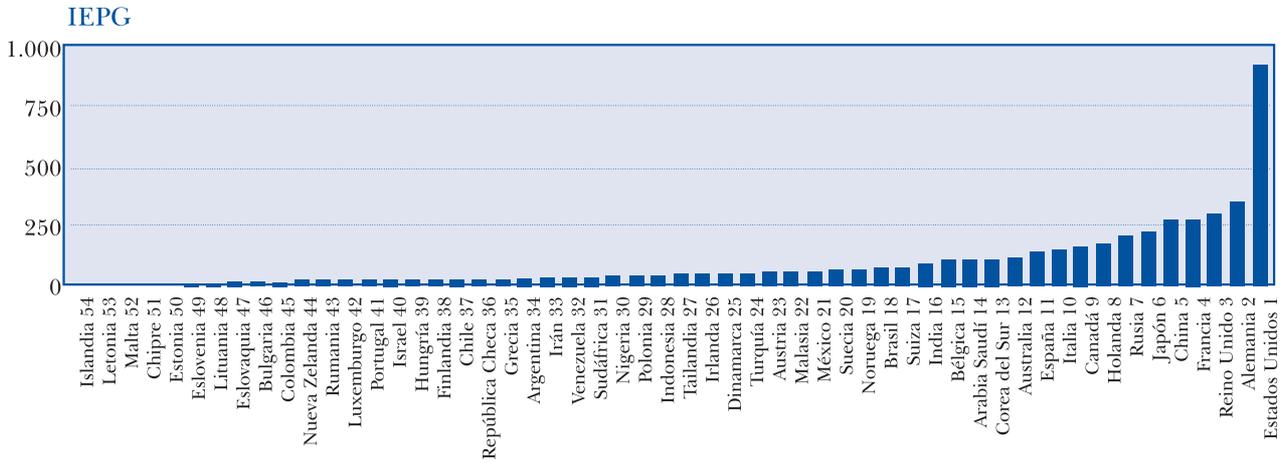
¿BURBUJA DE PESIMISMO?

A pesar de este declive relativo de Occidente en general y de Europa en particular, no conviene perder de vista que la desoccidentalización de la economía mundial es un proceso gradual que todavía no se ha completado (y podría no llegar a hacerlo nunca). De hecho, según muestra el *Índice Elcano de Presencia Global* (IEPG) del Real Instituto Elcano, la presencia de los países emergentes, aunque destacada en el ámbito económico, es todavía limitada en los campos militar, científico, social y cultural (gráficos 1 y 2).³ Estados Unidos sigue teniendo una enorme presencia global y los países de la Unión Europea (que sumados superarían a Estados Unidos en muchos de los indicadores si se tomaran como un todo) también mantienen posiciones destacadas en prácticamente todos los ámbitos. Esto implica que, como indica Olivé (2012), autora de este índice, se puede hablar de países «emergentes pero no emergidos» y «decadentes pero no caídos». De hecho, entre los 12 primeros puestos del ranking sólo aparecen dos emergentes (China, en el quinto lugar y Rusia, en el séptimo).

³ El IEPG es un índice sintético que ordena, cuantifica y agrega la proyección exterior de diferentes países. La presencia global se divide en 3 áreas: Economía, Defensa y presencia «blanda». Para un análisis detallado de la metodología y las variables que incluye este índice, véase <http://www.iepg.es/?lang=es>

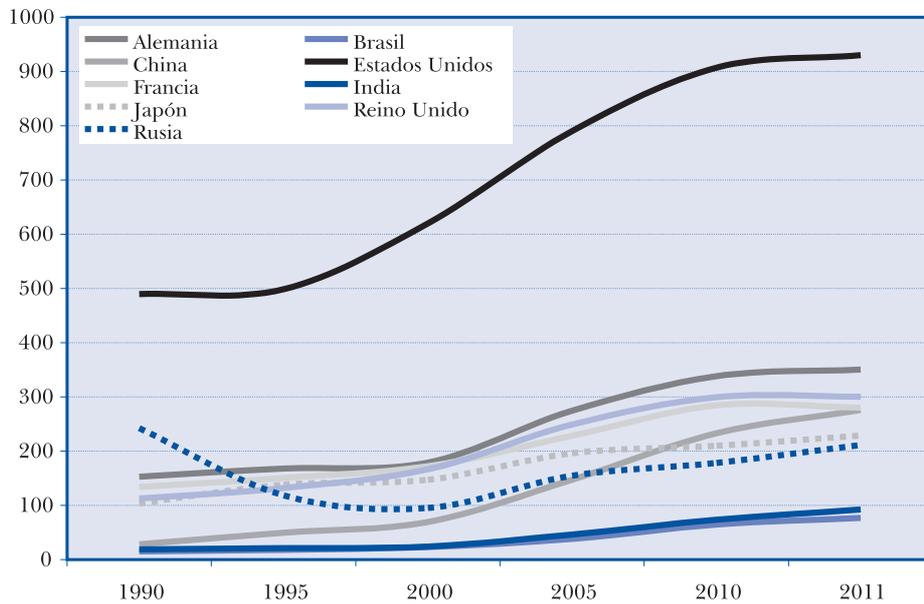


GRÁFICO 1. ÍNDICE ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL (2011)



Fuente: Real Instituto Elcano.

GRÁFICO 2. EVOLUCIÓN DEL ÍNDICE ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL (1990-2011)



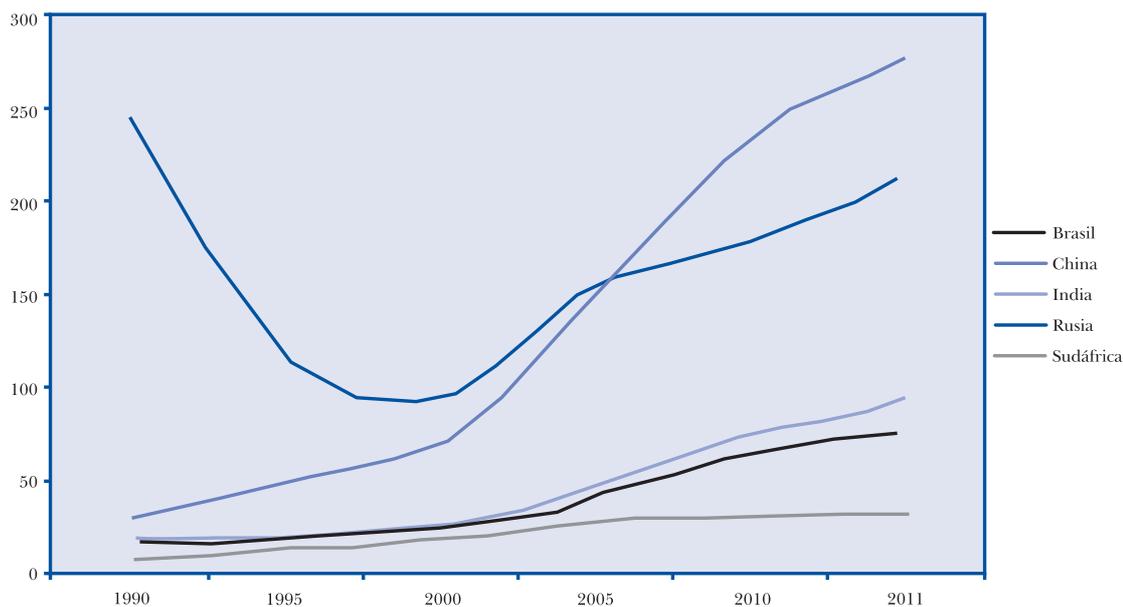
Fuente: Real Instituto Elcano.



En particular, en el índice, países como India o Brasil aparecen con menor presencia global que pequeños países europeos como Bélgica u Holanda. Ello se explica porque se trata de países grandes y con un gran mercado interior, pero que todavía no cuentan con una gran vocación de presencia exterior. En todo caso, lo que sí subraya el IEPG es que la tendencia apunta claramen-

te hacia un aumento de la presencia de los principales países emergentes en todas las áreas, como ilustra el gráfico 3, que muestra la evolución de los BRICS entre 1990 y 2011. En particular, destacan el espectacular crecimiento de China, así como la reemergencia de Rusia, que tras la Guerra Fría perdió presencia y durante la última década ha comenzado a recuperarla.

GRÁFICO 3. ÍNDICE ELCANO DE PRESENCIA GLOBAL PARA LOS BRICS (1990-2011)



Fuente: Real Instituto Elcano.

En suma, aunque la economía mundial es cada vez más multipolar, los países emergentes aún no son capaces de transformar su mayor presencia económica en poder e influencia política. Están lejos de tener una posición dominante en los organismos internacionales y sus esfuerzos por reformar el sistema monetario internacional y reducir la dependencia en el dólar como moneda de reserva están resultando infructuosos. Por lo tanto, pueden dejar oír su voz y mostrar su frustración con el actual orden internacional, pero todavía no tienen poder suficiente para

modificarlo, algo que podría ir cambiando lentamente en la próxima década.

Por todo ello, cabe señalar que Europa, a pesar de encontrarse en una importante crisis económica y estar perdiendo peso relativo en el escenario internacional, todavía cuenta con unos activos objetivos muy importantes, que tienden a quedar desdibujados por la severidad que está teniendo la crisis del euro y la lentitud con la que se están tomando medidas para atajarla. En este sentido podría hablarse de que Europa sufre de



una burbuja de pesimismo que, seguramente, al igual que les ocurre a las burbujas financieras, terminará pinchándose, mostrando entonces que la capacidad objetiva de Europa para jugar un papel activo en la globalización (e incluso llegar a moldearla) es mayor que la que se percibe en la actualidad.

GRANDES TENDENCIAS DE FUTURO

Como se ha señalado, el contexto internacional continuará experimentando rápidos cambios en los próximos años y la UE deberá adaptarse a los mismos y repensar su papel en la globalización. A continuación analizamos las principales tendencias globales que se observan en los campos económico, político y social.

EN LO ECONÓMICO: MULTIPOLARIDAD Y AUJE DE LA GEOECONOMÍA

Aunque Estados Unidos continuará durante mucho tiempo siendo la única superpotencia militar del mundo (en 2011 su gasto militar casi duplicó al del resto de países), la economía mundial se volverá cada vez más multipolar. Incluso en el caso de que la economía China experimente una crisis o una desaceleración en la próxima década (algo que cada vez parece más probable) o que otros países emergentes tengan dificultades para continuar creciendo tan rápido como en el periodo 2002-2008 por el letargo económico de Europa, Japón y en menor medida Estados Unidos, será prácticamente inevitable que el proceso de multipolarización y desoccidentalización de la económica mundial continúe.

Este proceso de convergencia económica, que como señala Zakaria (2008) no es tanto caída de Occidente sino auge «del resto», está desencadenando una nueva lógica de competición y rivalidad entre estados que lentamente va sustituyendo al entorno cooperativo y basado en reglas comunes que dominó las relaciones económicas

internacionales en la segunda mitad del siglo XX. En esta nueva realidad, caracterizada por el auge de la rivalidad geoeconómica (Fride, 2012) los países utilizan sus potencialidades económicas como instrumentos de poder, de forma similar a como sucedía a finales del siglo XIX, que fue el anterior momento de multipolaridad económica mundial. Esto supone que la lógica liberal cooperativa está siendo reemplazada por un renacer del mercantilismo clásico, donde los países vinculan cada vez más el poder económico al poder político y a la seguridad nacional.

El «campo de juego» de la geoeconomía es variado. Es claro en la competencia por los recursos naturales, minerales, energéticos, alimentarios o hídricos, donde los países buscan control y acceso al no confiar ya en que el mercado pueda proveerles con seguridad de estos elementos estratégicos, y están dispuestos a utilizar sus recursos diplomáticos (e incluso militares) para asegurarse los suministros. Pero en otras áreas, como el comercio o las finanzas, también se observa esta rivalidad, como demuestran las crecientes presiones proteccionistas y la imposibilidad de cerrar la Ronda de Doha de la OMC; el nuevo nacionalismo financiero asociado a los rescates bancarios; la manipulación de los tipos de cambio y los controles de capital (también llamada «guerra de divisas») para promover el crecimiento propio a expensas del crecimiento del vecino; o la preocupación en Occidente ante el creciente papel de los fondos soberanos.

De hecho, llama la atención que en este nuevo juego de la geoeconomía, donde el capitalismo de estado va cobrando cada vez más fuerza como modelo, no solo participan los países emergentes, que muchas veces se aprovechan de los «grises» de la regulación económica internacional para actuar como «free riders» y obtener ganancias a corto plazo. Países avanzados como Alemania, Francia o el propio Estados Unidos también utilizan su influencia para asegurar contratos, financiarse a bajo coste o preservar su posición de privilegio en los organismos internacionales.



El paso del liberalismo cooperativo a la rivalidad geoeconómica no significa necesariamente que el conflicto bélico entre Estados sea más probable, pero sí alerta sobre la necesidad de avanzar en nuevas reglas globales para asegurar que los cambios en el equilibrio de poder mundial puedan ser gestionados de un modo relativamente ordenado para evitar situaciones de conflicto directo, que serían profundamente desestabilizadoras para el sistema internacional. Cómo hacerlo es el tema que pasamos a analizar a continuación.

EN LO POLÍTICO: RIVALIDAD GEOPOLÍTICA Y PROBLEMAS DE GOBERNANZA

En un contexto de elevada interdependencia económica, bajo crecimiento, cambios estructurales en la economía mundial y auge de la geoeconomía sería deseable contar con estructuras de gobernanza global sólidas que redujeran los potenciales conflictos internacionales. Ello se debe a que el mantenimiento de un sistema económico abierto, ordenado y bien regulado, la estabilidad económica internacional, la lucha contra el cambio climático o la eliminación de la pobreza son bienes públicos globales porque beneficia a todos los ciudadanos del mundo. Pero, como sucede con todos los bienes públicos internacionales, en ausencia de una potencia hegemónica, su provisión requiere de la cooperación entre estados. Además, en el caso de la gobernanza de la globalización, entendida no como Gobierno mundial sino como procedimiento de toma de decisiones basado en la negociación permanente y el respeto a la ley, se introducen consideraciones de legitimidad internacional, e incluso de justicia distributiva. Sólo si las reglas de la economía global son percibidas como legítimas, inclusivas y razonablemente democráticas por la opinión pública de los principales países serán efectivas y duraderas porque permitirán a los ciudadanos recuperar a nivel supranacional parte de la soberanía económica perdida a

nivel nacional con la globalización (Rodrik 2011). Este elemento de legitimidad se ha vuelto especialmente importante tras la crisis financiera internacional, cuyos devastadores efectos han generado un creciente rechazo por la globalización.

Sin embargo, como señalan Frieden *et al.* (2012) lo esperable es que en los próximos años nos encontremos precisamente con lo contrario, menos gobernanza y menos cooperación. Los problemas internos de la mayoría de las grandes potencias, los elevados niveles de deuda (en los países ricos), que lastrarán el crecimiento, y la sensación generalizada de que la economía mundial no está ya al borde de un colapso sistémico como ocurrió en 2008-2009, llevarán a que se haga un menor esfuerzo por promover la coordinación de políticas nacionales y reforzar las estructuras institucionales de gestión internacional de crisis, tanto en el ámbito económico como en el político. Y es en ese contexto donde existe el riesgo de que se produzcan «errores de cálculo» que lleven a conflictos comerciales o cambiarios que puedan derivar en problemas políticos (o incluso militares) de mayor envergadura. No se trata tanto de que los gobiernos pongan en práctica políticas que tengan como objetivo perjudicar a otros países, sino que, sencillamente, no presten atención suficiente a las implicaciones internacionales (lo que los economistas llaman externalidades negativas) de las políticas que ponen en marcha para conseguir objetivos internos. Asimismo, como el poder es un juego de suma cero, el hecho de que los países avanzados intenten mantener sus cuotas de influencia en los organismos de gobernanza internacional mientras los emergentes exigen aumentar su peso en los mismos puede llevar a una parálisis de estas organizaciones, que termine por volverlas inefectivas e irrelevantes, dejando a la comunidad internacional sin foros para solucionar los conflictos que surjan en el ámbito comercial, financiero o energético.

Esto no quiere decir que no puedan producirse avances en la cooperación, que en el ámbito



económico son especialmente necesarios en la contención del proteccionismo, la reducción de los desequilibrios macroeconómicos globales, la mejora del funcionamiento del Sistema Monetario Internacional y la lucha contra el cambio climático. De hecho, hoy la economía mundial cuenta con el G20, que es un foro de diálogo flexible y más legítimo que otros, donde además, por primera vez, los países emergentes están bien representados. Esta joven institución tiene el potencial para ser el embrión adecuado para fraguar acuerdos internacionales, que luego puedan tomar forma jurídica a través de las organizaciones internacionales existentes. Sin embargo, como muestra la propia experiencia reciente del G20, que adquirió un gran protagonismo tras la quiebra de Lehman Brothers en 2008 pero que después se ha ido desinflando y vaciando de contenido, no es fácil sostener la cooperación económica internacional durante mucho tiempo, especialmente cuando los compromisos externos chocan con las prioridades nacionales.

Por ello, aunque no pueden descartarse que se produzcan avances en la gobernanza internacional, es probable que los próximos años vengan más marcados por la rivalidad y los conflictos

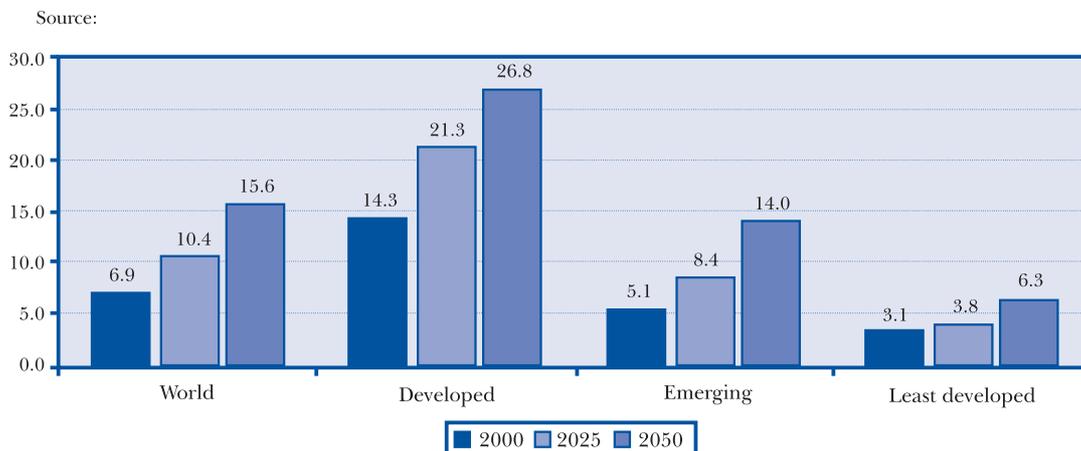
económicos, aunque éstos sean puntuales y puedan ir resolviéndose.

EN LO SOCIAL: ENVEJECIMIENTO, DESIGUALDAD Y NUEVAS CLASES MEDIAS

Como hemos señalado, uno de los principales impedimentos para la consecución de una mayor cooperación económica internacional y una mejor gobernanza serán las restricciones políticas internas que enfrenten los gobiernos de las principales potencias. Por ello, es importante detenerse brevemente en las grandes tendencias sociales que se producirán (o reforzarán) en los próximos años porque de ellas dependerá en gran medida el margen de maniobra que tendrán los gobiernos para atender a los asuntos internacionales.

La primera de estas tendencias es el rápido envejecimiento de la población (ver gráfico 4), especialmente en los países avanzados pero también en China, cuya población envejecerá muy rápidamente a partir de 2030 como consecuencia de la política del «hijo único» establecida a finales de los años setenta.

GRÁFICO 4. EL ENVEJECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN EL MUNDO



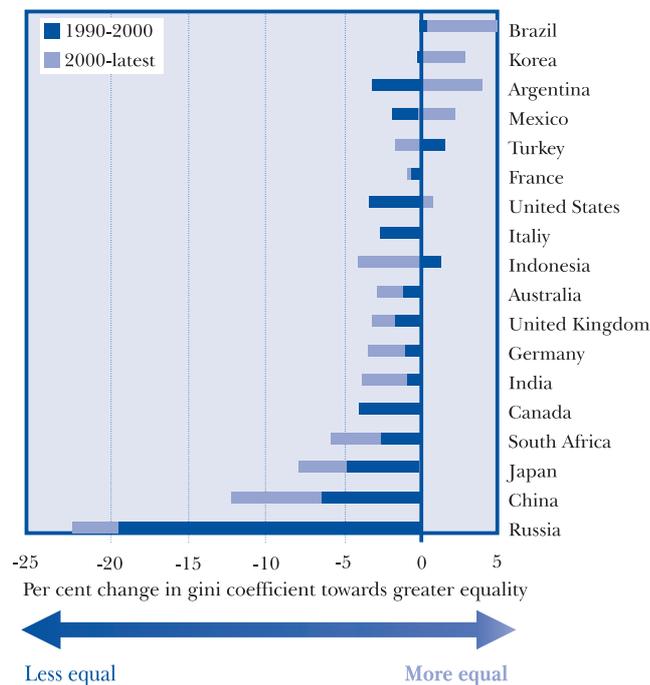


Aunque el envejecimiento de la población es una buena noticia en la medida en que es el resultado del aumento de la esperanza de vida, supondrá importantes retos económicos y sociales para los países. En el mundo desarrollado obligará a los estados a aumentar su endeudamiento para hacer frente a los gastos de sanidad y pensiones, lo que redoblará las presiones que ya se derivan de la actual crisis sobre el Estado del Bienestar. Para China, que posiblemente llegará a ser un país envejecido antes que un país rico, supondrá importantes retos sociales, ya que las débiles redes públicas de protección social se verán completamente superadas. Asimismo, el envejecimiento poblacional modificará las pautas

de consumo, volverá a las sociedades más conservadoras, defensivas, estáticas, proteccionistas y adversas al riesgo, con la consiguiente pérdida de dinamismo e innovación, lo que puede afectar adversamente al crecimiento económico.

La segunda gran tendencia social de los próximos años será el aumento en la desigualdad. Este fenómeno no es nuevo. Como muestra el gráfico 5, que muestra los cambios en la distribución de la renta en los países del G20 en las dos últimas décadas, la diferencia de renta entre ricos y pobres ha aumentado en todos los países, y posiblemente lo hará aún más durante la próxima década.

GRÁFICO 5. LA DESIGUALDAD AUMENTA



Source: Oxfam using data from F. Solt (2010) 'The Standardized World Income Inequality Database' (v3.0)



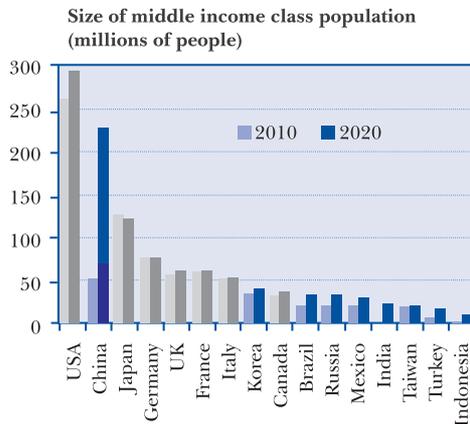
En el mundo desarrollado las causas del aumento de la desigualdad son la propia globalización (que aumenta las oportunidades para los factores productivos más móviles y el trabajo más cualificado y las reduce para los trabajadores poco cualificados, que no pueden competir con las importaciones baratas) y las bajadas de impuestos a las clases medias y altas (que redujeron la capacidad de redistribución del estado, y que fueron especialmente acusadas en los países anglosajones). Por su parte, en los países en desarrollo, el aumento de la desigualdad responde esencialmente al fuerte crecimiento económico de las últimas décadas. Como indica la llamada curva de Kuznets, los procesos acelerados de desarrollo tienden a aumentar la renta de determinados grupos de población en un primer momento, dando lugar a mayor desigualdad. Solo en una segunda etapa la desigualdad se reduce, siempre y cuando el crecimiento termine permeando a las clases medias y bajas.

En todo caso, la Gran Recesión ha acentuado esta tendencia, especialmente en los países desarrollados. La crisis ha generado un fuerte aumento del desempleo estructural, especialmente en los países del sur de Europa pero también en Estados Unidos y una reducción del Estado del Bienestar (elemento esencial tanto para reducir las desigualdades de renta como para asegurar la igualdad de oportunidades). Pero como las rentas más altas no se han visto tan afectadas por la crisis (y en ocasiones incluso han

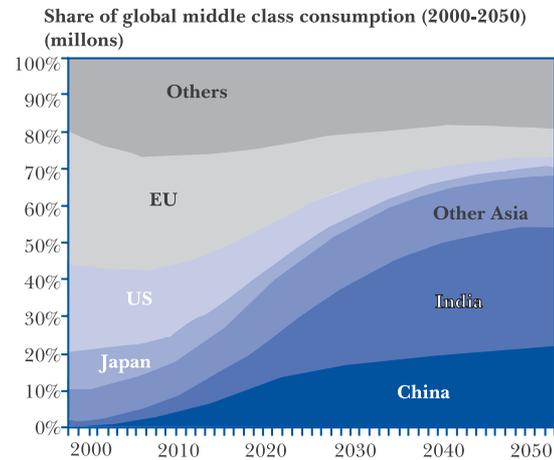
mejorado), el resultado es una desigualdad creciente.

Esta nueva situación es peligrosa en la medida en la que puede reducir la cohesión social y generar tensiones políticas. En particular, existe el riesgo de que se rompa el contrato social que ha asegurado la estabilidad en Occidente desde la Segunda Guerra Mundial. Además, como demuestra Stiglitz (2012), la desigualdad reduce el crecimiento económico a largo plazo, tiene un alto coste social y puede deslegitimar la democracia y el imperio de la ley. Por lo tanto, sería importante instrumentar políticas que redujeran su crecimiento.

Mientras que el aumento de la desigualdad en los países avanzados es problemático, la tercera gran tendencia social en marcha, que también tiene que ver con la distribución de la renta, es positiva: se trata del auge de las nuevas clases medias en los países en desarrollo. El rápido proceso de crecimiento económico que están experimentando estos países está generando que millones de personas (sobre todo en Asia, pero también en América Latina y algunos países africanos), superen los 10.000 dólares de renta per capita (ver gráfico 6). Así, por ejemplo, se espera que en China la clase media crezca en cerca de 200 millones de personas en los próximos años y que en países como India, Indonesia, Brasil, Rusia o México, también se den aumentos muy significativos (por el contrario, la clase media se estancará o incluso descenderá en casi todos los países avanzados).

GRÁFICO 6. EL AUGE DE LAS NUEVAS CLASES MEDIAS

Fuente: Source: BBVA Research.



Fuente: Source OECD 2010 («The emerging middle class in developing countries»).

El impacto económico de esta nueva clase media global es significativo. Estas personas pasan de la economía de subsistencia al consumo de masas. Primero adquieren bienes de consumo duraderos (electrodomésticos, teléfonos móviles, etc.) luego coches, y, en una última etapa, viviendas. Además comienzan a gastar en servicios (educación, salud o entretenimiento). Por ello, aumentan la demanda interna de sus economías y pueden convertirse en polos de crecimiento para otros países. Asimismo, son el consumidor objetivo para las grandes empresas multinacionales que, ante la saturación de los mercados de los países avanzados, encuentran grandes oportunidades en la clase media de los emergentes.

CONCLUSIÓN: ACTIVOS DE EUROPA Y ASIGNATURAS PENDIENTES

Como se ha puesto de manifiesto en las páginas anteriores, Europa se encuentra actualmente sumida en una burbuja de pesimismo que no le permite apreciar con claridad la magnitud de los cambios que se están produciendo en el mundo; y menos todavía, diseñar e implementar una estrategia para afrontarlos.

Sin embargo, la UE cuenta con numerosos activos que podría poner en valor, especialmente si lograra superar su crisis interna, asegurara la supervivencia del euro y consiguiera hablar con una sola voz en la esfera internacional. Si bien es poco realista pensar que la UE estará capacitada para exportar su modelo de integración, soberanía compartida y gobierno multinivel (algo con lo que los más europeístas soñaban hace unos años (Rifkin, 2004)) sí que está plenamente capacitada para ser, junto a Estados Unidos y China, uno de los tres ejes de un mundo multipolar.

De hecho, en los campos en los que logra comportarse como un bloque compacto, especialmente el del comercio internacional, su poder es mucho mayor al de la suma de sus estados miembros, lo que se traduce en una influencia tan importante que hace que ningún acuerdo salga adelante sin su apoyo. Sin embargo, donde está dividida y no puede articular una posición común, como en energía, política exterior y de seguridad o migraciones, tiene una influencia limitada.

Aunque algunas potencias europeas, especialmente el Reino Unido y Francia, son potencias militares de primer orden, los principales activos



de la UE residen en los elementos de poder blando. La UE es el primer bloque comercial mundial de bienes y servicios, con una cuota superior al 40% mundial si se contabiliza el comercio intracomunitario (y algo menos del 25% si se excluye). Pero lo que otorga a la UE una mayor influencia es que la política comercial está transferida a Bruselas, por lo que los países de la UE, a pesar de sus distintas preferencias, hablan con una sola voz. Otro campo en el que la UE es capaz de definir la agenda internacional es la cooperación al desarrollo. Aunque esta política no está transferida a Bruselas, la suma de la ayuda oficial al desarrollo de los países de la UE (más lo que dedica la Comisión Europea) hacen de Europa el primer donante mundial, a gran distancia de Estados Unidos. En la medida en que los países logran coordinar sus posiciones (algo que ocurre con cierta frecuencia pero no siempre), la UE la utiliza como una herramienta de política exterior para proyectarse más allá de sus fronteras. De hecho, ni los poderes de Europa en los ámbitos comercial y de cooperación se han reducido con la crisis, simplemente han dejado de ocupar titulares.

El otro gran activo económico de la UE en la esfera internacional es el propio euro. Asumiendo que los países de la Unión harán lo que sea necesario para salvar la moneda única, podrán aprovechar los privilegios y la influencia asociados a la emisión de una moneda de reserva global. Estas ventajas incluyen los ingresos por señoriaje, la mayor flexibilidad de la que disfruta en su política económica al poder financiarse a menor coste y la mayor influencia política sobre otros estados. Todo ello constituye poder monetario, que en palabras de Cohen (Cohen, 2006: 31) es: «la capacidad de evitar los costes del ajustes [de la balanza de pagos], bien retrasándolos, bien trasladándoselos a otros». En todo caso, para que una moneda se convierta en la moneda internacional de reserva, quien la emite debe estar interesado políticamente en jugar un papel de liderazgo en el SMI, algo que Europa todavía no ha estado dispuesto a hacer. Aún así, teniendo en cuenta que, como muestran Otero-Iglesias y

Steinberg (2012), la hegemonía del dólar está dando lugar a un mundo multi-divisas, donde, a largo plazo, el dólar, el euro y el yuan formarán un oligopolio de monedas de reserva, el euro (si sobrevive) está llamado a jugar un papel cada vez más importante en el sistema monetario internacional.⁴ Además, más allá de que los inversores privados escojan el euro como una de las monedas internacionales de referencia (algo que se vería favorecido si se creara un instrumento paneuropeo de deuda capaz de competir con el bono a diez años que emite el tesoro estadounidense), si los países de la zona euro logran dotar a la moneda común de una voz única en el FMI o el G20 (algo que, por cierto, está previsto en el artículo 138 del Tratado de Lisboa), su influencia en la definición de la gobernanza financiera mundial y en las reglas del sistema monetario internacional aumentará.

Más allá de los temas económicos, la UE sigue teniendo un importante atractivo derivado de sus potencialidades culturales y científicas, así como de su modelo socio-económico, observado con sumo interés por los países asiáticos y latinoamericanos a los que no seduce el modelo liberal anglosajón. Aunque los países europeos tendrán que reformar sus estados del bienestar para hacerlos sostenibles, el magnetismo que ejerce un modelo que combina un buen equilibrio entre libertad, equidad y seguridad, que por el momento es único en el mundo, continuará resultando atractivo. Por último, a pesar del auge de las potencias emergentes, Europa sigue teniendo una notable influencia a través de sus lenguas, sus universidades y centros de investigación, sus deportistas y su cultura en general. Cosa bien distinta es que consiga rentabilizar esos activos, que en su mayoría son intangibles.

⁴ Aunque desde su creación el euro ha aumentado su peso en la esfera internacional (pasando de representar el 20% de las reservas internacionales en 1999 al 25% a finales de 2011 y acercándose al peso del dólar en las distintas categorías de activos financieros, la supremacía del dólar sigue siendo evidente a pesar de que el peso de Estados Unidos en la economía mundial representa en torno al 25%, menos de la mitad que en 1945.



En todo caso, los actuales activos (reales y potenciales) con los que cuenta la UE podrían desvanecerse a medio y largo plazo si no se presta atención al principal problema estructural que padece Europa desde hace años: sus dificultades para generar un crecimiento económico sostenible y basado en el conocimiento y el crecimiento de la productividad. Sin afrontar este reto, la UE tendrá cada vez más dificultades para mantener su actual modelo de cohesión social e irá perdiendo puestos en todos los rankings a favor de las potencias emergentes y de Estados Unidos, que tiene tanto una economía como un sistema político más flexible y mejor adaptado a las necesidades de la globalización.

Europa ya detectó este déficit en el año 2000, cuando lanzó la (fallida) Estrategia de Lisboa, que tenía como objetivo que la UE fuera la economía más dinámica y competitiva para el año 2010. Pero las resistencias políticas a las reformas en el interior de los estados miembros, así como el débil método de supervisión que se estableció para incentivar los avances (el método abierto de coordinación), hicieron que tan solo algunos países del norte mejoraran en sus indicadores de empleo, innovación, productividad o sostenibilidad.

Recientemente, la UE ha lanzado una nueva estrategia de crecimiento a largo plazo (UE 2020), que fija para los países objetivos cuantificables en las áreas de inversión en I+D, tasas de empleo y actividad (en especial de mujeres e inmigrantes), educación (tanto de lucha contra el abandono escolar como de mejora en el acceso y la calidad de la educación terciaria), pobreza y exclusión social, y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, sobre todo a través de un nuevo modelo energético.⁵ Sin embargo, la estructura de gobernanza de esta estrategia tiene las mismas debilidades que la de la Estrategia de Lisboa, ya que las instituciones europeas no pueden obligar a los países a realizar las reformas

necesarias. Sin embargo, cabe pensar que será la propia severidad de la crisis económica, especialmente en los países del sur, la que obligará a introducir cambios que permitan dinamizar la economía europea, lo que, combinado con la reforma de la gobernanza del euro, podría permitir que se cumplieran los objetivos marcados para 2020.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BANCO MUNDIAL (2011): *Global Development Horizons: Multipolarity – The New Global Economy*. Washington DC.
- COHEN, B. J. (2006): «The Macrofoundations of Monetary Power», en D. M. Andrews (ed.) *International Monetary Power*, Ithaca, Cornell University Press, 31-50.
- FMI (2012): *World Economic Outlook*, abril, Washington, D.C.
- FRIDE (2012): *Challenges for European Foreign Policy in 2012: What kind of geo-economic Europe?* Madrid.
- FRIEDEN, J., PETTIS, M., RODRIK, D. Y ZEDILLO, E. (2012), *After the Fall: The Future of Global Cooperation*. Geneva Reports on the World Economy 14.
- GROS, D. y ROTH, F. (2012): *The Europe 2020 Strategy: Can it maintain the EU's competitiveness in the world?* Economic Policy CEPS paperbacks.
- GONZÁLEZ, F. (2010): *Informe al Consejo Europeo del Grupo de Reflexión sobre el Futuro de Europa*. Bruselas: Consejo Europeo.
- LAMO DE ESPINOSA, E. (2010): *Europa después de Europa*. Madrid: Academia Europea de Ciencias.
- OLIVIE, I. (2012): «Decadentes pero no caídos, emergentes pero no emergidos. Resultados de la nueva edición del Índice Elcano de Presencia Global (IEPG)» *Comentario* 13/2012, Real Instituto Elcano.
- OTERO-IGLESIAS, M. y F. STEINBERG (2012): «Is the Dollar Becoming a Negotiated

⁵ Un excelente y actualizado análisis de la capacidad de la UE para cumplir con la estrategia UE 2020 puede encontrarse en Gros y Roth (2012).



- Currency?: Evidence from the Emerging Markets», *New Political Economy*, en prensa.
- STIGLITZ, J. (2012): *The Price of inequality. Today's Divided Society Endangers Our Future*. W.W. Norton.
- TORREBLANCA, J. I. (2011): *La fragmentación del poder europeo*. Madrid: Icaria / Política Exterior.
- RIFKIN, J. (2004): *El sueño europeo*. Paidós.
- RODRIK, D. (2011): *The Globalization Paradox Democracy and the Future of the World Economy*. W.W. Norton.
- ROGOFF, K. Y REINHART, C. (2010): *This time is different*. Princeton University Press.
- ROUBINI, N. y FERGUSON, N. (2012): «Esta vez, Europa está de verdad al borde del precipicio», *El País*, 10 de junio.
- ZAKARIA, F. (2008): *The Post American World*. W.W. Norton & Company Inc., Nueva York.

PAPELES DE LA FUNDACIÓN

- Nº 1 Estudio para la mejora del Gobierno Corporativo, la Transparencia Informativa y los Conflictos de Interés.
- Nº 2 Guía de Principios de Buen Gobierno Corporativo, Transparencia Informativa y Conflictos de Interés en las Sociedades Cotizadas.
- Nº 3 Estudio sobre los efectos de la aplicación de las Normas Contables del IASB a los sectores cotizados de la Bolsa Española.
- Nº 4 Buen Gobierno, Transparencia y Ética en el sector público.
- Nº 5 Estudio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2 vols.):
 - Resumen del estudio en Español
 - Resumen del estudio en Inglés
- Nº 6 Guía de Buenas Prácticas para el desarrollo de la Junta General de accionistas de Sociedades Cotizadas.
- Nº 7 Observatorio de Gobierno Corporativo de las Grandes Sociedades Cotizadas en el Mercado de Valores español (Ibex-35), 2003.
- Nº 8 Índice de Excelencia Informativa de las Sociedades del Ibez-35 de la Bolsa Española IEI-FEF.
- Nº 9 Pensiones y Ahorro a largo plazo: un viejo problema en busca de nuevas soluciones.
- Nº 10 El ciclo del Capital Riesgo en Europa: su gestión y aportación de valor.
- Nº 11 España y las nuevas Perspectivas Financieras de la Unión Europea 2007-2013: Nuevos condicionantes, nuevos objetivos, nuevas estrategias.
- Nº 12 Diversidad de Género en los Consejos de Administración de las Sociedades Cotizadas y Cajas de Ahorros españolas.
- Nº 13 España y la nueva arquitectura económica y financiera internacional. El desafío del G-8.
- Nº 14 Observatorio de Gobierno Corporativos de las Grandes Sociedades Cotizadas en el Mercado de Valores español (Ibex-35), 2004.
- Nº 15 Índice de Excelencia Informativa de las Sociedades de la Bolsa Española IEI-FEF.
- Nº 16 La Responsabilidad Corporativa: una propuesta para un entorno empresarial más eficiente y socialmente comprometido.
- Nº 17 Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2006).
- Nº 18 Las Cajas de Ahorros: Modelo de Negocio, Estructura de la Propiedad y su Gobierno Corporativo.
- Nº 19 Observatorio de Gobierno Corporativo y Transparencia Informativa de las Sociedades Cotizadas en el Mercado Continuo Español 2006.
- Nº 20 Observatorio sobre el Gobierno de la Economía Internacional (2007).
- Nº 21 Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2007).
- Nº 22 Observatorio de Gobierno Corporativo y Transparencia Informativa de las Sociedades Cotizadas en el Mercado Continuo Español, 2007.
- Nº 23 El Papel de las Instituciones Públicas en las Operaciones de Control Corporativo Nacionales y Transnacionales.
- Nº 24 Instrumentos Financieros para la Jubilación.
- Nº 25 Observatorio sobre el Gobierno de la Economía Internacional (2008).
- Nº 26 La Filantropía: tendencias y perspectivas. Homenaje a Rodrigo Uría Meruéndano.
- Nº 27 Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2008).
- Nº 28 El sistema bancario español ante el nuevo entorno financiero.
- Nº 29 Observatorio de Gobierno Corporativo y Transparencia Informativa de las Sociedades Cotizadas en el Mercado Continuo Español, 2008.
- Nº 30 Situación actual y perspectivas de las Instituciones de Inversión Colectiva.
- Nº 31 Observatorio de la Economía Internacional (2009).

- Nº 32 Observatorio de Gobierno Corporativo (2009).
- Nº 33 La Ley Concursal y su aplicación.
- Nº 34 Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2009).
- Nº 35 Estudio sobre el Sector Asegurador en España.
- Nº 36 Nuevos Enfoques para Viejos Riesgos Financieros.
- Nº 37 Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2010).
- Nº 38 Estudio sobre el Sector Asegurador en España 2010. Los pilares cualitativos de Solvencia II.
- Nº 39 El Ahorro Familiar en España.
- Nº 40 Observatorio de Gobierno Corporativo, 2010.
- Nº 41 Los Nuevos Mercados Energéticos.
- Nº 42 Mecanismos de prevención y Gestión de futuras crisis bancarias.
- Nº 43 Las Economías emergentes y el reequilibrio global: retos y oportunidades para España.
- Nº 44 La crisis en Europa: ¿un problema de deuda soberana o una crisis del Euro?
- Nº 45 Pequeña y mediana empresa: impacto y retos de la crisis en su financiación.
- Nº 46 Observatorio sobre la Reforma de los Mercados Financieros Europeos (2012).
- Nº 47 Desapalancamiento y crecimiento en España.
- Nº 48 El sector Asegurador ante las transformaciones del Estado del bienestar.
- Nº 49 La arquitectura Institucional de la refundación del euro.
- Nº 50 España: crecer en la nueva economía global.

ENTIDADES PATRONO
de la Fundación de Estudios Financieros

BANCO SANTANDER, S.A
TELEFÓNICA, S.A
ENDESA, S.A
BANCO BILBAO VIZCAYA ARGENTARIA
CITI
BANCO SABADELL
BANKIA
CLIFFORD CHANCE
ERNST & YOUNG
FIDELITY WORLDWIDE INVESTMENT
FUNDACIÓN REPSOL
INDITEX
KPMG
LA CAIXA
MAPFRE
ZURICH ESPAÑA
BOLSAS Y MERCADOS ESPAÑOLES
URÍA & MENÉNDEZ
ACS
DELOITTE
FUNDACIÓN MUTUA MADRILEÑA
FUNDACIÓN PRICEWATERHOUSE COOPERS
INDRA SISTEMAS, S.A
FUNDACIÓN ABERTIS
BAKER & MCKENZIE
J& GARRIGUES, S.L
CECA