

REVISTA DE

3CONOMIA4

Revista del Consejo General de Economistas

www.economistas.es

segundo

semestre

2014

DOSSIER
Reformas
estructurales
y estado del
bienestar

número

8



En este número ...

3 PRESENTACIÓN

DOSSIER "REFORMAS ESTRUCTURALES Y ESTADO DEL BIENESTAR"

4 Paro, productividad y Estado del Bienestar

Miquel Puig

15 La reforma laboral de 2012: Avances, deficiencias y asuntos pendientes

Sara de la Rica,
Catedrática de
Economía. Universidad
del País Vasco.
Investigadora de FEDEA

23 El sistema fiscal español. Las reformas necesarias

Ignacio Zubiri,
Catedrático de
Hacienda. Universidad
del País Vasco

39 Una nueva política para la industria

Rafael Myro, Universidad
Complutense de Madrid

48 Construyendo una economía y sociedad más innovadora

Albert Bravo, Nesta &
Barcelona GSE

57 Contexto para una mirada nueva al Estado de Bienestar

Samuel Calonge
Marisol Rodríguez
Universitat de Barcelona

65 Del Welfare al Workfare. El contexto de las políticas de bienestar

G. López Casasnovas,
UPF, CRES y BGSE
G. Albasanz Puig, CRES

77 La componente sanitaria del Estado del Bienestar: deseabilidad y viabilidad

María Callejón,
Catedrática de
Economía. Vicerrectora
de Relaciones
Internacionales.
Universidad de
Barcelona

87 Ciudadanos socialmente responsables y no socialmente dependientes

Raúl Ramos, Grupo de
Análisis Cuantitativo
Regional (AQR-IREA).
Universidad de
Barcelona

El estado del bienestar

Consejo Editorial

D. Martí Parellada Sabata (coordinador)
 D. Luis Caramés Viéitez
 D. Jesús Motilla Árnaiz
 D. Antoni Garrido Torres
 D. Valentín Pich Rosell
 D. José María Casado Raigón
 D. Juan Ramón Cuadrado Roura
 D. Rafael Myro Sánchez
 D. Guillermo Juan Sierra Molina

Como es bien sabido, el estado del bienestar está amenazado en Occidente por dos procesos parcialmente relacionados. El primero es el envejecimiento de la población y el segundo es el coste de la sanidad. Con respecto al envejecimiento, el problema fundamental es la creciente erosión de la relación entre el número de personas en edad laboral y el de personas en edad de jubilación, consecuencia de una natalidad en general por debajo del umbral de mantenimiento de la población y del alargamiento de la vida mucho más allá de la edad de jubilación. En cuanto al coste de la sanidad, está, a su vez, determinado por el alargamiento de la esperanza de vida entre los ancianos y por la tecnología, que pone al alcance del personal sanitario nuevas técnicas de diagnóstico y cuidado que, inmediatamente, pasan a formar parte de las exigencias de la población.

Además de los fenómenos señalados, el estado del bienestar está amenazado en nuestro país por dos fenómenos íntimamente relacionados: el alto desempleo y la baja productividad. El paro representa una doble amenaza para el estado del bienestar; por un lado, porque el subsidio al desempleo drena recursos que podrían destinarse a paliar otro tipo de situaciones de desprotección y, por otro lado, porque los parados no participan del proceso productivo e impositivo que permite financiar las prestaciones propias del estado del bienestar. Parece pues urgente y necesario facilitar la de un nuevo modelo productivo que controle la evolución del peso de la construcción y que apueste por la generación de puestos de trabajo de cualificación media o alta, lo cual, a su vez, exige un esfuerzo sostenido en el tiempo en favor de la formación, la innovación y la internacionalización. Éstas serán pues las cuestiones analizadas en la primera parte de este dossier.

La segunda parte del dossier reflexiona sobre las reformas a llevar a cabo en nuestro estado del bienestar. En la actual situación de escasez de recursos parece razonable preguntarse además de “qué” políticas públicas es necesario implementar, “cómo” hay que implementarlas. Es en este sentido importante identificar los elementos que dificultan la reducción de la rendija en términos de capacidad redistributiva de las políticas de bienestar. El primero de estos elementos, característico del entramado fiscal de muchas economías avanzadas, es el fenómeno de la dualidad fiscal, por el que las rentas del capital reciben un trato fiscal más favorable que las rentas del trabajo. Las ineficiencias del sistema provocan adicionalmente que gran parte de la renta que se sustrae de las rentas más ricas se pierda en costes de información y transacción, de forma que las rentas más pobres reciben una parte pequeña (un tercio aproximadamente). La situación puede acabar redundando en una sobrecarga impositiva para las clases medias que financian un sistema que, lejos de producir los efectos deseados —redistribución de la renta hacia las rentas más bajas— acaba beneficiando a las mismas clases medias.

Se confunde asimismo demasiado a menudo la prestación pública con la prestación gratuita y universal, debido al desconocimiento del coste y la pérdida de bienestar asociados a los impuestos. Se ignoran los residuos netos, es decir las transferencias de renta derivadas de los impuestos. Es necesario hacer el cálculo *ex ante* de las tasas internas de rendimiento o rentabilidades de los proyectos e inversiones realizadas, así como también debe tenerse en cuenta el ciclo vital de las políticas públicas, desde la identificación de las políticas públicas, desde la identificación del problema que se pretende resolver hasta la evaluación de la política, teniendo siempre en cuenta las transferencias inter e intra-generacionales.

En este artículo me propongo examinar la principal amenaza que pesa sobre la sostenibilidad del estado del bienestar en España, que no es sino su modelo productivo, el cual, a su vez, se manifiesta a través de una tasa de paro muy elevada y una productividad muy baja. Como veremos, el pronóstico a medio plazo es pesimista, y la terapia, solo eficaz en el largo plazo.

Paro, productividad y estado del bienestar

MIQUEL PUIG

LAS AMENAZAS SOBRE EL ESTADO DEL BIENESTAR

El estado del bienestar está amenazado en Occidente por dos procesos parcialmente relacionados. El primero es el envejecimiento y el segundo es el coste de la sanidad. Con respecto al envejecimiento, el problema fundamental es la creciente erosión de la relación entre el número de personas en edad laboral y el de personas en edad de jubilación, consecuencia de una natalidad en general por debajo del umbral de mantenimiento de la población y del alargamiento de la vida mucho más allá de la edad de jubilación. En cuanto al coste de la sanidad, está, a su vez, determinado por el alargamiento de la esperanza de vida entre los ancianos y por la tecnología, que pone al alcance del personal sanitario nuevas técnicas de diagnóstico y cuidado que, inmediatamente, pasan a formar parte de las exigencias de la población.

Al tratarse de procesos generales en Occidente, muy conocidos y bien medidos, no les prestaré ninguna atención en este ensayo. Sin embargo, es preciso no olvidar esta corriente de fondo cuando consideremos nuestros problemas específicos, que no son menos fenomenales.

Efectivamente, además de los fenómenos a los que nos hemos referido, el estado del bienestar está amenazado en nuestro país por dos enemigos específicos: el paro y la productividad, o más concretamente, por el alto desempleo y la baja productividad. Como veremos más adelante, se trata de dos fenómenos íntimamente relacionados.

El paro representa una doble amenaza para el estado del bienestar; por un lado, porque el subsidio al desempleo drena recursos que podrían destinarse a paliar otro tipo de situaciones de desprotección y, por otro

lado, porque los parados no participan del proceso productivo e impositivo que permite financiar las prestaciones propias del estado del bienestar. El cuadro 1 compara los recursos que se destinan en Cataluña y en un grupo de países centro y norte europeos a la prestación por desempleo, por una parte, y al conjunto que estadísticamente denominamos "otras prestaciones sociales": invalidez, familia, vivienda y exclusión social, por otra parte. Sin entrar en la discusión de la eficacia de las políticas redistributivas, sobre la que existe una amplia bibliografía poco concluyente,¹ lo único que quiero destacar aquí es que el peso de las prestaciones por desempleo resta capacidad para llevar a cabo otras políticas redistributivas.

CUADRO 1. INDICADORES DE OTRAS PRESTACIONES SOCIALES Y DE PRESTACIONES POR DESEMPLEO, 2011

	Otras prestaciones sociales En % del PIB	Prestaciones por desempleo En % del PIB
Austria	5,4	1,5
Bélgica	5,4	3,7
Dinamarca	9,0	1,8
Finlandia	8,1	2,1
Noruega	8,3	0,7
Países Bajos	6,1	1,5
Suecia	8,0	1,2
Suiza	4,7	0,8
España	3,6	3,7

Fuente: Eurostat.

1. Una revisión reciente: I. Marx, L. Salanauskaitė y G. Verbist, *The Paradox of Redistribution Revisited: And That It May Rest in Peace?*, IZA DP No. 7414 (May 2013).

Todo ello sin tomar en consideración que, al margen del volumen y calidad de las prestaciones que caracterizan el estado del bienestar, la propia situación del parado representa para este en general un motivo de insatisfacción y asocialización importantísimo.

Con respecto al escaso crecimiento de la productividad, que después analizaremos, también limita la capacidad recaudatoria por parte de las Administraciones públicas.

Empecemos considerando nuestro desempleo, y concretamente su excepcionalidad.

LA EXCEPCIONALIDAD DE NUESTRO DESEMPLEO

Este apartado puede parecer innecesario, acostumbrados como estamos a oír hablar de la crisis y el desempleo españoles como parte de una crisis mundial o, al menos, de la zona euro.

Tal impresión es tranquilizadora, pero errónea. En realidad, la tasa de paro española es excepcional en el espacio (tomando como marco de referencia a Europa occidental), y la catalana lo es no solo en el espacio sino también en el tiempo, puesto que, hasta la crisis de 1974, la escasez de trabajadores en Cataluña era endémica.

Unos pocos datos permitirán captar la realidad de esta excepcionalidad.

De entre los 15 países de Europa occidental,² y considerando el periodo 1986-2013, que comprende dos ciclos económicos enteros,³ solo tres otros países habrían tenido por término medio algún año una tasa de paro superior al 15%. Se trata de Finlandia, entre 1993 y 1995, cuando coincidieron los efectos de una burbuja inmobiliaria y financiera con la caída repentina del mercado soviético⁴; Irlanda, durante todo el primer ciclo económico, entre 1986 y 1995; y finalmente Portugal, a partir de 2012. Se trata, en los tres casos, de fenómenos graves, pero localizados en el tiempo. En cambio, en el caso español el fenómeno se da en los dos ciclos y en los dos casos con mayor amplitud: entre 1986 y 1999 y entre 2009 y 2013. En total se trata de un total de 19 años sobre un total de 28, dos de cada tres. Más extraordinario resulta constatar que solo España ha alcanzado por término medio una tasa de paro superior al 20%, y que lo ha hecho en tres ocasiones: en la salida del ciclo anterior (1986-1987), y en las dos contracciones (entre 1993 y 1997 y entre 2010 y 2013)⁵. En total 11 años sobre 28, dos de cada cinco. Los resultados catalanes solo son un poco mejores: uno de cada dos y uno de cada cinco, respectivamente.

¿POR QUÉ NOSOTROS, Y SOLO NOSOTROS, TENEMOS TANTO PARO?

A la vista de lo que ha quedado dicho, la pregunta es de lo más relevante.

El análisis económico distingue entre tres tipos de paro: el keynesiano, el neoclásico y el estructural. Consideremos la adecuación de cada uno a nuestro caso.

El desempleo keynesiano estaría originado por la debilidad de la demanda en el marco de un mercado de trabajo con rigideces de origen diverso, por ejemplo informacional o sindical.

Se trata de la explicación que inconscientemente aceptan la mayoría de los observadores de la actualidad: políticos, periodistas y la mayor parte de los economistas que participan en el debate público. La síntesis sería la siguiente: tendríamos paro porque no hemos creado suficientes puestos de trabajo, y la solución sería aumentar la demanda (el consumo, el gasto público, las exportaciones...) para que se creen más.

Es difícil que la evidencia empírica haga que un keynesiano convencido deje de creer que el paro tiene este origen; una buena muestra es el análisis que hace Krugman de la situación actual en *End this crisis, now!*⁶ Después de todo, si la demanda de lo que fuera fuese lo suficientemente grande, llegaría un momento en que todo el mundo que quisiera se pondría a trabajar, como ponen de manifiesto los periodos de esfuerzo bélico.

Por mi parte, la explicación keynesiana me parecería una explicación sensata de nuestra situación si la creación de puestos de trabajo en el último ciclo económico hubiera sido pobre en relación con las economías de nuestro alrededor o en relación con el punto de partida.

2. Descartando a Luxemburgo y los microestados, porque resultan poco significativos, el marco de referencia está formado por: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Bretaña, Holanda, Irlanda, Italia, Noruega, Suecia, Suiza y Portugal.

3. Expansión: 1985-1992; contracción, 1993-1994; expansión: 1995-2007; contracción: 2008-2013.

4. Honkapohja, S. y E. Koskela (1999), *The economic crisis of the 1990s in Finland*, ETLA [discussion paper] argumentan que las exportaciones al mercado soviético se contrajeron un 70%, representaban el 15% del total y que este representaba el 23% del PIB. El producto de estas fracciones es 2,5%. Entre 1990 y 1993 el PIB finlandés se contrajo un 10%.

5. Fuente: FMI.

6. Traducción castellana, ¡Acabad ya con esta crisis!, 2012, Ed. Crítica.

El cuadro 2 muestra la creación neta de puestos de trabajo en los quince países de Europa occidental en el ciclo 1995-2013. Por “creación neta” quiero significar la diferencia entre el número de empleados al final y al principio del ciclo económico, sin prestar atención a los puestos de trabajo que se han creado y destruido en el intervalo. Como podemos ver, la economía española ha sido la segunda en creación de puestos de trabajo en términos relativos, sólo por detrás de Irlanda.

En consecuencia, creo que tenemos que abandonar la explicación keynesiana, porque si tenemos mucho paro no ha sido porque no hayamos creado muchos puestos de trabajo, sino a pesar de haber creado muchísimos.

CUADRO 2. CRECIMIENTO RELATIVO DEL EMPLEO, 2013/1994, (EN %)

Irlanda	50,7
España	34,7
Noruega	28,7
Países Bajos	24,1
Suecia	21,4
Finlandia	20,0
Suiza	19,8
Bélgica	19,2
Reino Unido	16,7
Francia	13,5
Austria	13,3
Italia	11,6
Alemania	10,1
Portugal	-2,3
Dinamarca	-5,2

Fuente: Eurostat.

La siguiente teoría del desempleo es la neoclásica, que es la preferida por los que creen que los mercados serían capaces de equilibrarse automáticamente en todo momento si se les dejara funcionar libremente. Para ellos, el

mercado de trabajo no puede ser una excepción y, por lo tanto, lo que parece paro es, en realidad, la manifestación de que los parados no están dispuestos a trabajar en las condiciones en que tendrían que hacerlo o que algo les impide hacerlo.

Una vez más, es muy difícil que la evidencia empírica convenga a un neoclásico (o, en términos políticos, un neoliberal) de que las cosas no son como dice la teoría. En nuestro caso, lo cierto es que una parte muy importante (concretamente, más de la mitad) de los puestos de trabajo creados por la economía española entre 1995 y 2007 fueron ocupados por extranjeros. Ahora bien, precisamente estos extranjeros solo han ido a los mercados laborales irlandés y español, lo que indica claramente que es la creación de puestos de trabajo lo que ha atraído a la inmigración. Aparentemente, los inmigrantes estaban dispuestos a trabajar en unas condiciones que los autóctonos rechazaban.

CUADRO 3. INMIGRACIÓN (AUMENTO ENTRE 2002 Y 2007 COMO % DE LA POBLACIÓN INICIAL)

España	7,5
Irlanda	6,6
Italia	2,7
Portugal	2,0
Reino Unido	1,5
Noruega	1,0
Suiza	0,9
Austria	0,9
Finlandia	0,5
Francia	0,4
Bélgica	0,4
Dinamarca	0,3
Suecia	0,0
Holanda	0,0
Alemania	0,0

Fuente: Eurostat

Por otra parte, las estadísticas de sobrecualificación laboral muestran que era precisamente en España y en Irlanda donde la proporción de autóctonos que manifestaban estar empleados en puestos de trabajo que no se correspondían con el nivel de sus estudios era excepcionalmente elevada, lo cual sería coherente con la observación anterior.

CUADRO 4. SOBRECUALIFICACIÓN LABORAL 2008. NATIVOS 25-54 AÑOS.

España	31
Irlanda	29
Bélgica	22
Austria	21
Suiza	21
Alemania	20
Reino Unido	20
Francia	19
Finlandia	18
Dinamarca	14
Portugal	14
Italia	13
Países Bajos	12
Suecia	11
Noruega	11

Fuente: Eurostat

En definitiva, los datos parecen indicar que, efectivamente, durante la fase expansiva del ciclo (1995-2007), se generó desempleo neoclásico, toda vez que la tasa de paro no bajó del 8,3% (6,5% en Cataluña) y, al mismo tiempo, una parte muy importante de los puestos de trabajo eran ocupados por inmigrantes. La razón sería que, en opinión de los afectados, frecuentemente los puestos de trabajo no se correspondían con el nivel de capacitación de los que los ocupaban.

Sin embargo, la hipótesis neoclásica explica una parte relativamente pequeña de nuestro desempleo, porque, al fin y al cabo, el número de parados al finalizar la fase expansiva (1,8 y 0,25 millones, respectivamente, en España y en Cataluña) son solo una fracción del paro que tenemos actualmente, y el resto (hasta los 6 millones y los 850.000 de 2013) no se ha producido como consecuencia del encarecimiento del trabajo o de un mayor rechazo por parte de los trabajadores a aceptar las condiciones de mercado. Por el contrario, la evidencia empírica muestra contundentemente que la retribución laboral ha bajado, particularmente para las nuevas contrataciones.

Finalmente, nos queda el desempleo estructural, explicación que considera que la fuerza laboral está segmentada por habilidades y que el paro es la consecuencia de la falta de correspondencia entre estas y las que requieren los puestos de trabajo que se están creando. Cabe decir que se trata de una explicación profundamente insatisfactoria para los economistas académicos en la medida en que su inmensa mayoría milita en el campo keynesiano o en el neoclásico. Para los segundos, la posibilidad de un desempleo estructural significa reconocer que el mercado libre es incapaz de encontrar un salario compatible con la plena ocupación; con respecto a los keynesianos, porque pone de manifiesto la insuficiencia de la política de gestión de la demanda agregada.

Ahora bien, el hecho de que la mayoría de los economistas académicos prefieran otras teorías no significa que esta no sea, en nuestro caso, la explicación más satisfactoria. En realidad, la mayor parte del desempleo español proviene de la destrucción de puestos de trabajo por parte de la construcción a partir del parón de este

sector a partir de 2007. Así, el 61% de los puestos de trabajo perdidos entre 2007 y 2014 proviene directamente de este sector;⁷ a esta proporción hay que añadir la destrucción que ha tenido lugar en la industria del material de construcción, en el transporte y en otros servicios dependientes de la actividad constructora. Así, por ejemplo, si observamos la evolución de la afiliación en tres "divisiones de la actividad" de la Seguridad Social muy vinculadas a la construcción, como lo son la de extracción de minerales no metálicos, la fabricación de productos minerales no metálicos y la fabricación de muebles, observaremos que han perdido, cada una de ellas, más de la mitad de los afiliados que tenían en 2007.⁸

Hemos visto antes que España e Irlanda son los dos países que, de largo, crearon más puestos de trabajo en términos relativos en la expansión 1995-2007 y también los que más inmigración recibieron. Irlanda conforma también, con Portugal, la terna de países con mayor tasa de paro. Es significativo constatar que España e Irlanda coinciden también en el hecho de ser los dos únicos países donde la burbuja inmobiliaria generó una hiperexpansión del sector de la construcción que después se ha desinchado.

El cuadro 5 muestra que países donde la burbuja fue más virulenta (en el sentido de que los precios subieron más) que en España e Irlanda, como el Reino Unido o, sobre todo, los Países Bajos, el sector de la construcción no se expandió significativamente.

En cualquier caso, es imposible dejar de concluir que ha sido la extraordinaria expansión del sector de la construcción y su posterior contracción el origen de la excepcionalidad del desempleo español (e irlandés).

CUADRO 5. VAB CONSTRUCCIÓN: % SOBRE EL TOTAL

	1995	2000	2006	2013
Bélgica	5,4	5,2	5,4	5,8
Dinamarca	4,7	5,5	5,7	4,6
Alemania	6,9	5,3	4,1	4,7
Irlanda	6,0	7,3	11,1	1,6
España	9,5	10,3	14,2	7,8
Francia	5,5	5,0	5,9	6,0
Italia	5,4	5,1	6,3	5,6
Países Bajos	5,5	5,7	5,6	4,7
Austria	8,1	7,7	6,9	6,9
Finlandia	4,9	6,3	6,9	6,8
Suecia	4,6	4,3	5,0	5,4
Reino Unido	5,8	6,0	7,0	6,1 ⁹
Noruega	4,1	4,0	5,1	6,2
Suiza	6,6	5,2	5,2	5,6

Fuente: Eurostat.

DIAGNÓSTICO DE NUESTRO DESEMPLEO

Estamos ya en condiciones de construir una explicación ecléctica pero convincente de las causas de nuestro desempleo. Esta explicación tiene que ser de dos fenómenos; los dos, previos a la crisis. El primero, la coexistencia de tasas de paro moderadas pero no muy bajas, la inmigración y la altísima sobrecualificación laboral. El segundo, la hipertrofia del sector de la construcción. Como hemos visto, todos estos fenómenos fueron excepcionales en Europa occidental, y, de hecho, solo se dieron en un grado elevado en Irlanda y en España. En cambio, la burbuja inmobiliaria sí que fue general (con alguna excepción, como Alemania).

7. Afiliación a la Seguridad Social, febrero de cada año: 1,65 respecto a 2,7 millones.

8. Fuente: Afiliación a la Seguridad Social, febrero de cada año. Epígrafes 8, 23 y 31.

9. Datos de 2012.

Es indudable que el primer conjunto de fenómenos no es sino un reflejo de la disparidad no entre la cantidad sino entre la calidad de los puestos de trabajo que se ofrecían y se demandaban: las expectativas de los trabajadores superaban las características del modelo productivo. Recordemos que es desde principios de los 90 que por primera vez el sistema educativo forma a los jóvenes obligatoriamente hasta los 16 años,¹⁰ y, al mismo tiempo, que ya al principio de este periodo 1995-2007 la universidad se había convertido en un recurso masivo de promoción social. Respecto al segundo, los cuadros 6 y 7 nos proporcionan dos indicadores contundentes. El primero muestra cómo ya al principio del ciclo expansivo uno de cada cuatro jóvenes cursaba estudios de enseñanza superior, una proporción de entre las más altas de Europa occidental.

CUADRO 6. ENSEÑANZA SUPERIOR.
% DE ESTUDIANTES (ISCED 5 Y 6) RESPECTO A LA POBLACIÓN DE 20-29 AÑOS

	1998	2007
Bélgica	29,9	
Dinamarca	24,7	37,4
Alemania	20,0	23,3
Irlanda	25,1	25,5
España	26,6	27,3
Francia		27,2
Italia	21,9	30,0
Países Bajos	20,4	29,8
Austria	27,0	24,9
Portugal	22,1	24,9
Finlandia	39,1	46,6
Suecia	24,5	38,0
Reino Unido	24,7	29,6
Noruega	28,8	37,9
Suiza		23,2

Fuente: Eurostat

El segundo muestra que también en aquel momento la proporción de jóvenes con una titulación superior ya había alcanzado proporciones propias de países de industrialización consolidada. Ahora bien, la renta por cápita española era un 60% de la de los Países Bajos y menos de la mitad que la de Dinamarca, para poner dos ejemplos.

CUADRO 7. GRADUADOS EN ENSEÑANZA SUPERIOR (ISCED 5 Y 6): % POBLACIÓN 20-29

	1998
Dinamarca	28,3
España	29,6
Países Bajos	29,8
Finlandia	41,6
Suecia	20,5
Reino Unido	41,2
Noruega	37,2

Fuente: Eurostat

Una prueba adicional de la discordancia entre el sistema educativo y el modelo productivo nos la proporciona el fenómeno del abandono escolar prematuro, en que España presentaba (y sigue presentando) tasas extraordinariamente elevadas en el contexto europeo.

En general, se ha querido ver en los elevados índices españoles una manifestación de las carencias del sistema educativo que podían y debían corregirse en la escuela. En mi opinión, el abandono escolar prematuro no es sino la respuesta racional de los jóvenes a los que no les gusta estudiar a unas perspectivas laborales en las que, por una parte, hay una oferta muy elevada de puestos de trabajo poco cualificados y, por otra, existe una escasez de puestos de trabajo cualificados (como demuestra el índice de sobrecualificación).

CUADRO 8. ABANDONO ESCOLAR PREMATURO (18 A 24 AÑOS)

	1997	2007	2013
Bélgica	12,7	12,1	11,2
Dinamarca	10,7	12,9	8,3
Alemania	12,9	12,5	9,9
Irlanda	18,9	11,6	8,6
España	30,0	31,0	24,1
Francia	14,1	12,6	-
Italia	30,1	19,7	17,1
Países Bajos	16,0	11,7	9,1
Austria	10,8	10,7	7,4
Portugal	40,6	36,9	20,0
Finlandia	8,1	9,1	9,2
Suecia	6,8	8,0	6,9
Reino Unido	-	16,6	12,5
Noruega	7,3	18,4	13,3
Suiza	6,5	7,6	5,2

Fuente: Eurostat

¿Cuáles eran los motores de creación de puestos de trabajo en el periodo expansivo 1995-2007? Los datos de la Seguridad Social nos sugieren tres grandes grupos: por una parte las actividades de turismo, comercio y construcción, que podemos identificar con puestos de trabajo de poca cualificación y que explican el 50% del total; por otra, las actividades públicas y parapúblicas (enseñanza, sanidad, sociosanitarias) y las de gestión (finanzas y contabilidad, jurídicas, TIC, I+D, etc.), donde predominan las de alta cualificación y que representan un 28% adicional; y, finalmente, el resto, difícil de identificar. En cualquier caso, es indudable que el sistema productivo español generó, sobre todo, puestos de trabajo de baja cualificación.

10. Establecida por la LOGSE (1990).

Una muestra adicional de esta observación nos la da la evolución de la productividad aparente (PIB/número de ocupados) en la fase ascendente del ciclo. En el cuadro 9 podemos ver como la productividad aumentó por encima del 25% en 5 países de Europa occidental y por encima del 10% en 8 más, que en Italia solo aumentó el 4,5% y solo en un país, España, la productividad era más baja al finalizar el periodo que al principio (Cataluña no fue una excepción dentro del conjunto español: ¡la productividad aparente cayó un 10%!).

CUADRO 9. PRODUCTIVIDAD APARENTE: (PIB/OCUPACIÓN) 1995-2007 (%)

Bélgica	12,3
Dinamarca	19,0
Alemania	15,2
Irlanda	39,5
España	-4,9
Francia	13,4
Italia	4,5
Países Bajos	13,2
Austria	27,3
Portugal	18,7
Finlandia	33,9
Suecia	30,9
Reino Unido	30,5
Noruega	19,3
Suiza	14,6

Fuente: Eurostat.

Hasta ahora todos los parámetros de la excepcionalidad española tenían su paralelismo en el caso irlandés excepto el abandono escolar prematuro. En el caso de la productividad la disociación no puede ser mayor, porque España

presenta, de largo, la peor evolución de la productividad mientras que Irlanda presenta la mejor.

Recordemos que había un segundo fenómeno que tenemos que explicar: por qué tanto Irlanda como España compartieron la excepcionalidad de la hipertrofia del sector de la construcción durante el periodo expansivo 1995-2007. Es el momento de averiguar por qué eso fue así.

Una burbuja inmobiliaria es como la burbuja de cualquier otro activo: se compra caro porque se espera que el precio subirá todavía más y porque se dispone de crédito para financiar la operación. Ahora bien, para que una burbuja inmobiliaria genere una expansión del sector de la construcción es necesario un requisito adicional: la convicción de que, cuando acabe la promoción, habrá más población necesitada de una vivienda, o al menos dispuesta a comprarla. De lo contrario, lo mejor es comprar y vender, nunca construir.

Solo en Irlanda y en España los agentes consideraron que se cumplía esta condición.

La demografía es una parte fundamental de la explicación del fenómeno en Irlanda, un país donde el máximo de nacimientos tuvo lugar en 1980. Efectivamente, con el censo de 1991 en la mano, en el año 2006 el número de jóvenes entre los 25 y los 29 años —que podemos identificar como la edad de emancipación— superaba a los de diez años antes en más de un 30%. Si a ello añadimos el éxito de la industrialización irlandesa, con la creación de puestos de trabajo de alta productividad en el sector de las TIC, obtendremos el cuadro de una economía que tiene que importar mano de obra para construir las viviendas que necesitan los jóvenes que ocupan aquellos puestos de trabajo y, además, los mismos inmigrantes que han venido para construirlos.

En cambio, esta explicación no es válida —o no es tan válida— para España, un país donde el máximo de nacimientos tuvo lugar en 1974 y que en 2006 tenía menos jóvenes en edad de emancipación que diez años antes (concretamente, un 5% menos): la demanda de viviendas nuevas ya tenía que ser decreciente en aquel momento. Por otra parte, y como hemos visto, en España no se estaban creando puestos de trabajo de alta productividad. En realidad, lo hemos visto, los grandes creadores de puestos de trabajo, aparte de la construcción, eran sectores de baja productividad: el turismo y el comercio. Ahora bien, a partir de 2001, la práctica totalidad de estos puestos de trabajo creados por las actividades turísticas y la mitad de los que creó el comercio fueron ocupados por inmigrantes.¹¹

Así pues, y en contraste con el caso irlandés, el motor de la hipertrofia de la construcción en España no fue la demografía sino el turismo, demandante en sí mismo de viviendas, pero sobre todo de mano de obra poco cualificada que, a partir de 2001 estuvo satisfecha con inmigrantes en un contexto de tasa de paro relativamente baja (pero no mucho) y aguda sobrecualificación que estimuló el abandono escolar prematuro. Esta inmigración, a su vez, estimuló la construcción de viviendas.

PRONÓSTICO DE NUESTRO DESEMPLEO

A partir del diagnóstico que hemos realizado podemos construir una previsión razonable de cómo podemos esperar que evolucione la economía española en los próximos años y qué impacto tendrá dicha evolución sobre el desempleo y sobre la financiación del estado del bienestar.

Esta previsión se basa en la de la tasa de crecimiento del PIB y la de la productividad.

11. La Seguridad Social solo proporciona datos desagregados de afiliados extranjeros a partir de 2009, pero podemos estimar por diversas fuentes que la proporción de extranjeros era del 4% en 2001. Con este supuesto, y con datos de junio a junio, la proporción es del 104% en actividades turísticas y del 47% en comerciales.

El crecimiento del PIB estará gobernado por el de la demanda, y, en este sentido, no podemos esperar una evolución vigorosa ni por parte de la construcción, ni por parte del sector público, ni por parte del consumo. Con respecto a la construcción, porque tiene en contra la evolución demográfica y el stock de viviendas vacías; con respecto al sector público y al consumo, porque tienen en contra el endeudamiento público y privado. La salida de las crisis anteriores (1974-1984 y 1992-1994) estuvo basada en la demanda de viviendas por parte de una población joven y financiada con endeudamiento. Ahora no podemos esperar un patrón similar, y, por lo tanto, no es razonable esperar que la economía española "rebote", como hizo en aquellas dos ocasiones.

Sí que podemos esperar, en cambio, que evolucionen positivamente el turismo y las exportaciones, en ambos casos porque la demanda potencial es, a efectos prácticos, ilimitada. Ahora bien, el turismo tiene un peso limitado en la economía española (menos de un 5% del PIB y el 10% del empleo) y las exportaciones solo pueden crecer lentamente porque exigen ocupar mercados desconocidos.

Lo que ha quedado dicho lleva inevitablemente a prever un crecimiento más lento del PIB que en el ciclo anterior.

Supongamos que en los próximos siete años el PIB real crece al 1,7% anual y que en los cinco siguientes se acelera hasta el 2,1%. La primera cifra estaba en línea con las estimaciones que venían haciendo tanto el Go-

bierno como el Banco de España, es muy superior a las que hace el FMI¹² y muy inferior a las que acaba de presentar el Gobierno en su *Cuadro Macroeconómico 2014-2017*.¹³ La improbabilidad de la última previsión se pone de manifiesto si tomamos en consideración que, como la del FMI, se basa en el crecimiento de las exportaciones; ahora bien, las conclusiones del FMI se basan en el muy optimista supuesto de que las exportaciones crecerán por encima del 5% anual acumulado y que España se convertirá, por primera vez en la historia reciente, en una economía con una balanza por cuenta corriente extraordinariamente positiva.¹⁴ Con respecto a la previsión sobre el periodo 2021-2025, coincide con la tasa que experimentó Francia en la fase expansiva del ciclo anterior y con la que experimentó España en la globalidad del ciclo anterior.

Con respecto a la relación entre el crecimiento del PIB y de la ocupación (la "productividad aparente"), dependerá de qué sectores sean los que generen más empleo, lo que, como hemos visto, estará protagonizado por el turismo (incluyendo el comercio al por menor) y la manufactura (en la medida en que la mayor parte de la exportación es manufacturera). En la fase expansiva anterior (1994-2007), el turismo explicó directamente el 26% de los puestos de trabajo creados y la manufactura solo el 4% (la construcción explicó el 23% y el sector público más la educación el 8%). En el periodo que ahora empieza podemos esperar que los primeros sean muchos, pero de baja cualificación y remuneración, y que los se-

gundos sean pocos porque no existe capacidad productiva ociosa pendiente de recibir trabajadores.

Así pues, el crecimiento de la productividad no podrá ser tampoco muy alto, puesto que los grandes creadores de puestos de trabajo serán actividades con baja productividad. Esta previsión concuerda con las que hace el ministro De Guindos en el sentido de que si la economía española tradicionalmente creaba puestos de trabajo netos a partir de una tasa de crecimiento del PIB superior al 2%, considera que en la nueva fase lo haría a partir del 1%.¹⁵

Intentemos ahora poner un valor a esta productividad previsible. En el ciclo anterior, la productividad aparente cayó durante la fase expansiva, pero aquella aberración se debió en parte a la enorme expansión de la construcción; con respecto al ciclo completo, el crecimiento medio fue del 0,65% anual. A la hora de predecir la evolución de la productividad en la fase ascendente del nuevo ciclo, asumiré esta última cifra, que, sin embargo, todavía resulta baja en el contexto europeo (y por lo tanto optimista con respecto a la creación de puestos de trabajo).¹⁶

El cuadro 10 muestra una predicción razonable construida sobre los supuestos anteriores. A efectos ilustrativos, el cuadro muestra también, en las dos primeras columnas, la evolución de España en la totalidad del ciclo anterior y en su fase expansiva.

12. El FMI (*World Economic Outlook*) prevé implícitamente entre 2013 y 2019 una tasa de crecimiento media del 1,1% anual.

13. Estas tasas son: 1,2%, 1,8%, 2,3% y 3,0%, respectivamente.

14. Del 3,4% del PIB en el año 2019.

15. El diario *Ara*, por ejemplo, lo expresaba así: "Esta flexibilidad es la que ayudará a que se cree empleo cuando el PIB crezca al 1%, según ha asegurado en diversas ocasiones el ministro De Guindos. Siempre se había considerado que la economía española no creaba empleo si no repuntaba un mínimo de un 2%" (9-2-14).

16. El crecimiento anual de la productividad aparente durante la fase expansiva del ciclo anterior en los países de la zona euro, excluyendo a España, osciló entre el 0,8 de Italia y el 2,7 de Irlanda; Francia y Alemania coincidieron en un 1,1%.

CUADRO 10. PREVISIÓN DE CRECIMIENTO DEL PIB Y DEL EMPLEO

	1995-2013	1995-2007	2014-2020	2021-2025
ΔPIB real	2,10	3,70	1,70	2,10
ΔEmpleo	1,45	3,90	1,00	1,50
ΔProductividad	0,65	-0,20	0,65	0,65

Se trata, insisto, de cifras razonables, pero muy discutibles; en particular, discrepan de las predicciones que realiza el Gobierno español en el Cuadro Macroeconómico 2014-2017, donde prevé un crecimiento medio del empleo del 1,4%, siendo el último año del 2,3%. La diferencia no se fundamenta en una hipótesis más baja de la productividad, que es muy similar (0,7%) sino, como hemos visto antes, en una previsión mucho más optimista sobre la evolución del PIB. La alternativa de una productividad más lenta y, como consecuencia, una creación de puestos de trabajo más rápida podría darse si el turismo se desarrollara mucho más rápidamente que en el ciclo anterior, lo que tampoco me parece razonable.¹⁷

CUADRO 11. EVOLUCIÓN PREVISIBLE DEL DESEMPLEO

	Empleados	Parados	T.A.	Pensionistas	Ratio	Ratio real
2013	16,75	5,9	26,0%	8,3	2,02	2,02
2020	17,9	4,8	21,1%	9,3	1,92	2,01
2025	19,25	3,45	15,2%	10,3	1,87	2,02

Como podemos ver, la creación de puestos de trabajo es más lenta que en el ciclo anterior, lo que augura una absorción del desempleo que no puede ser rápida. El cuadro 11 refleja esta absorción y está construido sobre el supuesto de que la cifra de activos se mantiene constante al nivel de 2013 (22,75 millones de personas), que es lo mismo que decir que el número de entrantes de cada

año iguala al de salientes en unos 400.000 activos por año, supuesto que es razonable en base a la estructura demográfica. Como se observa, la absorción del desempleo es efectivamente muy lenta, de manera que en el 2015 la tasa todavía supera el 15%.

El análisis de los flujos nos permite hacer algunas predicciones sobre la evolución de la composición del desempleo si realizamos una serie de hipótesis simplificadoras. Una hipótesis que parece razonable es que serán los jóvenes los que acapararán los puestos de trabajo que se creen, y eso tanto por su versatilidad como porque tienen las expectativas mejor adaptadas a unas condiciones que han empeorado en los últimos años muy rápidamente.¹⁸ En el extremo, todos los puestos de trabajo que se creen estarían ocupados en primer lugar por los jóvenes que accedan al mercado laboral (4,5 millones) y en segundo lugar por los jóvenes actualmente desempleados (1,25 millones). En este supuesto, el 79% de los actuales parados no volverían a trabajar; de estos, una cuarta parte (1,2 millones) se habrían jubilado, pero el resto (3,45 millones) seguirían en las listas del paro en el 2025.

Los jóvenes parados recolocados (1,2 millones) serían los que hoy tienen entre 16 y 27 años. Por encima de esta edad, pues, no se recolocaría ningún parado actual. La composición de este último colectivo (4,5 millones), en términos de formación alcanzada, es de 0,8 millones con la enseñanza primaria como máximo, 1,7 millones con la secundaria de primer grado, 1,0 millones con el segundo grado y 1 millón con un título superior.

El cuadro 11 también muestra la evolución que podemos esperar de la relación entre el número de ocupados y el de pensionistas, que es el principal indicador de la sos-

tenibilidad del estado del bienestar. Como podemos ver, la ratio parte de un punto bajo (2 ocupados por pensionista) y sigue deteriorándose lentamente en la medida en que la creación de empleo no es lo suficientemente rápida como para compensar el envejecimiento de la población. La última columna expresa cómo evoluciona la ratio anterior corregida por la mejora de la productividad. Como podemos ver, la ratio se mantiene en el nivel de partida.

Esta última conclusión es relevante si tenemos presente que la Seguridad Social experimentó un déficit en el año 2012 de 10.200 M€, equivalente a un 1% del PIB, y lo que nos dice es que no podemos esperar que este déficit se corrija en los próximos años si el patrón de crecimiento es el que hemos considerado razonable. En definitiva, el estado del bienestar es insostenible con la situación actual, pero no podemos prever que en los próximos años el mercado de trabajo evolucione de forma que se enderece la situación: la creación de puestos de trabajo y su productividad probablemente podrán compensar el envejecimiento, pero no más que eso.

Obviamente, esta conclusión depende críticamente de los supuestos que nos han llevado a prever un lento crecimiento del empleo; recordemos, sin embargo, que una creación de puestos de trabajo más rápida sería seguramente a base de reducir la productividad (como sucedió en la fase expansiva del ciclo anterior), lo que dejaría la última columna, que es la relevante, inalterada. Solo una creación de más puestos de trabajo y de mejor calidad podría mejorar la ratio, pero no parece razonable suponer que esta evolución se dé en el medio plazo: ¿qué sectores productivos están preparados para crear estos puestos de trabajo?

17. Entre los años 1995 y 2007, los sectores turísticos y comerciales crearon 163.000 puestos de trabajo netos por año (fuente: Seguridad Social, junio de cada año).

18. En la fase alcista 1985-1992 ya se observó un fenómeno similar. Su manifestación más clara es que mientras las tasas de actividad aumentaron muy significativamente para las franjas de edad de 25 a 44 años, se mantuvieron entre los 50 y los 64 años (Fuente: INE).

TERAPIA

El análisis que hemos realizado es pesimista en buena parte porque se basa en la hipótesis que el desempleo actual tiene un origen estructural, que la ocupación de alta o media productividad solo puede crecer lentamente y que solo puede crecer rápidamente la ocupación en sectores de baja productividad.

Con respecto al motor de la recuperación, ni la construcción ni el sector público, protagonistas de las recuperaciones anteriores, pueden serlo ahora debido al endeudamiento y al exceso de viviendas y, en buena parte, de infraestructuras, construidas durante el ciclo anterior. La recuperación puede ser larga porque no estará amenazada por otra crisis de la construcción y de la deuda, pero, por el mismo motivo, será lenta.

Una recuperación lenta y protagonizada por puestos de trabajo de baja productividad significa que la sostenibilidad del estado del bienestar no mejorará en un horizonte a medio plazo.

En la medida en que este análisis sea acertado, podemos considerar dos tipos de terapia.

Una **terapia disruptiva** consistiría en reestructurar la deuda, que es el gran freno a la recuperación del consumo público y privado. Esta terapia tiene, a su vez, una variante suave, que sería similar a la experiencia griega, y una variante enérgica, en la que la reestructuración iría acompañada de la salida del euro y de la devaluación. Puede parecer, a estas alturas, una estrategia innecesaria y ca-

tastrófica. Sería catastrófica, sin duda, porque en mayor o menor medida situaría a España fuera del núcleo europeo, crearía incertidumbres sobre su política monetaria y su futuro político y, en definitiva, la haría menos atractiva para la inversión extranjera. Sin embargo, que sea o no una estrategia innecesaria es una cuestión estrictamente política. En este momento, España está sacrificando el presente para salvaguardar el futuro, una actitud que en el pasado raramente ha sabido mantener durante largos periodos de tiempo. Hasta hace poco, esta posición era forzosa porque el déficit en la balanza de pagos tenía que financiarse en el exterior, pero en la medida en que este déficit se ha convertido en un superávit¹⁹ y que la opinión pública perciba que la recuperación de la crisis tiene un impacto muy limitado sobre la mayoría de la población porque se basa en la compresión de los salarios y porque el paro se reduce muy lentamente, puede llegar a ser imposible defender políticamente la opción de la austeridad. La probabilidad de este escenario aumentaría mucho si los tipos de interés subieran significativamente, cuestión sobre la que soy incapaz de hacer una predicción, pero que me parece probable a medio plazo sencillamente porque estamos en mínimos históricos. Con una deuda exterior equivalente al 100% del PIB,²⁰ cada punto básico implica una reducción de la demanda interior del 1% del PIB, lo que amenaza con asfixiar un crecimiento que ya preveíamos lento.

Es importante destacar que, con independencia de la probabilidad que podamos asignar a este escenario, su efectividad sería limitada, puesto que, como hemos visto, no resolvería el límite más importante a la recuperación

de la producción y del empleo, que es el hecho de que la construcción no puede recuperarse enérgicamente por razones demográficas.

Si dejamos de lado la opción disruptiva y suponemos que España se mantiene dentro del euro y respeta sus deudas, es preciso considerar las opciones que tenemos a corto, a medio y a largo plazo.

Con respecto al corto y al medio plazo, las terapias que podemos aplicar solo pueden tener carácter paliativo.

La **terapia neoclásica** ha sido pronunciada con poca elegancia pero mucha claridad por la presidenta del Círculo de Empresarios, Mónica de Oriol, que recomendaba "para acelerar la creación de empleo [...] sueldos inferiores al salario mínimo interprofesional para los trabajadores menos cualificados", denunciaba que hay un millón de personas con "cero cualificación" y proponía que se permita a las empresas "coger a chavales sin cualificación, que hagan formación dual con un salario inferior al mercado, hasta que produzcan lo que cobran [porque se trata de] sacar a los nini²¹ del limbo en el que viven". Además, recomendaba una "segunda reforma laboral" que redujera la indemnización por despido a los 18 días por año trabajado.²²

Efectivamente, un millón de los actuales parados tiene una formación inferior a la obligatoria, y aunque "solo" 220.000 de ellos tengan menos de 30 años, y que, por lo tanto, difícilmente podamos calificar de "chavales" a este colectivo, se trata de una cifra muy elevada. Además, también hay 2,2 millones de parados solo con la forma-

19. Desde 1980, España solo había tenido superávit en la BP por cuenta corriente en los años 1984, 1985 y 1986. En 2013 ha sido otra vez positiva y el FMI prevé que lo sea cada año hasta el 2019 (*World Economic Outlook*).

20. Banco de España, a 31-12-12, 969.090 M€.

21. "ni-ni": joven que ni estudia ni trabaja.

22. Intervención en un desayuno organizado por el Club Internacional de Prensa, el 23-4-14.

ción obligatoria, de los cuales 630.000 cuentan con menos de 30 años.

Parece inevitable que, tarde o temprano, lentamente o de golpe, tenga lugar una reforma laboral que introduzca los denominados *minijobs*: contratos con poca regulación, horario variable y retribución muy baja. Esta reforma será un complemento del progresivo endurecimiento de las condiciones de cobro del subsidio de desempleo que, en cualquier caso, estará agotado para la mayor parte de los parados porque, como hemos visto, la probabilidad de que vuelvan a trabajar en el mercado regular son mínimas.

¿Qué decir del resto de parados, de los cuales 1,4 millones tienen la secundaria postobligatoria y 1,3 millones más un título superior? Pues que no es necesaria ninguna "segunda reforma laboral", porque el mercado, con la regulación actual, ya está reduciendo sus ingresos muy por debajo de sus equivalentes europeos, como prueba el flujo migratorio. En este apartado, la terapia neoclásica ya está siendo aplicada.

Sin duda, la implantación de los *minijobs* permitirá que la reducción del paro sea más rápida de lo que habíamos previsto. Desde el punto de vista sociológico, es posible que esta reducción tenga efectos positivos, toda vez que me parece preferible que las personas trabajen, aunque sea en condiciones precarias, a que no lo hagan en absoluto. Sin embargo, desde el punto de vista económico el efecto será poco más que cosmético, ya que ni aumentará significativamente la producción ni lo harán las cotizaciones a la Seguridad Social: no afectará al pronóstico que hemos hecho sobre la sostenibilidad del estado del bienestar.

La segunda terapia a corto plazo que podemos considerar es la *keynesiana*: aumentar el gasto público, sea vía obra pública, sea vía mantener el gasto (o reducir su ritmo de contracción) en el estado del bienestar. Es la

que proponen algunos académicos, con Paul Krugman al frente, y la mayor parte de la izquierda europea, que ha popularizado el término "austericidio" y a quien gusta razonar en términos de "el rescate ha condenado Grecia a una contracción brutal del PIB y al desempleo". La concreción de esta terapia consiste en aumentar los topes de los déficits públicos para los próximos años en los países meridionales.

Me resulta difícil entender cómo podría mejorar esta terapia nuestras perspectivas. A corto plazo, y como es sabido, el déficit público español está siendo financiado fundamentalmente por los bancos españoles con ahorro español, el cual, para desesperación de las pymes, no fluye hacia ellas; un aumento del déficit público mejoraría la situación de algunas empresas (las constructoras, por ejemplo), pero perjudicaría a otras, por ejemplo a las exportadoras. Por otra parte, un aumento de la deuda pública por encima de lo previsto empeoraría las perspectivas de la demanda a medio plazo.

Visto el carácter cosmético de los remedios neoclásico y keynesiano, nos quedan por explorar las **terapias estructurales**, entendiéndolo por estas las que actúan sobre sectores concretos de la oferta productiva. Las podemos clasificar en tres categorías: la construcción, el turismo y los sectores exportadores. Consideremos qué papel pueden desempeñar cada uno.

Estimular la construcción sería el mecanismo más eficaz para atacar el problema del desempleo a corto plazo, porque España dispone de una enorme capacidad ociosa en forma de capital humano (desde arquitectos a peones), industrial (plantas de material de todo tipo), proyectos en diversos estadios de desarrollo y cultura general (financiera, etc). Ello hace que proliferen proyectos públicos y privados de todo tipo en esta dirección. El último, un informe del Consejo Nacional de la Competencia de septiembre de 2013 que propugnaba liberalizar el suelo para revitalizar el mercado inmobiliario.

Hemos visto antes que la causa fundamental del paro español ha sido la hipertrofia del sector de la construcción durante la fase expansiva del último ciclo económico y su posterior contracción. En este sentido, el cuadro 12 compara el peso de este sector en España y en cuatro otras economías. La primera es Irlanda, que, como sabemos, comparte con España un desempleo muy elevado producto de la evolución de la construcción en el último ciclo. La segunda es Austria, un país donde el turismo tiene un peso tan importante como en España pero que, gracias a una política muy decidida de protección del paisaje, ha mantenido el sector bajo control y, por este motivo, disfruta de una tasa de paro muy baja (por debajo del 5% en los dos últimos ciclos). Las otras dos son Finlandia y Suecia, economías que, a diferencia de la austríaca, sí que experimentaron una hipertrofia del sector de la construcción en el ciclo anterior y, en consecuencia, tasas de paro elevadas a lo largo de los años 90 (17% y 10%, respectivamente), pero donde la experiencia no se ha repetido.

CUADRO 12. TRABAJADORES EN LA CONSTRUCCIÓN. EN % SOBRE EL TOTAL

	2000	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Irlanda	9,6	12,7	11,3	8,1	6,5	5,9	5,6	5,4
España	11,3	13,4	11,9	9,8	8,8	7,6	6,4	5,9
Austria	7,6	6,9	7,0	7,1	7,1	7,1	7,1	-
Finlandia	6,9	7,5	7,6	7,3	7,5	7,6	7,5	7,6
Suecia	5,2	6,1	6,5	6,6	6,7	6,9	6,9	6,9

Fuente: Eurostat.

Como podemos ver, sería saludable que el sector aumentara su peso en el corto plazo y que fuera capaz de mantenerse bajo control a largo plazo para evitar la repetición de situaciones como la que estamos viviendo.

Sin embargo, si bien resulta fácil pronunciar la terapia a largo plazo (contener el crecimiento del sector en el futuro), no lo es nada explicar cómo podría hacerse para

estimular un sector que depende de la demografía, del stock de viviendas vacías y del endeudamiento de los sectores público y privado, cuando justamente los tres factores están en una posición negativa.

Con respecto al sector del turismo, su estímulo es una prioridad que disfruta del consenso social, que está dispuesto a tolerar la modificación de las leyes que regulan la convivencia con el fin de aumentar el flujo de turistas, como se ha visto en los casos de Eurovegas y de BCN World.

Al igual que la construcción, el crecimiento del sector turístico tiene la ventaja de que, como hemos visto, una parte considerable del desempleo español tiene una formación muy baja, la cual se puede adaptar con facilidad a las exigencias del sector; además, y a diferencia de la

construcción, la demanda potencial es virtualmente ilimitada. Ahora bien, la terapia basada en el estímulo al turismo tiene dos dificultades. La primera es que se trata de un sector que fundamentalmente crea puestos de trabajo que, por uno u otro motivo, acaban siendo ocupados por inmigrantes. Ya hemos visto que así ha sido en la primera década del siglo XXI, y ciertos indicios parecen indicar que esta podría seguir siendo la tónica dominante en la medida en que cada vez el sector exige el dominio de lenguas como el ruso, el árabe o el chino, exigencias que raramente coinciden con las aptitudes del colectivo en paro.²³ La segunda dificultad es que la productividad del sector, que en definitiva se mide por el salario bruto, es baja. Así pues, el problema de este patrón de crecimiento es que tiene un impacto limitado sobre el paro autóctono y sobre la relación entre ingresos y gastos del estado del bienestar.

Finalmente, no nos queda sino el estímulo a los sectores exportadores, los cuales, al igual que el turismo, disfrutan de una demanda potencialmente ilimitada pero que, a diferencia de aquel, no disfrutan en España de una oferta potencial disponible a corto plazo. Construir esta oferta requiere un esfuerzo continuado que opere sobre el sector educativo a todos los niveles, sobre el complejo de potenciación de la innovación y, en mucha menor medida, sobre las infraestructuras. No es el lugar aquí para describir cuál tiene que ser dicho esfuerzo, baste decir que exigiría tesón y que solo daría resultados a largo plazo, pero que se trata del único camino posible para salvar el estado del bienestar en la medida en que es el único camino para crear puestos de trabajo de alta productividad.

CONCLUSIÓN

Aparte de las amenazas a la sostenibilidad del estado del bienestar que son generales en Occidente, en España, además, esta está amenazada por un modelo productivo que genera mucho paro y muy poca productividad. Hemos visto que tanto una cosa como la otra son consecuencia de la apuesta por un modelo turístico que por una parte estimula demasiado la construcción (y esta es la raíz del paro) y por otra genera puestos de trabajo fundamentalmente de baja productividad (que no significa otra cosa sino que están mal remunerados).

El pronóstico a medio plazo es malo tanto en términos de desempleo como de productividad y, por lo tanto, de sostenibilidad del estado del bienestar.

Las terapias a corto plazo solo pueden tener efectos muy limitados. Una terapia eficaz a largo plazo exige un cambio de modelo productivo que controle la evolución del peso de la construcción y que apueste por la generación de puestos de trabajo de cualificación media o alta en el turismo y en la exportación, lo cual, a su vez, exige un esfuerzo sostenido en el tiempo en favor de la formación, la innovación y la internacionalización.

23. Un ejemplo es el proceso de selección de La Roca Village iniciado el día 24-4-14, según informaba la prensa.

En este trabajo, se presenta una valoración sobre los avances y deficiencias de la reforma laboral de 2012. Para ello, se exponen en primer lugar los ejes fundamentales de la reforma.

En segundo lugar se realiza una valoración sobre aquellos aspectos sobre los que la reforma ha sido más contundente.

Y finalmente, se exponen unas líneas de actuación sobre los asuntos pendientes para tratar de complementar aquellos aspectos que se consideran incompletos.

La reforma laboral de 2012: avances, deficiencias y asuntos pendientes

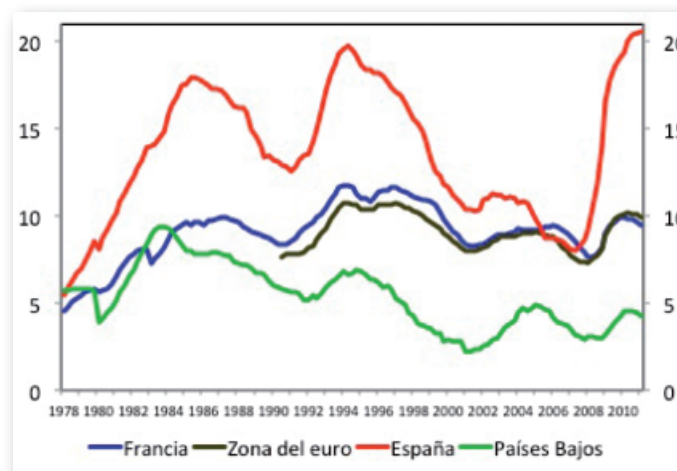
SARA DE LA RICA

CATEDRÁTICA DE ECONOMÍA DE LA UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO E INVESTIGADORA DE FEDEA

1. INTRODUCCIÓN

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

FIGURA 1: TASAS DE DESEMPLEO (%) – 1978-2011



Esta figura revela en primer lugar que la magnitud en las tasas de desempleo de nuestro país es muy superior a la de los países de nuestro entorno, no sólo a partir de la actual recesión, sino desde el comienzo de nuestra época democrática. Si nos remontamos a 1978 se observa

que España ha tenido siempre tasas de desempleo muy superiores a las de nuestros vecinos europeos y sólo fue capaz de llegar a tasas parecidas a las de la media de la zona euro en el intervalo 2004-2007, los años previos a la gran recesión. Para llegar a estas cifras, la tasa de desempleo de nuestro país descendió del 20% en 1994 al 8% en 2006. El segundo aspecto que refleja la figura 1 es la enorme volatilidad en las tasas de desempleo comparadas con las del resto de la zona euro.

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

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

2. LA REFORMA LABORAL DE 2012 – PRINCIPALES EJES DE ACTUACIÓN

El preámbulo de la reforma realiza, en mi opinión, un diagnóstico acertado sobre el rumbo que debiera tomar nuestro mercado de trabajo

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

Eje 1: Medidas para favorecer la empleabilidad de los trabajadores

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

de contratación bajo este modelo a individuos entre 25 y 30 años.

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

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

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

- **Modificación sustancial de las condiciones de trabajo:** Se permite la modificación sustancial de las condiciones pactadas en contrato de trabajo – incluyendo aspectos relativos a horas trabajadas y cuantía salarial, si existen razones económicas, técnicas y organizativas

que lo justifiquen. El empresario notificará con 15 días de antelación dicha modificación, y para los trabajadores que no la acepten se resolverá el contrato con una indemnización de 20 días por año trabajado.

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

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

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

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

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

- **Nuevo régimen de despidos colectivos:** En los despidos colectivos, se introducen modificaciones sustanciales. Destacan, por una parte la desaparición de la necesidad de autorización por parte de la Autoridad Laboral ante la decisión de un despido colectivo, y por otra la relajación y mayor precisión de las causas económicas, técnicas, organizativas o productivas que justifican un despido colectivo.
- **Salarios de tramitación para los despidos individuales:** En los casos de despido individual improcedente, la empresa podrá optar, bien por la readmisión del trabajador, en cuyo caso tendrá derecho a los salarios de tramitación, o bien por una indemnización equivalente a 33 días por año trabajado (máximo 24 mensualidades), en cuyo caso el trabajador no tendrá derecho a los salarios de tramitación, lo cual supone una novedad importante.

3. AVANCES Y DEFICIENCIAS DE LA REFORMA LABORAL DE 2012

El primer aspecto a tener en cuenta es que la reforma de 2012 acomete cambios, para bien o para mal, que ciertamente no habían sido tan contundentemente abordados en las reformas anteriores. Estos cambios se refieren sobre todo a tres aspectos, que son los que se refieren a las medidas de flexibilidad, tanto externa como interna, así como aquellas que modifican la negociación colectiva. Sin embargo, aquellas medidas destinadas a la mejora en la eficacia de las políticas activas y las destinadas a reducir la dualidad contractual son claramente insuficientes. En esta sección entraré a valorar desde un punto de vista crítico el alcance de las medidas implementadas para cada uno de los cuatro grandes ejes.

3.1. La Reforma laboral y la flexibilidad interna

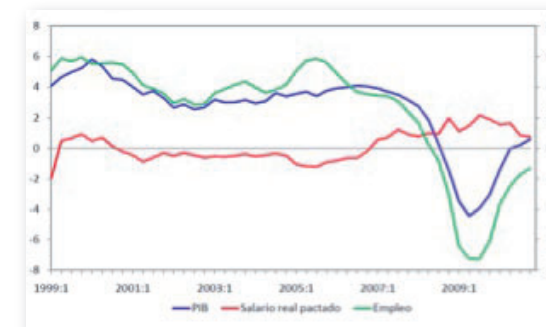
La modificación sustancial de las condiciones de trabajo otorga a los empresarios una herramienta muy potente para modificar las condiciones laborales siempre que se den las circunstancias que lo justifiquen. En particular, permite una disminución salarial en momentos recesivos que puede impedir una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

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

La necesidad de ajustar sobre precios a corto plazo se deriva del hecho de que la grave crisis económica en la

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

FIGURA 2: TASA DE VARIACIÓN DEL PIB, EL EMPLEO Y EL SALARIO REAL PACTADO (%)



En resumen, las medidas dirigidas al aumento de la flexibilidad interna van en la buena dirección al permitir una mejor adaptación de la empresa a los cambios del entorno. Dicho esto, añadiría que sería muy conveniente que las modificaciones de contrato debieran tener especificados unos márgenes de actuación. La ausencia de los mismos puede dar lugar a abusos por parte del empresario, por una parte, y también puede dañar la segu-

ridad contractual. Estos márgenes no están especificados en la actualidad y sería muy beneficioso que fueran implementados.

3.2. La Reforma laboral y la flexibilidad externa

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

Estos tres instrumentos han abaratado de una u otra forma el despido, tanto el que finalmente pueda considerarse procedente como aquel que fuera declarado improcedente. Desde la aprobación de la reforma, los despidos por causa objetiva, bien sean individuales o colectivos, han aumentado en nuestro país notablemente. Si se compara el 2012 con el 2011, las estadísticas de prestaciones por desempleo de los Servicios Públicos de Empleo revelan que en 2012 hubo 380.934 despidos colectivos e individuales por causa objetiva, por 270.159 en 2011. Esta diferencia supone un aumento en un 41% de este tipo de despidos. Sin embargo, es preciso ser cuidadoso con los datos. No podemos concluir que el impacto de la reforma ha sido el aumento en 41% de los despidos, ya que para valorar adecuadamente dicho

impacto sería necesario conocer cuántos despidos se hubieran producido en ausencia de la reforma en las mismas circunstancias económicas – lo que en economía llamamos comúnmente el “*contrafactual*”, dato que no conocemos por no ser observable. Es posible que parte del aumento en el número de despidos por causa objetiva también se hubiera producido en ausencia de la reforma, pero lo cierto es que la magnitud del aumento nos hace pensar que la reforma ha provocado un aumento sensible de despidos por causa económica.

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

3.3. La reforma laboral y la negociación colectiva

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

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

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

3.4. La reforma laboral y las Políticas de Empleo

Las Políticas activas de empleo son una herramienta fundamental en un modelo como el de flexiseguridad, en el que se dota al mercado de trabajo de una flexibilidad suficiente en materia de contratación y despido pero a la vez se protege al trabajador frente a los posibles ajustes que le pueden afectar en un mercado de trabajo flexible. Entre los ajustes, algunos acarrear cambios en

La reforma
laboral de 2012:
avances,
deficiencias y
asuntos
pendientes

SARA DE LA RICA

el puesto de trabajo, y en consecuencia, el trabajador debe estar preparado, formado, para poder hacerles frente. Esta formación forma parte de las políticas activas de empleo. Otros ajustes pueden acarrear despidos ante cambios necesarios de la empresa, bien por razones económicas, técnicas u organizativas. Ante el despido, las políticas activas también juegan un papel fundamental de Información, Formación y Recolocación para conseguir que el trabajador que haya perdido su empleo vuelva a uno adecuado a su capacitación en el menor tiempo posible y en consecuencia su estancia en el desempleo sea mínima. Estas políticas activas deben complementar a las pasivas, que aseguran al trabajador, mediante subsidios de desempleo, una renta suficiente mientras se encuentran buscando un empleo.

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

No quiero decir con esto que la reforma no haya diseñado ninguna medida de política activa dirigida a la Información, Formación y Recolocación. De hecho, como la sección anterior muestra, el eje 1 actúa sobre las empresas de trabajo temporal (recolocación) y diseña un nuevo contrato de formación y aprendizaje (formación). Sin embargo, he de decir que hasta ahora, 20 meses después de la reforma, estas medidas no han tenido el efecto esperado y urgen medidas adicionales que permitan dar un impulso a las políticas activas de modo que nuestro país sea capaz de disminuir las cifras de parados de larga

duración que se perpetúan en la situación de desempleado una vez pierden su empleo.

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

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

3.4. La reforma laboral y la dualidad contractual

Si bien el cuarto eje de la reforma laboral menciona como un objetivo de la misma reducir la dualidad contractual, lo cierto es que este aspecto es aquel sobre el

que se ha puesto un énfasis menor. La temporalidad en el empleo es un mal endémico de nuestro mercado laboral. Los contratos temporales tienen "fecha de caducidad" dado que la conversión de temporal en permanente es menor al 5%. Esto impide una adecuada formación y acumulación de capital humano de estos individuos, precisamente en los primeros años de su vida laboral, que es cuando está demostrado que el aprendizaje y en consecuencia la acumulación de capital humano es mayor. Estos trabajadores componen un "colchón" de mano de obra barata y de baja productividad que los empresarios utilizan para contratar y despedir dependiendo de sus necesidades coyunturales.

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

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

Entre las recientes medidas lanzadas por el Ministerio de Trabajo para reducir esta dualidad está la simplificación

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

4. ASUNTOS PENDIENTES: RECOMENDACIONES PARA LOGRAR UN MERCADO LABORAL MODERNO Y EQUITATIVO

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

4.1. Mejoras en las Políticas Activas de Empleo

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

Con respecto a la Información, coincido plenamente con las exigencias de Bruselas de modernizar los Servicios Públicos de Empleo, de modo que se cree un Portal Único de Empleo para concentrar en una sola web todas las ofertas de empleo que haya en España, hoy dispersas en 17 portales regionales. Si bien en una recesión grave como la actual las ofertas de empleo son escasas, se espera que éstas se vayan recuperando a medida que la reactivación económica se va produciendo. Es fundamental, y debiera ser relativamente fácil en una era digital como la actual, que cada desempleado, al acudir a los Servicios Públicos de Empleo, disponga de todas las vacantes disponibles para su cualificación en cualquier comunidad autónoma, e incluso en otros países interesados en publicitar sus vacantes. Esto acorta enormemente el periodo de búsqueda y facilita la puesta en contacto del trabajador con las posibles empresas contratantes.

Con respecto a la Formación, sinceramente creo que está casi todo por hacer. Hasta ahora, los cursos de formación han sido diseñados y ofrecidos por los agentes sociales y esto debe modificarse radicalmente. Muchos de estos cursos no están actualizados, y en consecuencia no juegan el papel que debieran, y sin embargo, están utilizando una gran cantidad de fondos públicos con una efectividad cuando menos dudosa y desde luego no sujetas a evaluación. La formación debe ser solicitada por parte de las empresas y a partir de ahí decidir si ésta debe ser ofrecida a medida o por medio de la formación profesional reglada. Las agencias de colocación públicas y privadas podrían también entrar a formar parte de esta oferta formativa. Posiblemente estas iniciativas deben tomarse a nivel local, analizando la tipología de empresas de cada región y por tanto sus necesidades de formación de la mano de obra. Y por supuesto, dicha formación debiera estar sujeta a continua evaluación, para reforzarla si alcanza los objetivos de formación necesarios o modificarla en caso contrario. Se están observando algunas iniciativas en esta dirección y creo sinceramente que éste

debiera ser el camino a seguir. Por otra parte, en algunos casos es posible que la misma empresa pueda formar a sus trabajadores, especialmente a los jóvenes, mediante contratos de formación dual en los que se combina formación con trabajo que parece que también están sobre la agenda del Gobierno y que podrían ser otro instrumento de política activa muy útil para nuestro país.

"Las ausencias más notables de la reforma laboral se sitúan en dos frentes: Políticas Activas de Empleo y Reducción de la dualidad contractual"

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

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

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

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

queda de empleo en estos países y España debiera ir también en esa dirección para que la situación en el desempleo no se haga crónica. Por supuesto, para esto es necesario en primer lugar que exista un diseño adecuado de políticas activas todavía inexistente en nuestro país.

4.2. Mejoras para la reducción de la dualidad contractual

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

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

4.3. Mejoras para el empleo juvenil

En la actualidad, tenemos alrededor de 1.800.000 parados entre 16 y 30 años que han salido de la etapa for-

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

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

mativa, y de ellos más de un millón no han alcanzado ni siquiera la educación secundaria superior. Estos individuos no tendrán ningún futuro laboral digno a no ser que vuelvan al sistema educativo a completar sus estu-

dios, a poder ser, en formación profesional. Para ello sería necesario que el Gobierno Central y las Comunidades Autónomas garantizaran una oferta de plazas suficiente para los jóvenes que contemplaran esta posibilidad.

Si algunos tienen hijos a su cargo se podría plantear la formación dual como una alternativa que combinara formación con empleo de modo que tuvieran cierta remuneración.

CONCLUSIÓN

La Reforma Laboral de 2012 presenta algunos avances pero también ciertas deficiencias y otras ausencias. Con respecto a los avances, se han acometido acciones para que el mercado de trabajo muestre una mayor flexibilidad interna, lo cual representa un avance que puede encaminar al mercado de trabajo a que los ajustes ante una situación recesiva se realicen mediante precios (salarios) y no mediante despidos como ha sido la norma en nuestro país hasta el momento de la reforma. Estas medidas de flexibilidad interna han venido acompañadas por otras de flexibilidad externa, como el abaratamiento del despido. En una coyuntura gravemente recesiva como la existente en el momento de aplicación de la reforma, estas medidas han provocado un aumento notable en la destrucción de empleo. Hubiera sido conveniente haber esperado a una situación económica más normalizada para permitir el abaratamiento del despido y evitar así una mayor destrucción de empleo.

La reforma laboral tiene como una de sus ausencias principales una activa apuesta por las políticas activas de empleo, que consisten básicamente en Información, For-

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

REFERENCIAS

Candela, Asunción, Carlos Mulas y Gustavo Nombela (2010), "La nueva Agenda Social: Reforma de las Políticas Activas de Empleo", Fundación Alternativas, DT 07/2010

FEDEA (2013), "Observatorio Laboral de la Crisis" - 3er trimestre 2013

Valdés Dal-Ré y Jesús Laheras (2010), "La flexiseguridad en España", Fundación Alternativas, DP 157/2010

La crisis económica del año 2008 ha puesto de manifiesto los problemas del sistema fiscal español. Por un lado, una capacidad recaudatoria muy limitada que se ha traducido en un colapso de la recaudación muy superior al de cualquier otro país de la UE. Por otro, una injusticia notable que ha hecho que los aumentos de impuestos durante la crisis hayan caído de forma desproporcionada sobre las clases medias y medias altas.

Es evidente que el sistema fiscal actual no puede aportar los ingresos que serán necesarios en el futuro para reducir el déficit, garantizar las infraestructuras públicas y mantener un Estado del Bienestar razonable. Incluso más allá de las limitaciones recaudatorias, el sistema fiscal actual es rechazado por unos ciudadanos que ven que las rentas altas, las empresas y las rentas del capital consiguen evitar pagar buena parte de su factura fiscal.

El sistema fiscal español: las reformas necesarias

IGNACIO ZUBIRI

CATEDRÁTICO DE HACIENDA. UNIVERSIDAD DEL PAÍS VASCO

1. INTRODUCCIÓN

Eliminación de privilegios, cierre de vías de elusión y reducción sustancial del fraude son tres de las tareas básicas que debe acometer la reforma fiscal. En este artículo se revisará por qué esas son las tareas básicas y cómo deben reformarse los impuestos para lograr un sistema fiscal justo, progresivo y con una capacidad recaudatoria significativa. En el camino se analizará si realmente los impuestos introducen grandes desincentivos y deslocalizaciones o si esto son argumentos que usan grupos de interés pero de relevancia práctica limitada. También se reflexionará sobre las armonizaciones necesarias en la UE para garantizar la autonomía fiscal nacional y que los países tengan una capacidad recaudatoria significativa.

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

2. NECESIDAD DE LA REFORMA

El sistema fiscal español adolece de dos problemas básicos que están íntimamente relacionados. Por un lado tiene un grave problema de in-

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

El segundo problema del sistema fiscal español es que su capacidad recaudatoria es limitada. Y lo es, no tanto porque los tipos sean bajos, sino por las mismas causas que la inequidad horizontal: elusión, bonificaciones poco justificadas y fraude. Estas limitaciones se han puesto de manifiesto de forma evidente durante la crisis fiscal del 2008. En solo dos años, entre 2007 y 2009, la recaudación española cayó casi 6 puntos del PIB mientras que en el promedio de la EU15 cayó un punto. Si la recaudación española no hubiera colapsado, el déficit público hubiera sido mucho menor y la deuda española no habría soportado primas de riesgos tan altas como las que ha sufrido.

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

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

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

3. EL SISTEMA FISCAL ESPAÑOL EN LA UE

El Cuadro 1, compara la presión fiscal en España con la de otros países de la UE en el año 2012. Como muestra este Cuadro, la recaudación en España es baja en comparación con casi cualquier país de la UE15. España recauda 7 puntos del PIB menos que el promedio (un 17% menos) y sólo Irlanda recauda menos. Incluso Grecia y Portugal obtienen más. Casi toda la diferencia se debe, además, a la recaudación por impuestos directos e indirectos (básicamente IRPF, IVA, Sociedades y especiales) porque las cotizaciones sociales están algo por encima del promedio. Sin cotizaciones la presión fiscal en España está un 25% por debajo del promedio de la UE15. Es incluso menor que la de Hungría, Croacia o Chipre.

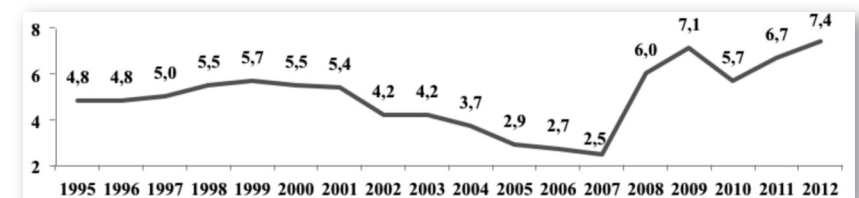
La Figura 1 pone de manifiesto que las diferencias recaudatorias con el resto de la UE15 no son coyunturales y debidas a la crisis. Excepto por el interludio de crecimiento excepcional del periodo 2002-07, la recaudación en España (sin cotizaciones) casi siempre ha estado entre 5 y 7 puntos del PIB por debajo del promedio de la UE15.

CUADRO 1: PRESIÓN FISCAL EN LA UE (2012)

	Directos	Indirectos	Cotizaciones	TOTAL sin Cotizaciones	TOTAL con Cotizaciones	Direc/Indirec
Bélgica	16,5	12,9	17,1	29,4	46,5	1,28
Dinamarca	30,2	16,7	1,9	46,9	48,8	1,81
Alemania	12,0	11,2	16,8	23,2	40,0	1,07
Irlanda	12,6	11,0	5,9	23,6	29,5	1,15
Grecia	10,1	12,5	13,7	22,6	36,3	0,81
España	10,2	10,4	13,0	20,6	33,6	0,98
Francia	12,0	15,4	19,0	27,4	46,4	0,78
Italia	15,2	14,9	13,8	30,1	43,9	1,02
Luxemburgo	14,6	12,8	12,5	27,4	39,9	1,14
Holanda	10,9	11,4	16,6	22,3	38,9	0,96
Austria	13,4	14,6	16,6	28,0	44,6	0,92
Portugal	9,3	13,7	11,6	23,0	34,6	0,68
Finlandia	16,0	14,4	13,3	30,4	43,7	1,11
Suecia	18,5	18,5	7,7	37,0	44,7	1,00
Reino Unido	14,9	13,3	8,4	28,2	36,6	1,12
UE15	14,4	13,6	12,5	28,0	40,5	1,05
Bulgaria	5,0	15,2	7,2	20,2	27,4	0,33
Republica Checa	7,2	12,0	15,6	19,2	34,8	0,60
Estonia	6,8	13,9	11,6	20,7	32,3	0,49
Croacia	6,1	18,2	11,5	24,3	35,8	0,34
Chipre	11,1	14,9	9,1	26,0	35,1	0,74
Letonia	7,7	11,5	8,6	19,2	27,8	0,67
Lituania	4,9	11,1	11,3	16,0	27,3	0,44
Hungría	7,0	18,2	13,3	25,2	38,5	0,38
Malta	13,7	13,4	7,4	27,1	34,5	1,02
Polonia	7,2	12,9	12,3	20,1	32,4	0,56
Rumania	6,1	13,2	9,0	19,3	28,3	0,46
Eslovenia	7,8	14,3	15,5	22,1	37,6	0,55
Eslovaquia	5,6	9,9	12,7	15,5	28,2	0,57
EU28	12,9	13,3	14,0	26,2	40,2	0,97
España -EU165	-4,2	-3,2	0,5	-7,4	-6,9	-0,1
Área de trazado	-2,7	-2,9	-1,0	-5,6	-6,6	0,0
España -maxEU	-20,0	-8,1	-4,1	-26,3	-15,2	-0,83

Fuente: Eurostat

FIGURA 1: DIFERENCIA DE PRESIÓN FISCAL (SIN COTIZACIONES) ENTRE LA UE15 Y ESPAÑA



Fuente: Eurostat

El sistema fiscal español:
las reformas necesarias

IGNACIO ZUBIRI

Por otro lado, como muestra el Cuadro 2, España es donde más ha caído la recaudación durante la crisis. En la fase inicial (2007-2009), a pesar de que el PIB de España cayó un 30% menos que el promedio de la UE la recaudación cayó 6 veces más. Ningún otro país de la UE¹ se aproxima a la caída de 5,8 puntos del PIB que experimentó España. Esta caída de la recaudación fue responsable de buena parte del déficit público y, por tanto, de que en España se produjera una crisis de la deuda soberana que ha retrasado la salida de la crisis. La segunda fase de la crisis afectó a España más que a la mayoría de los países y la recaudación sólo dejó de caer a partir del año 2010 cuando los tipos de algunos impuestos (IRPF, IVA y Especiales²) empezaron a subir sustancialmente. Desde el comienzo de la crisis España ha perdido 4 puntos del PIB de recaudación; más que cualquier otro país de la UE. En Grecia la recaudación ha aumentado y en Portugal sólo ha caído un punto del PIB.

CUADRO 2: EVOLUCIÓN DE LA RENTA Y LA PRESIÓN FISCAL EN LA UE 2004-2009

	Δ2009-2007		Δ2012-2009		Δ2012-2007	
	PIB	Impuestos	PIB	Impuestos	PIB	Impuestos
EU27	-4,1	-0,7	3,3	0,9	-0,8	0,2
EU15	-4,0	-0,9	2,9	1,2	-1,1	0,3
Bélgica	-1,8	-0,2	4,0	1,4	2,2	1,8
Dinamarca	-6,5	-1,1	2,3	2,0	-4,2	-0,7
Alemania	-4,0	0,9	8,0	0,4	4,0	0,5
Irlanda	-8,6	-3,1	1,3	-0,4	-7,3	-2,9
Grecia	-3,3	-1,6	-18,4	0,2	-21,7	2,4
España	-2,9	-5,8	-1,7	4,0	-4,6	-4,0
Francia	-3,2	-0,8	3,7	1,8	0,5	1,8
Italia	-6,7	-0,5	-0,3	2,6	-7,0	1,2
Luxemburgo	-6,3	4,4	4,8	1,7	-1,5	3,8
Holanda	-1,9	-0,3	1,2	-0,6	-0,7	0,3
Austria	-2,4	0,9	5,5	0,6	3,1	1,7
Portugal	-2,9	-1,4	-2,6	0,8	-5,5	-1,0
Finlandia	-8,2	-0,1	5,3	0,4	-2,9	1,2
Suecia	-5,6	-0,6	10,5	1,3	4,9	-2,9
R. Unido	-6	-1,1	2,9	-2,3	-3,1	0,0

Fuente: Eurostat

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

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

3. En el 2012 Cataluña tenía el 56% mientras que Asturias llegaba al 55,35% y Andalucía al 55%. En el 2013 las tres están en el 56%

CUADRO 3: TIPOS IMPOSITIVOS EN LA UE (2012)

	IRPF ¹					Sociedades ²	IVA tipo normal ²
	Marginal Máx	Tipo medio					
		67%	100%	133%	167%		
Austria	50,0	9,9%	15,9%	19,7%	22,9%	25,0	20,0
Bélgica	53,7	22,4%	28,8%	32,9%	35,5%	34,0	21,0
Dinamarca	60,2	33,4%	36,2%	40,3%	43,4%	25,0	25,0
Finlandia	49,2	14,8%	21,8%	26,3%	29,0%	24,5	24,0
Francia	50,7	12,6%	14,6%	18,5%	20,9%	34,4	19,6
Alemania	47,5	14,2%	19,2%	23,9%	27,8%	30,2	19,0
Grecia	49,0	4,6%	8,9%	12,9%	15,4%	26,0	23,0
Irlanda	48,0	8,7%	14,8%	23,0%	28,0%	12,5	23,0
Italia	48,6	17,2%	21,3%	25,5%	28,3%	27,5	21,0 ³
Luxemburgo	41,3	7,9%	15,5%	20,7%	23,8%	29,2	15,0
Holanda	52,0	5,1%	16,5%	23,7%	28,8%	25,0	21,0
Portugal	49,0	4,9%	10,7%	14,2%	17,8%	31,5	23,0
España	51,9/56 ³	11,8%	17,5%	20,2%	22,3%	30,0	21,0
Suecia	56,6	15,1%	17,9%	24,6%	30,1%	22,0	25,0
Reino Unido	50,0	13,2%	15,5%	18,9%	23,1%	23,0	20,0
EU15	52,7	13,1%	18,3%	23,0%	26,5%	26,6	21,4
Rep. Checa	15,0	7,7%	11,8%	13,9%	15,1%	19,0	21,0
Estonia	21,0	15,4%	17,1%	17,9%	18,4%	21,0	20,0
Hungría	16,0	16,0%	16,5%	17,5%	18,0%	19,0	27,0
Polonia	32,0	5,8%	6,8%	7,3%	7,6%	19,0	23,0
Eslovaquia	19,0	5,9%	9,4%	11,2%	12,3%	23,0	20,0
Eslovenia	41,0	6,4%	11,0%	13,5%	16,7%	17,0	22,0
EU21	42,0	12,0%	16,6%	20,3%	23,1%	24,6	21,6

1. 2012. Tipo medio para un trabajador soltero sin hijos según su nivel de renta en relación al salario medio.
2. 2013. 3. 22 en 2014, 4. Varía entre CC.AA. Sólo se incluyen las de régimen común. En las Forales oscilaba entre el 45% y el 49%.

Fuente: OCDE

Que España recaude mucho menos que otros países sólo puede deberse a dos causas. Una, que los tipos efectivos sean más bajos. Dos, que haya más fraude. El Cuadro 3 explora los tipos impositivos nominales en algunos países de la UE. En el IRPF, España tiene uno de los tipos marginales más elevados, especialmente para aquellas CC.AA. que más han utilizado su capacidad normativa³. Sin embargo el tipo medio está en torno a un 10% por debajo de la media de la UE15. Las diferencias son algo mayores en las rentas altas que en las bajas. En términos efectivos, el IRPF es, por tanto, algo

más bajo y algo menos progresivo que el promedio de la UE15. El tipo nominal general⁴ del Impuesto de Sociedades (IS) es uno de los más altos de la UE. Está 3,5 puntos por encima del promedio de la UE15 y sólo Francia y Bélgica lo tienen más alto. Casi todos los nuevos estados miembros tienen tipos por debajo del 20%. En el IVA, el tipo normal está en la zona media de la UE. Cinco países de la UE15 tienen tipos más altos, tres lo tienen por debajo del 20% y el resto a un nivel similar a España. Todos los países rescatados tienen un tipo del 23%, dos puntos por encima del que tiene España.

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

4. LAS NECESIDADES RECAUDATORIAS

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

En el corto plazo el problema es que hay que reducir el déficit. En el pasado España ha incumplido ya todos los objetivos de déficit varias veces. El objetivo actual es reducirlo al 2,8% del PIB en el 2016. En el año 2012 el déficit (sin ayudas al sector bancario⁵) fue el 6,9% del PIB y en el 2013 tendrá una magnitud similar. Es necesario, por tanto, reducir el déficit alrededor de 4 puntos del PIB en los próximos tres años. Los márgenes de reducción del gasto son estrechos, porque como muestra el Cuadro 4 España es ya uno de los países que menos gasta de la UE. Si descontamos el gasto en ayuda bancaria, España está siete puntos por debajo del promedio de la UE. Sólo Irlanda gasta menos.

Ciertamente se podrá decir que en España se gasta mal pero no que se gasta mucho, al menos en relación a otros países.

CUADRO 4: GASTOS E INGRESOS EN LA UE, 2012

	Gasto	Ingreso		Gasto	Ingreso
Bélgica	54,8	50,8	Holanda	50,4	46,4
Dinamarca	59,6	55,5	Austria	51,2	48,7
Alemania	45,0	45,2	Portugal	47,4	41,0
Irlanda	42,1	34,6	Finlandia	56,0	53,7
Grecia	54,8	44,7	Suecia	52,0	51,3
España	47,0*/43,5	36,4	Reino Unido	48,5	42,2
Francia	56,6	51,7	EU15	50,6	46,1
Italia	50,6	47,7	EU27	49,4	45,4
Luxemburgo	43,0	42,1	<i>Fuente: Eurostat</i>		

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

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

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

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

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

En realidad, lejos de recortar aún más España debería intentar recuperar cuanto antes las prestaciones sociales pérdidas en estos años y volver relanzar las infraestructuras. El riesgo de no hacerlo es crear un país desestructurado social y económicamente.

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

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

definición, lo privado es más eficiente que lo público, pero de momento nadie lo ha probado.

Para intuir los efectos de la privatización, basta con mirar allí donde se ha privatizado de forma más amplia: las pensiones y la sanidad. En el caso de las pensiones el resultado ha sido rentabilidades muy bajas y costes de gestión muy altos. La sanidad también se ha privatizado en muchos países –por ejemplo en Inglaterra– y en Madrid y Valencia han iniciado esta gestión privada a pesar de que no hay ninguna evidencia de que la privatización reduzca costes al mismo nivel de calidad. En Inglaterra hay una sensación generalizada de que la privatización ha reducido la calidad asistencial y actualmente se está discutiendo si 3.000 muertes se deben a que a la gente se le mandaba demasiado pronto a casa. Por otro lado, en los países donde la sanidad privada es más importante (EEUU, Alemania) no está claro si la sanidad es mejor, pero seguro que no es más barata. Y no digamos si miramos a las experiencias nacionales como el Hospital de Alzira.

En cuanto a los impuestos hay quien argumenta que son una rémora para el crecimiento porque desincentivan las ofertas factoriales y la adopción de riesgos. En las versiones más extremas, la denominada *economía de oferta* popularizada por Laffer se llega a afirmar que los desincentivos son de tal magnitud que si se bajaran los impuestos se produciría una gran expansión económica y, vía ampliación de la base, incluso aumentaría la recaudación. El argumento de Laffer puede ser cierto para

tipos marginales muy próximos a uno. Pero aunque sus valedores piensan que es una Ley casi universal (para cualquier país y cualquier nivel de tipos), su validez teórica y empírica es más que dudosa. En particular, las elasticidades necesarias para que la teoría fuera cierta son tan elevadas que no son creíbles⁹. Por ejemplo, si el IRPF español se redujera en un euro, para que la recaudación no disminuyera debería inducir a los contribuyentes a trabajar tanto como para obtener 4 ó 5 euros adicionales de renta. De hecho no hay evidencias empíricas sólidas que avalen la teoría de Laffer¹⁰. Reagan y Bush, por ejemplo, realizaron recortes fiscales al amparo de las teorías de Laffer. El resultado fue que la recaudación bajó¹¹ y experimentaron unos déficits considerables.

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

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

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

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

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

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

si se desea mantener unos niveles de bienestar razonables es inevitable que la recaudación aumente.

5. LIMITACIONES DE EFICIENCIA A LA REFORMA FISCAL

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

La evidencia empírica sobre los efectos de los impuestos sobre los incentivos dista mucho de ser concluyente y aunque hay estimaciones ampliamente divergentes el consenso está más cerca de las elasticidades de respuesta

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

En el caso del capital financiero la movilidad es mayor y esto justifica desfiscalizar los rendimientos de los no residentes. En el caso del capital de los residentes intentar reducir la posible deslocalización mediante una reducción de impuestos es un ejercicio condenado al fracaso porque,

dado que hay países que prácticamente dejan exentos los rendimientos del capital de los no residentes, para que esta medida fuera efectiva sería necesario que la reducción llegara hasta prácticamente la exención. Pero eximir de tributación los rendimientos del capital socavaría la propia justificación del IRPF. Por ello se deben adoptar medidas de control¹⁶ y aceptar cualquier deslocalización resultante como el precio de la equidad.

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

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

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

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

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

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

17. Fundamentalmente asalariados dependientes

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

que dejarles que no paguen, quizá haya que dejarles que se vayan.

6. LOS OBJETIVOS DE LA REFORMA

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

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

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

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

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

- **Cualificación 1:** Muchas veces se argumenta que el sistema fiscal español es muy ineficiente. Este tipo de

afirmaciones se basan en unos supuestos efectos negativos sobre los incentivos que, como ya se ha señalado es poco probable que sean ciertos. En realidad las mayores ineficiencias del sistema fiscal, provienen precisamente las bonificaciones fiscales porque hacen que se dediquen demasiados recursos a las actividades bonificadas fiscalmente¹⁹.

- **Cualificación 2:** A veces se argumenta que es necesario simplificar el sistema fiscal. El problema es que es imposible tener un sistema fiscal justo y sencillo. Y la mayoría de las veces, las llamadas a la sencillez fiscal (impuesto de tipo único, retenciones liberatorias, etc) son sólo excusas para lograr reducciones de impuestos para las rentas altas.

7. EL FRAUDE

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

La crisis económica ha obligado al gobierno a subir los impuestos. Este sacrificio adicional ha puesto a los defraudadores en el centro de atención porque quienes pagan se sienten aún más agraviados. Para paliar esto

el gobierno ha tomado una serie de medidas contra el fraude. El comienzo ha sido poco esperanzador porque se dio una amnistía fiscal para defraudadores y, de facto, para empresas que querían repatriar beneficios ocultos en paraísos fiscales. La supuesta tributación pequeña que conlleva regularizar lo defraudado se ha convertido muchas veces en cero y los efectos recaudatorios han quedado muy lejos de las expectativas²¹. Tras esto el gobierno ha tomado una serie de medidas centradas en, por un lado, la prevención del fraude y, por otro, facilitar la actuación de los inspectores y el cobro de deudas en ejecutiva.

Estas medidas, aunque necesarias, tienen un alcance limitado. Por un lado las medidas de prevención (limitar pagos en efectivo e informar de cuentas en el extranjero) pueden ser más efectistas que efectivas. Por otro lado, el elemento clave para que se reduzca el fraude es que no sea rentable. Esto es, que el defraudador sepa que el valor esperado de defraudar es negativo. Esto implica aumentar la probabilidad de detección y la sanción (no necesariamente monetaria) en caso de ser descubierto. Y sobre esto no se han tomado ninguna medida sustantiva en España. De igual forma no se han tomado medidas que induzcan un comportamiento cooperativo por parte de los contribuyentes o disuasorio sobre los que colaboran con el fraude (algunos asesores e instituciones financieras). En realidad las actitudes ante los titulares de las cuentas descubiertas (no por administración española, sino por otros) en Liechtenstein y Suiza cuestiona seriamente la actitud ante el fraude. Esta situación sugiere que la lucha contra el fraude va camino de quedarse en

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

20. Arrazola et al (2011) sitúan el fraude en el periodo 2003-2008 entre en 20% y el 23,7%. Ruesga y Carbajo (2013) lo elevan hasta el 26,45% en el año 2011. Schneider, por su parte lo sitúa en el 18,6% en el año 2013. Ese mismo año el fraude estaba por debajo del 10% en países como Austria (7,5%), Francia (9,9%), Holanda (9,1%), Reino Unido (9,7%) y Suiza (7,1%).

21. La amnistía fiscal general afloró 40.000 millones de euros en su mayoría prescritos. Se recaudaron 1196 millones en vez de los 2500 previsto y el tipo efectivo fue del 3% en vez del 10% establecido. En la amnistía de dividendos las cosas tampoco fueron mucho mejor. Se recaudaron 88,8 millones de los 750 previstos.

buenas palabras que se difuminarán en cuanto escampe la crisis económica.

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

- A) **Voluntad Política.** Los políticos deben transmitir inequívocamente que van a implementar una política de tolerancia cero con el fraude. Algunas medidas clarificadoras sobre la nueva actitud contra el fraude serían la dotación de más medios económicos, la creación de una Policía Fiscal, la formación específica de jueces y fiscales, el seguimiento y evaluación de las políticas de lucha contra el fraude, etc.
- B) **Control del Fraude.** En la actualidad la probabilidad de detección de las rentas no retenidas es muy baja. Y debe ser prioritario aumentarla. Para ello hay varias direcciones de avance. Primero incrementar las inspecciones aumentando el número de inspectores, dotando de mayor capacidad investigadora a subinspectores y otros agentes tributarios, y desplazando personal desde la gestión a la inspección. Segundo, aumentar y mejorar la base de datos tanto fiscales (más requisitos informativos a notarios, agencias de alquiler de viviendas, bancos sobre créditos concedidos, anexo en el IRPF de operaciones significativas, etc) como en lo relativo a información de carácter extra fiscal e indicadores indirectos de riqueza. Simplemente se debe identificar a los contribuyentes cuyo nivel de vida no se corresponde con lo declarado. Tercero, elaboración de modelos fiables de estimación de defraudadores potenciales que agrupen a los contribuyentes relacionados familiar o profesionalmente. Cuarto, establecer, como en otros países, la obligación de declarar determinados de datos no fiscales (operaciones, toma de posiciones, opciones fiscales dudosas, etc) con trascendencia fiscal. Quinto, tipificar como fraude diversas conductas como la elusión, comprar bienes sin IVA, deducir gastos personales en Sociedades, etc.
- C) **Sanción.** Defraudar debe dejar de ser un ejercicio rentable para el defraudador. Para ello las sanciones directas e indirectas deben ser más altas. Esto conlleva aumentar las multas y que se apliquen en el grado más alto, revisar automáticamente todas las declaraciones no prescritas del contribuyente al que se le detecte un fraude y realizarle un seguimiento posterior especial durante al menos cinco años, crear un régimen especial de para contribuyentes defraudadores, dar publicidad a la identidad de los defraudadores (para determinados niveles de fraude), etc.
- D) **Cierre de Vías de Elusión.** Lo primero es modificar la normativa del IS para evitar que los empresarios individuales (y los pequeños e incluso medianos) lo utilicen para eludir el IS (cargando gastos personales a la empresa). Otras medidas incluyen continuar el proceso de eliminación del sistema de módulos, reformar la tributación de las SICAV y de las rentas irregulares. También se debería establecer la obligación de declarar en el IRPF las compras de bienes y servicios de gran cuantía, gravar al 45% todas las transferencias paraísos fiscales (salvo prueba de que tienen un fin productivo), y la obligatoriedad de que las auditorías tengan un apartado de riesgos fiscales.
- E) **Control de los Resultados.** La Agencia tributaria debe ser controlada por el Parlamento. Para ello se deben definir indicadores medibles de gestión y de efectividad en la lucha contra el fraude, se deben establecer objetivos anuales (de reducción del fraude y

gestión) y los resultados se deben presentar al Parlamento. El informe que presente la Agencia deberá contener una estimación de la evolución del fraude. También se debe crear una Comisión Externa de Evaluación que valore la actuación de la Agencia.

- F) **Responsabilidades Solidarias.** Muchas veces el fraude se comete con ayuda directa indirecta de otras personas o instituciones. Esto puede incluir a Instituciones Financieras o profesionales como los asesores fiscales. Es necesario que quien colabore con el fraude de cualquier forma (poniendo los instrumentos necesarios, por ejemplo) sea corresponsable del mismo.
- G) **Incentivos al Cumplimiento Voluntario.** La cooperación voluntaria de las grandes empresas con la Administración Tributaria es un elemento esencial de gestión fiscal en muchos países como Australia, el Reino Unido y Holanda. En España a pesar que ya en el 2008 se creó un Foro de Cooperación entre las Grandes Empresas y la Agencia Tributaria los avances han sido anecdóticos. Es hora de que se impulse esta cooperación. Hacienda ayudaría a las empresas a cumplir sus obligaciones tributarias y resolvería sus dudas a cambio de acceso libre y amplio a los datos contables. A las empresas que colaboren con Hacienda se le podría dar un reconocimiento público que incluso pudieran usar en su publicidad. A las que no colaboraran se les inspeccionaría con detalles y de forma regular. Otro medida importante sería regular la actividad de la asesoría fiscal y penalizar a quienes colaboran en prácticas fraudulentas.

Todas estas medidas contra el fraude son internas. Evidentemente esto no basta y es necesaria una colaboración internacional más amplia en general y de la UE en particular. La experiencia pasada no ayuda demasiado a

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

crear en la cooperación internacional. Con todo es el momento de, al menos dentro de la UE, tomar medidas para luchar contra los paraísos fiscales (empezando por los que están dentro de la UE) y reducir la elusión fiscal por parte de las multinacionales (con la connivencia de algunos estado miembro). La sección 9, detalla el tipo de medidas que serían necesarias en la UE.

8. REFORMA DEL SISTEMA FISCAL

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

8.1. IRPF

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

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

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

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

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

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

La deducción por maternidad²³ es una medida que sólo beneficia a las mujeres que trabajan (con hijos menores de tres años). Su objetivo es más estimular la participación en el mercado de trabajo de las mujeres con hijos que incrementar la maternidad²⁴. Sin embargo no están claras

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

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

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

El cuadro 5 resume el coste de algunas de las deducciones más importantes según el presupuesto de beneficios fiscales del año 2014. La deducción por planes de pensiones cuesta casi 2.200 millones de euros, equivalentes al 3% de lo que se recauda. La deducción por maternidad, 1.500 millones y las deducciones relacionadas con la vivienda (arrendamiento, alquileres y reinversión) 1800 más. Sólo estas deducciones cuestan 5500 millones, equivalentes a 0,5 puntos del PIB.

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

En el caso de las deducciones familiares habría que modificarlas haciéndolas la suma de un componente fijo más otro variable. El componente fijo debería ser algo superior

a la deducción actual. El componente variable permitiría deducir gastos extraordinarios (por ejemplo, gastos en educación obligatoria no cubiertos por la educación pública gratuita, gastos en guarderías o en personas que cuidan a dependientes) con justificación documental.

CUADRO 5: GASTOS FISCALES EN EL IRPF¹ (2014)

	Millones Eur. (B)	% de			
		Total	PIB	Recaudación ³	Rec. Potencial ⁴
Reducción general por rendimientos del trabajo	13864,9	45,5	1,3	18,9	13,4
Reducción por tributación conjunta	3609,4	11,9	0,3	4,9	3,5
Deducción por inversión en vivienda habitual ²	3570,9	11,7	0,3	4,9	3,4
Reducción por aportaciones a sistemas de previsión social	2173,8	7,1	0,2	3,0	2,1
Deducción por maternidad	1518,8	5,0	0,1	2,1	1,5
Deducción por rendimientos del trabajo o de actividades económicas	575,5	1,9	0,1	0,8	0,6
Reducción por arrendamientos de viviendas	959,0	3,1	0,1	1,3	0,9
Exención del gravamen especial sobre premios de determinadas loterías	728,8	2,4	0,1	1,0	0,7
Exención por reinversión en vivienda habitual	516,0	1,7	0,0	0,7	0,5
Exención de determinadas pensiones de invalidez	502,1	1,6	0,0	0,7	0,5
Deducción por alquiler de la vivienda habitual	336,8	1,1	0,0	0,5	0,3
Reducción por discapacidad de trabajadores activos	329,1	1,1	0,0	0,4	0,3
Exención de las indemnizaciones por despido	274,6	0,9	0,0	0,4	0,3
Especialidades de las anualidades por alimentos	254,2	0,8	0,0	0,3	0,2
Donativos	235,5	0,8	0,0	0,3	0,2
Otras	1002,5	3,3	0,1	1,4	1,0
Total*	30451,8	100,0	2,9	41,6	29,4

1. Incluye las medidas que el ministerio considera gastos fiscales aunque no otras que en función de la interpretación podrían incluirse 2. Eliminada para nuevas adquisiciones a partir del 2013 3. Recaudación presupuestada (A), B*100/A 73.196 1. 4. B*100/(A+B)

Fuente: Elaboración a partir del Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014

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

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

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

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

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

8.2. IMPUESTO DE SOCIEDADES

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

a) **Eliminar los tipos impositivos reducidos.** Si el beneficio está bien definido, no hay razón para establecer tipos diferenciados. Hacerlo llevará a ineficiencias asignativas. Por ello se deben eliminar todos los tipos reducidos, incluidos los que se aplican a empresas de dimensión reducida. A las PYMES se les debería ayudar donde el mercado falla (acceso a los mercados financieros, por ejemplo) pero no con beneficios fiscales generales. Esto no llevaría a la ruina a nadie porque sólo se pagan impuestos si los beneficios son positivos. De hecho, en muchos países

de la UE (por ejemplo Dinamarca, Alemania o Italia) las empresas de tamaño reducido tributan según el tipo general.

b) **Eliminar casi todas las bonificaciones y deducciones.** Las bonificaciones e incentivos fiscales sólo se justifican si hay alguna ineficiencia que impida que las actividades se realicen a un nivel óptimo. En el caso de las que se aplican en España, esto puede justificar las deducciones por contratar trabajadores con minusvalía²⁷ y algunos gastos en I+D+i (pero no todos). El resto son subvenciones poco efectivas (es dudoso que alguien invierta o contrate a un trabajador en una coyuntura mala sólo por un incentivo) y caras en relación a su efectividad (benefician de ellas no sólo a las inversiones o el empleo nuevo, sino también el que se hubiera producido en ausencia del incentivo).

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

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

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

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

CUADRO 6: GASTOS FISCALES EN EL IMPUESTO SOBRE SOCIEDADES¹ (2014)

	Miles Eur. (B)	% de			
		Total	PIB	Recaudación ²	Rec. Potencial ³
A. Ajustes en la base imponible	251,7	7,6	0,02	1,1	1,0
Libertad de amortización y <u>amort.</u> especiales	94,5	2,9	0,01	0,4	0,4
Dotaciones reserva inversiones en Canarias	112,6	3,4	0,01	0,5	0,4
Resto	44,7	1,3	0,00	0,2	0,2
B. Tipos reducidos	1251,6	37,8	0,12	5,6	4,9
Tipo del 25% para PYME	495,5	15,0	0,05	2,2	1,9
Reducción del tipo para PYME por mantenimiento o creación de empleo	365,8	11,1	0,03	1,6	1,4
Reducción del tipo para entidades de nueva creación	176,0	5,3	0,02	0,8	0,7
Sociedades de inversión	52,4	1,6	0,01	0,2	0,2
Resto	161,9	4,9	0,02	0,7	0,6
C. Bonificaciones en la Cuota íntegra	188,2	5,7	0,02	0,8	0,7
D. Deducciones en la cuota íntegra	1618,4	48,9	0,15	7,2	6,3
Inversión de beneficios de PYME	547,0	16,5	0,05	2,4	2,1
Saldo pendiente de incentivos a la inversión de ejercicios anteriores	339,0	10,2	0,03	1,5	1,3
Actividades de I+D+i	243,3	7,3	0,02	1,1	0,9
Reinversión de beneficios extraordinarios	174,2	5,3	0,02	0,8	0,7
Inversiones en Canarias	107,6	3,3	0,01	0,5	0,4
Resto	207,4	6,3	0,02	0,9	0,8
TOTAL	3310,0	100	0,32	14,8	12,9

1. Incluye las medidas que el ministerio considera gastos fiscales 2. Recaudación presupuestada (A), B*100/A 22.327. 3. B*100/(A+B)

Fuente: Elaboración a partir del Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014

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

- c) **Revisión sustancial de los regímenes especiales y eliminación de algunos.** Los regímenes especiales son una fuente de privilegios fiscales y, en algunos casos de vías de elusión y evasión. Por ello, deben eliminarse algunos (por lo menos, los de

sociedades de tenencia de valores extranjero, entidades de capital riesgo y sociedades de desarrollo industrial y arrendamiento de viviendas) y revisarse los demás en detalle. En esta revisión, deben endurecerse los requisitos para la consolidación de grupos y limitarse los beneficios de esta consolidación, en particular la compensación de bases entre empresas. También deben revisarse los incentivos fiscales a las empresas de dimensión reducida, manteniendo sólo los que se justifiquen por imperfecciones del mercado.

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

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

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

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

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

8.3. IVA

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

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

El Cuadro 7 explora la cuestión de la redistribución que se logra con las exenciones y los tipos bajos. Este cuadro muestra que en España, al igual que en los demás países de la EU, el efecto redistributivo de las bonificaciones en el IVA es pequeño. Por un lado, a pesar de que en el año 2009 la diferencia entre el tipo máximo y el mínimo era 12 pun-

tos³¹, la diferencia entre el tipo efectivo máximo y mínimo apenas era de 1,5 puntos. O, por ponerlo de otra forma, los pobres sólo se ahorran (en relación a un IVA de tipo único e igual recaudación) 0,7 puntos y los ricos pagaban una penalización de 0,8 puntos. Y esto es en término porcentuales porque en términos absolutos, los ricos ganaban el doble (28,4 euros por semana) que los pobres (13,9) porque había tipos reducidos.

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

CUADRO 7: EFECTOS REDISTRIBUTIVOS DE LA DIFERENCIACIÓN DE TIPOS DEL IVA, ESPAÑA (2009)

Decila ¹	Tipo Efectivo ²	Ganancia ³	Ahorro Semanal ⁴
Más pobres	7,05	-0,7	13,9
2ª decila	7,20	-0,5	15,1
3ª decila	7,29	-0,4	16,1
4ª decila	7,54	-0,2	17,8
5ª decila	7,68	0,0	18,6
6ª decila	7,72	0,0	19,4
7ª decila	7,84	0,1	20,8
8ª decila	8,00	0,3	22,1
9ª decila	8,23	0,5	24,9
Más Ricos	8,54	0,8	28,4
Promedio	7,71	0	19,7

1. La primera decila contiene al 10% más pobre de la población, la segunda decila al segundo 10% más pobre y así sucesivamente. 2. IVA pagado entre gasto en consumo 3. Variación del tipo efectivo en relación a un IVA de tipo único 4. Ahorro por semana en relación a un IVA con tipo único.

Fuente Comisión Europea (2010)

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

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

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

CUADRO 8: GASTOS FISCALES EN EL IVA (2014)

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

Recaudación presupuestada (A) 54.849. 1. $B \cdot 100/A$ 2. $B \cdot 100/(A+B)$

Fuente: elaboración a partir del Presupuestos de Gastos Fiscales del 2014

El segundo problema del IVA actual es que el esquema de gestión incluye sistemas de simplificación (régimen simplificado, recargo de equivalencia y régimen agricultura). Estos esquemas tienen como objetivo hacer más sencillo el impuesto para algunos contribuyentes. Sin embargo, en la práctica rompen la neutralidad en el mecanismo de formación de precios y además, en el caso del régimen simplificado, introducen vías de fraude³². Aunque ya se está reduciendo el ámbito de aplicación del régimen simplificado sería deseable eliminarlo porque hoy día casi cualquier productor está en situación de gestionar un IVA sin grandes costes ni problemas.

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

8.4. OTROS IMPUESTOS

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

El impuesto sobre el patrimonio fue eliminado en el 2008 y recuperado en el 2011. En teoría la recuperación es temporal. El impuesto se recuperó igual que estaba antes de su abolición con lo que mantiene sus defectos. El principal, que es un impuesto que esencialmente grava dos cosas, los inmuebles y los activos pero no grava lo que se denomina riqueza productiva. Es decir los activos que contribuyente utiliza en su negocio.

De esta forma mientras que se grava tener unas acciones de una empresa o un piso para alquilar no se grava ser dueño de una empresa. El impuesto sobre el patrimonio debería ampliarse y gravar la riqueza productiva. Se debería hacer con un mínimo exento amplio y parcialmente³³. También debería eliminarse el denominado escudo fiscal, que establece un límite conjunto al pago por IRPF y Patrimonio.

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

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

8.5. EL AUMENTO DE INGRESOS

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

9. LAS ARMONIZACIONES NECESARIAS

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

- Armonización General.** Como ha señalado la propia UE, no es necesaria una armonización generalizada de tipos o bases. Hacerlo ciertamente mejoraría la eficiencia

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

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

y reduciría el coste de las empresas. Sin embargo se perdería autonomía nacional para determinar el nivel y la estructura de los ingresos. Después de todo, ¿a qué impuestos se deberían igualar todos, a los (muy bajos) de Irlanda o a los (muy altos) de Dinamarca?

b) **Impuesto de Sociedades.** La mejor opción sería establecer una base uniforme obligatoria en todos los países y un tipo mínimo. Alternativamente se podría establecer una base común que deberían aplicar obligatoriamente todas las empresas que vendieran más de un 10% en otros países de la UE. Esta base común se repartiría en proporción a las ventas en cada país y habría libertad de tipos (con topes mínimo y máximo) para gravar la parte de base que le corresponda a cada país. Esto eliminaría la competencia fiscal y dejaría cierta autonomía a los países. Es esencial que esta base sea de aplicación obligatoria para las empresas transnacionales.

c) **Impuestos sobre las Transacciones Financieras.** Como propone la Comisión, debería extenderse a todos los países y ser un recurso propio de la UE.

d) **Paraísos Fiscales.** La UE debe emprender una lucha efectiva contra el fraude. El primer paso debe ser eliminar los paraísos y semiparaísos fiscales dentro de la UE o muy relacionados con ella y penalizar a los países de la UE cuya normativa fiscal sea benévola con los paraísos. Las transferencias a sociedades radicadas en paraísos fiscales deben estar gravadas a un tipo elevado salvo que la empresa o persona que las haga prueben que responde a un fin legítimo. También se debe presionar a los paraísos fiscales más próximos y actuar ante la OCDE para que se tome en serio la lucha contra los paraísos (cosa que ahora no hace).

e) **IRPF.** Se debe avanzar en los mecanismos de información automática sobre los rendimientos del capital. En particular, Austria, Bélgica y Luxemburgo deben entrar en este esquema. Este intercambio de información debe aplicarse además a todos los rendimientos del capital (intereses y dividendos) y todos los agentes (individuos y empresas). La Directiva del Ahorro debería ampliarse en estas direcciones.

f) **IVA.** Como ha señalado la Comisión, en el estadio actual de integración no se debe ir a un IVA origen. Se debe sin embargo establecer mecanismos de intercambio de información efectivos y rápidos que reduzcan el fraude.

h) **Ingeniería Financiera.** En la UE las empresas utilizan con gran facilidad la ingeniería financiera para eludir impuestos. Sociedades Holding, Centros financieros y muchos otros arreglos son mecanismos habituales para eludir impuestos. Es necesario que la UE acabe con estos arreglos. Para ellos bastaría hacer una directiva sobre Competencia Fiscal Perniciosa que, por un lado fuera más amplia que el Código de Conducta y, por otro, fuera vinculante legalmente.

i) **Mayoría Cualificada.** Las decisiones en materia fiscal deben tomarse por mayoría cualificada. Es la única forma para avanzar en las armonizaciones necesarias y evitar el bloqueo de los países no cooperativos.

CONCLUSIONES

En este artículo se ha constatado en primer lugar que en España es uno de los países de la UE15 donde los impuestos son más bajos. La recaudación es en torno a un 15% más baja que le promedio (equivalente a 7 puntos del PIB). Todas estas diferencias están en los impuestos y no en las cotizaciones. Más aún, que la recaudación sea tan baja no es una cuestión coyuntural, sino una tendencia histórica. La causa fundamental de estas diferencias no está en que los tipos sean bajos, sino en que hay muchas bonificaciones fiscales, abundantes vías de elusión y un amplio fraude. En realidad el margen de aumento de tipos nominales es limitado.

La posibilidad para reducir el gasto es pequeña (España es ya de los países que menos gasta de la UE15) si se desea mantener un estado del bienestar mínimamente razonable. Además no se puede creer en las recetas milagro que prometen dar lo mismo con mucho menos coste (privatización) o recaudar más con impuestos más

bajos (Laffer). Por ello si se quiere reducir el déficit, mantener el Estado del Bienestar y crear las infraestructuras necesarias, la recaudación debe aumentar tanto en el corto como en el medio y largo plazo. No es creíble que en el ahora o en futuro se puedan bajar los impuestos de forma generalizada.

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

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

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

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

El IS se deben gravar todas las empresas a los mismos tipos y eliminar las deducciones incentivadoras (salvo la de trabajadores discapacitados y algunas de I+D+i). Se debe cambiar el tratamiento de las plusvalías y adecuar la corrección de la doble imposición. Y hay que elevar a permanentes algunas de las medidas temporales adoptadas (como las limitaciones para la compensación de bases negativas) y eli-

minar muchos regímenes especiales. Se debe endurecer y revisar el régimen de grupos consolidados limitando la compensación de bases. Se debe además evitar que los pequeños y medianos empresarios usen el IS para eludir el IRPF. Debe buscarse la colaboración de las grandes empresas en la lucha contra el fraude y ser duro con quien no quiera colaborar. Se deben gravar la 45% las transferencias a paraísos fiscales (salvo prueba de buen fin).

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

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

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

REFERENCIAS

ARRAZOLA, M., DE HEVIA, J., MAULEÓN, I., Y SÁNCHEZ, R. (2011): "La economía sumergida en España". En *Dos ensayos de actualidad sobre la economía española*, FUNCAS.

AUERBACH, A., MICHAEL P., DEVEREUX, P., Y SIMPSON, H. (2010): "Taxing corporate income". En MIRRLEES, J., ADAM, S., BESLEY, T., BLUNDELL, R., BOND, S., CHOTE, R., GAMMIE, M., JOHNSON, P., MYLES G., Y POTERBA J. (eds), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

COMISIÓN EUROPEA (2001): "Company taxation in the internal market" COM (2001) 582 final

COMISIÓN EUROPEA (2010): "A retrospective evaluation of elements of the EU VAT system". Final report- TAXUD/2010/DE/328. FWC No. TAXUD/2010/CC/104

FELD, L., HECKEMEYER, P., Y HENRICH, J. (2008): FDI and taxation: a meta-study, ZEW Discussion Papers, No. 08-128

FELDSTEIN, M. (1995): "The effect of marginal tax rates on taxable income: a panel study of the 1986 tax reform act." *Journal of Political Economy* 103 (3): 551-72.

IGM Forum http://www.igmchicago.org/igm-economic-experts-panel/poll-results?SurveyID=SV_2irlrss5UC27YXi

RUESGA, S., Y CARBAJO D. (2013): "El "Tax Gap" en España, definición, estimaciones y medidas dinámicas para su reducción" mimeo

MEGHIR, C., Y PHILLIPS, D. (2010): "Labour supply and taxes" En MIRRLEES, J., ADAM, S., BESLEY, T., BLUNDELL, R., BOND, S., CHOTE, R., GAMMIE, M., JOHNSON, P., MYLES G., Y POTERBA J. (eds), *Dimensions of Tax Design: the Mirrlees Review*, Oxford University Press.

SAEZ, E., SLEMROD, J. Y GIERTZ S. (2012): "The elasticity of taxable income with respect to marginal tax rates: a critical review". *Journal of Economic Literature* 2012, 50:1, 3.

SCHNEIDER, F. (2013): "Size and development of the shadow economy of 31 European countries from 2003 to 2013" Johannes Kepler Universität Linz.

TEMPALSKI, J. (2006): "Revenue Effects of Major Tax Bills" U.S. Department of the Treasury. OTA Working Paper 81

ZUBIRI, I., SERNA, L., Y VALLEJO, M. (2010): "Bases para una reforma fiscal en la CAPV". www.parlamento.euskadi.net/irud/09/00/025942.pdf

ZUBIRI, I., SERNA, L., Y VALLEJO, M. (2011): "Un plan de lucha contra el fraude". mimeo.

ZUBIRI, I. (2012): "La reforma del sistema fiscal". Sistema: *Revista de ciencias sociales*, N° 225-226, 2012, págs. 91-116.

En el marco de la actual crisis económica, que ha afectado de una manera particularmente intensa al sector industrial, se han alzado muchas voces reclamando una mayor atención a éste, que busque recuperar la dimensión que ha perdido en los países desarrollados, no sólo durante la crisis, sino también en los años anteriores, en parte como consecuencia de la deslocalización de actividades hacia los países emergentes, un proceso no siempre inevitable.

Se esgrimen diversas razones para ello, como la capacidad de la industria de creación de empleos de mejor calidad, la obligada apuesta por un nuevo crecimiento, basado en la exportación hacia los países emergentes, la estrecha y creciente conexión entre manufacturas y servicios, que hacen mutuamente dependiente el desarrollo de ambos agregados sectoriales, o la cada vez más visible y relevante conexión entre innovación y manufacturas (Manyika y otros, 2012).

Una nueva política para la industria

RAFAEL MYRO

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

INTRODUCCIÓN

Tratando de pasar a la acción, la Comisión Europea (Comisión de la UE, 2012) ha fijado el objetivo de elevar la participación de la industria en las economías comunitarias del 16 al 20 por 100 para 2020, lo que conseguiría revertir con creces la tendencia de los años anteriores de la crisis, cuando tuvo lugar un descenso del 18,5 al 16 por 100 (entre los años 2000 y 2007).

Se trata de un objetivo muy ambicioso para un plazo temporal tan limitado, marcado además por una recuperación de la actual crisis que promete ser lenta, pues aún en el 2015 no se prevé que el crecimiento anual del PIB supere holgadamente el 1,5 por 100. Su cumplimiento, por tanto, no es fácil. Además de obligar a la Comisión a establecer una exigente agenda en un momento tan poco propicio como el actual, en el que proliferan signos de fragmentación que empañan la necesaria unidad de acción, requeriría un crecimiento de la industria más rápido que el de los servicios, algo muy difícil de conseguir, dados los excesos de capacidad visibles en algunos sectores industriales, el amplio potencial de crecimiento de algunas ramas de servicios privados y las exigencias de tiempo que requieren las medidas que podrían tener un mayor impacto (Heymann y Vetter, 2013).

Con todo, debe retenerse la esencia de este objetivo, su aspecto más positivo, que coincide con el que otros países desarrollados, comenzando por EEUU, también persiguen, que no es sino estimular el desarrollo industrial, y como consecuencia, el crecimiento económico agregado, que probablemente se ha resentido de la menor contribución de la in-

dustria, no tanto en función de su menor aportación directa cuanto indirecta.

Con ese mismo objetivo para el caso de España, en las páginas que siguen se examina primero muy brevemente la evolución de la industria española en los años de crisis. A continuación, se insiste en las razones ya aludidas para favorecer su desarrollo de forma explícita. Más adelante, se dibujan algunas líneas necesarias de actuación para una estrategia de reindustrialización. Finalmente, se destaca el papel más activo que debe corresponder a la política industrial dentro de esa estrategia.

LA INDUSTRIA ESPAÑOLA Y LA CRISIS ACTUAL

Durante la primera década del siglo XXI, La industria española, como la de otros países, debió enfrentarse a tres retos de envergadura. El primero, el rápido avance de la globalización económica, con China ejerciendo una presión competitiva elevada sobre los mercados internacionales, que se puso de relieve en el formidable ascenso de sus cuotas de exportación, hasta situarse en la primera posición del ranking mundial de países según el volumen total de comercio exterior. El segundo, la multiplicación de las redes internacionales de comercio, conforme las nuevas tecnologías permitían una creciente fragmentación de la producción a escala internacional. El tercero, la crisis económica y financiera iniciada en 2007 que ha deprimido la demanda en los principales mercados del mundo desarrollado.

Frente a los dos primeros retos, la industria española respondió razonablemente bien, creció a un ritmo comparable a las de Gran Bretaña,

Italia o Bélgica, y sólo ligeramente inferior a la de Francia, creó empleo y aumentó sus exportaciones, mostrando destacadas cifras de rentabilidad que apenas reflejaban el impacto de la mayor competencia internacional (Peltonen y otros, 2008). Además, las empresas se incorporaron activamente a las redes internacionales de producción, en particular en la fabricación de equipos mecánicos y de transporte (Córcoles, Díaz y Gandoy, 2012), donde el porcentaje de empresas filiales de multinacionales de capital extranjero es más elevado. De esta manera, puede decirse que la respuesta a la globalización y a la innovación que supusieron las TIC fue muy aceptable en términos comparados.

Pero no por ello el impacto de la globalización dejó de sentirse, en particular en ritmos de crecimiento del VAB manufacturero sensiblemente más distantes de los alcanzados por el PIB que en otras épocas anteriores. El escaso avance de la productividad del trabajo también ponía de manifiesto un excesivo apoyo de la expansión industrial en la intensidad de la mano de obra, muy abundante debido al intenso y retrasado proceso de inmigración vivido por España. De esta forma, la ausencia de una política industrial más activa se hizo notar, como también la de otra de control del crédito inmobiliario. No cabe duda que el exceso de financiación dirigida a los inmuebles tuvo un coste de oportunidad en términos del desarrollo de los sectores industriales y de servicios.

Pero ha sido la crisis actual la que ha tenido un efecto devastador sobre la industria española. Si en el período anterior a 2007, ésta sobresalió en la creación de empleo, sin experimentar globalmente un proceso de deslocalización de relieve, a diferencia de Francia o el Reino Unido (Álvarez, Myro y Vega, 2012), en los seis años de crisis ya transcurridos ha ocurrido lo contrario, de forma que en términos de valor añadido, el valor real a finales de 2012 era sensiblemente inferior al del año 2000, lo que también ha sucedido en los casos de Reino Unido, Italia

y Dinamarca, y en menor medida, de Francia y Bélgica, como muestra el Gráfico 1.



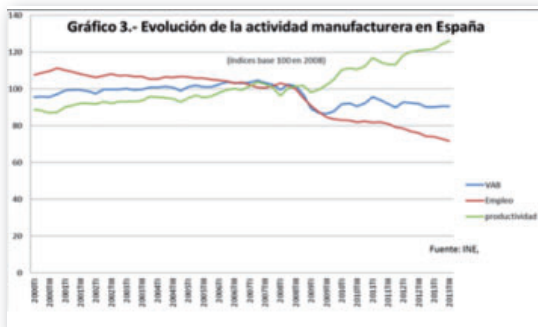
Naturalmente, esta evolución es consecuencia del desplome en la demanda nacional, porque la demanda externa ha impulsado la producción industrial a buen ritmo hasta la entrada en una nueva recesión de la UE, a final de 2012. De hecho, los sectores que mejor se han comportado han sido aquellos que tradicionalmente han mostrado una mayor competitividad en la exportación, como se desprende del Gráfico 2.



La clasificación de sectores utilizada para la confección de este gráfico se desprende del análisis de competitividad exterior contenido en Myro y otros (2013). La actividad de los sectores que en ese estudio se distinguen como "clave" en la exportación se ha mantenido mejor que la del conjunto de la industria, recuperándose pronto de shock de 2009 y superando ya desde el comienzo de 2010 el nivel de 2005. Se trata del conjunto de ramas industriales formado por alimentos, bebidas y tabaco, textil y confección, metálicas básicas, maquinaria mecánica y eléctrica, química y medicamentos. También se ha sostenido relativamente mejor la producción aquellos otros sectores no tan importantes en la exportación española, pero que han mostrado avances en sus ventajas competitivas exteriores, que ya experimentaron un menor deterioro de su producción durante 2009. Este es un grupo formado por las ramas de papel, productos metálicos, otro equipo de transporte, papel y edición y madera y corcho. Durante 2013, este grupo no ha mantenido tan viva su producción como el primero. Con un menor avance de la producción aparecen los sectores de buen comportamiento exportador pero marcados por algunas debilidades competitivas, automóvil y caucho y plásticos, donde despunta sobre todo el primero, enfrentado a un exceso de capacidad mundial, y por otra parte muy afectado por la caída de la demanda interna. En fin, los sectores de peor comportamiento son aquellos que muestran problemas de competitividad exterior, fundamentalmente, material electrónico e informático, muebles, cuero y calzado y productos de minerales no metálicos.

Como consecuencia de la disminución de la producción, el empleo industrial ha caído aún más drásticamente y la productividad del trabajo ha aumentado muy notoriamente (Gráfico 3). Este efecto se ha debido a la desaparición de los establecimientos más intensivos en mano de obra y a los esfuerzos de los supervivientes por mejorar su competitividad. La reducción del número de establecimientos ha sido elevada, según se desprende de los

datos que ofrece el Banco de España en su informe anual referido a 2011, páginas 126 a 128 (Banco de España, 2012). Las bajas empresariales alcanzaron un 14,6 por 100 sobre el total del año anterior entre los autónomos y un 7,8 por 100 en las PYME de 1 a 9 asalariados. Estos porcentajes superan la media nacional, si se descuentan los sectores de construcción, inmobiliarias y servicios financieros.



CUADRO 1.- DISMINUCIÓN DEL EMPLEO MANUFACTURERO EN LAS CCAA Miles de personas y % sobre 2008 II

	cambio 2008-2013*	% sobre 2008 II
Andalucía	-107,5	-33,0
Aragón	-47,8	-35,6
Asturias	-15,4	-22,6
Baleares	-14,9	-37,6
Canarias	-20,4	-34,6
Cantabria	-14,8	-29,0
Castilla-León	-50,1	-26,5
Castilla-La Mancha	-46,0	-30,7
Cataluña	-249,5	-32,6
Comunidad Valenciana	-123,4	-29,2
Extremadura	-12,2	-24,6
Galicia	-67,8	-30,7
Madrid	-86,4	-26,9
Murcia	-27,9	-28,5
Navarra	-14,3	-18,4
País Vasco	-60,0	-25,6
La Rioja	-6,1	-16,1
Ceuta	0,6	66,7
Mejilla	-0,1	-10,0
Total nacional	-964,1	-29,7

*Trimestre III de 2013-Trimestre II de 2008
Fuente: INE, Encuesta de Población Activa

La reducción del empleo industrial alcanza ya un 29,5 por 100, medida entre el II trimestre de 2008 y el III trimestre de 2013, último dato disponible, un total de 794 mil personas (964,1 mil según la EPA). Esta reducción se ha extendido con similar intensidad a todas las regiones españolas (Cuadro 1), con Cataluña a la cabeza de la destrucción de empleo manufacturero y La Rioja y Navarra en el extremo opuesto. A través de este proceso, las regiones españolas se han sumado a la deslocalización del tejido industrial que con anterioridad a la crisis acometieron las inglesas y francesas, que ha ido desplazando gradualmente la actividad manufacturera hacia fuera de Europa y hacia el centro de ésta, Alemania y Holanda. Pero mientras que las regiones francesas o británicas consiguieron compensar la reducción de tejido industrial con la expansión del destinado a servicios, en España no ha sido así, ya que la razón de lo ocurrido se encuentra en la crisis, y ésta ha afectado a los servicios, aunque en una medida sensiblemente menor.

Es pues clara la necesidad de una reconstrucción industrial, y, como ya se ha señalado, no sólo para España, sino también para el resto de Europa. Con carácter general pues, pero de forma más urgente para España, debe recuperarse el tejido industrial perdido durante la crisis, reforzando la competitividad de las diferentes actividades y su orientación hacia los mercados exteriores. Pero también debe recuperarse parte del tejido que las regiones europeas perdieron con anterioridad a la crisis, en una deslocalización hacia Asia, lo que de nuevo indica que no estamos ante un problema meramente español, que exige respuesta europea, aun cuando más realista y concreta que la esbozada hasta ahora.

LA NECESIDAD DE UNA INDUSTRIA FUERTE

Que los países desarrollados no pueden vivir especializándose cada vez más en la producción de servicios, ni siquiera en los más avanzados, ha sido siempre algo

bastante evidente, pero que la emergencia industrial de China y otras economías y el avance de Alemania han contribuido a dejar aún más claro. Sin que pueda establecerse una sencilla relación entre la importancia de la industria en el PIB y la tasa de crecimiento de éste, pues la elevación de esta ratio es compatible con un magro aumento del denominador, esto es del PIB, el lento avance del producto industrial parece, hoy como ayer, ralentizar el crecimiento económico, y no sólo por su efecto directo sobre la producción, sino también por sus efectos indirectos, que son de diversa índole y de gran importancia.

En primer lugar, las manufacturas constituyen un gran demandante de servicios avanzados, muchos de los cuales se producen conjuntamente con los bienes (I+D, logística, marketing, servicios empresariales), tendiendo a nublarse la distinción entre manufacturas y servicios (Baró, 2013). Entre el 30 y el 50% de los empleos del propio sector manufacturero son servicios. A esto hay que añadir la demanda directa que las manufacturas hacen de servicios externos. Para EEUU esta demanda es de un 19% del valor de la producción manufacturera. Según la información disponible no sólo para EEUU, sino también para China, esta demanda es más que compensada con otra que los servicios hacen de las manufacturas (Manyika y otros, 2012). En este mismo sentido, las estadísticas recientemente publicadas por la OCDE del comercio exterior en términos de valor añadido, muestran que más de un tercio de las exportaciones de manufacturas españolas son servicios, y que esa proporción sigue aumentando gradualmente. Cuando se tiene en cuenta este hecho, las exportaciones de servicios alcanzan el 55 por 100 del total (Moreno García-Conde y Peña, 2014). Esta misma conclusión se obtiene cuando se considera el valor de la producción de servicios incorporada no sólo directa, sino también indirectamente, a las exportaciones, que en 2009 resultó ser del 40 por 100 del total, a partir de una estimación basada en la tabla input-output (Myro y otros, 2013).

Naturalmente, esta estrecha relación entre industria y servicios hace que cada vez tenga menos sentido separar la política industrial de otras políticas microeconómicas, o dirigidas al conjunto de las empresas¹.

En segundo lugar, la industria es clave en el progreso tecnológico, y en su base, la investigación tecnológica. Las revoluciones tecnológicas se producen primariamente en el ámbito industrial, y es allí donde dejan un elevado porcentaje de sus ganancias de productividad. Piénsese en las más recientes, las TIC, o la biotecnología. Lo mismo sucederá con la nanotecnología. Por esta razón, su contribución al aumento de la productividad del trabajo y de la productividad total de los factores (PTF) duplica o triplica fácilmente su participación en el PIB y en el empleo², y en consonancia con ello, contribuyen en un porcentaje muy elevado al gasto de I+D privado de las economías situadas en la vanguardia tecnológica, más de 90 por 100 (Manyika y otros, 2012).

En tercer lugar, la industria es un sector demandante de mano de obra de alta cualificación. En realidad, como recientemente han puesto de relieve Hausmann y otros (2013), la elaboración de productos complejos y sofisticados requiere un buen acoplamiento de diferentes habilidades y cualificaciones individuales, que crean un determinado nivel de educación colectiva, de conocimientos tácitos propios de una sociedad. Este nivel se mide bien por el grado de complejidad de las exportaciones de cada país, que muestra una elevada correlación con su renta per cápita, a diferencia de los niveles educativos medios de la población, habitualmente medidos por los años medios de estudio de la población activa. La reducción del peso del tejido industrial, que ha supuesto

una reducción aún mayor del empleo industrial, como consecuencia de la elevación de la productividad, amenaza esa educación y sabidurías colectivas, y puede afectar a la capacidad de crecimiento de una economía, si los servicios que sustituyen a la industria no utilizan las habilidades y cualificaciones más difíciles de obtener, las que requieren más esfuerzo.

En cuarto lugar, la industria es clave en la exportación, y ésta a su vez, clave para el crecimiento económico, sobre todo en un mundo globalizado. En España, las exportaciones manufactureras representan más del 50 por 100 del total, o sea, el 17 por 100 del PIB.

Precisamente, el crecimiento de las economías emergentes ofrecerá cada vez mayores oportunidades para la exportación desde los países desarrollados, y por ello, para el estímulo de sus industrias, como también la relocalización de algunas actividades, dadas las limitaciones que presenta el establecimiento y la subcontratación en mercados como el chino. En efecto, en los sectores tradicionales más afectados por la deslocalización hacia China, textil, confección, cuero y calzado, juguete se está produciendo una significativa relocalización (Martínez Mora y Merino, 2014).

A estos efectos se añaden las nuevas oportunidades de desarrollo industrial creadas por recientes innovaciones, como la nanotecnología, la robotización, la impresión en tres dimensiones o la creación y transformación de grandes bases de datos en dispositivos especiales. También se añaden nuevas demandas de maquinaria para la producción de energías alternativas, la lucha contra el

cambio climático y la depuración y mejora del medio ambiente.

Pero lograr que todas estas nuevas oportunidades se materialicen en nuevas producciones, en el contexto actual de elevada competencia internacional, y de alto desempleo, exige de una estrategia industrial y de una acción política que la respalde bastante mejor definida y activa que la seguida hasta ahora, sumamente complaciente con el libre funcionamiento de los mercados.

LÍNEAS ESTRATÉGICAS PARA LA RECUPERACIÓN DE LA INDUSTRIA ESPAÑOLA

El aprovechamiento de estas nuevas oportunidades para el desarrollo de la industria debe descansar ante todo en diversas actuaciones de política económica de carácter horizontal, de alcance general, no específicamente dirigidas a la industria.

En primer lugar, la normalización de las condiciones de financiación de las empresas, lo que ante todo exige el fin del saneamiento bancario, lo que conlleva alcanzar el fondo de la recesión y detener el aumento en la morosidad de los activos de los intermediarios financieros. También exige acciones decididas del BCE, penalizando los depósitos de los bancos y con medidas excepcionales que aseguren la financiación de las empresas. Las empresas españolas se están viendo cada vez más obligadas a recurrir a la financiación procedente de los mercados exteriores, que afortunadamente vuelve a fluir con intensidad, en un implícito reconocimiento de que la recuperación económica se vislumbra ya, aunque en lejanía. Sin embargo, esta financiación es sólo accesible

1. Ver Baró, 2013, para profundizar en este asunto.

2. Baró (2013) cita datos de Eurostat que indican que la industria explica un 83,1 por 100 de la mejora de la productividad del trabajo en la zona euro, un 50,5 por 100 en la UE-27, y un 46,1 por 100 en EEUU.

a las grandes empresas, de forma que el amplio tejido de PYME sigue sometido a una implacable restricción financiera³.

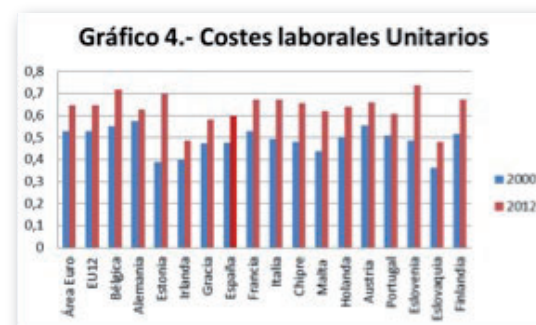
En segundo lugar, una clarificación del marco energético, que garantice energía eléctrica a precios competitivos, en lugar de propiciar su paulatino encarecimiento, pues España se sitúa en los primeros puestos en el ranking de los países europeos establecido en función del precio de la energía eléctrica.

En tercer lugar, una mayor liberalización de las actividades de servicios, sobre todo de las de uso generalizado por la industria, al mismo tiempo que se acomete una reducción de las trabas administrativas que encarecen sus prestaciones.

En cuarto lugar, un ajuste algo mayor entre salarios y productividad, en la línea en que se ha venido produciendo ya con cierta intensidad en los últimos años, aunque a través del mecanismo doloroso de cierre de establecimientos situados en el extremo inferior de la escala de productividad. Como consecuencia, los costes laborales unitarios españoles, que crecieron sensiblemente hasta 2009, se han alineado en buena medida con los de nuestros competidores. Como muestra el Gráfico 4, España no destaca por la dimensión de sus costes laborales unitarios, y en todo caso el descenso de éstos debería apoyarse cada vez más en aumentos de productividad y no en el descenso de salarios.

En cambio, España sí destaca por la magnitud de su tasa de desempleo, de forma que algún ajuste adicional de salarios es previsible y deseable, no tanto ahora, en los inicios de la recuperación, como cuando ésta se encuentre ya en marcha. Pero para que tal ajuste se produzca basta el nuevo marco de relaciones laborales creado con la re-

forma realizada en 2012. En todo caso, ésta debería ampliarse para eliminar la dualidad entre trabajadores temporales y fijos y favorecer las políticas activas. Ambos aspectos benefician la formación de los trabajadores en la empresa, clave para el desarrollo de la industria. También debería facilitarse el descuelgue de las PYME de los convenios provinciales y sectoriales, o fomentarse la realización de convenios propios.



Adicionalmente, la recuperación de la industria exige una importante transformación de su actual base productiva, de su modelo productivo si se quiere, que no sólo depende de la política industrial, cuyo papel se examinará en el siguiente epígrafe, sino también de otras políticas complementarias, y desde luego, de las propias actuaciones y estrategias de las empresas implicadas. Cuatro son las claves de esta transformación:

1. **Un aumento del tamaño medio de las empresas.** Está suficientemente demostrado que la dimensión de la empresa en la industria condiciona su productividad, su capacidad de innovación, su internacionalización comercial y productiva y el coste de su financiación, aunque con diferente intensidad según los sectores. El elevado coste que para las empresas

pequeñas supone la infraestructura mínima que requieren las estrategias formales de innovación y de internacionalización es una de las razones de este resultado. También lo son la mayor dificultad que poseen para apropiarse de los resultados de sus innovaciones y el mayor riesgo que ofrecen a quienes las financian. Estos efectos son típicos de la industria, no todos son tan claros en el ámbito de los servicios (Minondo, 2013)

Pues bien, España sobresale por tener un número muy reducido de empresas que superen los 50 empleados, y una parte apreciable de las que poseen son de capital extranjero (Eurostat, 2011; Costa y Fernández-Otheo, 2012).

2. **Un incremento del nivel de internacionalización de las empresas.** De su presencia en los mercados internacionales, sobre todo de las más pequeñas, con menores propensiones a exportar (Rodríguez, 2008). Esto no se logra automáticamente con el aumento del tamaño y con mayor innovación. Exige la adopción expresa de una estrategia de internacionalización, que busque, defina y estudie oportunidades, en el marco de una mayor conciencia de la globalización del mercado.
3. **Un importante aumento del esfuerzo en innovación.** Con un cambio radical del marco en el que se desarrolla ésta. La innovación condiciona de forma directa la competitividad interior y exterior y la capacidad de crecimiento de la industria.

Conocida es la insuficiencia comparada del esfuerzo investigador español, que se traduce en unos resultados muy parcos en términos de patentes y de exportaciones de tecnología, así como de mejoras de

3. Los primeros días de enero de 2014, con la prima de riesgo de la deuda soberana española por debajo de los 200 puntos básicos, las PYME pagan dos puntos porcentuales más de tipo de interés anual que las grandes empresas por la financiación externa.

la productividad total de los factores (Molero, 2011; Myro, 2012). También es sabido que tal insuficiencia tiene una base importante en el reducido gasto tecnológico de las empresas españolas.

Pero detrás de esta deficiencia crónica y grave de la economía española se esconde sobre todo un marco institucional muy ineficiente. Ello se desprende del contraste que ofrece el rápido ascenso del número de investigadores, a ritmos más elevados que en otros países (Gráfico 5), con la escasez de avances en el progreso técnico y en los resultados de la innovación.



4. **Apuesta paralela por algunos de los sectores más innovadores.** El aumento en el esfuerzo innovador no puede lograrse sin una apuesta por los sectores más innovadores, generadores de mayores externalidades tecnológicas, como el de biotecnología, nanotecnología o el espacial, que incorpore un ambicioso plan de atracción de inversiones extranjeras. No todas las actividades innovadoras encajan en el marco productivo español. Pero queda un amplio espacio por recorrer en la biotecnología, la nanotecnología, el automóvil, la maquinaria mecánica y la química. En todo caso, la apuesta por sectores innovadores debe construirse de la mano de aquellas empresas que abren camino, mostrándose más creativas y dinámicas. Esto es, hay que evitar que la ayuda a sectores y empresas específicas sea anti-competitiva. De otra manera, será difícil evitar que

se abra paso una idea de la política industrial exclusivamente horizontal (Vices, 2013).

5. **Finalmente, el mantenimiento y la ampliación de la capacitación y cualificación del conjunto de los trabajadores.** Mediante un sistema educativo mejorado y más complejo, que no puede limitarse a elevar el nivel medio de educación de la población. Debe conseguir aquellas cualificaciones, no sólo altas, sino también intermedias, que garantizan la reproducción y renovación de las habilidades colectivas para producir, de la capacidad para la fabricación compleja. El camino lo han marcado Austria y Alemania con su sistema de aprendizaje vocacional dual, que además reduce el desempleo de los jóvenes (Heymann y Vetter, 2013)

UNA POLÍTICA INDUSTRIAL ACTIVA

Habiendo señalado algunos elementos claves para una estrategia de recuperación de la industria española, debemos discutir ahora la capacidad de una política industrial más activa para apoyarla en cada una de las transformaciones que hemos considerado necesarias, así como las formas que debería adoptar.

En los últimos años, la política industrial ha recibido un reclamo creciente de políticos y analistas, a la luz de las experiencias exitosas de industrialización en los países asiáticos, del notable avance de la industria alemana, así como de diversos trabajos que parecen avalar la eficacia de varias de las actuaciones emprendidas en países desarrollados.

No obstante, como hasta recientemente ha predominado un notable descrédito hacia ella, no se dispone aún de muchos estudios, ni los que conocemos pueden ser muy concluyentes, toda vez que se carece de amplias y pormenorizadas bases de datos en las que apoyar el análisis, con detalle suficiente de objetivos e instrumentos, y con

homogéneas definiciones de ellos entre países, que puedan sustentar comparaciones internacionales.

En todo caso, el descrédito de la política industrial al que hemos hecho referencia es visible en la reducción de los subsidios en los principales países desarrollados durante los últimos años (Buigues y Sekkat, 2011). En España, Italia, Francia o el Reino Unido, tal reducción ha sido particularmente importante en comparación con Alemania y los países nórdicos, pero es posible que ello no sólo obedezca a un mayor desinterés por la política industrial, sino también a un cambio de modelo hacia políticas menos basadas en subsidios, de corte más anglosajón, esto es, de naturaleza más "soft", consistentes en asesoramiento, fomento de la cooperación, y difusión de las "mejores prácticas", complementadas con instituciones más propias de distritos industriales, centros tecnológicos sectoriales y viveros de empresas. Por otra parte, una importante vía de ayuda, la desgravación fiscal, no se recoge en las comparaciones, y es sabido que en España ha adquirido una relevancia fundamental, sobre todo como vía de apoyo a la internacionalización.

Un buena parte de las actuaciones realizadas en los países desarrollados se ha dirigido al estímulo del esfuerzo tecnológico, en donde se reconoce con claridad la existencia de un gran fallo de mercado. Así debe seguir siendo, pues la innovación es herramienta central del crecimiento industrial y del desarrollo tecnológico en países maduros, cercanos a la frontera tecnológica.

Esta política de innovación, de corte horizontal, y no limitada a la industria propiamente dicha, se ha abordado a través de programas tecnológicos específicos, como el de difusión de las TIC, o el actualmente impulsado de Key Enabling Technologies (KET) y de programas generales dirigidos a las PYME. En general, se constata su eficacia en el estímulo del esfuerzo tecnológico, más en el ámbito de las PYME que en el de las grandes empresas, en las que con frecuencia la financiación pública ha sustituido

a la privada (Buigues y Sekkat, 2011). Por otra parte, las estrategias descentralizadas, a través de regiones, se revelan más eficaces que las centralizadas (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011).

En lo que respecta a los instrumentos, la desgravación fiscal parece el más idóneo, sin que sin embargo sea el más utilizado en España. Pero también los subsidios son importantes, sobre todo para las PYME, más dependientes de la financiación externa, en particular aquellas ubicadas en regiones con mayores restricciones financieras, y en realidad para todas ellas en los momentos actuales de escasez crediticia.

Pero es sabido que la innovación no depende sólo de ayudas públicas pecuniarias, sino también de la creación de un marco institucional que relacione profundamente las empresas con las universidades, administre la transferencia de conocimientos, e institucionalice las relaciones entre ambas con las administraciones públicas, a través de centros de empresas y centros tecnológicos, como han hecho diversas comunidades en España, como El País Vasco, Cataluña, y Valencia, y en contra de lo que han hecho otras, como Madrid. Este es un marco más activo (menos horizontal), que se ha probado muy eficaz y que escasea en el resto de España (Cassiman, 2009).

Este marco debería garantizar un sistema innovador más eficaz, en el que resulta imprescindible un mayor protagonismo de las Administraciones Públicas. En este aspecto, como en tantos otros, España extrema lo que constituye una mala política europea, excesivamente creyente en la capacidad innovadora autónoma de las empresas privadas. El reciente trabajo de Mazzucato (2013) debería hacer reflexionar profundamente sobre este asunto. Resalta la ambición de los programas de innovación acometidos por la Administración de EEUU, y la externalidad positiva que éstos han generado para las

empresas privadas, sin las cuales, muchos de los éxitos conseguidos por ellas no habrían tenido lugar. La empresa Appel es un buen ejemplo de lo que decimos.

Aunque el apoyo a la internacionalización no figura directamente entre los grandes programas de subsidios en la mayor parte de los países, debe ocupar un espacio importante en la rúbrica de los dirigidos a las PYME, en las políticas de desgravaciones fiscales, y en las actuaciones a través de otros instrumentos de promoción, como la provisión y aval de financiación, los servicios de las embajadas y oficinas comerciales, las ferias y promociones o los programas de difusión de buenas prácticas. Así es desde luego en España, para la que los estudios disponibles avalan la eficacia de estas políticas (Myro y otros, 2013; Gil, Llorca y Requena, 2012). Los últimos análisis tienden, con todo, a destacar la importancia de la difusión de buenas prácticas (Easterly et alia, 2009)

En todo caso, la evidencia anteriormente aportada de diferencias importantes entre los sectores españoles en cuanto a su competitividad y su capacidad de exportación, asociadas a diferencias en la innovación en nuevos productos o a la calidad de ellos, indica que en absoluto debe descartarse el sector como marco de actuación, lo que no significa que los apoyos que se le ofrezcan no deban ser discriminados entre empresas. Las autoridades deben aprender que no puede hacerse una política industrial eficaz que no cuente con abundante información de las empresas, susceptible de establecer diferencias entre las capacidades de unas y otras para perseguir determinados objetivos (Altomonte et alia, 2011). La ausencia de esta información no debe ser un aval para defender una política industrial meramente horizontal, pues esta carencia puede cubrirse a través de los organismos de coordinación público-privados necesarios⁴.

Y apenas disponemos de evidencia con respecto a políticas de aumento del tamaño empresarial. El fomento de la I+D no parece garantizar el crecimiento de las PYME salvo en contextos regionales o sectoriales muy intensivos en tecnología (Ortega-Argilés y Vivarelli, 2011), lo que de nuevo lleva a dudar de aquellas políticas de carácter general, que se dirigen a todas las empresas, sin discriminación o selección. Muchas PYME apenas crecen durante largo tiempo, pues ese no es su objetivo, como tampoco lo es la innovación (Llobet, 2012).

En cambio, sí parecen favorecer el incremento del tamaño empresarial las políticas que estimulan la creación y entrada de nuevas empresas en los mercados, pues existe una relación positiva entre la dispersión de los tamaños empresariales y el tamaño medio que alcanzan las empresas en un sector (Altomonte et alia, 2011). Y también una relación positiva entre la entrada de empresas y el aumento de la productividad total de los factores (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011). La intuición sobre la que se asienta esta positiva relación es que la entrada de nuevas empresas favorece la competencia y facilita la reasignación del empleo a unidades de mayor dimensión, estableciendo diferencias claras entre las más eficaces y las menos eficaces. Esta es en realidad una perspectiva que apoya la compatibilidad entre una política industrial y una política de fomento de la competencia, un aspecto a reforzar. Por otra parte, la eficacia de los subsidios a empresas aumenta con el grado de competencia del sector, cuando se realizan políticas sectoriales (Aghion, Bulanguer y Cohen, 2011).

La importancia de la dispersión de empresas como vía de la adquisición de tamaño parece también avalada indirectamente por la literatura sobre heterogeneidad empresarial. En concreto, Helpman y Melitz (2004) muestran que la dispersión favorece el que las empresas adopten

4. Para una discusión de los problemas que plantean las políticas industriales activas, entendidas sobre todo como aquellas que promueven objetivos sectoriales, ver Vives, 2013.

estrategias de inversión en otros países, en lugar de limitarse a la exportación de sus productos. La inversión en el exterior es una estrategia sólo accesible a aquellas empresas que alcanzan los niveles más elevados de productividad.

Pero aparte de estas políticas de favorecimiento de la competencia en los mercados, el incremento del tamaño de las empresas exige también otro conjunto de medidas adicionales a las ya expuestas –no todas atribuibles a la

política industrial— entre las cuales se encuentran las siguientes:

- Mercados de capitales más extensos y accesibles a las empresas de menor dimensión.
- Mayores incentivos fiscales a las fusiones
- Fomento de empresas de capital riesgo, con participación pública

- Reducción de las regulaciones locales
- Reducción de las regulaciones favorecedoras de la PYME, que actúan como limitadoras del tamaño empresarial
- Mayor nivel educativo en el empresariado. España destaca junto con Italia por un mayor número de empresarios con los estudios que son obligatorios (Pérez y Serrano, 2013)

CONCLUSIONES

En resumen, la recuperación y reconstrucción de la industria española exige pues cambios de relieve en la naturaleza, estructura y marco competitivo de las empresas que la integran, así como en su entorno tecnológico, educativo y de promoción internacional, que pueden encontrar un apoyo importante en una política industrial más ambiciosa y amplia, más generosa en términos presupuestarios, sobre todo orientada a colectivos específicos de PYME, pero siempre guiada por objetivos de eficiencia, no de protección o subsidio (Vives, 2013).

Buscando su máxima efectividad, esta política debería ser llevada a cabo en el ámbito de las CCAA en aquellos aspectos donde la información local resulta relevante, pero debe descansar en una buena medida en actuaciones de la Administración

Central, si se quiere que sea ambiciosa, y dado que ha de mantener una estrecha relación con otras políticas, como la de promoción exterior. Así mismo, debe contar con una base institucional mayor que la disponible actualmente, susceptible de garantizar la información necesaria para seleccionar objetivos de actuación, incluidos los de ámbito sectorial, no sólo los de índole horizontal, y a los conjuntos de empresas que participarán en cada programa. No todas las PYME pueden innovar, crecer y exportar. Los centros tecnológicos, los centros y viveros de empresas, y las oficinas de transferencia de las universidades son una parte importante de esta base. También lo son las oficinas de análisis que han de recabar y ordenar la información disponible y realizar el seguimiento de las empresas.

REFERENCIAS

- Aghion, P.; J. Bulanger y E. Cohen, (2011): "Rethinking industrial policy", Bruegel, issue, 2011/04, junio.
- Aghion, P.; D. Hemous y E. Kharroubi (2011): "Cyclical fiscal policy, credit constraints and industry growth", BIS working papers, nº 340, febrero.
- Altomonte, C., G. Barba Navaretti, F. Di Mauro y G. Ottaviano (2011): "Assessing competitiveness: how firm-level data can help", *Bruegel Policy Contribution*, issue 2011/16, noviembre.
- Álvarez, M. E. y J. Vega (2012): "El patrón exportador de las manufacturas españolas; dificultades y logros recientes", *Economistas*, nº 13, pp. 48-62.
- Álvarez, M. E.; R. Myro y J. Vega (2012): "Delocation in manufacturing sectors in the EU. A regional overview", *Investigaciones Regionales*, nº 22, primavera, pp. 5-34.
- Banco de España (2012): Informe anual, 2011.
- Baró Tomás, E. (2013): "¿Desindustrialización o metamorfosis de la industria? La nueva relación entre las actividades manufactureras y terciaria", *Economía Industrial*, 387, pp. 33-47.
- Buigues, Pierre-André and Khalid Sekkat (2011) "Public subsidies to business: an international comparison", *Journal of Industry, Competition and Trade*, Springer, vol. 11(1), pp. 1-24.
- Cassiman, B. (2009). "Complementariedades en las estrategias de innovación y el vínculo con la ciencia". Centre de Recerca en Economia Internacional. Els Opuscles del CREI, nº 23.

- Comisión de la UE, (2010): "Europe 2020: a strategy for smart, sustainable and inclusive growth", Bruselas.
- Córcoles, D.; C. Díaz Mora y R. Gandoy (2012): "La participación en redes internacionales de producción: un factor de estabilidad para las exportaciones españolas" *Economistas*, nº 130, pp.83-95.
- Costa, M.T. y C.M. Fernández-Otheo (2012): La empresa y su internacionalización" en García Delgado, J.L y Myro, R. (2012): *Economía española. Una introducción*, cap. 6, pp. 103-120.
- Easterly, W.; Reshef, A. y J. Schwekenberg (2009): "The power of exports", *Policy Research Working Paper*, nº 5081, The World Bank.
- Eurostat (2011): "Key figures on European business. With a special feature in SMEs", Eurostat Pocket.
- Gil, S.; R. Llorca y F. Requena (2012): "El impacto de las oficinas regionales de promoción de las exportaciones en los márgenes intensivo y extensivo", *Economistas*, nº 130, pp. 108-114.
- Hausmann, R.; Hidalgo, C.A. y otros (2013): "The Atlas of economic complexity. Mapping paths to prosperity", Center for International Development, Harvard University.
- Helpman, E. y Meltz, M. J. y Yeaple, S.R. (2004): "Export versus FDI with heterogeneous firms", *American Economic Review*, 94(1), pp. 300-316.
- Heymann, E. y Vetter, S. (2013): "Europe's re-industrialisation: the gulf between aspiration and reality", EU Monitor, Deutsche Bank.
- Llobet, G. (2012): "Las PYMEs como motor de la innovación ¿es un mito?", Blog *Nada es Gratis*, 17/09/2012.
- Manyika, J.; Sinclair, J. Dobbs, R. y otros (2012): "Manufacturing the future: the next era of global growth and innovation", McKinsey Global Institute.
- Martínez Mora, C. y Merino, F. (2014): "El offshoring del calzado español: ¿Un camino de ida y vuelta?", XXXIX Reunión de Estudios Regionales, Oviedo.
- Mazzucato, M. (2013): "The entrepreneurial state", Anthem Press, Londres.
- Minondo, A. (2013): "Las exportaciones de servicios", XXVIII Jornadas de Alicante sobre Economía Española.
- Molero, J. (2011): Innovación y cambio tecnológico, en García Delgado, J.L. y Myro, R., *Lecciones de Economía Española*, décima edición, cap. 5, pp. 95-106.
- Moreno García-Conde, L.O. y Peña, J. (2014): "Nuevas estadísticas de comercio internacional de bienes y servicios en valor añadido: Implicaciones para España", *Información Comercial Española*, próxima publicación.
- Myro, R. (2012): La competitividad exterior de la economía española y sus determinantes, *Economistas*, nº 130, pp. 39-47.
- Myro, R. (dir.), Álvarez, E.; Fernández-Otheo, C.M., Rodríguez, D. y Vega Crespo, J. (2013): "Fortalezas competitivas y sectores clave en la exportación española", Instituto de Estudios Económicos, Madrid.
- Ortega-Argilés, R. y M. Vivarelli, (2009): "R&D in SME; a paradox?", *Small Business Economics*, DOI 10.1007.
- Peltonen, A.; Skala, M.; Santos, M. y Pula, G. (2008): "Imports and profitability in the euro area manufacturing sector. The role of emerging market economies". European Central Bank, *Working Paper Series*, nº 918.
- Pérez, F. y Serrano, L. (2013): "Capital humano y formación de directivos: situación española y estrategias de mejora", *Economía Industrial*, 387, pp. 87-107.
- Vives, X. (2013): "Globalización, crisis y política industrial", *Economía Industrial*, 387, pp. 25-31.

El éxito de un país depende fundamentalmente de la calidad de dos factores: sus instituciones y su capital humano. Desafortunadamente, en España tenemos fracasos importantes en ambos ámbitos, y es necesario resolverlos si queremos completar con éxito la transformación hacia un nuevo modelo de crecimiento y de mejora del bienestar.

Ello requiere innovar, en el sentido amplio de la palabra. Es decir, requiere difundir y adoptar prácticas innovadoras en todos los ámbitos de la sociedad y de la economía, tanto en el sector privado como en el sector público. Y, en particular, requiere innovar en nuestras instituciones, en nuestro enfoque educativo, y en nuestras políticas de apoyo a la innovación. En otras palabras, no servirá de mucho tener buenos programas de apoyo a la innovación mientras nos mantengamos a la cola del informe PISA en calidad educativa o mientras nuestras instituciones estén controladas por unas élites extractivas, tanto políticas como empresariales¹.

Construyendo una economía y sociedad más innovadoras

ALBERT BRAVO-BIOSCA

NESTA & BARCELONA GSE

Por esta razón, en primer lugar trataré brevemente algunas opciones para innovar en estos dos ámbitos –nuestras instituciones y nuestro capital humano– y, seguidamente, comentaré otras posibles medidas de apoyo a la innovación en el sector privado, basadas mayoritariamente en ejemplos implementados en el Reino Unido.

INNOVAR EN NUESTRAS INSTITUCIONES

La respuesta que se ha dado en España a la crisis actual –una combinación de austeridad, devaluación interna y reformas estructurales– es sesgada tanto en el diagnóstico como en su aplicación, y pone de manifiesto que hay margen para adoptar iniciativas innovadoras.

Por ejemplo, la austeridad, si bien es necesaria, se nos presenta como el resultado de un gasto público excesivo, cuando éste es más bajo en España que en la mayoría de países europeos. El problema es otro, gastamos mal y recaudamos poco, antes de la crisis y también durante ésta². Por ejemplo, hemos recortado la inversión pública en I+D, deshaciendo muchos de los progresos conseguidos en la última década, mientras continuamos construyendo trenes de alta velocidad de dudosa rentabilidad³. Por ello, es evidente que nos faltan nuevos mecanismos para mejorar la eficiencia del gasto público, como una agencia independiente que realice y publique análisis coste-beneficio para inversiones en infraestructura (antes de su inicio)⁴; una base de datos online con toda la contabilidad de todos los organismos públicos transacción a transacción⁵; o una red de centros de evidencia y evaluación para las

1. Acemoglu y Robinson (2012) describen con detalle el efecto pernicioso que genera tener una economía y sociedad dominadas por unas *élites extractivas*.

2. El gasto público español con respecto al PIB era 7-9 puntos porcentuales inferior a la media Europea en los años que precedieron el inicio de la crisis, situándose entre el tercio de países con menos gasto público, y todavía sigue siendo inferior a la media europea. Mientras tanto, la recaudación con respecto al PIB era 4-6 puntos porcentuales inferior en el período pre-crisis, y con la crisis llegó a ser hasta 10 puntos porcentuales más baja que la media europea (Fuente: Eurostat).

3. El contraste con el debate sobre la alta velocidad en el Reino Unido es muy instructivo. El debate sobre la conveniencia de construir la primera gran línea de alta velocidad conectando las principales ciudades inglesas con Londres ocupa portadas de periódicos, incluidos los análisis coste-beneficio (por ejemplo, una reciente portada del Financial Times detallaba como los £21.000 millones de beneficios esperados como consecuencia de la reducción en el tiempo de viaje se reducían sustancialmente una vez se consideraba la mayor facilidad para trabajar en los trenes como resultado de las tecnologías móviles).

4. La Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal creada recientemente no solo será de dudosa independencia al depender directamente del ministro, sino que su misión es solamente garantizar la estabilidad presupuestaria, y no tiene el mandato de mejorar la eficiencia del gasto público ni de evitar el despilfarro.

5. Un ejemplo es Openspending.org, una plataforma pensada para capturar y difundir cada una de las transacciones, pagos, contratos, etc de los gobiernos y organismos públicos en una base de datos abierta ("*open data*"). Abrir en tiempo real toda la contabilidad interna de la administración es algo en lo que la ley de transparencia aún se queda corta.

distintas áreas de gobierno⁶. Recaudar más exige realizar de una vez por todas la reforma fiscal que lleva años de retraso, pero también requiere una lucha efectiva contra el fraude, adoptando medidas que provoquen un rápido cambio cultural como, por ejemplo, la IRS Whistleblower Office de Estados Unidos⁷.

Asimismo, la devaluación interna puede ser necesaria para recuperar competitividad con respecto a Alemania y otras economías europeas, pero demasiado a menudo se olvida que, si bien los salarios subieron por encima la media europea desde la introducción del Euro, las rentas del trabajo con respecto al PIB cayeron significativamente durante este periodo⁸. En otras palabras, los márgenes empresariales (y también los precios) subieron más rápidamente que los salarios, por lo que la solución no puede pasar solamente por una moderación salarial, sino que requiere, al mismo tiempo, una bajada de precios⁹. Por ello, liberalizar mercados poco competitivos es necesario, pero también se podrían introducir otras medidas complementarias como, por ejemplo, crear un repositorio centralizado de precios, online y abierto¹⁰, que permita a emprendedores innovadores desarrollar aplicaciones que mejoren la transparencia de precios, reduzcan la inercia en los consumidores, e incrementen la competencia efec-

tiva. Y es que impulsar una mayor competencia es también una de las maneras más efectivas de incentivar y acelerar la difusión de prácticas innovadoras.

Éstos son solamente algunos ejemplos de las muchas iniciativas innovadoras que se podrían introducir en nuestras instituciones, y que serían un buen complemento a las grandes reformas estructurales, muchas de ellas analizadas en detalle en otros capítulos de este volumen.

La innovación genera ganadores y perdedores, y una de nuestras tragedias es que aquellos que deben liderar el proceso de mejora de nuestras instituciones serían los grandes perjudicados por estos cambios (y Europa, lamentablemente, se olvida en sus condiciones de imponer reformas de mejora institucional).

Pero lo cierto es que construir una sociedad innovadora requiere de unas instituciones que tengan voluntad de experimentar e innovar en su propio seno, abiertas a nuevas ideas (originales o copiadas de otros latitudes), ágiles y flexibles sin miedo al cambio, con visión de futuro y rendición de cuentas, y que, por encima de todo, estén al servicio de los ciudadanos y de la creación de riqueza colectiva. Generar dinámicas de cambio no es fácil, y en pocas áreas es más necesario que en la de adaptar nues-

tro capital humano a la oportunidades y demandas de una economía más innovadora.

INNOVAR EN CAPITAL HUMANO

El talento es el ingrediente principal para innovar. Asimismo, la difusión de nuevas prácticas y tecnologías depende de la capacidad del capital humano de un país para absorberlas. Y en España, aunque también hay éxitos, acumulamos varios fracasos. Aparecemos cerca de la cola en las pruebas PISA, tanto si nos fijamos en los mejores como en los peores estudiantes¹¹, así como también en las nuevas pruebas PIIAC para adultos de la OCDE¹². Asimismo, hemos sufrido un nivel de fracaso escolar que duplica la media europea, con casi un 30% de la población entre 18-24 años sin haber completado el bachillerato, una rémora que puede perdurar a lo largo de toda su vida laboral.

Las recetas para solucionar esta situación son muchas, desde diseñar reformas educativas con vocación de permanencia (es decir, con consenso), o mejorar la formación profesional con modelos duales, sin olvidarse de los llamados *soft skills*,¹³ una asignatura pendiente en nuestro país.

6. "What Works Network", la red independiente de centros de evidencia (*Evidence centres*) lanzada recientemente por el gobierno británico para compilar la evidencia empírica sobre la efectividad de distintas políticas públicas, constituye una de las iniciativas que se podría replicar, y hay muchas otras.

7. La agencia tributaria de Estados Unidos (IRS) recompensa a todos aquellos en cualquier parte del mundo que proporcionen datos sobre defraudadores fiscales con hasta un 30% de lo recaudado gracias a esa información, una medida de disuasión mucho más efectiva que incentivar a los defraudadores con una amnistía fiscal (que legalizó 40.000 millones y solo recaudó unos mil, un tipo efectivo del 3%, sin contar sus otros efectos perniciosos). Un enfoque similar al de los *länders* alemanes que compran CDs de datos a banqueros suizos, pero mucho más transparente, y además aplicable en todo el mundo sin necesidad de colaboración de las autoridades en paraísos fiscales.

8. Las rentas del trabajo con respecto al PIB durante la última década en España han estado por debajo de la media europea (EU15) y han sido más bajas que en países con modelos muy distintos, como por ejemplo Alemania, Estados Unidos, Reino Unido, Dinamarca, Italia o Francia. En 2012 las rentas del trabajo con respecto al PIB en España eran entre 5 y 10 puntos porcentuales más bajas que en estos países (Fuente: OECD).

9. Idealmente, una bajada de precios relativos en un escenario de mayor inflación a nivel europeo.

10. Por ejemplo, se podría requerir a todos los grandes distribuidores en varios sectores que proporcionaran a este repositorio todos los precios actualizados de sus productos y servicios en tiempo real.

11. Comparado con los países de nuestro entorno, hay muchos menos estudiantes con un rendimiento sobresaliente (nivel 5 y 6) y muchos más con resultados mediocres (nivel 1 o inferior).

12. Aunque el gran incremento de la población con estudios universitarios de las últimas décadas tendría que contribuir a mejorar estos resultados en el futuro.

13. Como capacidad de trabajo en equipo, liderazgo, pensamiento crítico, creatividad, actitud constructiva, habilidades comunicativas, etc.

Un ejemplo interesante es la *Education Endowment Foundation* en el Reino Unido, un fondo público de £125 millones que tiene como misión experimentar con distintos enfoques educativos y mejorar la evidencia empírica sobre su efectividad, y que en la actualidad está realizando más de 50 pruebas controladas aleatorias (RCTs) en un millar de escuelas para testar distintos métodos pedagógicos y tecnologías educativas.

Si bien otros artículos en este volumen cubren el reto de la educación con más detalle, hay dos áreas sobre las cuales conviene profundizar en este contexto: la adaptación a la revolución digital y la formación de parados para actualizar o reconvertir sus conocimientos.

UNA EDUCACIÓN ADAPTADA A LA REVOLUCIÓN DIGITAL

Estamos viviendo una auténtica revolución digital. De modo similar a lo que representó la introducción de la máquina de vapor o la electricidad (otras GPTs¹⁴), las TIC están transformando la estructura de nuestras economías, generando nuevas oportunidades para crear o reinventar modelos de negocio en muchos sectores.

Internet y las TIC no son ni serán la única fuente de innovación, pero las tecnologías digitales van a jugar un papel extremadamente importante en muchas de las futuras innovaciones en ámbitos tan variados como, por ejemplo, el sector energético (las redes eléctricas inteligentes o smart grids no se pueden entender sin las TIC), el sector automovilístico (los sensores de un coche actual ya generan millones de datos, y aún se incrementarán más con la introducción de coches sin conductor), o en

el ámbito de la salud (entre otros, la secuenciación del genoma humano y la medicina personalizada no sería posible sin los continuos avances de las TIC, y la capacidad de diagnóstico médico con algoritmos informáticos está creciendo rápidamente). Pocos sectores quedaran al margen del impacto transversal de las TIC, y aún menos en el ámbito de los servicios, que representan la mayor parte de nuestras economías.

Por todo ello es vital preparar a las nuevas generaciones para que sean capaces de adaptarse y explotar esta nueva realidad económica que las tecnologías digitales configuran. Otros países ya han tomado nota.

Por ejemplo, el Reino Unido acaba de modificar el currículum en todas las escuelas para incorporar una nueva asignatura, obligatoria desde los 5 hasta los 16 años de edad, que instruirá a los estudiantes a nivel teórico, pero también con un fuerte componente práctico, sobre los principios fundamentales de computación (como lógica, algoritmos o programación informática entre otros). Ésta asignatura sustituirá los actuales cursos de informática en las escuelas, muy poco ambiciosos y en la práctica concentrados a veces en enseñar aplicaciones como Office o diseño de páginas web.

También en el Reino Unido están apareciendo nuevas iniciativas para que los estudiantes aprendan practicando¹⁵. Raspberry Pi es un ordenador de bajo coste, del tamaño de una tarjeta de crédito, para que niños y jóvenes se inicien en el mundo de la informática —no solo como usuarios sino también como programadores— y cuyas ventas ya exceden el millón de unidades. Otro ejemplo es *Make Things Do Stuff*, una plataforma online

que pretende educar 100.000 niños y jóvenes sobre cómo utilizar los ordenadores para crear programas y construir herramientas digitales¹⁶.

Todo ello con un solo objetivo: incrementar las habilidades digitales para asegurar que las nuevas generaciones puedan aprovechar al máximo las nuevas oportunidades que la revolución digital ha generado para innovar.

UNA FORMACIÓN DE PARADOS QUE SE APROVECHE DE LA REVOLUCIÓN DIGITAL

¿Qué hacer con las generaciones que ya han alcanzado el mercado laboral, recientemente o hace ya bastantes años? Con una tasa de paro de más del 25% es difícil comprender por qué no estamos utilizando este tiempo para mejorar la formación de millones de personas.

En la actualidad en España hay casi 6 millones de parados, cuyas opciones generalmente son: salir a buscar trabajo, quedarse en casa, hacer "trabajillos", o emigrar. Desgraciadamente, con los niveles de paro actual no es particularmente útil para nadie si todos aquellos que están en el paro dedican su tiempo a perseguir el mismo número limitado de ofertas de trabajo, ya que solo genera frustración y, además, es ineficiente.

Por esta razón, nos tendríamos que asegurar que todo este tiempo (y, probablemente, no estamos hablando de meses sino desgraciadamente de años para mucha gente) no se "pierde", sino que se convierte en una oportunidad para mejorar el capital humano del país; en definitiva, en una inversión que ponga las bases para una economía más productiva de cara al futuro.

14. *General Purpose Technologies.*

15. *Learning by making.*

16. Permitiéndoles convertirse en *digital makers.*

En otros tiempos, proporcionar formación a millones de parados hubiera sido muy difícil y extremadamente caro. Sin embargo, gracias a las tecnologías digitales es perfectamente posible y además barato. Solo hace falta ver los distintos contenidos online que *EdX* (de Harvard y MIT), Coursera, Khan Academy o Code Academy ofrecen gratuitamente a cualquiera que esté interesado, por citar solo algunos ejemplos entre muchos otros MOOCs¹⁷ y herramientas de aprendizaje online que existen hoy en día.

¿Por qué no aprovechamos estos recursos? Por ejemplo, se podría desarrollar una plataforma online (o varias) que agregara distintos contenidos y conectara a los parados con estas oportunidades de aprendizaje y, al mismo tiempo, requerir a las personas que están cobrando subsidio de paro u otras ayudas que participaran en programas de formación.

En la práctica, se trataría de ofrecer una combinación de módulos de formación personalizada a la situación de cada individuo. Habilidades digitales como programación informática son sin duda una de las áreas que se debería incorporar, pero una plataforma de este tipo se podría utilizar para proporcionar formación en otras áreas donde tenemos lagunas importantes. Por ejemplo, se podrían incorporar módulos de idiomas (como de inglés o chino), otros sobre conocimientos especializados para distintos tipos de profesión, y también módulos que ayudaran a ampliar horizontes, estimular la creatividad y fomentar una actitud emprendedora (algunas *TED Talks* pueden ser una fantástica fuente de inspiración).

Medio, uno, o dos años de estudio intensivo podrían contribuir a una gran mejora del capital humano que compensara, en parte, nuestros pobres resultados en las pruebas PISA y PIIAC de la OCDE, así como el alto fracaso escolar acumulado. Sería además un tiempo mucho más bien aprovechado que estar en el paro sin hacer poco o nada; por desgracia, la alternativa más probable para millones de personas en una situación tan difícil como la actual.

Una iniciativa como ésta podría ser un elemento incluido en la reforma de las políticas activas de ocupación que, dicho sea de paso, ejemplifica de nuevo la poca agilidad, ambición e innovación de nuestras instituciones, pues 5 años después del inicio de la crisis y con un paro altísimo aún no se ha completado. Sin embargo, para evitar retrasos y dado que cada mes cuenta, esta plataforma online se podría poner en marcha de forma independiente en 3 meses —si hubiera la voluntad política de hacerlo— sin necesidad de esperar a que se complete la reforma de las políticas activas, y además sería compatible con las políticas de ajuste presupuestario dado su bajo coste¹⁸.

En resumen, deberíamos intentar hacer lo mejor posible en la difícil situación en la que nos encontramos y, dado que desafortunadamente el paro no desaparecerá de un día para el otro, hay que crear alternativas que, al menos, permitan que este tiempo sirva para mejorar el capital humano del país y su capacidad para innovar en el futuro, algo que las tecnologías digitales ya nos permiten hacer hoy.

POLÍTICAS DE APOYO A LA INNOVACIÓN EN EL SECTOR PRIVADO

El déficit de innovación en el sector privado

En España tenemos un déficit importante de innovación en el sector privado, con un impacto muy negativo en la productividad. El crecimiento de la productividad del trabajo desde 1995 en España ha sido muy inferior al de otras economías europeas. Asimismo, la productividad total de factores, que a veces se usa como indicador de innovación, experimentó tasas de crecimiento negativas durante este período.

Las causas que explican estos pobres resultados son múltiples y están interrelacionadas. Una de las razones principales es la dimensión empresarial. Por ejemplo, el tamaño promedio de las empresas españolas es más pequeño que el de las empresas danesas, a pesar de la diferencia que existe en cuanto a la dimensión de ambas economías. No es coincidencia que sean Grecia, Portugal, Italia y España los países europeos con menor tamaño empresarial. Esto limita las oportunidades para invertir en innovación y aprovechar las economías de escala, siendo el resultado una menor productividad de las pymes en comparación con empresas de mayor tamaño. La dimensión empresarial también limita las opciones exportadoras de una empresa, lo que hace que solo el 12% de las empresas manufactureras españolas hayan exportado en el período 2001-2011, y que nuestras exportaciones, que globalmente han resistido, estén mucho más concentradas en una minoría de empresas en comparación con otros países. Existen varias barreras al crecimiento de nuestras empresas, discutidas extensamente

17. *Massive Open Online Courses*.

18. Sería suficiente organizando un *startup weekend*, "hackathon" y/o una aceleradora (programas de 10 semanas para lanzar nuevas empresas) que invitara a emprendedores y programadores a desarrollar distintas alternativas de plataforma que conectasen a los usuarios con contenidos externos, incorporando mecanismos de asesoramiento y verificación. Después solo sería necesario seleccionar las mejores plataformas e introducirlas en versión beta, mientras se continúan introduciendo mejoras, se experimenta con distintas alternativas, y se evalúa y compara su efectividad.

en otros capítulos de este volumen. Solucionarlas es una condición necesaria para mejorar la capacidad de innovación de la economía española.

Otro posible factor que influye en la productividad de nuestra economía, y sobre el que solo se puede especular debido a la falta de datos para España, es la calidad de nuestros gestores empresariales. Una serie de estudios de la *London School of Economics* y McKinsey examinó y puntuó la gestión empresarial de una muestra de empresas de varios países, incluyendo nuestros vecinos Italia, Grecia y Portugal¹⁹. Los datos muestran que en estos países mediterráneos existe una proporción particularmente alta de empresas con gestores de baja calidad, sin que las presiones competitivas les obliguen a mejorar o a abandonar el mercado (como sí pasa en el norte de Europa o Estados Unidos). Esta serie de estudios revela también que las empresas familiares cuyos directivos actuales son los hijos y nietos de los fundadores tienen, de media, una peor puntuación en relación a su capacidad de gestión. Y, finalmente, concluyen que diferencias en la calidad de los gestores empresariales puede explicar diferencias de productividad de entre 5 y 15 puntos porcentuales entre países. Sería útil realizar un estudio de estas características en España para tener mejor información sobre la importancia de este factor, pues en última instancia son los gestores empresariales los que tienen la llave en sus manos para crear empresas más innovadoras y productivas. Si ellos no están a la altura y no hay suficiente competencia, la difusión de prácticas innovadoras se resiente.

En resumen, la dimensión empresarial y la calidad de nuestros gestores empresariales tienen un impacto en la capacidad del sector privado para generar y absorber innovaciones. Esto explica, en parte, los pobres resultados de España en las estadísticas de I+D y de número de investigadores, donde aparece en la cola de Europa (de nuevo junto con Italia, Grecia y Portugal), con el sector privado mostrando unos niveles particularmente bajos.

Sin embargo, la inversión en I+D es solo un componente en el proceso de innovación, cuya importancia depende en gran medida del sector. Es particularmente importante para innovar y crear capacidad de absorción de nuevos avances científicos en sectores como la industria de alta tecnología o el sector farmacéutico. Pero tiene un papel mucho menos importante en otros sectores, donde la capacidad de generar nuevos modelos de negocio, el diseño, o la habilidad de crear organizaciones más eficientes constituyen los factores que determinan el éxito o fracaso de los procesos de innovación. Por esto existen muchas empresas innovadoras de éxito con una inversión en I+D relativamente baja, desde Ikea o Zara, pasando por Starbucks o Easyjet. Un ejemplo paradigmático es Wal-Mart, que con su eficiente adopción de las TIC demuestra que el beneficio de las nuevas tecnologías no siempre es capturado por aquellos que las desarrollan, sino por aquellos que saben adoptarlas y sacar el máximo provecho de ellas²⁰.

Esto no significa que la inversión en I+D no sea necesaria, y todavía menos que esté justificado recortarla durante la crisis como estamos haciendo en la actualidad. Pero

es un recordatorio que la innovación es más que I+D, y que tanto las políticas como las métricas de innovación deben tenerlo en cuenta.

Como dice el dicho, "*what gets measured gets done*". El hecho que las métricas de innovación durante décadas se hayan concentrado en I+D y patentes ha derivado en políticas de innovación focalizadas principalmente en incrementar la inversión en I+D, olvidándose de otros factores importantes. Es por ello que en los últimos años se han desarrollado nuevas métricas que intentan capturar la inversión en actividades innovadoras y no solo en I+D. El enfoque que más éxito ha tenido es la medición de la inversión en activos intangibles y su contribución al crecimiento del PIB. Desarrollado inicialmente en EEUU (Corrado et al, 2005) y posteriormente en el Reino Unido (Goodridge et al, 2012), este enfoque ha sido recientemente adoptado por la OCDE como modelo para entender las fuentes de crecimiento económico en las economías avanzadas (OECD 2013).

La inversión en activos intangibles incluye muchos de los otros activos que son generalmente necesarios para adoptar, comercializar y beneficiarse de nuevas ideas. Por esto, además de la inversión en I+D, incluye también la inversión en diseño, mejoras organizativas, formación de trabajadores, software, publicidad e investigación de mercados²¹.

Los datos muestran que la inversión en I+D tan solo representa una pequeña parte de la inversión total en activos intangibles, concretamente un 14% en España en el 2010²². Incrementar la difusión de prácticas innova-

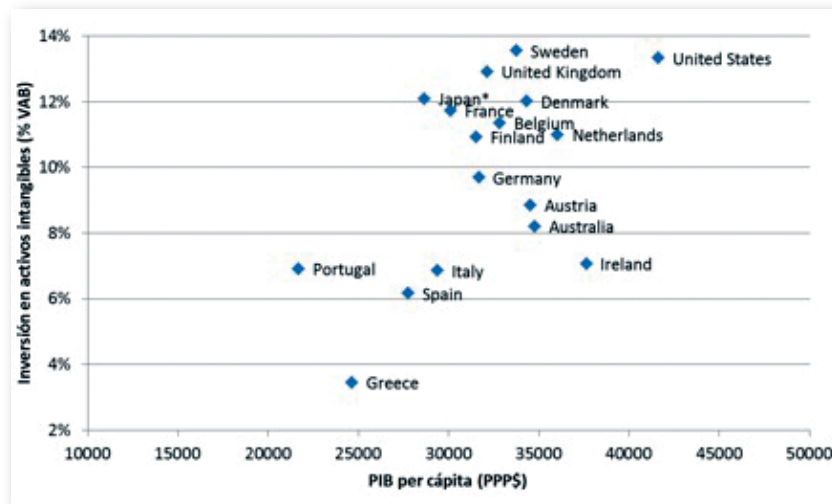
19. Bloom et al (2012).

20. Por esto, la contribución al crecimiento económico de EEUU resultante de la adopción de las TIC es tres veces más alta que la contribución de las industrias que las fabrican (Oulton 2010). En Europa (y España), los beneficios de la adopción de las TIC son menores debido a su menor penetración. Otro ámbito donde hay margen de mejora.

21. También incluye otras categorías como el desarrollo de copyright y prospecciones de minerales.

22. El porcentaje de la I+D con respecto al total de la inversión en activos intangibles en España (14%) es algo más alto que en el Reino Unido (10%) aunque más bajo que la media europea (17%). Ver Corrado et al. (2012) en www.INTAN-Invest.net para obtener los datos detallados por categoría y país.

FIGURA 1 · INVERSIÓN EN ACTIVOS INTANGIBLES Y PIB PER CÁPITA (2000-2010)



adoras requiere por ello considerar el otro 86% de inversión en activos intangibles. Éstos son particularmente importantes en el sector servicios, donde la I+D está menos presente que en la industria²³.

Como se puede observar en la Figura 1, España está en la cola de Europa, junto con Italia, Grecia y Portugal, en términos de inversión en activos intangibles en el sector privado, invirtiendo en ellos solo el 6% del VAB en la década 2000-2010²⁴, comparado con más de un 13% en países como Suecia o Estados Unidos.

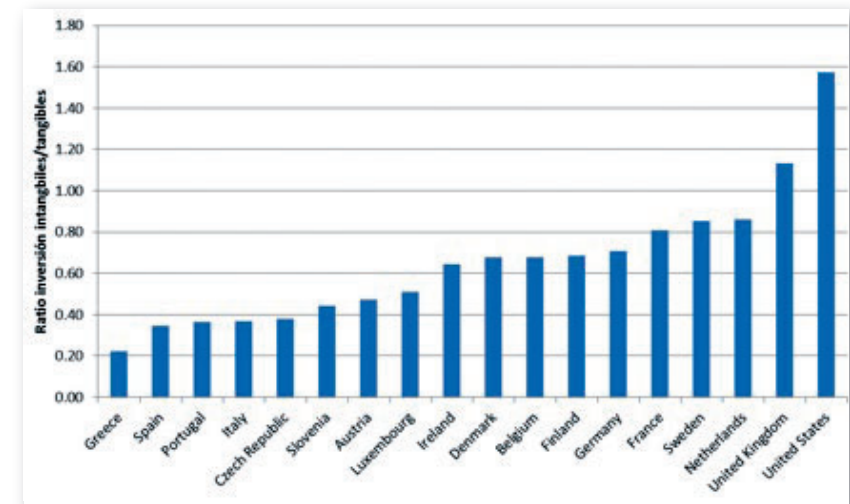
El contraste con la inversión en activos tangibles en ese mismo período es revelador (Figura 2). En países como Estados Unidos o Gran Bretaña, se invierte más en crear activos intangibles que en crear activos tangibles. En los países del sur de Europa, incluida España, la inversión

en activos intangibles es tan solo un tercio de la inversión en activos tangibles (y eso excluyendo la inversión en vivienda).

Las consecuencias son previsibles. Solo hace falta preguntarse qué es lo que hace que Apple sea la empresa con la mayor capitalización bursátil del mundo. ¿Sus edificios, sus fábricas y su maquinaria? ¿O su diseño, sus modelos de negocio, su capacidad de desarrollar e integrar tecnología, su poder de marca, su estructura organizativa y una plantilla bien formada y creativa?

Es por esto que los países con una inversión más baja en activos intangibles son también los que tienen peores indicadores de innovación así como una baja productividad.

FIGURA 2 · COMPOSICIÓN DE LA INVERSIÓN DEL SECTOR PRIVADO: RATIO INVERSIÓN EN INTANGIBLES VS. TANGIBLES (2000-2010)



La apuesta para incrementar substancialmente la inversión en activos intangibles tiene que ser liderada por nuestra clase empresarial. Aunque como se discute en la próxima sección el sector público puede ayudar, en última instancia son los empresarios los que con sus decisiones pueden revertir esta situación, pero ello requiere un cambio importante de mentalidad.

ALGUNAS IDEAS DEL MUNDO ANGLOSAJÓN PARA FAVORECER LA DIFUSIÓN DE PRÁCTICAS INNOVADORAS

Existe una larga lista de reformas que pueden contribuir a crear una economía más innovadora, si bien el impacto de todas ellas no es el mismo. Buenas instituciones y capital humano son una condición básica, seguidas de un

23. Aunque es la industria la que aun así tiene un mayor nivel de inversión en activos intangibles.

24. Valor añadido bruto (VAB) en el sector privado.

buen marco regulatorio. Avanzaremos poco mientras sigamos teniendo un marco regulatorio para empresas pensado más en el siglo XIX que en el XXI, y las reformas actuales no parecen que vayan a corregir esto²⁵. O mientras no tengamos una ley de bancarrota personal, como tienen la mayoría de países, que dé una segunda oportunidad a los emprendedores fallidos, en vez de dejarles sin activos pero con deudas como en la actualidad. Sin mencionar otras áreas como el sistema judicial o financiero, o una reforma laboral que combine flexibilidad y seguridad,²⁶ todas ellas reformas importantes y que se discuten en detalle en otros capítulos de este volumen.

El impacto de unas buenas políticas de innovación será limitado si estas reformas no se desarrollan correctamente, aunque esto no significa que no sean necesarias. Las alternativas son muchas, como deducciones fiscales, parques científicos y tecnológicos, compra pública innovadora, o premios²⁷, por mencionar algunas de ellas (aunque la evidencia empírica sobre la efectividad de cada una de estas alternativas no sea igual de consistente)²⁸.

Otro capítulo hace un repaso más completo de las políticas de innovación, así que en estas últimas páginas comentaré algunas ideas (basadas mayoritariamente en experiencias británicas) que puede ser interesante considerar, aunque no necesariamente replicar.

La primera área de reflexión gira entorno a la idea de innovación de sistemas²⁹. Las innovaciones con más impacto son normalmente aquellas que crean nuevos sistemas o sirven para reinventarlos. Las empresas más exitosas de Internet (como Google, Apple o Amazon) son aquellas que han creado nuevos sistemas o plataformas que constituyen la base donde otras empresas operan.

Sin embargo, en otros muchos ámbitos una sola empresa raramente tiene la capacidad de cambiar todo un sistema por sí sola. El éxito o fracaso de sus innovaciones está condicionado por los cambios en otras partes de un sistema. Por ejemplo, es más difícil que un fabricante de coches eléctricos tenga éxito si no existe una red de estaciones de recarga de baterías, del mismo modo que los motores de combustión necesitan de gasolineras. Aunque se trate de una innovación excelente, es probable que no se difunda, o lo haga más lentamente, si no hay

otros cambios en paralelo en el sistema. En otras palabras, en muchas ocasiones la innovación requiere combinar dinámicas de competencia y de colaboración.

Por esto, si el objetivo es innovar creando nuevos sistemas o reinventándolos (y en muchas áreas lo es o debería serlo puesto que oportunidades no faltan), es necesario coordinar los distintos actores para que esto sea posible. Sin embargo, si bien algunos actores tienen incentivos para contribuir a cambiar el sistema otros, también necesarios, pueden tener incentivos para bloquear los cambios, por ejemplo, negando de entrada que sean necesarios. Tratándose de innovación, existe también mucha incertidumbre sobre el mejor camino a seguir, y todo ello dificulta crear una visión compartida, sin la cual es difícil avanzar.

La combinación de fallos de coordinación, incertidumbre y externalidades hace que el sector público pueda jugar un papel constructivo en este ámbito (así como aplicar los mismos principios en las áreas que son de su propia competencia, donde hay también mucho margen de mejora). Una tendencia reciente es crear entornos a pequeña escala para experimentar con nuevos sistemas³⁰. Por

25. El desarrollo de la "ventanilla única" es un claro ejemplo, no solo por su lentitud sino también por el enfoque, que ni es innovador ni cambia el *default*. Se podría haber aprovechado la ley de emprendedores para diseñar desde cero un nuevo marco regulatorio para nuevas empresas, adaptado a las nuevas realidades y aprovechando los cambios tecnológicos. En otras palabras, crear una plataforma o "ventanilla" única que no solo fuera única (que no lo es), sino que además también fuera innovadora y reinventase el sistema. Eso significa que en vez de intentar encontrar la manera de incorporar todos los requisitos actuales en esta "ventanilla", se tendría que haber hecho al revés. Crear la ventanilla con los elementos más básicos y legislar que después de un período de transición no se le podrá requerir a ninguna empresa el cumplimiento de ninguna legislación o trámite que no estén incorporados de un modo efectivo en esta "ventanilla" (si no está, se puede ignorar). Una manera de forzar a repensar todo el sistema desde cero, que se podría hacer a nivel estatal o, aun mejor aunque más difícil, a nivel europeo.

26. El famoso modelo de *flexi-security*, o una versión de éste, que garantiza una prestación de paro generosa combinada, eso sí, con políticas activas exigentes, y con un coste de despido relativamente bajo que no solo dependa de la situación de la empresa sino también del ciclo económico (pues tanto las externalidades como el poder de negociación que lo justifican fluctúan a lo largo del ciclo, siempre que no fuera contraproducente), distinguiendo entre reducciones de plantilla y cambios en su composición, y no necesariamente pagando solo o principalmente al trabajador (ya que desincentiva la movilidad laboral). En otras palabras, un modelo que no desincentive a las empresas que quieren experimentar, innovar y crecer (lo que conlleva riesgos y requiere ser capaz de ajustar la plantilla si no se tiene éxito, así como flexibilidad para adaptarse a nuevas oportunidades), pero que también proteja el nivel de vida de los trabajadores aunque pierdan su empleo.

27. En concreto, los llamados *innovation-inducement prizes* o *challenge prizes*, como por ejemplo el *X-prize*.

28. Un reciente proyecto ha creado un compendio de 20 capítulos examinando la evidencia empírica sobre la efectividad de los distintos tipos de políticas de innovación, disponibles en www.innovation-policy.net (Edler et al, 2013).

29. *Systems innovation*.

30. *Conocidos típicamente como testbeds*.

ejemplo, el gobierno británico acaba de lanzar un fondo para convertir una ciudad o región inglesa en una zona piloto para coches sin conductor, para explorar sus implicaciones y preparar su difusión.

La segunda área sobre la que me gustaría incidir está ligada a la necesidad de crear un entorno que sea propicio para la actividad innovadora. Dos ingredientes generan las economías de aglomeración que llevan a muchas empresas a localizarse unas cerca de otras. El primero es una mayor disponibilidad de recursos, como capital humano, proveedores especializados o infraestructura. El segundo es la circulación de ideas y conocimiento ligada a la existencia de redes más densas. En esto, a pesar de estar en la era de Internet, las distancias siguen siendo importantes. Las ideas circulan mejor entre vecinos que entre continentes. Por esto, además de facilitar la circulación de ideas dentro una región, es importante hacer un esfuerzo para conectar con los polos globales de creación de conocimiento, en Estados Unidos pero también en economías emergentes (por ejemplo, el gobierno británico acaba de lanzar una estrategia para conectar mejor con fuentes de conocimiento de China).

Las organizaciones "intermedias", como por ejemplo los centros tecnológicos o las asociaciones empresariales, tienen un papel importante a la hora de desarrollar un entorno propicio para la innovación, tanto por su capacidad para crear recursos compartidos como para facilitar el acceso e intercambio de conocimiento. Sus actividades pueden ser varias, desde desarrollar nuevas tecnologías

hasta abrir oficinas de exportación, pasando por el desarrollo de redes de colaboración, iniciativas para mejorar la cualificación de trabajadores potenciales, infraestructuras específicas o proyectos de demostración y difusión tecnológica.

Una pregunta relevante es cuál debe ser el papel del sector público y del sector privado en estas actividades, tanto a la hora de definir las como financiarlas. Romer (1993) propuso un mecanismo que dejaba en manos del sector privado la iniciativa de ponerlas en marcha, y atribuía al Estado la responsabilidad de obligar a todas las empresas del sector a financiarlo si así lo deseaba una mayoría de ellas³¹. Esto permitía evitar el problema de los *free-riders*, empresas que se benefician de estas actividades sin contribuir a pagar su costo.

Si bien esta idea no llegó a ponerse en práctica, una versión de este modelo de colaboración público-privada podría ser útil en el contexto español, particularmente dada la alta proporción de pymes que de un modo u otro dependen de recursos externos para innovar y crecer. Por ejemplo, se podría requerir a todas las empresas que dedicaran un porcentaje específico a financiar actividades externas que beneficiaran a todo el sector o eco-sistema (en vez de solo a una empresa en particular)³². Un requisito similar al que existía hasta hace poco con las cámaras de comercio, pero con una diferencia fundamental: dando libertad a las empresas para decidir a qué organizaciones y actividades quieren que se dediquen estos fondos. Esto evita los incentivos de *free-riding*, garantiza que estas

actividades respondan a las necesidades de las empresas (en vez de depender del político o funcionario de turno, o de las presiones de los lobbies mejor conectados), e introduce competencia entre organizaciones, lo cual no solo genera un nivel de exigencia mayor para sus ejecutores, sino que también promueve la innovación, ya que incentiva la aparición de nuevos modelos e iniciativas³³ y elimina las barreras de entrada a nuevas organizaciones.

La tercera y última área que quisiera comentar son los programas específicos de difusión de nuevas tecnologías, así como de mejores prácticas de gestión empresarial (que no deja de ser una tecnología también, al menos en el sentido amplio del término). Además de implementar medidas ya más conocidas, como favorecer la movilidad de doctores entre universidad y empresa (uno de los canales más efectivos para incrementar la colaboración), poner en marcha una nueva red de centros tecnológicos³⁴, o crear modelos estandarizados de contratos de transferencia tecnológica (que reducen significativamente los costes de transacción), el Reino Unido ha lanzado una serie de programas cuyo objetivo es incentivar que las pymes conecten con universidades y asesores externos.

Innovation Vouchers da "vales" a pymes para que compren servicios de consultoría a universidades y otras fuentes de conocimiento, con la idea que se conozcan y se creen relaciones que después perduren en el tiempo³⁵. *Growth vouchers* sigue un modelo similar, pero en este

31. Romer (1993) bautizó esta idea como *self-organizing industry investment boards*.

32. Por ejemplo, dos empresas en sectores distintos podrían decidir dedicar parte de su contribución a financiar un centro tecnológico que desarrolle aplicaciones para nuevos materiales como el grafeno y, el resto, a iniciativas específicas de su sector (si bien los límites sectoriales son cada vez más difusos) o de su región.

33. A veces descrito como *innovations in innovation*.

34. *Catapult Centres*.

35. Una programa basado en la idea de *nudging*, pero aplicado a las empresas.

caso los "vales" son para comprar servicios de asesoría empresarial. *Growth Accelerator* es otro programa que proporciona servicios de consultoría³⁶ pero solo selectivamente, ya que está restringido a empresas con "alto" potencial de crecimiento y exige que éstas cubran parte del coste del programa.

Si bien estos programas son interesantes, el elemento que quisiera destacar es el modelo experimental seguido en algunos de ellos. Para tener éxito, una cultura de experimentación e innovación requiere una buena evaluación y rendición de cuentas. Por esto, todos estos programas incorporan una rigurosa estrategia de evaluación, con grupo de control y buen plan de recolección de datos. Por ejemplo, algunos usan pruebas controladas

aleatorias (RCTs), que utilizan una lotería para crear el grupo de control y obtener estimadores sin sesgo del verdadero impacto de estos programas. Esto supone un salto adelante en comparación con la mayoría de evaluaciones en estos ámbitos, que generalmente son poco más que encuestas de satisfacción, sin un grupo de control mínimamente creíble y a veces solo pensadas *ex post*, una vez el programa ya se ha completado.

El uso de los RCTs es común en distintos ámbitos de las políticas públicas, como salud, educación o políticas sociales (lamentablemente más en otros países que en España), pero su uso para evaluar programas de apoyo a la innovación, la emprendeduría y el crecimiento es mucho más limitado³⁷. Por esto en la actualidad existe una nueva

iniciativa global que tiene como objetivo cambiar esta situación, desarrollando programas piloto a pequeña escala y evaluándolos con RCTs. Un enfoque más inteligente, barato y efectivo que el procedimiento más habitual, que consiste en introducir grandes programas sin haberlos probado antes³⁸.

En conclusión, no existe una receta mágica para completar la transformación hacia un nuevo modelo productivo basado en la innovación. Pero los ingredientes principales no son un secreto: mejorar la calidad de nuestras instituciones, incrementar nuestro capital humano, y fomentar una cultura de la experimentación en la empresa, la escuela y el sector público.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, D. y ROBINSON, S. (2012): *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York, Random House.

BAKHSHI, H., EDWARDS, J., ROPER, S., SCULLY, J., SHAW, D., MORLEY, L. y RATHBONE, N. (2013): *Creative Credits: A randomized controlled industrial policy experiment*. Nesta Research Report. London, Nesta.

BLOOM, N., GENAKOS, C., SADUN, R. y VAN REENEN, J. (2012): "Management Practices across Firms and Countries". NBER Working Paper No. 17850.

CORRADO, C., HASKEL, J., JONA-LASINIO, C., y IOMMI, M. (2012): "Intangible Capital and Growth in Advanced Economies: Measurement Methods and Comparative Results" available at www.INTAN-Invest.net.

CORRADO, C., HULTEN, C. y SICHEL, D. (2005): "Measuring Capital and Technology: An Expanded Framework." en CORRADO, C., HALTIWANGER, J., y SICHEL, D. *Measuring Capital in the New Economy*, Vol. 65. Chicago, The University of Chicago Press.

EDLER J., CUNNINGHAM, P., GÖK, A. y SHAPIRA, P. (2013): "Impacts of innovation policy: synthesis and conclusion". Nesta Working Paper 13/21.

GOODRIDGE, P., HASKEL, J., y WALLIS, G., (2012): "UK Innovation Index: Productivity and Growth in UK Industries". Nesta Working Paper 12/09.

OECD (2013): *Supporting Investment in Knowledge Capital, Investment and Innovation*. Paris, OECD.

OULTON, N. (2010): "Long Term Implications of the ICT Revolution: Applying the Lessons of Growth Theory and Growth Accounting". CEP Discussion Paper No. 1027.

ROMER, P. (1993): "Implementing a National Technology Strategy with Self-Organizing Industry Investment Boards". Brookings Papers on Economic Activity, Microeconomics 2.

36. Para ser más precisos, distintos tipos de *coaching* y asesoría para los directivos de las empresas.

37. Para un ejemplo, ver Bakhshi et al (2013).

38. Para más información, ver www.nesta.org.uk/project/experiments-innovation-entrepreneurship-and-growth.

En este artículo se analiza el gasto social en Cataluña y España para el período 2003-2011, examinando tanto la evolución de las principales magnitudes a precios corrientes, como el gasto el gasto por habitante a precios constantes de 2005. Se observa una evolución creciente desde 2003 hasta 2009, y un claro cambio de tendencia a partir de entonces, con un acusado descenso en sólo dos años, entre 2009 y 2011, sobre todo en las cifras de gasto por habitante en sanidad, educación y desempleo. Las trayectorias de España y Cataluña son similares, aunque se señalan algunas diferencias en la evolución de las diferentes partidas. También se observa que, en España y, especialmente en Cataluña, el porcentaje del PIB destinado a gasto social está lejos de la media de los países de la UE-15. Asimismo, se realiza un breve repaso de las ideas filosóficas acerca del concepto de justicia y equidad, constatándose el mayor peso dado a la responsabilidad individual por la filosofía moral moderna y se comentan viejos y nuevos desafíos a los que se enfrenta el Estado del Bienestar.

Contexto para una mirada nueva al Estado del Bienestar

SAMUEL CALONGE · MARISOL RODRÍGUEZ

UNIVERSITAT DE BARCELONA

1. INTRODUCCIÓN

Algunos de los rasgos institucionales que caracterizan a las sociedades occidentales, y en especial las europeas, se asocian a lo que genéricamente conocemos como Estado del Bienestar, que consiste, fundamentalmente, en la asunción de responsabilidad por parte del Estado en el devenir (bien estar) de los individuos.

Hay bastante consenso en situar el nacimiento del Estado del Bienestar alrededor de 1945, en los años inmediatamente posteriores a la II Guerra Mundial. En esa época se dio una extraordinaria confluencia de ideas económicas y políticas que facilitaron la creación (y financiación) de todos los programas de gasto social que configuran el Estado del Bienestar (Castells, 1986). Por un lado, la derrota del totalitarismo nazi y el triunfo de la democracia de los grandes partidos de masas —acompañados de unos sindicatos fuertes. Un segundo elemento coadyuvante fue el sentimiento de solidaridad que generó la contienda y la forja de un amplio consenso sobre las ideas de progreso e igualdad. Por otra parte, la existencia de un modelo comunista alternativo suponía una competencia que, si más no, por pragmatismo y conveniencia, empujaba hacia un gran pacto social. Todos estos factores se vieron perfectamente acompañados en el ámbito de las doctrinas económicas por el predominio ejercido por las teorías keynesianas. No sólo se reconocía y aceptaba el papel del gasto público como sostén de la demanda agregada e impacto multiplicador sobre la renta, sino también como instrumento primordial de redistribución de la renta y reducción de desigualdades. Tanto es así, que la combinación de crecimiento y redistribución se convirtieron en las señas de identidad de un modelo de desarrollo sin-

gularmente europeo. Una productividad creciente y una demografía favorable también explicarían algunos de los rasgos más notorios de las reglas del juego que se establecieron en aquel momento: universalismo, regulación protectora del mercado laboral, sistema de pensiones basado en un mecanismo de reparto, gratuidad o quasi-gratuidad de muchos servicios, etc.

El tiempo transcurrido, los cambios en las circunstancias económicas, la transformación de las ideas, la irrupción de la globalización y el propio deterioro de las principales instituciones políticas (partidos y sindicatos) que inicialmente propiciaron la creación del Estado del Bienestar son algunas de las razones que justifican una nueva mirada al mismo. En este artículo revisaremos algunos de estos elementos; en concreto, haremos un breve repaso de la evolución de las ideas filosóficas acerca del concepto de justicia y equidad y constataremos el mayor peso dado a la responsabilidad individual por la filosofía moral moderna. A continuación prestaremos atención a las cifras de gasto social en los últimos años en Cataluña, España y los países europeos del grupo EU-15, en las que se observa una evolución creciente desde 2003 hasta 2009, y un claro cambio de tendencia a partir de entonces, con un acusado descenso en sólo dos años, entre 2009 y 2011. Finalmente, trataremos de ver hasta qué punto los desafíos que enfrenta actualmente el Estado del Bienestar son totalmente nuevos o ya en el pasado se planteaban algunas de las preguntas que ahora nos hacemos. Concluimos con un breve apartado final.

Contexto para
una mirada
nueva
al Estado del
BienestarSAMUEL CALONGE
MARISOL RODRÍGUEZ

2. EL DIFÍCIL EQUILIBRIO ENTRE RESPONSABILIDAD SOCIAL Y RESPONSABILIDAD INDIVIDUAL

En economía, el concepto de equidad remite a la teoría de la justicia distributiva, es decir, cómo una sociedad o grupo debería de asignar su producto escaso entre diferentes individuos con diferentes necesidades, méritos o derechos sobre el mismo. Puesto que la definición de cualquiera de estos tres términos es en sí misma difícil y controvertida, no es de extrañar que la noción de equidad y lo que es justo e injusto no haya logrado el consenso que sí han alcanzado otros conceptos económicos, como por ejemplo el de eficiencia.

Algunos de los principios distributivos que han gozado de mayor popularidad son el "principio de la diferencia" de Rawls y varios otros principios que podríamos englobar bajo la noción de igualdad de oportunidades. El "principio de la diferencia" de Rawls pone énfasis en la condición de aquellos individuos de la sociedad que están peor y propugna la distribución de la renta y la riqueza (además de otros bienes que él llamó "primarios") de manera que se minimice la peor de las alternativas que pueden ocurrir. Así, en un mundo en el que existieran personas altas y personas enanas, la aplicación de este criterio, y la regla del "maximin" que lo acompaña, exigiría que las políticas se dirigieran a conseguir que los enanos fuesen lo más altos posible. A pesar de que la regla del "maximin" introduzca la aversión a la desigualdad y parezca conducir directamente a la reclamación de distribuciones igualitarias, el propio Rawls advierte que bajo el mismo se pueden albergar grandes desigualdades, pues se puede cumplir el requisito de que la equidad mejore si mejora la situación de los que están peor, pero ello no impide que la situación de los más favorecidos mejore aún más. Esta situación de "desigualdad justa" a la Rawls sería deseable porque posiblemente los pobres estarán mejor en una sociedad que permita ciertas desigualdades que en una que se empeñe en redistribuir

por igual. En la primera los más aptos, los más hábiles, los más emprendedores tendrán un aliciente a trabajar y producir más (con lo que habrá más para repartir) mientras que la segunda menoscaba los incentivos al trabajo duro, de modo que la sociedad en su conjunto se empobrece, el producto se reduce y todos, incluidos los pobres, estarán peor. Visto desde este punto de vista, el clamor actual por el incremento de las desigualdades, atribuible sobre todo a las exorbitantes ganancias del 1% más rico de la población, no sería juzgado tan negativamente si no fuera porque al mismo tiempo los más pobres se han empobrecido aún más –al menos, en algunos países.

La defensa del principio de igualdad de oportunidades se basa en la bondad del mecanismo de reparto y justifica la equidad del resultado aduciendo que surge de un proceso equitativo por el cual se intenta asegurar que todos entran en la competición (de la vida) con igualdad de oportunidades. En sus versiones más modernas, bajo este principio subyace una tensión entre dos ideales: el de igualdad y el de libertad. O dicho de otra manera, entre la responsabilidad social y la responsabilidad individual. Son varios los filósofos morales de finales del siglo XX que han escrito sobre el tema de la justicia y la equidad en estos términos. Todos ellos abogan por igualar los "recursos" (Dworkin, 1981), las "oportunidades" (Roemer, 1998) o las "capacidades básicas" (Sen, 1980), que no son sino inputs para una vida fructífera (las capacidades básicas se han de entender como aquello que confiere libertad a los individuos para elegir entre diferentes modos de vida, dice Sen). Pero en última instancia, los individuos son los responsables de transformar dichos inputs en esa vida fructífera.

Hay que decir que el principio de igualdad de oportunidades así entendido tiene un significado mucho más radical que la mera igualdad de oportunidad formal de acceso a algo (no discriminación); implica compensar a los individuos por aquellas circunstancias o hechos moralmente arbitrarios (azar, genética, etc.) que les colocan

en condiciones desventajosas de partida. Por tanto, la idea es igualar –mediante la acción pública– aquellas circunstancias que caen fuera del control del individuo y no pueden ser atribuidas a su esfuerzo personal; pero más allá de ello, hay que dejar que los individuos alcancen una posición u otra en la sociedad a través de sus elecciones libres y voluntarias. Por consiguiente, ante la disyuntiva de qué igualar, si los resultados (*outcomes*) o las oportunidades, aquí se coloca el acento en las oportunidades, y con ello se pone también énfasis en la responsabilidad individual: "ayudar al que se ayuda". Naturalmente, la cuestión más difícil en todos estos criterios normativos es decidir cuáles son esas circunstancias que no son responsabilidad del individuo y que habría que igualar. Y el lado más negativo del énfasis en la responsabilidad individual es la disminución del Estado del Bienestar.

De acuerdo con esta evolución hacia una mayor responsabilización del individuo, los mecanismos para decidir quién accede a qué y en qué cuantía también han variado. En muchos servicios se ha pasado del simple derecho o la pura comprobación de los recursos (*means-testing*) a la adopción de mecanismos de copago o transferencias monetarias condicionadas (*conditional cash transfers*). En ambos casos lo que se busca es la modificación de algún comportamiento del individuo.

3. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL GASTO PÚBLICO SOCIAL: PROTECCIÓN SOCIAL Y EDUCACIÓN.

Esta sección recoge la evolución del gasto público social durante los años 2003-2011, que es el período de tiempo para el cual disponemos de información completa y comparable entre países. Las principales fuentes de información son Eurostat, el Idescat y el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte.

Contexto para
una mirada
nueva
al Estado del
Bienestar

SAMUEL CALONGE
MARISOL RODRÍGUEZ

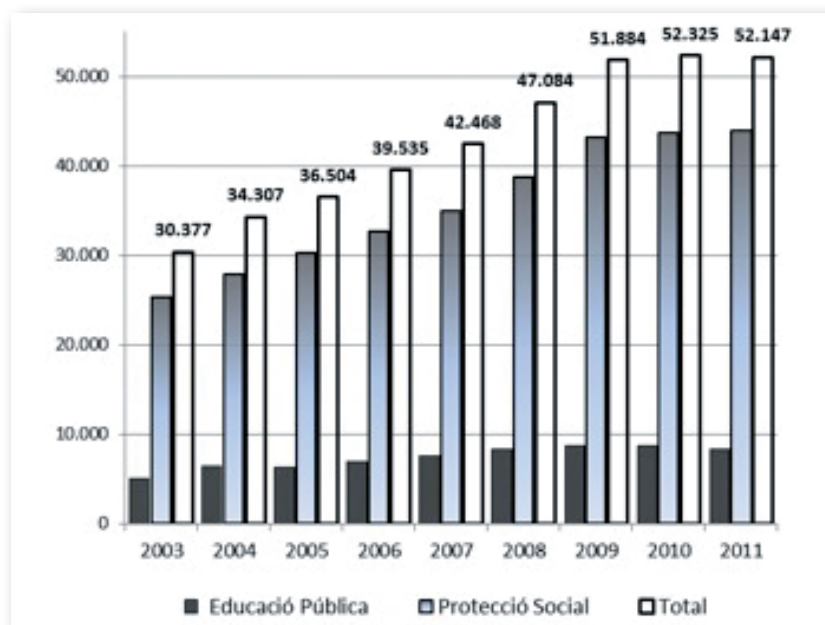
Desglosamos el gasto social en dos categorías. Primero, el que las estadísticas internacionales denominan gasto en protección social, que comprende sanidad, dependencia, pensiones, desempleo, ayudas a las familias, vivienda y exclusión social. A este gasto le hemos sumado el gasto público en educación¹ pues, por convenio, el Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS) no lo incluye, a pesar de que su naturaleza de gasto social nos parece indudable.

Los gráficos 1 y 2 muestran la cuantía, a precios corrientes, del gasto en protección social, en educación y el

gasto social total, durante el período 2003-2011 para Cataluña y España. Tanto en Cataluña como en España, es notorio el aumento sostenido del gasto en las tres categorías representadas hasta el año 2009 (año en el que, recordemos, el PIB cayó un 3,9%); en 2010 se produce un frenazo (pero la variación aún es positiva) y en 2011 el gasto cae ligeramente. A lo largo de esos nueve años el gasto en protección social creció un 73,2% en Cataluña y un 71,9% en España (las tasas de variación anual media fueron 7,1% y 7,0%, respectivamente). Por su parte, el gasto total aumentó un 71,7% en Cataluña,

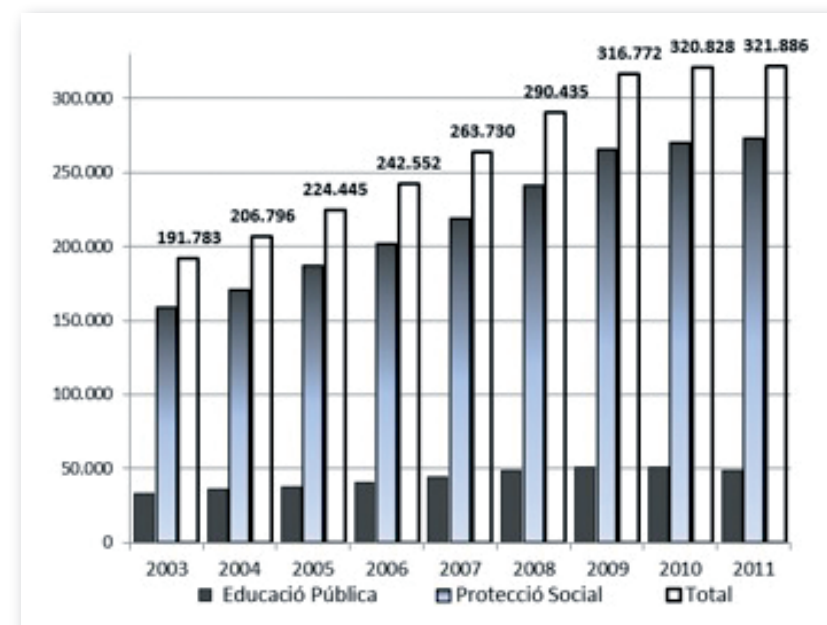
y un 67,8% en España (tasas de variación media igual a 7,0% y 6,7%, respectivamente). La mayor diferencia entre Cataluña y España se da en el avance del gasto en educación, que creció en Cataluña un 64,2% entre 2003 y 2011, mientras que en España el aumento fue del 48,3% (tasas de variación de 6,4% y 5,1%). Estas cifras, comparadas con la variación anual media del PIB (3,5% en Cataluña y 3,7% en España), ponen de manifiesto que el gasto social creció por encima del crecimiento de la economía durante el conjunto del período. Aunque existe alguna evidencia de que en los dos años siguientes,

GRÀFIC 1. CATALUNYA: DESPESA SOCIAL EN EDUCACIÓ, PROTECCIÓ SOCIAL I TOTAL (MILIONS d'€).



Font: Eurostat, Idescat i elaboració pròpia.

GRÀFIC 2. ESPANYA: DESPESA SOCIAL EN EDUCACIÓ, PROTECCIÓ SOCIAL I TOTAL (MILIONS d'€).



Font: Eurostat, Idescat i elaboració pròpia.

1. Las cifras del gasto en protección social se han obtenido directamente de las estadísticas SEEPROS (Eurostat, Idescat). Las magnitudes relativas al gasto público en educación se han obtenido de las estadísticas del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, que contienen las cifras (presupuestos liquidados) correspondientes al total de España y CC.AA. Con objeto de hacer comparables las magnitudes relativas a España y Cataluña, se han tenido en cuenta los siguientes ajustes: eliminación del gasto en educación privada universitaria e imputación a Cataluña de un porcentaje de cotizaciones sociales y de la propia estructura del MECD teniendo en cuenta el peso relativo del gasto público en educación de Cataluña con respecto al total de las CC.AA.

2012-2013, se han producido recortes importantes en algunas partidas –por ejemplo, en educación– las fuentes que estamos usando aún no los recogen.

Finalmente, destacamos que el peso del gasto social de Cataluña respecto del conjunto de España fue durante casi todos estos años del orden del 17%, porcentaje similar al peso de su población, pero inferior al peso del PIB catalán sobre el español: un 19,7% aproximadamente.

Descomposición del gasto social

Los gráficos 3 y 4 proporcionan una estimación del gasto social por habitante a precios constantes durante el periodo 2003-2011 (año base=2005), reflejando así el consumo de servicios sociales en términos brutos (sin

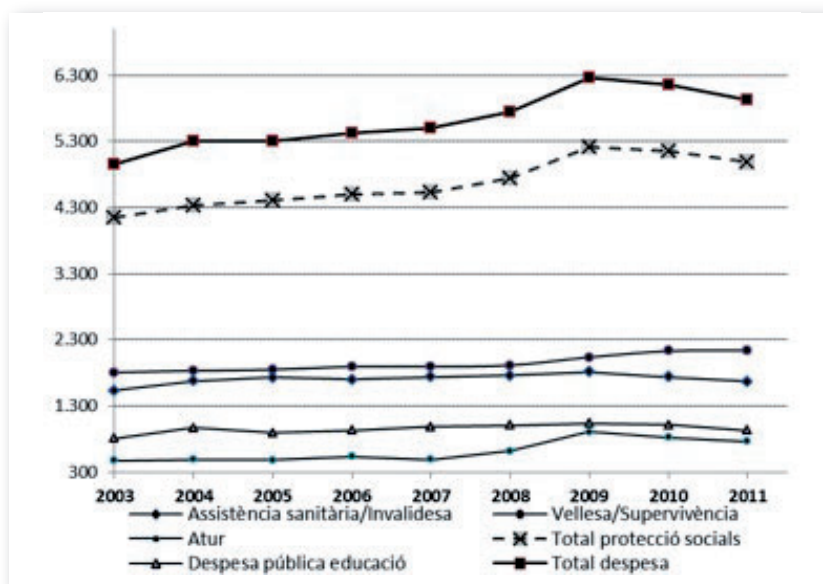
descontar los impuestos pagados) que realiza un individuo representativo de cada economía. Se refleja solamente la evolución de las principales partidas: sanidad/invalidez, educación, pensiones/supervivencia, desempleo y los dos agregados: gasto total en protección social y gasto social total (incluida la educación).

Si nos fijamos en Cataluña, se observa que el gasto social total por habitante tiene una evolución temporal creciente hasta 2009, año en que se produce un máximo para cinco de los seis epígrafes considerados: el gasto en sanidad/invalidez, en educación, en desempleo y en los dos agregados. Sólo el gasto en pensiones mantiene su crecimiento hasta el año 2011. De hecho, entre 2009 y 2011 el gasto en pensiones/supervivencia aumenta un 5,1%. Sin embargo, en esos mismos dos años el gasto en sanidad/invalidez baja un 8,0%; el gasto en educación

disminuye un 10,2%; y el gasto en prestaciones por desempleo cae un llamativo (teniendo en cuenta la persistencia del paro) 16,1%. En cuanto a los agregados, el conjunto del gasto en protección social desciende un 4,4% y el gasto social total un 5,4%. Recordemos que todo ello es en euros constantes de 2005.

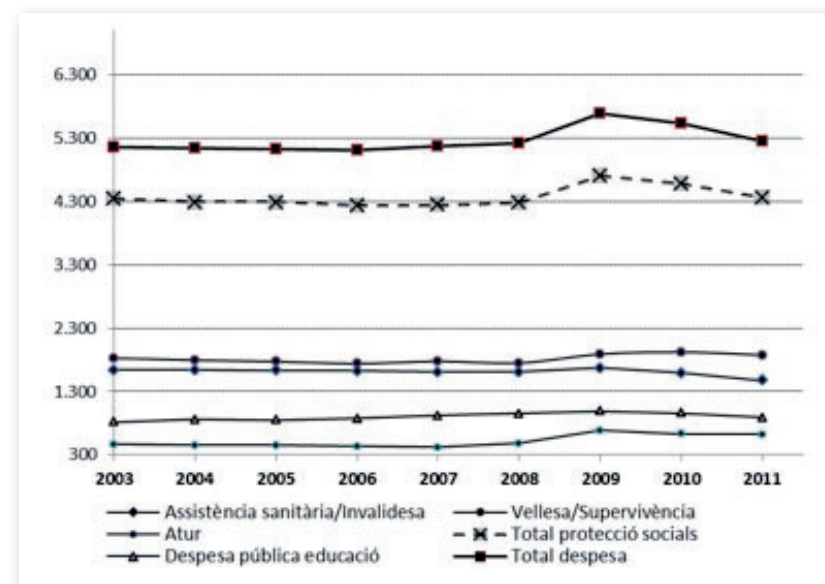
En el caso de España, las tendencias son prácticamente iguales, sobre todo por lo que se refiere a alcanzar su máximo en el año 2009. La principal divergencia se produce en el gasto en pensiones/supervivencia, que en el conjunto de España cae un 0,8% entre 2009 y 2011, en lugar de seguir creciendo como en el caso de Cataluña. En cuanto a la magnitud de la caída en las otras partidas, hay algunas diferencias que cabe señalar. Los descensos en el gasto en sanidad (-12,0%), protección social (-7,4%) y gasto social total (-7,8%) son mayores que en

GRÀFIC 3. CATALUNYA: DESPESA SOCIAL PER HABITANT A PREUS CONSTANTS (ANY BASE=2005).



Font: Eurostat, Idescat i elaboració propia.

GRÀFIC 4. ESPANYA: DESPESA SOCIAL PER HABITANT A PREUS CONSTANTS (ANY BASE=2005).



Font: Eurostat, Idescat i elaboració propia.

Cataluña, y sólo el gasto en prestaciones por desempleo baja menos en España que en Cataluña. El recorte en el gasto en educación es similar (descenso de un 9,7% en Cataluña).

Comparación internacional

Creemos conveniente dirigir ahora nuestra mirada a la evolución que han tenido algunos de estos epígrafes en los países de nuestro entorno más inmediato. La tabla 1 muestra el porcentaje que representa el gasto social total, el gasto en protección social y el gasto público en educación sobre el PIB de Cataluña, España y el resto de países de la UE-15. A la hora de interpretar los resultados, es necesario mencionar que estas magnitudes dependen del propio "modelo social", pero también del nivel de renta del país, del ciclo económico y de otros factores que inciden sobre los recursos destinados al gasto social, por ejemplo, la tasa de desempleo, el valor medio de las pensiones, la cobertura de la educación pública, etc. Además, la definición de las diferentes categorías de gasto social no es completamente comparable, a pesar del esfuerzo de homogeneización que comporta el SEEPROS.

Con relación al gasto social total, durante el período 2003-2010 su peso con respecto al PIB pasó de 19,5% a 25,5% en Cataluña, mientras que para el conjunto de España la variación fue de 24,5% a 30,8%. Estas cifras están ostensiblemente por debajo de los valores promedios de la UE-15 (32,8% en 2003 y 35,8% en 2010), sobre todo en Cataluña. El esfuerzo de gasto realizado antes de la crisis ha conseguido reducir sólo ligeramente la diferencia que había en 2003 (13,3 puntos porcentuales en el caso de Cataluña y 8,3 puntos en el caso de España), pasando en 2010 a diferencias de 10,2 y 5,1 puntos porcentuales, respectivamente. Por otro lado, observemos que la distancia en gasto social con la media de los países de la UE-15 tiene su paralelismo en la diferencia en la presión fiscal. No obstante, es interesante señalar que en 2003 la divergencia en gasto social entre España y la UE-15 era mayor que la que existía en presión fiscal, mientras que en 2010 la situación se había revertido: la distancia en presión fiscal (6,1 puntos porcentuales) era mayor que la diferencia en gasto so-

TAULA 1. PERCENTATGE DE LA DESPESA SOCIAL SOBRE EL PIB.

PAÍS	Tipus de despesa	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Catalunya	Protecció Social	16,0	16,4	16,4	16,3	17,4	19,0	22,1	22,1	21,6
	Educació	3,2	3,8	3,4	3,5	3,6	3,9	4,2	4,2	4,0
	Total	19,5	20,5	20,1	20,1	20,4	22,1	25,4	25,6	25,5
Espanya	Protecció Social	20,3	20,3	20,6	20,5	20,8	22,2	25,4	25,8	26,1
	Educació	4,2	4,2	4,1	4,1	4,2	4,5	4,9	4,8	4,7
	Total	24,5	24,6	24,7	24,6	25,0	26,7	30,3	30,7	30,8
	Pressió Fiscal	34,3	35,1	36,3	37,3	37,6	39,5	31,6	33,0	32,2
Bèlgica	Protecció Social	27,4	27,4	27,3	27,0	26,9	28,3	30,6	30,1	30,4
	Educació	6,0	6,0	5,9	6,0	6,0	6,4	6,6	6,6	6,6
	Total	33,4	33,4	33,2	33,0	32,9	34,7	37,2	36,7	37,0
Dinamarca	Protecció Social	30,9	30,7	30,2	29,2	30,7	30,7	34,7	34,3	34,2
	Educació	8,3	8,4	8,3	8,0	7,8	7,7	8,7	8,8	8,8
	Total	39,2	39,1	38,5	37,2	38,5	38,4	43,4	43,1	43,0
Alemanya	Protecció Social	30,8	30,1	30,1	29,0	27,8	28,0	31,5	30,6	29,4
	Educació	4,7	4,6	4,6	4,4	4,5	4,6	5,1	5,1	5,0
	Total	35,5	34,7	34,7	33,4	32,3	32,6	36,6	35,7	34,4
Irlanda	Protecció Social	17,2	17,4	17,5	17,8	18,3	21,5	26,5	28,5	29,6
	Educació	4,4	4,7	4,7	4,7	4,9	5,7	6,4	6,4	6,2
	Total	21,6	22,1	22,2	22,5	23,2	27,2	32,9	34,9	35,8
Grècia	Protecció Social	23,5	23,6	24,9	24,8	24,8	26,2	28,0	29,1	30,2
	Educació	3,6	3,8	4,1	:	:	:	:	:	:
	Total	27,1	27,4	29,0	:	:	:	:	:	:
França	Protecció Social	31,0	31,4	31,5	31,2	30,9	31,3	33,6	33,8	33,6
	Educació	5,9	5,8	5,7	5,6	5,6	5,6	5,9	5,9	5,7
	Total	36,9	37,2	37,2	36,8	36,5	36,9	39,5	39,7	39,3
Itàlia	Protecció Social	25,7	25,9	26,3	26,6	26,6	27,7	29,9	29,9	29,7
	Educació	4,7	4,6	4,4	4,7	4,3	4,6	4,7	4,5	4,3
	Total	30,4	30,5	30,7	31,3	30,9	32,3	34,6	34,4	34,0
Luxemburg	Protecció Social	22,1	22,3	21,7	20,4	19,3	21,4	24,3	23,1	22,5
	Educació	3,8	3,9	3,8	3,4	3,2	:	:	:	:
	Total	25,9	26,2	25,5	23,8	22,5	:	:	:	:
P. Baixos Baixos	Protecció Social	28,3	28,3	27,9	28,8	28,3	28,5	31,6	32,1	32,3
	Educació	5,5	5,5	5,5	5,5	5,3	5,5	6,0	6,0	5,9
	Total	33,8	33,8	33,4	34,3	33,6	34,0	37,6	38,1	38,2
Àustria	Protecció Social	29,4	29,1	28,8	28,3	27,8	28,5	30,7	30,6	29,5
	Educació	5,5	5,5	5,4	5,4	5,3	5,5	6,0	5,9	5,8
	Total	34,9	34,6	34,2	33,7	33,1	34,0	36,7	36,5	35,3
Portugal	Protecció Social	23,2	23,8	24,5	24,5	23,9	24,3	26,8	26,8	26,5
	Educació	5,4	5,1	5,2	5,1	5,1	4,9	5,8	5,6	5,3
	Total	28,6	28,9	29,7	29,6	29,0	29,2	32,6	32,4	31,8
Finlàndia	Protecció Social	26,6	26,7	26,7	26,4	25,4	26,2	30,4	30,6	30,0
	Educació	6,4	6,4	6,3	6,2	5,9	6,1	6,8	6,9	6,8
	Total	33,0	33,1	33,0	32,6	31,3	32,3	37,2	37,5	36,8
Suècia	Protecció Social	32,2	31,6	31,1	30,3	29,2	29,5	32,0	30,4	29,6
	Educació	7,2	7,1	6,9	6,8	6,6	6,8	7,3	7,0	6,8
	Total	39,4	38,7	38,0	37,1	35,8	36,3	39,3	37,4	36,4
Regne Unit	Protecció Social	25,5	25,7	25,8	25,6	24,7	25,8	28,6	27,4	27,3
	Educació	5,3	5,2	5,4	5,4	5,4	5,3	5,6	6,2	5,9
	Total	30,8	30,9	31,2	31,0	30,1	31,1	34,2	33,6	33,2
UE-15	Protecció Social	27,8	27,7	27,7	27,4	27,0	27,7	30,5	30,5	30,1
	Educació	5,0	5,0	4,9	4,9	4,8	5,0	5,4	5,3	:
	Total	32,8	32,7	32,6	32,3	31,8	32,7	35,9	35,8	:
	Pressió Fiscal	39,6	39,3	39,5	40,1	40,1	39,8	39,2	39,1	39,6

Font: Eurostat, Idescat i elaboració pròpia.

Contexto para
una mirada
nueva
al Estado del
Bienestar

SAMUEL CALONGE
MARISOL RODRÍGUEZ

cial. Esto apunta a que la fuerte caída en la recaudación de ingresos acaecida en España a raíz de la crisis no se trasladó proporcionalmente a disminución del gasto (social, en este caso) sino que inicialmente dicha caída se compensó con aumento de la deuda.

Hay que subrayar, de todos modos, que el conjunto de países analizados no componen un grupo homogéneo; la diversidad entre los distintos países en términos de gasto social es bastante significativa. Destacan Dinamarca, Francia y Países Bajos, donde los porcentajes del gasto social sobre PIB, para el año 2010, fueron del 43,1%, 39,7% y 38,1%, respectivamente. Pero también hay que señalar que algunos países con una menor renta per cápita que Cataluña y España, como por ejemplo Portugal, tienen un mayor gasto social con respecto al PIB que nosotros.

También en gasto en educación pública España y Cataluña están por debajo de la media de la UE-15. En 2010, la diferencia de España con respecto al promedio era de 0,3 puntos porcentuales y de 1,2 puntos en el caso de Cataluña. Las diferencias son mucho mayores si nos comparamos con los países nórdicos, que frecuentemente son citados como referencia del modelo social europeo y éxito en educación. El peso de la educación sobre el PIB (año 2010) para Dinamarca, Suecia y Finlandia fue del 8,8%, 7,0% y 6,9% respectivamente.

La función redistributiva del Estado del Bienestar

Como hemos mencionado más arriba, la capacidad de realizar gasto social está, lógicamente, condicionada por los recursos financieros (impuestos) de los que dispone un país. La función redistributiva del gasto social ha de contemplarse entonces de manera global, teniendo en cuenta el efecto conjunto de impuestos y prestaciones. Esto es, ha de evaluarse mediante el cálculo de su efecto neto, pues los individuos reciben prestaciones y contri-

buyen, por otro lado, a su financiación pagando impuestos. Mediante este ejercicio, Calonge y Manresa (1997, 2001) ponen de manifiesto que las políticas de bienestar tienen una función redistributiva indudable en España. Según sus cálculos, en 1990 un 28,66% del total de gasto en prestaciones se redistribuía, fundamentalmente porque los más ricos aportan más de lo que consumen y los más pobres reciben (en términos de gasto) más de lo que aportan. La décima decila (la más rica) acababa aportando el 56% de la financiación del conjunto de prestaciones (lo que supone una incidencia negativa de un -20,5% de su renta final); las principales beneficiarias netas eran la primera y la segunda decilas, para cuales la incidencia de las prestaciones netas superaba el 60% y el 50% de su renta final. Un impacto seguramente crucial para la vida de las personas que componen estas decilas. Para la sexta decila, sin embargo, el saldo neto era prácticamente nulo.

Es importante remarcar que el efecto redistributivo se logra, fundamentalmente, a través del gasto pues, al menos en las fechas de estos estudios, los impuestos y cotizaciones sociales en su conjunto eran prácticamente proporcionales a la renta. Las políticas sociales se revelan, por tanto, como el mecanismo más potente de redistribución de la renta, cohesión social e igualdad de oportunidades que tienen las administraciones públicas. Es una lástima que estos trabajos no se hayan replicado y no podamos ofrecer datos más actuales. Posiblemente, los cambios recientes en las leyes impositivas hayan deteriorado esta situación. En cualquier caso, lo que se desprende es que cualquier reforma del Estado del Bienestar ha de contemplar dos vertientes, las prestaciones y los impuestos. Actualmente, la reforma del sistema impositivo en España es acuciante. El sistema fiscal actual es complejo, poco eficiente y está plagado de inequidad. Se hace difícil argumentar cambios en el sistema de pres-

taciones, si por otro lado, los ciudadanos no perciben un sistema fiscal equitativo.

4. RETOS, VIEJOS Y NUEVOS, DEL ESTADO DEL BIENESTAR

VIEJOS

No es la primera vez que el Estado del Bienestar se ve sometido a escrutinio. Alrededor de los años 80 y primera parte de los 90 se produjo una abundante literatura, tanto en español como en inglés, que tenía como palabras clave "crisis del Estado del Bienestar" y "futuro del Estado del Estado del Bienestar". También en esta época se da una confluencia entre teorías económicas y tendencias políticas. En lo económico, las dos primeras crisis importantes de las economías occidentales que se produjeron después de la II Guerra Mundial (shock del petróleo de 1973 y crisis de 1979) suponen el comienzo del declive de la teoría económica keynesiana y su sustitución por el paradigma monetarista y la economía de la oferta (en contraposición al énfasis keynesiano en los estímulos a la demanda). En lo político, este período estuvo marcado por la llegada al poder de diversos gobiernos conservadores, entre los que destacan el de Margaret Thatcher en el Reino Unido y el de Ronald Reagan en Estados Unidos. A ello hay que sumar las aportaciones de los filósofos morales que vimos en el primer apartado, la mayoría de ellas publicadas en esos mismos años.

La pregunta más repetida en aquella época era, según Caramés Viéitez (1994): "¿Están las economías actuales en condiciones de sostener los niveles de gasto público alcanzados en los diferentes estados occidentales?" En clara referencia a los abultados déficits públicos que se produjeron entre 1985 y 1993, con graves consecuencias para la deuda pública y el tipo de interés. Otras preguntas que también se formula Caramés y que conviene trans-

cribir para comprobar su extraordinaria vigencia son: ¿Es equitativo que la educación universitaria esté fuertemente subvencionada con generalidad?; ¿La oferta de trabajo es afectada negativamente por el seguro de desempleo?; los programas a favor de los más desafortunados ¿generan o no *trampas de la pobreza*, generalizando los desincentivos al trabajo y anclando en la marginalidad a ciertos segmentos sociales?; finalmente, ¿es compatible un grado elevado de redistribución con el crecimiento económico?

Esta última pregunta hace referencia al conocido *trade-off* entre crecimiento y redistribución, que viene a decir que no se pueden conseguir ambas cosas a la vez y quizás primero hay que crecer y luego repartir. Este saber convencional se ha apoyado sobre todo en dos supuestos: la los impuestos y las subvenciones disminuyen los incentivos al trabajo y la inversión; y la tasa de ahorro e inversión de los ricos es mayor que la de los pobres, por lo que la redistribución dañaría esta vía hacia el crecimiento. Sin embargo, la existencia de este trade-off ya fue cuestionada por autores como Alesina y Rodrik (1994), y más recientemente por algunos economistas del Fondo Monetario Internacional (Ostry et al., 2014) que utilizando un panel de datos correspondiente a 173 países y 50 años concluyen que una menor desigualdad (menor índice de Gini de la renta neta, esto es, después de impuestos y transferencias) está positiva y robustamente correlacionada con un crecimiento más rápido y más duradero, para un nivel de redistribución dado (cambio de renta de mercado a renta neta). Las razones de esta relación serían, según estos autores, que la desigualdad socava los progresos en salud y educación, provoca inestabilidad política y económica que desincentiva la inversión, y obstaculiza el consenso social necesario para tomar medidas de ajuste en el caso de shocks negativos.

NUEVOS

Desde mediados de los años 90 hasta la gran crisis de 2008 las economías desarrolladas experimentaron un largo período de crecimiento sin grandes sobresaltos y el tema de la reforma del Estado del Bienestar pasó a un segundo plano. Sin embargo, la crisis actual y el acusado descenso de los ingresos (y aumento del déficit) han suscitado de nuevo la inquietud. La razón entre deuda pública y PIB se ha disparado y aunque los tipos de interés mundiales están ahora en niveles extraordinariamente bajos, el Tesoro público español a menudo ha tenido que pagar un sobrecoste notable para financiarse.

A los viejos retos se han añadido ahora otros. La lista de nuevos retos puede comenzar precisamente con la relación entre crecimiento y redistribución. Si la correlación entre ambas variables es en realidad positiva en lugar de negativa, el problema ahora puede ser que el exceso de desigualdad esté obstaculizando el crecimiento y la salida de la crisis. Stiglitz (2012) expone diversas vías por las que la excesiva concentración de renta y riqueza es perjudicial para el crecimiento: en primer lugar, se produce una disminución de la igualdad de oportunidades, lo cual desalienta el esfuerzo; en segundo lugar, aumentan las distorsiones asociadas al poder monopolístico y el tratamiento fiscal preferencial de los ricos (por ejemplo, eliminación del impuesto de sucesiones y del impuesto sobre el patrimonio); y en tercer lugar y quizás más importante, disminuye la inversión en capital público e I+D básica. De hecho, la concentración —en muchos casos hereditaria— de la riqueza en unos pocos, puesta de manifiesto por el aclamado libro de Piketty (2014), constituye un golpe considerable contra el mito de la meritocracia y la igualdad de oportunidades de las sociedades occidentales.

Un reto que no es totalmente nuevo, pero que cobra diferente perspectiva, es el del envejecimiento demográfico. Si nos fijamos en la relación de dependencia entre coti-

zantes a la Seguridad Social y perceptores de rentas de la misma se constata que si en 1980 cada cotizante sostenía a 0,46 pensionistas o desempleados (suma de pensionistas más desempleados dividido por el total de afiliados en alta), en 1993 este cociente había pasado a ser 0,62, para descender a 0,58 en 2011 (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, (2011). Varios factores explicarían esta evolución, siendo el principal que el número de pensionistas ha crecido mucho más lentamente que el número total de afiliados, fenómeno al que no ha sido ajena la inmigración (aunque ésta presente otros retos).

El empleo, y su calidad, es otro de los grandes retos a los que se enfrenta el Estado del Bienestar, sobre todo en España y Cataluña. Es posible que el PIB se recupere, pero no lo haga, o no al menos en la misma medida, el empleo. La aceleración de los avances tecnológicos no sólo supone un cambio en las habilidades requeridas, sino también un incremento muy importante de la productividad en algunos de los servicios, el principal sector económico de recepción de población activa. Es paradigmático el caso de WhatsApp, empresa con 450 millones de clientes y sólo 55 empleados.

La globalización, que afecta a todos los ámbitos de la economía, también tiene implicaciones para el Estado del Bienestar. Entre otras razones, porque nos enfrentamos a la competencia de países que producen con estándares más bajos de protección de los trabajadores y gravan con una menor fiscalidad a las empresas. Es difícil decir hasta qué punto la Unión Europea va a actuar decididamente en estos ámbitos para preservar las señas de identidad del modelo social europeo (Bilbao Ubillos, 2014).

Finalmente, la gravísima crisis institucional que padecen España y Cataluña (mayor que la mayoría de nuestros socios europeos), con sus ingredientes de corrupción y desconfianza de la clase política, no constituye el mejor entorno para hacer frente a todos los retos mencionados.

CONCLUSIÓN

A manera de conclusión obtenida a partir de la información anterior, nos gustaría subrayar los siguientes puntos: el esfuerzo en la realización del gasto social llevado a cabo en Cataluña y España es menor que el de países de nuestro entorno (UE-15), en concreto entre 8,2 y 5 puntos porcentuales menos en el año 2010, respectivamente. Estas diferencias pueden ser explicadas, obviamente, por el nivel de renta y el nivel de recaudación impositiva. Pero también se pueden explicar por otros factores relacionados con el diseño del sistema de bienestar: la extensión de las coberturas de riesgos y necesidades de la población, la cuantía media de los subsidios, el alcance y acceso a la educación pública, el sistema de copagos establecidos, costes administrativos, etc.

Si estandarizamos la información calculando la cuantía del gasto social por habitante (precios constantes del año 2005), la evolución temporal del gasto muestra un

patrón positivo hasta 2008. Sin embargo, los ajustes llevados a cabo como consecuencia de la crisis económica han supuesto una reducción muy significativa, y en tan sólo dos años, del gasto social, sobre todo en sanidad, educación y desempleo.

El debate sobre el Estado del Bienestar y su sostenibilidad es intenso. Las posiciones son muy diversas, desde aquellos que abogan por su mera eliminación, a otros que argumentan la necesidad de repensar el Estado del Bienestar y su universalidad. La tendencia hacia una mayor corresponsabilidad del individuo es clara, como lo son también los desafíos que enfrenta. El proceso de globalización no se puede parar, así que habrá que gestionarlo tratando de preservar los logros alcanzados en las décadas pasadas. La legitimidad de lo público, incuestionable cuando nació el Estado del Bienestar, es ahora algo a defender, naturalmente desde los hechos.

REFERENCIAS

- Alesina A. and Rodrik, D. (1994): "Distributive politics and economic growth", *Quarterly Journal of Economics*, vol 109(2), pp. 465-90.
- Bilbao Ubillos, J. (2014): "El modelo social europeo: elementos constitutivos y viabilidad en un contexto adverso", XII Premio de Investigación "Francisco Javier de Landaburu Universitas 2013", Eurobask.
- Calonge, S y A, Manresa (1977): "Consecuencias redistributivas del Estado del Bienestar en España: Un análisis empírico desagregado". *Moneda y Crédito*, 204: 13-65.
- Calonge, S y A, Manresa (2001): Incidencias fiscal y del gasto público social sobre la distribución de la renta en España y sus CC. AA. Fundación BBVA. Madrid.
- Caramés Viéitez, L. (1994): "Introducción", en "La crisis del Estado del Bienestar", Segundas Jornadas, Asociación Galega de Estudios de Economía do Sector Público, Santiago de Compostela.
- Castells, A. (1986). "L'Esquerra i la reacció conservadora en la crisi de l'Estat del Benestar", *L'Opinió Socialista*, nº2, pp.17-44.
- Dworkin, R. (1981): "What is inequality?", Parte 1: "Equality of welfare" y Parte 2: "Equality of resources". *Philosophy and Public Affairs* 10, pp. 185-246, y 283-345.
- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2011): "Anexo al Informe Económico Financiero a los Presupuestos de la Seguridad Social de 2012", Secretaría de Estado de la Seguridad Social. Accesible en <http://www.seg-social.es/prdi00/groups/public/documents/binario/169364.pdf>
- Ostry, J.D., Berg, A, Tsangarides, Ch. (2014): "Redistribution, inequality and growth", IMF Discussion Note, April 2014. Accesible en <http://www.imf.org/external/pubs/ft/sdn/2014/sdn1402.pdf>
- Piketty, T. (2014). "Capital in the XXI century", *Harvard University Press*.
- Rawls, J. (1971): "A theory of justice". *Harvard University Press*, Cambridge, Massachusetts.
- Roemer, J. (1998). Equality of opportunity, *Harvard University Press*, Cambridge, Massachusetts.
- Sen, A. (1980): "Equality of what?" En S. McMurrin (ed.) *The Tanner lectures on human values 1*. Salt Lake City, University of Utah Press.
- Stiglitz, J. (2012): "Democracia y desigualdad: del 1%, por el 1%, para el 1%", *Política Exterior*, nº 150.

En la actual situación de escasez de recursos, la austeridad es la vía de actuación que guía las reformas realizadas por la mayoría de gobiernos. La racionalización del esquema de gastos del sector público (SP) busca reducir los déficits minimizando el impacto en el bienestar de los ciudadanos.

En este contexto, parece pues razonable preguntarse, más allá de "qué" políticas públicas es necesario implementar, "cómo" hay que implementarlas. Esta dimensión, el "como", pide un esquema fiscal concreto, que a su vez, determina en gran medida la rendija entre efectividad y eficacia de la actuación pública, y por lo tanto, el grado de bienestar social.

Del *welfare* al *workfare*: el contexto de las políticas de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS, UPF, CRES Y BGSE

G. ALBASANZ PUIG, CRES

INTRODUCCIÓN

En este sentido es importante identificar algunos de los elementos que dificultan la reducción de la rendija en términos de capacidad redistributiva de las políticas de bienestar. El primero de estos elementos, característico del entramado fiscal de muchas economías avanzadas, es el fenómeno de la dualidad fiscal, por el que las rentas del capital reciben un trato fiscal más favorable que las rentas del trabajo. Además se experimenta un incremento de la imposición indirecta en relación con la imposición directa, con el coste en términos de regresividad que supone este cambio.

También en relación con la capacidad real de redistribución de la renta del Estado, encontramos la disyuntiva entre eficiencia y equidad, apuntada ya por Arthur Okun en 1975. Según este, las ineficiencias del sistema provocan que gran parte de la renta que se sustrae de las rentas más ricas se pierda en costes de información y transacción, de forma que las rentas más pobres reciben una parte pequeña (un tercio aproximadamente). La situación puede acabar redundando en una sobrecarga impositiva para las clases medias que financian un sistema que, lejos de producir los efectos deseados –redistribución de la renta hacia las rentas más bajas– acaba beneficiando a las mismas clases medias.

Por otra parte, tenemos un sector público con escasa capacitación de la gestión pública para la priorización de políticas y la determinación de beneficiarios de las mismas. Se confunde así, demasiado a menudo, la prestación pública con la prestación gratuita y universal, debido al desconocimiento del coste y la pérdida de bienestar asociados a los

impuestos. Se ignoran los residuos netos, es decir las transferencias de renta derivadas de los impuestos.

Es necesario hacer el cálculo ex ante de las tasas internas de rendimiento o rentabilidades de los proyectos e inversiones realizadas, así como también debe tenerse en cuenta el ciclo vital de las políticas públicas, desde la identificación del problema que se pretende resolver hasta la evaluación de la política, teniendo siempre en cuenta las transferencias inter e intrageneracionales.

En el actual contexto hay una sobredosis de *public choice* al escoger entre programas o prestaciones contributivas, en la combinación entre contributivo y solidario, gasto perceptible o efectivo, estrategias de copago y reembolso parcial de servicios, etc.

Sin embargo, el sector público tiene que afrontar múltiples disyuntivas en relación con su actuación como garante del bienestar, entre las cuales se encuentran: la distribución (salario mínimo interprofesional) o redistribución (en especie o monetaria –que suponen un cuarto y tres cuartos del total de la redistribución, respectivamente), transferencias condicionadas compensatorias o transferencias globales, gasto directo o deducciones fiscales, entre otras.

PROGRAMAS TRADICIONALES DE WELFARE

Una primera distinción entre los tipos de gasto que realiza el Estado, en el contexto del estado del bienestar, es aquella que separa transferencias monetarias y transferencias en especie. La decisión de llevar a

Del welfare al
workfare:
el contexto
de las políticas
de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS

G. ALBASANZ PUIG

cabo un tipo u otro de programa dependerá principalmente del grado de monitorización deseado, del consumo y de la información de la que dispone el Estado.

Las transferencias monetarias se pueden clasificar en dos tipos. Las primeras son aquellas que pretenden luchar contra la pobreza extrema, garantizando unos ingresos mínimos considerados socialmente necesarios para poder subsistir como ciudadano, son los llamados programas de rentas mínimas garantizadas. Debido a su carácter de "mínimos" no se exige que el perceptor haya contribuido previamente. El otro tipo de transferencia monetaria, de carácter menos extremo, son los programas de sustitución de rentas, dirigidos a dar una cierta continuidad temporal a la percepción de rentas de los individuos a lo largo de su vida, normalmente interrumpida por causas como el paro y la jubilación.

Cuando se desea realizar un gasto más monitorizado para conseguir un efecto concreto en el perceptor, son preferibles las prestaciones en especie, mediante las cuales se provee un bien o servicio de forma directa. La educación, la vivienda, la sanidad y la dependencia son los ejemplos más claros de las transferencias en especie del estado del bienestar.

PROGRAMAS TUTELADOS

Los programas tutelados de transferencias, monetarias o en especie, encuentran su razón de ser en el carácter eminentemente paternalista del Estado. Estos programas pueden articularse desde la óptica del *pool* generacional, en tanto que transferencias intergeneracionales, como por ejemplo el sistema de pensiones de reparto, en que hay una transferencia de las generaciones jóvenes a las jubiladas, o bien intrageneracionales, como los programas de lucha contra la pobreza en que la transferencia se da entre individuos de una misma generación. No obstante, pueden enfocarse desde la óptica individualista a lo largo

de la vida, en tanto que suponen un aseguramiento para el individuo frente a las posibles contingencias que puede tener que afrontar a lo largo de la vida.

En el ámbito de la regulación, provisión y producción, existen distintas modalidades de llevar a cabo los programas en cuestión. En este sentido, el Estado puede limitarse a regular por ley, por ejemplo, la obligatoriedad del seguro de vehículos automóviles, o bien puede proveer públicamente escogiendo entre producción privada o pública, como por ejemplo, en salud, los sistemas nacionales de salud y los sistemas de seguridad social, respectivamente.

Estos programas sirven de aseguramiento ante la incapacidad de los individuos de prever con exactitud las contingencias vitales que pueden tener que afrontar en un futuro. A menudo, situaciones con incertidumbre, previsibles de distinta forma, en que el riesgo es variable: ¿cómo puedo prever cuándo perderé el trabajo por causas ajenas a mi voluntad?, ¿cuándo me jubilaré? o ¿qué grado de dependencia tendré?

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA

Con respecto a los programas de lucha contra la pobreza, hallamos diferentes modalidades o tipos de prestaciones mediante los cuales se pretende garantizar unos mínimos de vida socialmente establecidos.

Las pensiones no contributivas, las ayudas a la familia y los salarios sociales de reinserción, son algunos ejemplos. Estos programas no requieren una contribución previa, pero tienen un alcance limitado en tanto que no son ayudas muy cuantiosas y son relativamente pocos los individuos que se benefician de ellas.

Existen otros mecanismos de alivio de la pobreza, como los programas de mínimos garantizados y el impuesto negativo sobre la renta.

Los programas de mínimos garantizados pretenden asegurar una renta mínima a las familias más desfavorecidas y esta prestación puede adquirir distintas modalidades: los subsidios fijos; los subsidios que igualan la diferencia entre la renta ganada y un mínimo preestablecido; el subsidio decreciente cuando la renta ganada aumenta, pero menos rápidamente que en la modalidad anterior, o el subsidio como porcentaje de la renta ganada hasta una cantidad para decrecer posteriormente.

El impuesto negativo sobre la renta es otro mecanismo de transferencia hacia los individuos más pobres, instrumentado a través del IRPF. Se trata de un impuesto proporcional sobre la renta combinado con una transferencia variable que realiza el sector público hacia los individuos. A medida que la renta de los individuos aumenta la transferencia disminuye hasta que, alcanzado un nivel de renta, se convierte en un impuesto con la misma proporcionalidad, pasando el individuo a ser un contribuyente neto. De esta forma se consigue un nivel de ayuda igual para todos aquellos que se encuentran en el mismo grado de pobreza. No obstante, más allá del trato fiscal similar para aquellos que se encuentran en las mismas condiciones —la igualdad categórica— es preciso preguntarse cuáles son los efectos redistributivos de nuestro estado del bienestar, lo que es, hasta qué punto el esquema fiscal adoptado cumple el principio de equidad vertical. En este sentido es necesario destacar que la redistribución es relativamente baja en relación con el peso del conjunto de políticas públicas, en que el sesgo pro pobre, en general, no está garantizado.

Paradójicamente observamos como gran parte de la redistribución, debido al peso que se le otorga, viene de las pensiones contributivas, aquellas para las cuales se tiene que pagar previamente y de las cuales todo el mundo se beneficia independientemente de la renta. En cambio, a pesar de su efectividad redistributiva, las prestaciones condicionadas a la renta, en especial las ayudas a la familia, tienen un peso muy menor en el conjunto

de políticas. El IRPF es, después de las pensiones contributivas, el instrumento fiscal con más capacidad redistributiva, debido a su carácter inherentemente progresivo.

ZOOM: PROGRAMAS DE LUCHA CONTRA LA POBREZA

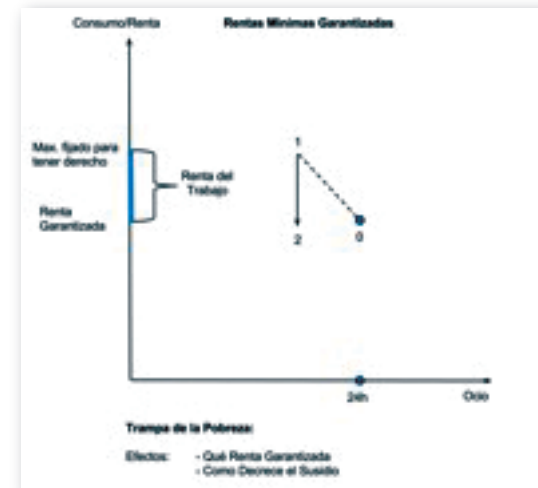
Llegados a este punto, para poder hacer una diagnosis real de los efectos de los programas de lucha contra la pobreza, es preciso analizar el comportamiento de los agentes, desde una óptica microeconómica. A tal efecto es primordial entender que estos programas, como cualquier cambio en la renta de los individuos, modifican el esquema de incentivos en base al cual estos guían su comportamiento. Tal vez el comportamiento racional de los individuos resulta contraproducente en términos de consecución de objetivos que persigue la actuación pública.

El interés en el análisis de este tipo de ayuda se enmarca dentro de la literatura que asegura que el bienestar en forma de transferencias monetarias sin ningún condicionante disminuye los incentivos a trabajar. Este tipo de ineficiencias podría denominarse la perversión de la inducción de los programas de prueba de medios¹. Según esta lógica, estos programas inducen a no tener los medios con el fin de poder ser susceptibles de recibir la ayuda. En este sentido la trampa de la pobreza es el concepto que define la dinámica conductual por la que los individuos tienen incentivos a tener rentas bajas o a mantener el status de pobre, desincentivando el trabajo para poder mantener la ayuda percibida.

El gráfico 1 ilustra como mediante los programas de rentas mínimas se garantiza una renta mínima y una renta máxima a partir de la cual se pierde el subsidio. La renta

aumenta con las horas de trabajo hasta este máximo, donde desaparece el subsidio de golpe.

GRÁFICO 1. RENTAS MÍNIMAS GARANTIZADAS

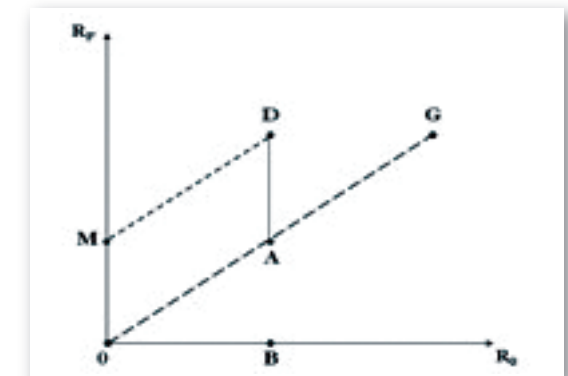


El grado de influencia de la trampa de la pobreza en el comportamiento de los individuos depende de dos factores: (i) la renta garantizada y de (ii) como decrece el subsidio a medida que aumenta la renta, en inglés el *phase out*.

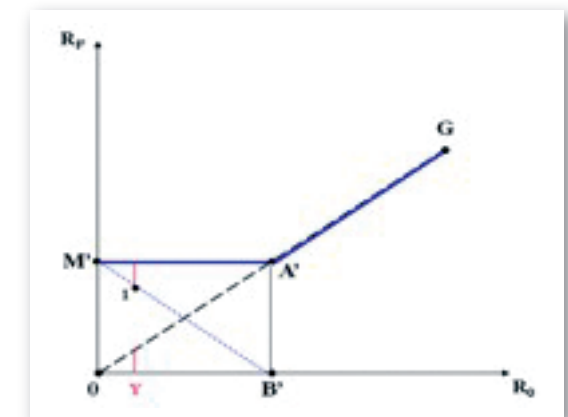
Este tipo de perversión, inherente a los programas de prueba de medios a menudo vinculados a la lucha contra la pobreza, nos lleva a repensar alternativas de tratamiento que alineen las finalidades de los programas de gasto (reducir la pobreza) con los medios empleados para conseguirlas (inserción laboral, incentivos positivos, etc.).

Veamos a continuación diferentes dinámicas de subsidio en función de la renta inicial R_0 (o ganada) y la renta final R_F (o disponible) de los perceptores, que tal y como se ha adelantado, comportarán diferentes grados de trampa de la pobreza:

GRÁFICO 2. DINÁMICAS DE SUBSIDIO EN FUNCIÓN DE LA RENTA INICIAL R_0 (O GANADA) Y LA RENTA FINAL R_F (O DISPONIBLE)



Caso 1: *Subsidio fijo* (0 M) siempre que la renta inicial del individuo sea menor que B. De esta manera se observa un aumento progresivo de la renta final (MD) a medida que la renta inicial del individuo aumenta, hasta que esta llega al máximo para recibir la ayuda. Llegados a este punto, la renta final del individuo salta de D a A, a partir de entonces la renta final es exactamente igual a la renta inicial, no hay subsidio (AG).

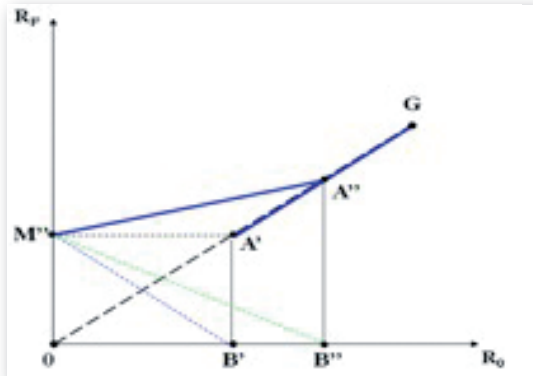


1. Programas asignados en base a la determinación objetiva de si el individuo tiene los medios socioeconómicos para poder vivir adecuadamente sin la ayuda del programa. Existe pues una serie de requisitos a cumplir para poder ser perceptor. La inducción provoca que los individuos cambien su comportamiento para reunir las condiciones requeridas.

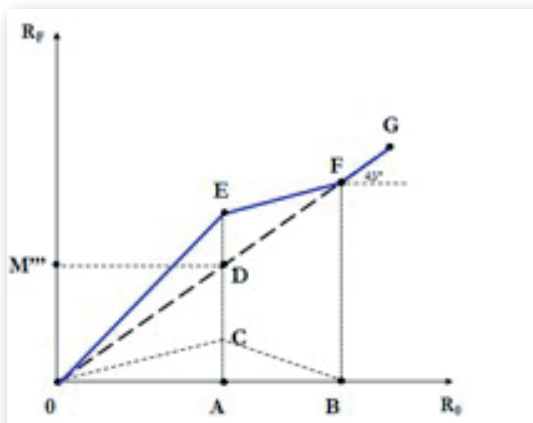
Del welfare al
workfare:
el contexto
de las políticas
de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS
G. ALBASANZ PUIG

Caso 2: Subsidio variable igual a la diferencia de la renta ganada (R_0) y un mínimo garantizado (M). Con esta modalidad siempre que la renta inicial del individuo es inferior a B' , su renta final será M' , independientemente de lo que gane. Cuando la renta inicial es B' , el subsidio desaparece. Es preciso observar que aquí el subsidio disminuye proporcionalmente al aumento de la renta del individuo. Cada euro ganado resta un euro de subsidio. Con un tipo marginal del 100% por cada euro ganado, el poder adquisitivo del individuo se mantiene constante, por lo tanto, no hay incentivos a ganar más dinero.



Caso 3: Subsidio variable decreciente de forma constante a medida que aumenta la renta inicial. El subsidio decrece a un ritmo inferior al que aumenta la renta



inicial, de tal forma que la renta final del individuo, siempre que trabaje, es superior al mínimo garantizado M'' . Cuando la renta inicial llega a B'' , cantidad superior al mínimo garantizado M'' , el subsidio desaparece.

Caso 4: Subsidio igual a un porcentaje fijo de la renta inicial, hasta un nivel de renta inicial A , a partir de donde decrece hasta desaparecer, al nivel B de renta inicial. El subsidio empieza a decrecer cuando la renta inicial es igual al mínimo garantizado M'''' .

Para mejorar la eficiencia de los programas de lucha contra la pobreza, y para alinear los incentivos de los perceptores con los objetivos del sector público, resulta necesario, por el lado del regulador, un cambio de óptica. Es preciso pasar del "doble derecho" (derecho a la protección económica y a la inserción laboral) a la renta activa de inserción condicionada (derechos y obligaciones): vínculos más fuertes entre prestaciones de garantía y participación laboral contra la cronificación de situaciones de no trabajo, la dependencia de la prestación y el fraude (economía sumergida). La legitimación de los programas de ayuda a la pobreza tiene que venir dada por la 'buena disposición' del perceptor, con compromisos de esfuerzo comprobables (trabajando, buscando trabajo, participando en programas de formación...), intentando convertir en estigmatizadora la prestación y vinculándola a la economía formal.

La intuición de los efectos de estos programas está muy relacionada, por una parte, con las cuantías transferidas y, por otra, con las disfunciones existentes por concurrencia de prestaciones de múltiples agentes públicos con escasa coordinación e información; dos elementos, por lo tanto, a considerar por el lado del regulador, si se pretende reducir la rendija entre eficacia y eficiencia de la actuación pública.

En tanto que el objetivo del sector público no es simplemente mejorar la utilidad individual de los perceptores

de las ayudas sino que además pretende incentivar una conducta específica, en este caso la formación laboral y la inserción laboral (en la franja de edad de población activa y libres de discapacidad), es preciso basar los programas de lucha contra la pobreza en transferencias condicionadas compensatorias; transferencias en que la cuantía asignada por el sector público sea un porcentaje de los costes en los que incurre el individuo. Para diseñar óptimamente este tipo de transferencias en el ámbito de los programas de lucha contra la pobreza es necesario introducir criterios del tipo condicionamiento de los derechos de acceso, reducción progresiva de cuantías, temporalidad bien delimitada, refuerzo de las obligaciones de los perceptores o exigencia de una redefinición del empleo más adecuado con las características del trabajador y las necesidades de la economía, entre otros. El perceptor de la ayuda tiene que correr con parte de los costes. De lo contrario un esquema de transferencias no compensatorias, o por descuento de transferencias incondicionadas, no permitiría escapar de los efectos de la trampa de la pobreza. Mediante la condicionalidad, se busca crear un efecto sustitución entre ocio y trabajo aumentando los costes del ocio. Siempre, sin embargo, mirando que esta condicionalidad no suponga un peso desmesurado para el bienestar del individuo y que en último término no suponga la negación de la ayuda al individuo realmente necesitado.

En Cataluña, las políticas de lucha contra la pobreza sensible a algunos de los condicionantes antes mencionados incluyen:

- El Programa Temporal de Protección por Desempleo e Inserción (PRODI), creado por el Real Decreto-ley 2/2009. Este consistía en dar un apoyo económico de 421,79 euros mensuales (equivalente al 80% del indicador público de rentas de efectos múltiples (IPREM), mensual, vigente en 2009) a aquellas personas que habían perdido el puesto de trabajo y ya habían agotado el subsidio de desempleo, si tenían

Del welfare al
workfare:
el contexto
de las políticas
de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS
G. ALBASANZ PUIG

rentas inferiores a 468 euros y se comprometían a participar en un itinerario activo de reinserción laboral. El programa PRODI, después de varias prórrogas, fue sustituido por el programa PREPARA. El programa para la transición hacia el empleo estable y la recualificación profesional de aquellas personas que hubieran agotado su prestación por desempleo (PREPARA), creado por Real Decreto-ley 1/2011, determinó una ayuda económica del 85% del IPREM, y que como test de prueba de medios se condicionó a una serie de requisitos, renovados cada año con pequeños cambios (excluidos los individuos de 30-45 años, solo para aquellos con cargas familiares...). Esta es la ayuda coloquialmente conocida como "los 420 € para parados sin ingresos" (O. Cantó, 2013). Actualmente sigue vigente después de varias prórrogas.

- b) El Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI) - Complemento de Inserción Laboral (CIL), es también uno de los programas encaminados a la lucha contra la pobreza e incluye acciones de prestación de servicios sociales, ayudas económicas (renta mínima de inserción) y programas para la formación y la inserción laboral (Programa Individual de Inserción y Reinserción).

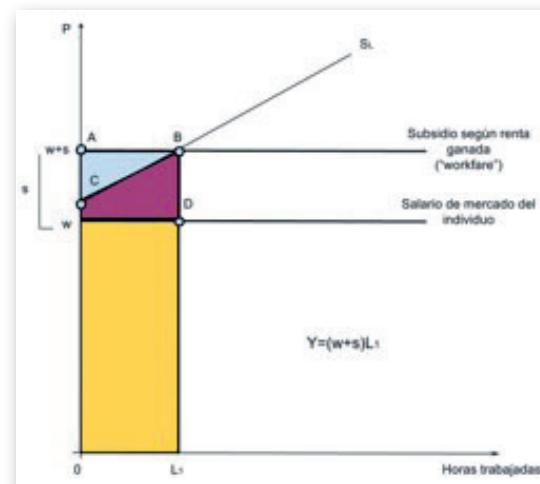
UNA EXPOSICIÓN SENCILLA DEL WORKFARE: EL WELFARE INTEGRADO EN EL TRABAJO

Supongamos que en razón al *welfare* Y es la transferencia monetaria global desde la condición de no trabajar, a la que contraponemos el *workfare* (s), como subsidio condicionado a la obtención de determinada renta del trabajo.

Hagamos coincidir Y con el subsidio aplicado a determinado esfuerzo de trabajo l_1 sobre S_L . Donde Y es la renta de la persona, ω es el salario del individuo en el

mercado, s es el subsidio recibido según la renta ganada y l_1 , la cantidad de horas que el individuo trabaja.

GRÁFICO 3. ESQUEMA DEL "WORKFARE"



Desde un esquema de *welfare*, en tanto que el salario de mercado sea inferior al mínimo por el cual el individuo está dispuesto a trabajar 'C', el individuo no trabaja ($l_1=0$) y tiene derecho a cobrar el subsidio. En este caso el individuo tiene una renta Y (mínimo estipulado para vivir de manera digna), que se financia en su totalidad a través de impuestos de los contribuyentes.

Bajo el esquema de *workfare*, el individuo trabaja l_1 horas, cobrando un salario ω (punto D), y obteniendo una renta equivalente $Y = (\omega + s)l_1$. El financiador público subvenciona la diferencia entre lo que el individuo cobra y un mínimo considerado (BD). En este supuesto el individuo sufre una desutilidad $CB0l_1$ por tener que trabajar, pero el Estado se ahorra en impuestos ABl_10 , de manera que la ganancia neta es (desde el punto de vista del individuo) igual al triángulo ABC. El sector público pagará $ABD\omega = sl_1$ en forma de subsidio.

Con este esquema de *workfare* la ganancia social viene de la mano de un menor gasto financiado con impuestos

pagados por los contribuyentes, y del valor del *output* de mercado que resulta de que el individuo trabaje. Así pues, el *workfare* se entiende como una forma de actuación del estado del bienestar que quiere generar una palanca para la oferta de trabajo y para el crecimiento económico, y una vía hacia la reducción del anclaje en la pobreza, en favor de la inserción laboral de los parados.

Workfare anglosajón y políticas activas de empleo escandinavas

En la literatura no existe un consenso generalizado en cuanto a los límites de las políticas de activación, y de si el *workfare* tiene que entenderse como parte de las mismas o por contra debe entenderse como algo separado. Si bien el objetivo último de ambas políticas es el mismo, la inserción laboral, los mecanismos articulados para conseguirlo son distintos. De forma general las políticas activas de empleo, contrapuestas a las políticas pasivas de empleo (como los subsidios de desempleo), consisten en programas de formación continua, perfeccionamiento profesional y servicios de orientación que pretenden mejorar la posibilidad de encontrar un puesto de trabajo. El *workfare* se entiende más como aquellas políticas que condicionan el subsidio a la obligatoriedad de percibir un salario –*work requirement*.

Mediante el *workfare* se pretende así alcanzar un estado del bienestar sostenible desde el trabajo y la participación ocupacional, por la vía de la condicionalidad de las ayudas al trabajo, o de actividades que mejoren la empleabilidad del beneficiario. Bajo este nuevo esquema, las transferencias ya no siguen una lógica exclusivamente sustitutiva de las rentas del trabajo sino complementaria (SIIS, 2013). Es preciso destacar que más allá de la ganancia social y del ahorro que extrae el sector público, puede provocar una serie de externalidades positivas sobre otros aspectos del bienestar (estructuras familiares, atención a los niños, consumo, fertilidad, salud, etc.). Además, las dinámicas "workfarianas" eliminan los in-

centivos al trabajo irregular. Se trata de políticas que intentan revalorizar el trabajo (en inglés, *making work pay*). Además, el *workfare* se plantea como una manera de minimizar las pérdidas de productividad asociadas a la situación de desempleo, cuya persistencia está positivamente relacionada con la percepción de ayudas tipo welfare (Hernández de Cos, 2013).

WORKFARE: ¿CUÁNDO Y CÓMO?

Antes de articular el argumento respecto a las políticas de *workfare*, es primordial hacer una distinción conceptual. Así, es preciso distinguir el desempleo voluntario del involuntario. El primer tipo hace referencia a los individuos que debido al esquema de utilidades respecto al trabajo y el ocio, teniendo en cuenta el salario ofertado en el mercado, deciden no trabajar porque el subsidio de *welfare* sin trabajar les reporta una utilidad mayor. El segundo tipo de desempleo, el involuntario, es el de aquellos individuos que están dispuestos a trabajar pero debido a las fricciones del mercado, agudizadas durante los periodos de crisis en el ciclo económico, quedan fuera del mercado laboral.

La transición de la cultura del *welfare* hacia el *workfare* va dirigida a minimizar el desempleo voluntario obligando al individuo reticente a trabajar (dentro de o fuera del mercado laboral) para obtener el subsidio y, a la vez, reducir el desempleo involuntario mediante programas y servicios de formación y de entrenamiento para potenciar el éxito de la búsqueda de trabajo.

Este tipo de programas, sin embargo, también tienen una serie de elementos que no quedan libres de controversia. Las críticas más comunes apuntan a que existe un problema en relación con la capitalización de este

tipo de políticas por parte de las empresas, en tanto que perciben el subsidio como una oportunidad para bajar los costes laborales unitarios sin afectar a los trabajadores, sabiendo que el sector público financia los salarios por otra parte demasiado bajos. En el extremo, aseguran, se podría dar una precarización estructural del mercado laboral con una rebaja sistemática de los salarios de los individuos menos cualificados, suponiendo una transferencia de renta de los contribuyentes a los empresarios. Hay estudios que parecen ir en esta dirección, como por ejemplo para el caso del EITC (*Earning Income Tax Credit*) en los Estados Unidos, el estudio de Leigh (2010), en que los trabajadores más perjudicados son los de más baja cualificación sin hijos, y que por lo tanto no son elegibles para recibir la ayuda. Rothstein (2008) asegura que 0,75 céntimos de cada dólar invertido en este tipo de ayudas los capitalizan los empresarios vía reducciones salariales, parcialmente explicadas por el aumento de oferta de mano de obra no cualificada.

Sin embargo, existen estudios, como el de Gregg *et al.* (2012) en que, para el caso del *working tax credit* (crédito fiscal) de 2003 en el Reino Unido, no se observa un impacto negativo sobre los salarios como consecuencia de la introducción de este tipo de *in work benefits*, vinculados a la concepción "workfariana". En el caso de que hubiera una reducción salarial, estaríamos ante una decisión política en la que se puede considerar una reducción de salarios para un segmento de la oferta laboral a favor de un mayor número de ocupados (parcialmente beneficiarios de los créditos fiscales). Al final, pues, parece que se trata de un *trade-off* entre mayor/menor ocupación y mayores/menores salarios.

No obstante, tal y como se apuntaba anteriormente, el contexto importa. En este sentido, el Informe FOESSA afirma que en España las rentas mínimas de inserción

autónomas, como la PIRMI-CIL en Cataluña, son las prestaciones básicas destinadas a los hogares sin recursos. El número de hogares que resulta beneficiario se ha casi duplicado en tres años, pasando de ser 10.000 en 2007 a ser casi 20.000 en 2010.

Estos datos concuerdan con la situación social descrita en el Informe del Consejo Económico y Social (CES) 2012, en el cual se asegura que la pobreza entre los desempleados ha aumentado en más de un 13% a lo largo de la crisis económica, habiendo pasado del 45,8% en 2007 al 58,3% en 2011, reflejando de esta manera el incremento del paro de larga duración.

Tal y como asegura *Addenda*²: "el riesgo de pobreza entre los desempleados ha aumentado notablemente en el contexto de crisis económica (más de 13 puntos porcentuales) habiendo pasado del 45,8 por 100 en 2007 al 58,3 por 100 en 2011, lo que sería reflejo del aumento del desempleo de larga duración [...] Los hogares con menor riesgo de pobreza son aquellos con una mayor intensidad de trabajo, es decir, hogares en que el mayor número de personas trabaja a tiempo completo el mayor número de días a lo largo del año. [...] A este respecto, uno de los datos más alarmantes en el último periodo de crisis es el porcentaje de viviendas en las que todos sus miembros activos están en situación de desempleo, que ha alcanzado el 14 por 100 de los hogares en el cuarto trimestre de 2012, dos puntos porcentuales más respecto a 2011 y más de diez respecto al periodo anterior a la crisis. [...] Asimismo, los hogares en los que, al menos, la mitad de los activos están en paro han aumentado notablemente hasta aproximarse al 31,3 por 100 en 2012, veinte puntos porcentuales más que en 2007."

2. Publicación académica de carácter jurídico y económico gestionada íntegramente por estudiantes de grado, máster y doctorado de la Universidad Pompeu Fabra.

En este sentido, es preciso distinguir los momentos de crisis económica profunda, como los actuales, en que el hecho de permanecer fuera del mercado laboral ya no es imputable a menudo a la decisión individual tomada en función de las preferencias trabajo-ocio y de los salarios de mercado, sino que, muchas veces, es fruto de una incapacidad intrínseca de encontrar trabajo (escasez de demanda de trabajo, problema de matching, regulación del salario mínimo, etc.). En este caso, no sería óptimo establecer un tipo de *workfare* estrictamente condicionado a la percepción de un salario en el mercado laboral, en tanto que no solo no recibirían la ayuda los trabajadores "menos dispuestos" sino que tampoco lo harían los que realmente no han podido encontrar trabajo. Entendiendo que las políticas de *workfare* buscan en primer lugar reducir la pobreza, se trataría de una situación contraproducente. En este caso, tal y como se ha adelantado anteriormente, se puede vincular la ayuda al esfuerzo comprobable del receptor para reincorporarse al mercado laboral.

Alcanzado este punto, es pertinente analizar cuáles son los elementos que hacen que aquellos individuos que realmente quieren trabajar no lo hagan. Una razón puede ser la regulación existente en materia de salarios mínimos, cuando estos no son una variable continua hasta 0, no existiendo salarios de eficiencia para el último tramo de la distribución salarial que permita la contratación de todo el mundo que esté dispuesto a trabajar. No obstante, la posibilidad de reducir el salario mínimo tendría que venir de la mano de otras medidas de seguridad para aquellos individuos que accedieran a los trabajos con salarios inferiores. Los trabajadores con las condiciones necesarias (familiares y de renta) por el hecho de ser perceptores de créditos fiscales quedarían cubiertos, pero es preciso considerar los casos en que los individuos no cumplieran los requisitos y aun así ganaran salarios muy bajos. Bajo el supuesto de competencia perfecta del mercado laboral y con las teorías de los salarios de eficiencia,

se argumentaría que los salarios tarde o temprano acabarían igualándose a la productividad marginal del trabajo mientras que las empresas tampoco ofrecerían salarios extremadamente bajos para no disminuir los incentivos a la productividad de los trabajadores. No obstante, el mercado laboral tiene sus características y no es del todo perfecto, motivo por el cual, los trabajadores, por necesidad, se podrían ver empujados a trabajar, por precarios que fueran los salarios. La opción de reducir el salario mínimo, sin perjudicar a los trabajadores en una situación ya lo bastante crítica, comportaría un conjunto de reformas complejas de articular, que no son objeto de este artículo.

Para el caso español, donde el salario mínimo ya es uno de los más bajos de la zona euro, se podría tratar de modificar el margen intensivo de la oferta laboral: flexibilizar el mercado laboral, por ejemplo, posibilitando más contratos de media jornada, lo que permitiría, por ejemplo, a madres solteras insertarse en el mundo laboral, ya que de lo contrario una jornada de 8 horas no les permite hacerse cargo de los hijos. De esta forma, recibirían también apoyo mediante créditos fiscales, incentivando su incorporación al mercado laboral y mejorando su situación socioeconómica.

Para tratar de superar los problemas que puede suponer vincular estrictamente las transferencias a un salario de mercado, sin tener que renunciar al incentivo a trabajar, se han diseñado diferentes variantes de políticas de *workfare*.

VARIANTES AL SISTEMA COMPARADO (OTROS TIPOS DE *WORKFARE*)

El *workfare*, en tanto que forma de condicionar las transferencias a las rentas más bajas de la sociedad, ha encontrado materializaciones diversas a lo largo de los años y de los modelos de estado del bienestar. Estas va-

riantes, con mayor o menor éxito, han intentado enderezar las carencias anteriormente mencionadas:

- (i) Créditos fiscales o deducciones fiscales selectivas por renta ganada, que favorecen el trabajo formal aunque suponen un condicionante para los individuos que no tienen que declarar renta fiscal. Se trata de un suplemento salarial articulado vía el IRPF. Reduce la deuda con Hacienda hasta cero y puede suponer transferencias en efectivo hacia los individuos que se encuentran por debajo de un umbral, ajustado este por condición familiar.
- (ii) Esquemas *welfare-to-work* con subsidios generales y de condicionamientos para forzar el *matching* de trabajo de aquellos individuos que ya perciben ayudas de *welfare*, como por ejemplo actividades de formación o asistencia en la búsqueda de trabajo. En este caso se estaría haciendo una aproximación a las políticas de activación anteriormente mencionadas. Es relevante destacar los efectos bidireccionales entre la mejora de la salud de los destinatarios y este tipo de programas. Más allá del potencial efecto negativo de la mala salud en el éxito de estos programas, hay evidencia empírica que apunta a que la participación en este tipo de programas tiene efectos positivos sobre la salud física, ayudando a reducir los malos hábitos, al margen de si finalmente el individuo acaba reincorporándose al mercado laboral (Ayala y Rodríguez, 2013).
- (iii) Las estrategias *work first* priorizan la inserción frente a las incorporaciones a largo plazo, suponiendo que la mera inserción supone un mecanismo mediante el cual se mejora la experiencia laboral del individuo y los hábitos relacionados con la vida laboral. Estos modelos se basan en la premisa de que el individuo tiene la responsabilidad de encontrar trabajo y salir así de la situación de percepción de beneficios del *welfare*. Se contraponen a la estrategia de capital hu-

mano que apuesta por una inserción más tardía a cambio de una mayor formación del individuo y, por lo tanto, una mejora del capital humano que asegure el mantenimiento del individuo en el puesto de trabajo y el no retorno al programa.

- (iv) En Gran Bretaña, durante la década de 1980, o en Nueva Zelanda y Australia más recientemente, se han implementado otros tipos de *workfare*. En estos casos se vincula la percepción del subsidio a la realización de un cierto tipo de actividad no remunerada. Lo que también se ha denominado *unproductive workfare*. Se condiciona la percepción del subsidio a trabajos de carácter social o comunitario. Aquí los incentivos positivos para la inserción en el mercado laboral funcionan de forma distinta: el incremento de los costes de mantenerse fuera del mercado de trabajo (desutilidad ligada a los requerimientos de trabajo) empuja a los individuos a preferir entrar en el mercado laboral que permanecer fuera de este. En esta modalidad, de nuevo, hallamos que el esquema de incentivos es el adecuado siempre que suponemos que el hecho de permanecer fuera del mercado de trabajo es fruto de una decisión consecuente con una mayor preferencia por el ocio. En este caso, se desestima la posibilidad de que el individuo prefiera no realizar los trabajos requeridos y quedarse en el paro sin percibir ningún tipo de ayuda.

Este tipo de *workfare* ha recibido críticas en relación con la posibilidad de estar creando un mercado de trabajo "paralelo" no remunerado, "de segunda", donde los individuos no mejoran las perspectivas de entrar en el mercado laboral, en tanto que cada hora de trabajo comunitario supone una hora menos de tiempo dedicado a la formación o mejora de sus habilidades laborales, o una hora menos dedicada a la búsqueda activa de trabajo (*The Economist*, 2010).

Sea cuál sea la modalidad de *workfare* implementada, desde el punto de vista del regulador, parece primordial definir con precisión dos cuestiones:

En primer lugar es necesario definir, como en todas las políticas, los objetivos perseguidos a corto, largo y medio plazo, lo que comporta una distinción de medios y finalidades en el diseño de las políticas implementadas. De esta forma es preciso distinguir con cautela si la reinserción en el mundo laboral, sin reparar en las condiciones contractuales, es un *output* intermedio para salir de la pobreza, lo que a su vez sería el objetivo final, o bien si la propia reinserción en el mundo laboral ya se define como una finalidad en sí misma. En este ejercicio habrá que considerar si solamente se tienen en cuenta las rentas declaradas. Fijar como objetivo únicamente la inserción laboral, sin reparar en las condiciones laborales, tiene el riesgo de generar pobreza dentro del trabajo (en inglés, *working poor*).

Estrechamente ligada a la primera, existe una segunda cuestión a dilucidar en el proceso de formulación de la política pública: el margen de la oferta laboral sobre el que se pretende incidir.

Se puede incidir sobre el margen intensivo, si se quiere incrementar el número de horas trabajadas, o bien sobre margen extensivo, si lo que se pretende es aumentar el número de individuos que transitan del estado "no trabajar" a "trabajar".

Como se verá más adelante, estas decisiones ayudarán a concretar el tipo de transferencia "workfariana" óptimo a implementar.

WORKFARE EN NUESTRO PAÍS

Con respecto al gasto público relacionado con el mercado de trabajo para la inserción, la tabla siguiente permite hacer una comparación entre países europeos. Tal y como

cabría esperar, Suecia, país pionero en la implementación de las políticas de activación laboral, contrasta con la situación española, donde a pesar de tener un mayor gasto como porcentaje del PIB, la mayor parte se destina a políticas pasivas. Aquí hay pues, margen de actuación y mejora para la reestructuración del gasto público en el ámbito laboral.

TABLA 1. POLÍTICAS DE EMPLEO EN EUROPA

País	% PIB	% políticas activas	% políticas pasivas
Alemania	2,28	42	58
Dinamarca	3,48	55	45
España	4,04	22	78
Francia	2,59	44	56
Holanda	2,97	41	59
Italia	1,92	25	75
Suecia	1,87	61	39

Fuente: OCDE (2013 Employment Outlook)

En Cataluña los *in-work benefits*, aquellos beneficios percibidos una vez dentro del mercado laboral, el *workfare* como tal, por ejemplo vía deducciones fiscales del IRPF, no existen. La ayuda más parecida al crédito fiscal es la deducción de 100 euros para las madres trabajadoras con niños pequeños. En Cataluña y en el Estado español, al igual que en la mayoría de los países de la Unión Europea, ha habido durante los últimos años una clara tendencia a integrar los programas de rentas mínimas (como programa típico de lucha contra la pobreza) con las políticas activas del mercado laboral. Las recomendaciones realizadas por la Comisión Europea en 2006 son un claro ejemplo de ello (Moreno, 2008). En este sentido, encontramos programas de rentas mínimas condicionados a la participación en programas de inser-

ción y formación laboral. En el caso de Cataluña, la PIRMI-CIL es el ejemplo más claro.

Esta mezcla de políticas incluye incluso tal vez medidas o características típicas del *workfare* más tradicional, como las obligaciones o penalizaciones por no seguir los requisitos exigidos. De aquí, que a menudo no se pueda realizar una distinción clara de las políticas y se acaben agrupando bajo el concepto genérico de políticas sociales que priorizan la inserción en el mercado laboral. En todo caso, la distinción entre políticas activas y políticas pasivas de mercado laboral permanece clara, siendo la prioridad desarrollar las primeras en detrimento de las segundas. España tiene todavía mucho recorrido para hacer la transición de unas a otras para mejorar la inserción laboral de los desempleados.

En el conjunto del Estado español, como políticas contra la pobreza, destacan los programas de rentas mínimas autonómicas. Dichas ayudas están sujetas a controversia, en tanto que más allá de los estudios clásicos sobre la cronificación de determinados beneficiarios, no hay consenso sobre su eficacia y sus efectos reales en la inserción laboral.

Aquí, al igual que con la mayoría de políticas públicas, es necesario realizar una evaluación rigurosa que permita contraponer beneficios y costes, para finalmente determinar su eficacia. En esta dirección se han llevado a cabo diferentes evaluaciones de rentas mínimas garantizadas de la Comunidad de Madrid (1990-2001) o del Instituto Catalán de Evaluación de Políticas Públicas, Ivàlua, para el PIRMI catalán.

En diciembre de 2009, el Ivàlua publicó un informe que bajo el título "Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción: evaluación de diseño y propuestas de mejora" hacía una valoración de los efectos que el programa PIRMI había tenido entre 1998 y 2008, para

TABLA 2. PRESTACIONES DE RENTAS MÍNIMAS EN ESPAÑA EN 2011

Comunidades autónomas	Gasto ejecutado	Nº perceptores (titulares prestación)	Nº perceptores (miembros dependientes)	Nº total de perceptores (titulares + dependientes)	Tasa pobreza monetaria	Población en pobreza monetaria (en miles)	Tasa de cobertura RMI ⁽¹⁾
Aragón	61.601.000,0	34.154	95.973	130.126	32	3654	4,9
Aragón	14.984.746,0	4.311	20.247	24.558	17	223	6,5
Asturias	35.069.081,6	8.740	20.548	29.288	30	106	28,1
Baleares	6.499.457,6	2.327	4.516	6.843	19	204	1,4
Cantabria	37.717.997,0	4.883	9.692	14.575	34	704	2,1
Castilla-La Mancha	15.270.000,0	4.288	4.234	8.522	20	120	7,1
Castilla-La Mancha	1.290.000,0	1.973	5.380	7.353	32	668	1,1
Castilla y León	27.732.483,6	6.626	15.486	22.112	24	697	3,7
Cataluña	170.470.000,0	24.532	24.818	49.350	17	1248	4,8
Canarias	216.969,7	127	418	545	27	21	2,5
Extremadura	1.412.378,6	1.178	2.025	3.203	32	362	0,9
Galicia	23.967.927,9	7.375	8.266	15.641	19	521	3,0
Madrid	71.743.000,0	17.992	24.433	42.425	16	3121	5,1
Madrid ⁽²⁾	1.494.519,5	486	1.425	1.911	31	25	7,6
Murcia	1.981.654,0	1.900	2.763	4.663	26	186	1,2
Navarra	36.337.295,9	8.185	20.178	28.363	9	66	12,6
País Vasco	20.604.934,0	86.734	69.018	155.752	11	236	66,0
La Rioja ⁽³⁾	4.675.554,8	1.866	—	—	24	78	0,0
Comunidad Valenciana	37.788.000,0	62.462	10.640	73.102	19	952	1,8
Total nacional	843.113.010,5	221.940	220.149	442.089	22	10206	5,4

(1) Tasa de cobertura RMI: elaboración propia calculada a partir del número total de perceptores de RMI (titulares más dependientes) respecto al total de población en situación de pobreza monetaria de cada comunidad autónoma.
(2) La Ciudad con Distrito de Arraialde de Melilla tiene dos prestaciones: el Ingreso a Melilla y el Ingreso de Integración y la Prestación Especial Familiar.
(3) La Rioja tiene dos prestaciones: Ingreso Mínimo de Inserción (IMI) y ayuntamiento Incautación Social (AIS).
Fuente: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, Ingreso de Rentas Mínimas de Inserción, 2011.

después formular posibilidades de mejora para reducir la rentabilidad efectividad-eficacia del programa.

Tal y como se ha explicado previamente, el PIRMI es "una prestación económica de carácter periódico, condicionada a la participación en un programa de inserción (PIR) y variable en función de la situación de convivencia y de las cargas familiares del titular". Es por lo tanto un programa de rentas mínimas que incorpora aspectos de política activa de mercado laboral. El objetivo principal es la inserción, mediante la incorporación en el mundo laboral de los beneficiarios para paliar determinadas problemáticas sociales y el riesgo de exclusión. Uno de los resultados más destacados es que "la inserción laboral de los hogares constituye el motivo mayoritario de salida

del programa. El porcentaje de hogares que abandonan el programa por este motivo se sitúa, en función de las cohortes de entradas entre el 23,1% y el 30,5%. Sin embargo los factores que contribuyen de forma más importante a que eso sea más probable son tener hijos a cargo, un nivel superior de estudios, y el hecho de tener solo problemas laborales, en cambio, tiende a reducir esta probabilidad el hecho de tener más de 55 años." Con respecto a las recidivas: "Durante los cuatro años y medio posteriores a la salida del programa, el 13,5% de los hogares que abandonaron el PIRMI en el año 2004 han vuelto. Estos porcentajes varían en función del motivo por el que se produjo la salida, siendo inferiores para las salidas motivadas por inserción laboral".

Del welfare al
workfare:
el contexto
de las políticas
de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS

G. ALBANZAN PUIG

Del welfare al
workfare:
el contexto
de las políticas
de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS

G. ALBASANZ PUIG

A partir del año 2006 se introdujo una modificación, el complemento por inserción laboral (CIL), que, a diferencia de la situación anterior en que se retiraba la prestación si se encontraba un trabajo que diera ingresos superiores al umbral de referencia, se pasó a permitir que los hogares combinaran estos ingresos salariales con la percepción del nuevo CIL (143 euros al mes durante un máximo de 12 meses). Por lo tanto el programa constaba de dos prestaciones diferenciadas, la general, que se perdía en el momento de obtener un salario mínimo, y el complemento de inserción laboral, que se mantenía.

La evaluación de los efectos del nuevo complemento mediante una metodología cuasi-experimental concluyó que el CIL no parece haber tenido los efectos buscados. Algunos de los hogares, el 56%, optaron por combinar durante algunos meses los ingresos procedentes del trabajo con el cobro de la nueva prestación, mientras que lo que habrían hecho si no hubiera existido el CIL habría sido abandonar definitivamente el programa.

Para mejorar los efectos del CIL, se proponen, en todo caso, en el Informe, dos cambios: por un lado, restringir su uso a beneficiarios (potencialmente ocupables) que lleven un periodo mínimo de tiempo en el programa (por ejemplo 3 años), y por otro, aumentar su cuantía, ya que el importe actual puede ser considerado insuficiente como para incentivar a quien había optado por no trabajar (o trabajaba en la economía sumergida) a buscar un trabajo (o a declararlo) y perder así la totalidad de la prestación.

Ambas modificaciones pueden ayudar a evitar que el gasto efectuado en complementos de inserción vaya destinado a proporcionar una renta adicional a las personas que, en ausencia del CIL, habrían salido antes del programa al haber encontrado un trabajo.

Con respecto al *workfare at work*, que existe mayoritariamente en los países anglosajones como los Estados

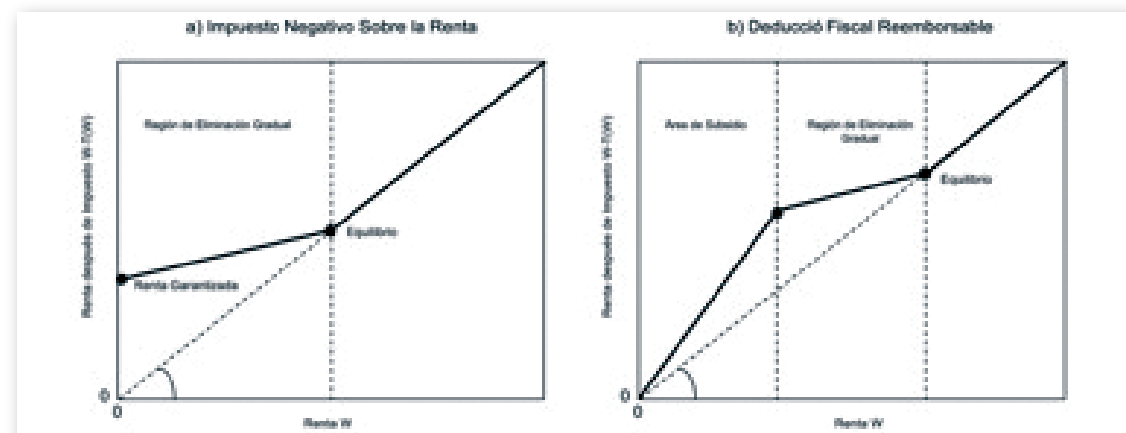
Unidos, el Reino Unido, Canadá y Nueva Zelanda, encontramos dos instrumentos fiscales: los créditos fiscales y las transferencias.

El crédito fiscal es reembolsable, y se entiende como un suplemento salarial vía declaración de la renta por debajo de ciertos niveles, y de carácter permanente, en contraste con los incentivos a la contratación (Bravo, 2013).

Las transferencias harían referencia a un sistema tipo prueba de medios o impuesto negativo sobre la renta.

Ambos tipos de ayuda están condicionados al trabajo o a su búsqueda y se pueden otorgar de manera selectiva: familias de bajos ingresos reciben un suplemento de renta contingente a trabajar, por ejemplo, en tanto que se ha demostrado que el grado de selectividad con la que se otorgan dichas ayudas es directamente proporcional al grado de éxito en la reducción de la pobreza. Es necesario dar preferencia a familias con hijos y teniendo en cuenta el mayor coste de cuidar de niños o de ancianos. En este caso se actúa bajo el supuesto de la diferente elasticidad de sus ofertas de trabajo respecto al resto de individuos.

GRÁFICO 4. TRANSFERENCIAS DE RENTAS ÓPTIMAS



Fuente: Saez, E. (2002) *Optimal income transfer programs: intensive versus extensive labour supply responses*. (Obra citada)

Aunque la literatura demuestra que las respuestas en términos de oferta de trabajo se concentran en el margen extensivo de la oferta laboral, es de vital importancia tener también en cuenta las respuestas que se concentran en el margen intensivo para poder diseñar el esquema fiscal óptimo cara a incentivar el trabajo y la inserción laboral.

¿QUÉ DICE LA TEORÍA?

Cuando se busca que las respuestas de comportamiento se concentren en los márgenes intensivos, es decir en el número de horas trabajadas, el mejor programa de transferencias suele ser el que otorga beneficios vinculados a la prueba de medios, o impuesto negativo sobre la renta, conjuntamente con una sustantiva renta de apoyo garantizada y un amplio mínimo exento. De esta forma se intenta reducir el riesgo de que las rentas más bajas intenten evitar trabajar más horas para no tener que tributar. Las transferencias tipo impuesto negativo garantizan una mayor transferencia para las rentas más bajas, y esta va decreciendo a medida que aumenta el salario.

Aquí, la ancha renta garantizada no influye decisivamente en tanto que el individuo ya se halla dentro del mercado laboral.

Si se quiere incidir sobre el margen extensivo (participación o no en el mercado de trabajo) el programa óptimo es una deducción fiscal reembolsable, del estilo del EITC norteamericano, con tasas marginales negativas para las rentas más bajas, de forma que la cuantía de la transferencia aumenta con la renta para las cuantías inferiores y después va decreciendo para las rentas más altas. Las tasas marginales negativas incentivan la entrada en el mercado de las rentas más bajas. Esta combinación responde al hecho de que la elasticidad de participación en función de los salarios es mayor para los salarios más bajos. En este caso es óptimo que exista una renta garantizada pequeña, de otra forma esta podría suponer un desincentivo a trabajar.

Como se apuntaba anteriormente, la evidencia empírica ha mostrado que la participación en el mercado laboral es más elástica con respecto al salario que el número de horas trabajadas. Para cualquier número de horas trabajadas, los individuos verán aumentada su renta disponible; por lo tanto, siempre será mejor participar en el mercado laboral que no hacerlo. Sin embargo, debido a la estructura de los créditos fiscales, estos no parecen ser la mejor estrategia para estimular la oferta de trabajo en el margen intensivo, en razón al hecho de que aumentando las horas trabajadas, a partir de un cierto punto, el crédito fiscal empieza a disminuir.

Por lo tanto, de forma general, los créditos fiscales son preferibles cuando las elasticidades son más importantes para el margen extenso (trabajar o no), que para el intenso (cuántas horas), y/o cuando las preferencias redistributivas son menores, con las deducciones "se afina" menos el objetivo.

POSIBLES VÍAS DE ACTUACIÓN

Es primordial, como ya se ha apuntado, asegurar la coherencia de la reforma fiscal, y la no creación de incentivos contrapuestos, mediante la coordinación del esquema impositivo con los beneficios sociales existentes. Por ejemplo, entre ayudas como pueden ser el impuesto negativo sobre la renta, la exención fiscal de mínimo vital o la renta garantizada. De lo contrario se podría estar desincentivando la inserción al mercado laboral, mediante estructuras fiscales con tasas marginales excesivamente elevadas para las rentas más bajas (Hernández de Cos, 2013).

El objetivo del regulador tiene que ser pues encontrar una estructura óptima de combinación de subsidios e impuestos que genere los incentivos correctos (incentivos a trabajar o a trabajar más) y produzca los *outcomes* deseados (reducción de la pobreza y mayor inserción laboral).

En este esquema ideal se tendría que insertar una renta mínima, umbral para determinar la elegibilidad del programa. El subsidio tiene que ser explícito y conciso, sin dar lugar a ambigüedades y adecuar en todo momento la ayuda según el principio de "tanto haces tanto recibes". El subsidio tiene que ser variable en función de la actividad que lleva a cabo el beneficiario, ya sea en tareas relacionadas con la búsqueda de trabajo o con la cantidad o tipo de trabajo.

Tendría que adaptarse el subsidio en función de la situación del receptor, adecuado a la situación familiar: si se tiene un salario superior al primer umbral pero todavía por debajo de un segundo, y el individuo hace todo lo que se le requiere pero aun así no se llega a un mínimo considerado, se podría aumentar la cantidad del subsidio, personalizando, en cierta medida, la ayuda.

Para aquellos individuos que tienen una renta por encima de este segundo umbral pero que todavía están por de-

bajo del mínimo exento (fiscal), tendría que aplicarse un impuesto negativo sobre la renta de forma que los beneficios que recibiera fueran proporcionales a la diferencia entre la renta ganada y el mínimo exento. En este caso se está actuando sobre el margen intensivo (número de horas trabajadas).

Cuando la renta del individuo se sitúe por encima del mínimo exento, se tiene que estructurar la imposición en función del tipo marginal y el tipo medio óptimos. La estructura fiscal actual tiene limitaciones en los extremos de la distribución salarial que incentivan la economía sumergida para las rentas más pobres (Hernández de Cos, 2013)

Sin embargo, es importante que exista una regulación en relación con el margen intensivo de la oferta de trabajo y se exijan un mínimo de horas de trabajo, con condiciones variantes según edad y situación familiar (por ejemplo, familia con niños o personas mayores a cargo).

Como ya se ha apuntado anteriormente en España existe margen para una flexibilización del margen intensivo de la oferta laboral que, combinado con la introducción de créditos fiscales para las familias de rentas más bajas con hijos dependientes, podría suponer un aumento de la inserción laboral.

Mediante este cambio de paradigma, que suponga un cambio fiscal, de regulación del mercado laboral, y de los programas de ayuda pública, se avanza pues hacia el concepto de "flexiseguridad", en el que se coordinan tres elementos básicos: la flexibilidad del mercado laboral, las políticas activas de empleo y la protección social del trabajador desocupado. Las críticas dirigidas al *workfare* más clásico, estrictamente ligado a la percepción de un salario, residen en la potencial falta de seguridad del trabajador.

Del welfare al
workfare:
el contexto
de las políticas
de bienestar

G. LÓPEZ CASASNOVAS

G. ALBASANZ PUIG

En este punto es preciso recordar que el vincular beneficios a la actividad laboral, cuando nos referimos al margen intensivo de la oferta laboral, tiene la virtud de distinguir a los trabajadores que realmente no son más productivos de aquellos que simulan no serlo para ser beneficiarios de la ayuda, el denominado efecto "cribado" o *screening effect*. Bajo el supuesto de que los salarios son un reflejo de la productividad del trabajo, los trabajadores más productivos tienen un coste de oportunidad mayor de no trabajar tantas horas (si trabajan más horas, al ser más productivos, tienen mayores ganancias salariales) y por lo tanto disuade a estos trabajadores de pedir el subsidio. Es preciso distinguir que este tipo de efecto no se da en el margen extensivo, ya que los trabajadores marginales, por productivos que sean, ya no escogen si trabajar más o menos sino trabajo contra ocio, donde la productividad ya no desempeña ningún papel. Entonces, la decisión viene dada por la relación marginal de sustitución entre ocio y trabajo (Brett y Jaquet, 2011).

Es necesario, pues, que nos planteemos qué nos preocupa más: ¿los incentivos a trabajar o a trabajar más? Y, en función de la respuesta que deseemos dar, el esquema de transferencias dará más peso a un tipo de ayuda u otro. En todo caso, probablemente será óptimo hacer una combinación de las dos, de manera que se avance

hacia una mayor integración de los individuos en el mercado laboral en ambos márgenes sin disminuir su protección social.

En el caso español, donde el efecto del esquema fiscal interesa que se concentre en el margen extensivo de la oferta laboral, debido al nivel de desempleo, una posibilidad sería la reducción de la intensidad (jornada completa) de los puestos de trabajo existentes, donde se posibilitara más la contratación a tiempo parcial, que pudiera permitir una mayor inserción laboral, reduciendo el número de personas que realmente están dispuestas a entrar en el mercado laboral y no pueden. Las madres solteras o familias con hijos a cargo con rentas bajas podrían beneficiarse con el complemento de renta activa, vía créditos fiscales. Es preciso considerar también los costes que podría haber para la gente que pudiera ver su jornada reducida a la mitad, sin reunir las condiciones para recibir créditos fiscales (como tener hijos al cargo), y por lo tanto sin recibir la ayuda del Estado.

No obstante, los efectos positivos de los *in-work benefits*, tipo créditos fiscales, sobre la inserción laboral y la reducción de la pobreza han sido confirmados por diversos estudios como Eamon *et al.* (2009), Mayer (2010) o Marr *et al.* (2013). Mediante este esquema de transferencias, además, se ataca también la pobreza de aquellos indivi-

duos que ya trabajan pero lo hacen en condiciones salariales precarias, los llamados *working poors*, un problema que cada vez afecta a una mayor parte de la población.

Por lo tanto, no hay duda de que es importante que se transite de los programas de rentas mínimas actuales hacia la estructura óptima descrita y se incorporen además los elementos anteriormente analizados (*créditos fiscales*). En nuestro país existe recorrido para este tipo de políticas, sobre todo combatiendo la economía sumergida, que supone en torno a un 28% del PIB del Estado español. Se trata pues, sin hacer una sustitución repentina del *welfare* por el *workfare* clásico (beneficios únicamente ligados a un puesto de trabajo) de incluir elementos "workfariantes" en el actual esquema de gasto hacia las rentas más bajas que motive la inserción laboral de los trabajadores. En este sentido, deben introducirse elementos que vinculen las transferencias al esfuerzo comprobable que realicen los perceptores (desempleados) para insertarse en el mercado laboral, sin negarles la ayuda por el hecho de no estar percibiendo un salario. Este cambio tiene que articularse con perspectiva global, a fin de que los beneficios de entrar en el mercado laboral no se vean superados por la pérdida de beneficios que puede suponer dejar de estar fuera, es decir, se requiere una articulación fiscal integral.

BIBLIOGRAFÍA

- Ayala L. y Rodríguez M. (2013). *Health related Effects of Welfare-to-Work policies: Evidence from Spain*.
- Bravo, A. (2013). *Les noves polítiques públiques com a palanques per al creixement econòmic*. Jornada dels Economistes, 25 d'octubre 2013. Col·legi d'Economistes de Catalunya.
- Brett, C.; Jaquet, L. (2012) *Workforce or Workfare? The Optimal Use of Work Requirements when Labor is Supplied along the Extensive Margin*. Thema Working Paper n° 2012-40. Université de Cergy Pontoise, France.

- Brewer, M. et al. (2009). "Feature: In-work benefit reform in a cross-national perspective – Introduction". *The Economic Journal*. Royal Economic Society.
- *Fiscalidad, activación y apoyo a las familias: el papel de las deducciones reembolsables*. Panorama International. (2013). Centro de Documentación y Estudios SIIS.
- Getting it right. *Lessons in welfare reform for Britain's coalition government*. The Economist, Welfare Reform (2010). Print.
- Greenberg, D.; Deitch, V.; Hamilton, G. (2009) *Welfare-to-work programs Benefits and Costs*. mdr Building Knowledge to improve social policy. Synthesis of Research.

- Hernández de Cos, P. (2013). *Fiscal Consolidation and economic growth*. Jornada dels Economistes, 25 d'octubre 2013. Col·legi d'Economistes de Catalunya.
- Kildal, N. (2001) *Workfare Tendancies in Scandinavian Welfare Policies*. International Labour Office, Geneva.
- Moreno, G. (2008) *La reformulación del estado del bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas*. E.U. de Trabajo Social de la UPV-EHU.

Los servicios sanitarios se juzgan según su contribución al estado de salud de las personas. Si se financian públicamente y con cobertura universal es para que el acceso a los mismos dependa de la necesidad, individual o poblacional, clínica, sanitaria y democráticamente estimada y no de la disposición individual a pagar, que depende de la riqueza y de una información a menudo de parte y sesgada.

Actualización y ampliación de "La reforma sanitaria" (*Papeles de Economía Española*, 2012, nº 133) donde facilitábamos las claves de las dinámicas de la innovación tecnológica y de expansión del gasto sanitario para poder reaccionar, de forma creíble, ante la crisis en España sin dualizar la sociedad entre quien puede pagar y quien no.

La componente sanitaria del estado del bienestar: deseabilidad y viabilidad

MARÍA CALLEJÓN, CATEDRÁTICA DE ECONOMÍA Y VICERRECTORA DE RELACIONES INTERNACIONALES
UNIVERSIDAD DE BARCELONA

VICENTE ORTÚN, DECANO DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y EMPRESARIALES
UNIVERSIDAD POMPEU FABRA

INTRODUCCIÓN

Es preciso empezar, por lo tanto, con el examen del impacto de la crisis actual en el estado de salud de la población en España, tanto del impacto registrado hasta ahora como del que muy previsiblemente se producirá a medio y largo plazo, para extraer sus implicaciones sobre las políticas de salud. Ello será el objeto del epígrafe I: los determinantes tradicionales de la salud (educación, renta...) recuperan su importancia y llega un momento importante tanto para la salud pública como para la salud en todas las políticas.

En el epígrafe II se recuerda la evidencia de que no existe ninguna contradicción entre el aumento de la productividad –y de la competitividad de las personas y empresas de un país– y la consolidación de su estado del bienestar (EB), no de cualquier estado del bienestar sino de un EB orientado al *workfare*¹. El EB en su componente sanitaria tiene que resolver problemas de salud, ser solvente para proporcionar efectividad y satisfacción a la población, ya que solo la *deseabilidad* por parte de la población de una sanidad financiada públicamente dará los votos que permiten su consolidación. Un EB para pobres se convierte rápidamente en un pobre EB.

La *viabilidad* del título del artículo requiere tres grandes grupos de actuaciones. Un primer gran grupo de naturaleza clínica, ya que la asignación de recursos al sector sanitario depende fundamentalmente de las decisiones clínicas, que el epígrafe III agrupa en tres grandes cate-

gorías: reducción de la brecha entre eficacia y efectividad, eliminación de la grasa iatrogénica y reasignación de recursos.

El epígrafe IV recoge el segundo gran grupo de actuaciones que tienen que permitir la viabilidad, las políticas públicas, donde nos referiremos a la planificación (la forma más potente de gestionar la utilización), la financiación selectiva de prestaciones (el auténtico factor de sostenibilidad de la componente sanitaria del EB) y las acciones que tienen que permitir una cierta maduración social que dé paso a una competencia por comparación en calidad, entre proveedores, con precios regulados.

El tercer gran grupo de actuaciones quedará englobado en el epígrafe V, donde se hará mención de las mejoras institucionales más relacionadas con la Sanidad.

Finalmente, el epígrafe VI cierra con un resumen de los puntos clave.

I. EL IMPACTO DE LA CRISIS ECONÓMICA EN LA SALUD

Ciertamente, las listas de espera aumentan, y aunque no se traduzcan en empeoramiento del estado de salud también es preciso reconocer que no disponemos de indicadores que midan la angustia e inquietud derivada de unos días adicionales pendientes de una intervención. Las tasas de mortalidad, incluidos los suicidios, y las tasas de morbilidad han continuado, a grandes rasgos, su tendencia a la baja. Incluso las causas de muerte más sensibles a la actuación sanitaria, la mortalidad innecesariamente prematura y sanitariamente evitable², han mantenido

su tendencia a la baja con independencia de la crisis (Fuente: Registro de Mortalidad, Servicio de Información y Estudios, Departamento de Salud, Generalitat de Cataluña). La Encuesta de Salud de Cataluña nos informa, incluso, de la mejora de la salud percibida, lo que puede explicarse por una rebaja general de expectativas.

El suicidio merece mención especial ya que se trata de un objeto de publicación muy codiciado y en buenas revistas han aparecido artículos encontrando en España un aumento en la tasa de suicidios... que no ha tenido lugar. Los descubridores de aumentos inexistentes de suicidios han recibido respuesta adecuada tanto en *The Lancet*³ como en el *European Journal of Public Health*⁴. Estos últimos, por ejemplo, detectan un huracán económico el uno de abril de 2008 en España de imposible explicación, ya que no es serio imputarlo a una entrevista que aquel día publicó *La Vanguardia* con una filósofa transgénero y pansexual. El caso es que circunstancias económicas adversas han provocado un aumento de suicidios en Grecia y en el Este de Europa pero no en España, donde han continuado su tendencia decreciente excepto un aumento de cerca del 7% en 2008 en hombres y de un pequeño aumento en mujeres en 2011.

La utilización de servicios sanitarios ha bajado, aunque en Cataluña aumenta desde 2008 la hospitalización de enfermos agudos financiada privadamente. Es muy notoria la reducción de cerca del 25% del número de recetas dispensadas en Cataluña en el año 2012. Se está estudiando dónde se ha producido dicha reducción para poder valorar si se trata de una excelente noticia (para un país que ocupaba el segundo lugar mundial en consumo de fármacos medido en dosis diarias definidas⁵ y donde la carga de enfermedad asociada al uso y abuso de medicamentos eran el tercer problema de salud, únicamente por detrás de enfermedades cardiovasculares y cáncer⁶) o bien de una mala noticia, en el caso de que se

hubiera mantenido el consumo inadecuado e iatrogénico y hubiera bajado el consumo adecuado.

Con respecto a estilos de vida, la crisis está agudizando las diferencias: el paro protege menos del sedentarismo y aumenta, en cambio, la *odds ratio* del tabaquismo. Baja el gasto medio en alimentación por hogar: menos alimentos frescos y más alimentos en conserva o precocinados.

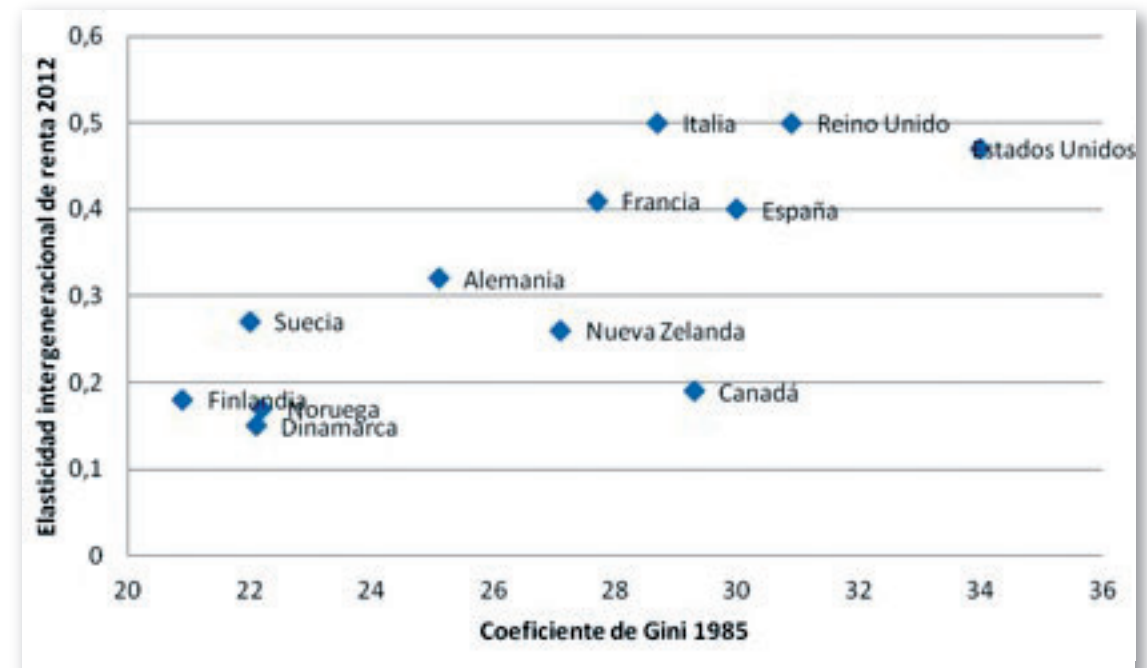
Lo que nos tiene que preocupar del impacto de la crisis económica, iniciada en 2008, sobre la salud no es tanto el impacto a corto plazo al que nos hemos referido antes, sino su impacto a medio y largo. Con 3,7 millones de parados de larga duración (i.e. más de un año sin trabajo) y con el conocimiento de que "el paro mata"⁷ será ne-

cesario recuperar los determinantes históricos de la salud: educación y renta, fundamentalmente.

POR RAZONES DE PRODUCTIVIDAD, JUSTICIA Y SALUD: EDUCACIÓN, PARTICULARMENTE EN LOS PRIMEROS AÑOS DE LA VIDA Y A LOS NIÑOS Y NIÑAS CON MÁS RIESGO DE EXCLUSIÓN SOCIAL

En España, la desigualdad en renta disponible, medida por el coeficiente de Gini, ha pasado del 0,31 en 2006 al 0,35 en 2012: nos alejamos de los países escandinavos y centroeuropeos para asemejarnos más en desigualdades de renta a los muy desiguales Reino Unido o Estados Unidos.

FIGURA 1. ASOCIACIÓN ENTRE DESIGUALDAD Y MOVILIDAD ENTRE GENERACIONES



Fuente: García-Altes, A. y Ortún, V.

La curva del gran Gatsby

En las abscisas (figura 1) se representa el coeficiente de Gini, renta disponible, de hace una generación (1985) y en las ordenadas, la elasticidad de las rentas de los hijos a las rentas de sus progenitores. En países como los escandinavos, menos de la quinta parte de la ventaja o desventaja económica de los progenitores se traslada a los hijos. En Italia, el Reino Unido y los Estados Unidos, prácticamente la mitad de la ventaja o desventaja económica pasa de progenitores a hijos. España, con su 45%, ocupa una posición muy alejada de los escandinavos. La desigualdad de un momento afecta a la movilidad intergeneracional porque conforma las oportunidades, eso sí, en mayor o menor grado dependiendo de las políticas sociales, la política fiscal y el funcionamiento del mercado de trabajo.

Tanto la salida de la crisis como la paliación del impacto que a medio y largo plazo pueda tener sobre la salud requerirán mejorar la educación primaria. Por justicia (para atajar la corrosiva desigualdad que nos devuelve al siglo XIX), por igualdad de oportunidades y para combatir la crisis. La salida de la crisis exige mejor capital humano que permita una mayor productividad. La inversión en educación primaria, financiada públicamente, facilita la igualdad de oportunidades evitando que la pobreza sea dinástica, permite movilizar los mejores recursos humanos (sin discriminación por razón de origen socioeconómico) y tiene una influencia determinante en el estado de salud. La situación socioeconómica influye en la salud y las aptitudes de los niños y niñas en sus primeros años —en el útero incluso— lo que a su vez afecta al desarrollo cognitivo y social, a la capacidad de aprender y, por tanto, a su capital humano⁸. Además, como el Nobel Heckman y otros estiman, este tipo de inversión tiene una excelente rentabilidad económica⁹.

Ni todas las prestaciones educativas sirven ni cualquier sistema educativo vale. Para igualar las oportunidades,

también de salud, es preciso priorizar la educación preescolar y la primaria complementada con un gasto social centrado en los niños con mayor riesgo de exclusión social. Datos de Madrid indican cómo el nivel educativo de los progenitores explica las competencias y destrezas indispensables de los hijos¹⁰. Datos de otros lugares señalan que también las capacidades no cognitivas (autocontrol, motivación, consideración adecuada del futuro, etc.), de nuevo explicadas por las condiciones uterinas y de los cinco primeros años de vida, afectan tanto a las condiciones de vida futuras como a la salud de las personas¹¹. Cada vez más, en un mundo en el que puede fácilmente crecer la desigualdad entre quienes disponen de suficiente capital humano para trabajar con máquinas inteligentes y quienes serán precisamente remplazados por esas máquinas, la eficiencia en la asignación de talento —así como la movilidad social— pasan por invertir en la educación de los infantes en edades tempranas, particularmente en aquellos con mayor riesgo de exclusión social.

II. ESTADO DEL BIENESTAR PARA EL PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL

La crisis no tiene por qué liquidar la sanidad financiada públicamente. Conviene que no lo haga. No hay incompatibilidad entre mejorar la productividad y disponer de un estado del bienestar (EB). El problema no radica en el EB, sino en el tipo de EB, y aquí España tiene deberes pendientes, pues su EB tal como está organizado no resulta, en la comparativa europea, ni equitativo ni eficiente¹². El modelo indiscutible de *welfare-workfare* lo proporcionan los países escandinavos y también los países del centro de europeo (las reformas que Schroeder acometió para reformar el estado de bienestar en Alemania a principios de este siglo). Más allá de la solvencia económica está la deseabilidad política, la que conceden los ciudadanos en repetidas votaciones, cuando optan por financiar públicamente el acceso a los servicios sanitarios. Para que esas opciones se mantengan, las clases

medias no pueden quedar excluidas de las prestaciones del EB, por la razón que sea. Hay que conjurar, por tanto el riesgo de un EB para pobres (un pobre EB), primero, por razones de eficiencia económica, y segundo, por un juicio moral acerca de los peligros de la dualización social que inevitablemente encontraríamos en sanidad cuando solo una parte de la sociedad pudiera acceder a cualquier innovación o prestación sanitaria.

El aseguramiento obligatorio se ha manifestado superior tanto en la práctica como en la teoría a un mercado de aseguradoras en competencia. En los momentos actuales resulta más urgente evitar mundos peores que pensar en los mundos mejores. El EB es una conquista de la humanidad compatible con el progreso económico como muestra la experiencia histórica de los países escandinavos. El estado del bienestar moderno se asocia más a criterios de equidad que de eficiencia cuando el anclaje natural en este último criterio resulta más sólido para la componente sanitaria del EB dada, precisamente, la superioridad “permanente” del aseguramiento universal obligatorio. La equidad, entendida como el juicio social de las poblaciones acerca de qué diferencias son aceptables y cuáles no, resulta más “transitoria” ya que varía legítimamente en el tiempo y en el espacio (entre sociedades).

III. LA AGENDA CLÍNICA PARA LA DESEABILIDAD Y VIABILIDAD DE LA COMPONENTE SANITARIA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Reducir la brecha entre eficacia i efectividad¹³

Algunas brechas —entre lo que puede conseguirse con los recursos y tecnología disponible y lo que realmente se está consiguiendo— constituyen un frente de batalla desde hace más de siglo y medio. Así, el correcto lavado de manos para la prevención de infecciones, correcto lavado asociado para siempre a Semmelweis y su consta-

tación de las intolerables sepsis puerperales en la sala de la maternidad de Viena, que era atendida por obstetras que transitaban entre una cirugía experimental en animales a la atención a un parto sin limpieza alguna. Otras como el uso adecuado de la medicación, o de la indicación de cesárea, llevan décadas en primer plano (y siempre muy parcialmente resueltas). Finalmente, innovaciones como el listado de comprobación quirúrgica¹⁴, popularizado por Atul Gawande, distan de haberse generalizado pese a su lógica, y resultado, aplastante. De hecho, el objetivo de la gestión clínica y sanitaria no debería ser otro que el de reducir esas brechas –sorprendentes en su importancia pero desconocidas para la población general– a la hora de abordar los principales problemas de salud de una sociedad (cardiovasculares, cáncer, efectos adversos de medicamentos, etc.).

Eliminar grasa

Eliminar la "grasa" excesiva, la perjudicial, la de aquellos servicios sanitarios que no valen lo que cuestan, bien sea globalmente considerados bien en su indicación a un individuo concreto (inadecuación), reduciría el gasto sanitario en una quinta parte con impacto favorable sobre la salud. Ciertamente, el crecimiento del gasto sanitario ha venido fundamentalmente ocasionado por una innovación tecnológica que ha aumentado, en promedio, la cantidad y calidad de vida que puede producirse y que ha supuesto unos costes incrementales. En promedio, de nuevo, los beneficios en cantidad y calidad de vida valen lo que cuestan¹⁵, pero, naturalmente, los promedios esconden servicios sanitarios que no solo no valen lo que cuestan sino que resultan un despilfarro con frecuencia iatrogénico. Esta es la grasa excesiva que debe eliminarse fundamentalmente con criterios clínicos.

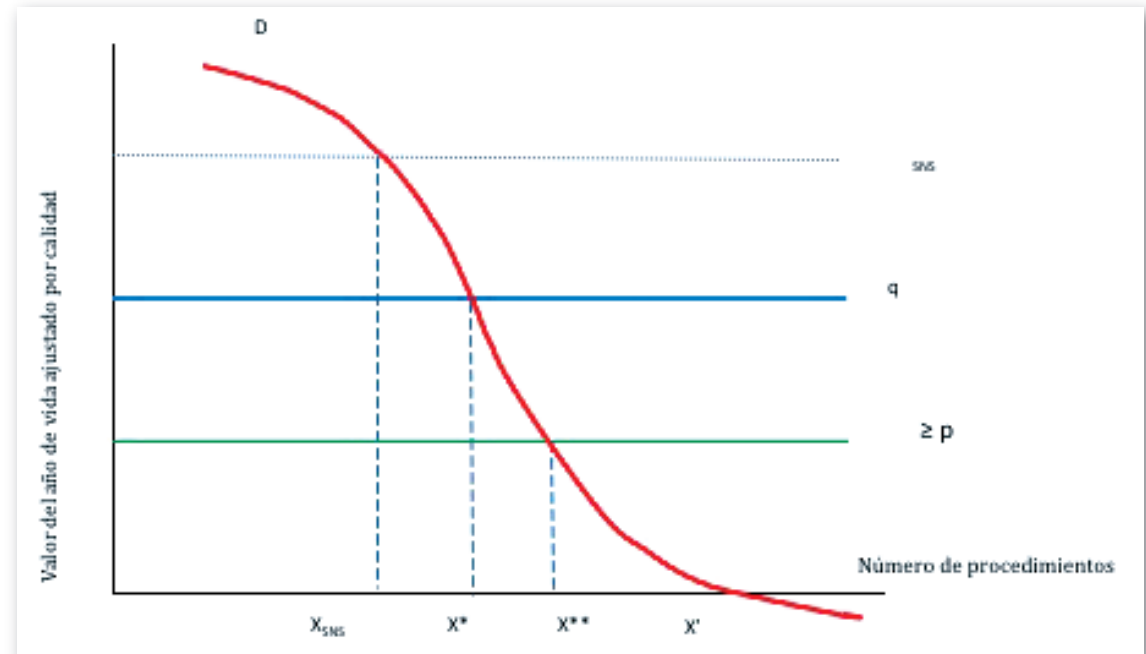
La eliminación de la grasa excesiva requiere distinguir entre tres grandes tipos de servicios sanitarios: los claramente efectivos, los sensibles a la oferta y los sensibles a las preferencias del paciente. En la reformulación más

reciente de esta clasificación, la de Chandra y Skinner¹⁶ (figura 2), se distinguirá entre:

- **Altamente coste-efectivos:** sulfamidas, antibióticos, aspirina y beta-bloqueantes en infarto, o lavarse las

manos entre los de bajo coste; antirretrovirales, alto coste pero una derivada segunda de la función de producción supervivencia) fuertemente negativa, lo que significa que los grandes beneficios del tratamiento rápidamente se convierten en daños en caso de in-

FIGURA 2. VALOR DE LOS SERVICIOS SANITARIOS, RESTRICCIONES DE OFERTA Y GASTO SANITARIO



Fuente: Chandra, A. y Skinner, J. (2011)

Figura 2. La valoración de la productividad marginal del gasto sanitario junto con las restricciones de oferta determinan el volumen de gasto sanitario. La curva D representa el valor de la vida multiplicado por la productividad marginal en términos de supervivencia del gasto sanitario. En países cuyo Sistema Nacional de Salud (SNS) establece restricciones significativas de oferta (en X_{SNS}) la cantidad de servicios sanitarios sería X_{SNS} , por debajo de la cantidad óptima de servicios X^* . La cantidad óptima de servicios sanitarios, X^* se encuentra donde la valoración de la productividad marginal del gasto sanitario iguala el coste social unitario q de los servicios. Si el conjunto de restricciones de oferta en un país da lugar a un valor λ menor que q , el país producirá servicios sanitarios en cantidad superior al óptimo. Cada servicio que excede a X^* comporta para el país un coste social superior al valor que aporta a los individuos y, por tanto, es ineficiente. Nótese que λ es al menos tan grande como p , el precio que pagan los usuarios, es decir $\lambda \geq p$, de forma que los beneficios del paciente son al menos tan elevados como el precio que paga por el servicio, una restricción del modelo donde los médicos actúan como agentes de los pacientes. En el extremo, si no hay ninguna restricción que interfiera con la motivación de los médicos de hacer lo máximo posible, la utilización de servicios llegaría a X' donde la probabilidad marginal de supervivencia llega a cero.

adecuación (fortísimos efectos secundarios los desaconsejan en cualquier paciente que no fuera HIV+).

- **Tratamientos potencialmente coste-efectivos pero con beneficios muy heterogéneos:** antidepresivos, cesáreas o angioplastias. Estas últimas, por ejemplo, resultan tremendamente efectivas 12-24 horas tras el inicio del infarto pero apenas tienen, o carecen completamente, de beneficios en otras indicaciones como angina estable.
- **Tecnologías de pobre o nulo coste-efectividad.** Un ejemplo, la artroscopia de rodilla que no mostró beneficio alguno en relación con placebo en los Estados Unidos, pero que, en cambio tenía mayor sentido en las indicaciones españolas para esa intervención¹⁷. Otro ejemplo reciente con datos españoles: el 60% de las rehabilitaciones para dolor de cuello, hombro y espalda fueron totalmente inefectivas¹⁸. En esta categoría de tecnologías de pobre o nulo coste-efectividad se incluirían bastantes pruebas de imagen, visitas a especialistas, estancias en intensivos, y gran parte de las decisiones relativas a pacientes crónicos.

Reasignar recursos

Dejar de financiar, en todo o en parte, medicamentos, dispositivos, procedimientos con nulo o bajo valor clínico al tiempo que se promueven los de más alto valor clínico y, además, dedicar los recursos liberados a financiar estos últimos. Así se logra un incremento de la producción agregada. Se trata simplemente de aprovechar el "bien público" que supone el conocimiento y la práctica de países más ricos, habitualmente con estados de bienestar más consolidados, sobre cuáles son las indicaciones que deben evitarse o los servicios que no deben financiarse públicamente. Tampoco entraremos en el detalle pero nos remitimos a dos trabajos recientes sobre este asunto: el de Gervas y Pérez¹⁹, y el de Campillo y Bernal²⁰ así como al proyecto Essencial de la Agencia de Evaluación

de Tecnología e Investigación Médicas de la Generalitat de Cataluña.

IV. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEBEN PERMITIR LA DESEABILIDAD DE LA COMPONENTE SANITARIA DEL ESTADO DEL BIENESTAR

Planificación

En Sanidad suele hablarse de mortalidad y morbilidad como indicadores que aproximan la necesidad, cuando sobre todo miden la utilización que resulta del encuentro de oferta y demanda (visitas, intervenciones, hospitalizaciones, sesiones de rehabilitación, consumo de fármacos...). Sobre la utilización sanitaria puede influirse de varias formas. En la medida que esta viene determinada principalmente por la oferta, importará condicionar, sin que se note, las indicaciones clínicas de procedimientos a una oferta susceptible de ser planificada. Por reducción al absurdo: sin hospitales no hay morbilidad hospitalaria. Por referencia al conocimiento científico, "historias de dos ciudades" (como Boston y New Haven) nos muestran hasta qué punto la oferta condiciona utilización y gasto pero no resultados en términos de salud. Conviene que la restricción efectiva de oferta haga que el valor para el usuario de la indicación marginal de un procedimiento supere o iguale a su coste social. Una fractura de cadera se ingresa a idénticas tasas poblacionales con independencia de la oferta existente en diversas zonas. En cambio, la tasa de admisión por insuficiencia cardiaca congestiva depende mucho de la oferta existente en cada zona. Curiosamente, los profesionales se adaptan fácilmente a la disponibilidad de pruebas diagnósticas y recursos terapéuticos de los que disponen. Más difícil resulta, especialmente en las visitas ambulatorias, evitar que esa utilización sea percibida por esos profesionales como exógena: se comentan las 50 visitas de un día como el tiempo meteorológico, cuando esencialmente puede influirse sobre esa cifra, dadas las ratios de población cu-

bierta por profesional existentes en España, con una organización adecuada.

La planificación de recursos humanos y materiales ya está entronizada como competencia de las autoridades sanitarias, aquí y en casi todos los países, y facilita tanto la especialización como la consecución de economías de escala, que no se expresan únicamente en costes por proceso sino, sobre todo, en muertes evitadas. La Medicina es una profesión, un oficio que se aprende con la práctica y con volúmenes de pacientes que permitan mantener y mejorar las competencias de las profesiones sanitarias. La asociación entre tamaño (especialmente volumen de intervenciones quirúrgicas) y calidad está bien establecida una vez se ha descartado que una mejor calidad precediera al mayor volumen que pasaría a obtenerse con una derivación selectiva hacia el centro de mayor calidad. Parece probado que el sentido de causalidad va desde mayor volumen a mejor calidad²¹.

Las autoridades sanitarias de bastantes países exigen tamaños mínimos para permitir nuevas instalaciones. En los países como España, donde no se han exigido tamaños mínimos sino que por el contrario se ha seguido una política de hospital en cada pueblo y algún trasplante en cada hospital, la reordenación del terciarismo se presenta como ineludible para mejorar la calidad de la atención. Ya no estamos en los tiempos iniciales del euro donde la disponibilidad de crédito a tipos casi negativos permitió una inversión descontrolada no tan solo en hospitales sino también en universidades, aeropuertos sin aviones y trenes a ninguna parte. Ahora ya está hecho (falta devolver los créditos), pero en el futuro no debería repetirse, pues el auténtico factor de sostenibilidad de la componente sanitaria del estado del bienestar en España es el de seleccionar inversiones con criterio de rentabilidad social: las ganancias adicionales en cantidad y calidad de vida han de justificar claramente costes adicionales. Y si no sabemos hacerlo, copiemos simplemente del Reino Unido o de Alemania o Suecia o Dinamarca, cual-

quiera de esos países más ricos que España, con estados del bienestar más consolidados pero donde no atan los perros con longanizas.

El terciarismo redundante también se da en Cataluña tanto en universidades como en centros hospitalarios. En sanidad adopta la forma de inversión golosa que conviene mantener aunque sea al coste de una calidad notoriamente inferior. No todos los centros han de tener todas las especialidades pero racionalizar choca con la idea de que lo que importa son los territorios, no las personas.

En los contados países con escasas palancas disponibles para planificar, suele hablarse, retóricamente, de libertad clínica para, a continuación, fulminarla con la libertad de despido cuando esta entra en conflicto con los intereses del empleador. Otra manera de controlar la utilización basada en otro tipo de legitimidad.

Hace ya veinte años que se revisaron las “lecciones” precipitadas que siguieron a la caída del muro de Berlín sobre el papel del Estado en el buen funcionamiento de las sociedades. Y la función planificadora del Estado en Sanidad, moldeando la utilización, y el gasto sanitario futuro, tiene una clara ventaja respecto al mercado cuando se trata de orientar un sistema hacia la tecnología que mejora el bienestar evitando la iatrogénica y despilfarradora. Sí a las coste-efectivas. No a las tecnologías de pobre o nulo coste-efectividad.

Financiación selectiva para establecer la cartera de servicios, pagar por lo que interesa, y priorización técnico-democrática

Debe implantarse el análisis coste-beneficio generalizado tanto de inversiones públicas en infraestructuras como de cartera de servicios financiada públicamente. Podría incluso establecerse una moratoria de dos años a la incorporación de nuevas tecnologías y dispositivos, y excluir aquello que países más ricos que España, con EB más

consolidados y evaluaciones importables no están financiando públicamente. Resulta bueno y barato utilizar conocimientos y prácticas que ya han sido bien analizados en otros países.

Se puede minimizar el impacto en salud de los recortes siempre que se huya de la linealidad. En antibióticos para meningitis meningocócica, cero recorte. En pruebas de imagen para dolor de espalda inespecífico, recorte de casi el 100%. Pero las cosas no son fáciles y el tipo de recorte fino es el que afecta a la “grasa” y aquí el instrumento sería el bisturí del médico no el hacha del responsable de presupuestos. Con profesionales autónomos y autogestionados, como los médicos de cabecera del Reino Unido, resulta posible recortar sin que el paciente se sienta afectado. Con profesionales por cuenta ajena es bastante posible que el paciente se vea afectado, pese a que existen instrumentos de priorización incluso para los aspectos más delicados y visibles de la utilización como son los criterios clínicos y sociales para cirugía electiva²².

Establecer una *cartera de servicios* como se pretende requiere, sobre todo, voluntad de otorgar independencia al órgano —alguno o el conjunto de los múltiples existentes— que con criterios científicos de coste-efectividad (e impacto en el PIB) decida sobre la misma. Por otra parte, basta, de momento, con ir “copiando” de países (el Reino Unido, Alemania, Francia, Canadá, Suecia, Australia...) con tradición en el empleo de criterios de eficacia comparada y coste-efectividad en las decisiones de financiación y fijación de precios.

Pagar por lo que interesa

La composición de los servicios sanitarios que se produzcan o el tipo de innovación que se introduzca vienen muy influidos por cómo se paga. Está claro que pagar por “estructura” no tiene sentido y, en cambio, no resulta tan inmediato percibir que, con frecuencia, pagar por

acto, por “hacer”, tampoco conviene, pues, con frecuencia, incentivar la actividad constituye una invitación a, primero, la inadecuación en pacientes agudos y, segundo, el pobre control de pacientes crónicos. En el caso de los servicios sanitarios, existen numerosas experiencias, de éxito muy variable, que tratan de alcanzar bien un pago por resultados en términos de salud (P4P) bien un pago capítativo, con algunos ajustes, que fomente la integración asistencial. Los sistemas integrados (articulación real o virtual de todos los niveles sociosanitarios) permiten una mejor prevención, una mayor orientación hacia la atención primaria, menores tasas tanto de frecuentación hospitalaria como de readmisión, mejora en el cumplimiento del paciente con los tratamientos, incentivos para evitar las tecnologías de beneficio dudoso y estímulos para atender los problemas en el eslabón con mayor capacidad resolutoria (expresión clínica de la eficiencia) de la organización integrada²³.

También los precios regulados podrían orientar hacia la innovación que interesa. *If you pay for it, they will build it*. Por su importancia en la configuración de las políticas industriales y sanitarias en un país no estrictamente puntero como España conviene pararse un momento a examinar el argumento de que “la disminución de beneficios de la industria suministradora desincentiva la I+D+i”. Lo que globalmente es cierto —los beneficios proporcionan la capacidad y el estímulo para invertir en I+D— no tiene necesariamente una traducción país a país en el sentido de que se realizará más I+D en los lugares en los que se obtengan los mayores beneficios; la decisión de localizar las actividades de investigación y desarrollo en un país determinado depende más del atractivo de una zona geográfica (calidad-precio de sus científicos y universidades) que de los beneficios que en la misma se obtengan. Al menos así debería ser: independencia entre nivel de precios (y beneficios) en una zona respecto a I+D localizado.

Dos tipos de innovaciones interesan especialmente: las que ahorran costes (menos del 0,5% de las innovaciones

en Sanidad) y las que ofrecen grandes mejoras adicionales en cantidad y calidad de vida en función de los costes incrementales respecto a las tecnologías existentes. El ahorro de costes requiere innovación organizativa y en proceso. La innovación más conveniente en producto, el segundo tipo de innovación que interesa, tal vez pueda estimularse con medidas como la que próximamente se implantará en el Reino Unido, donde se ha substituido el control de beneficios de la industria farmacéutica por un sistema de regulación del precio basado en el valor aportado, o sea, en la utilidad terapéutica comparada con los tratamientos ya disponibles (*value based pricing*).

Resumiendo, conviene pagar por lo que interesa. A los proveedores de servicios sanitarios, capitativamente para fomentar la integración asistencial y, cuando se pueda, según resultados en salud. A los innovadores, con unos precios regulados que orienten la innovación hacia la creación de valor en términos de cantidad y calidad de vida ganadas.

Competencia por comparación en calidad con precios regulados

El entonces primer ministro británico, Blair, a mediados de la primera década de este siglo, reintrodujo la competencia entre hospitales, exclusivamente en Inglaterra. Se utilizó un sistema de pago prospectivo tipo Grupos Relacionados con el Diagnóstico con buena información sobre la calidad de los distintos grupos hospitalarios. En ese contexto, se aplicó una encuesta de valoración de la calidad de la gestión, validada en otros sectores de la economía y en otros países²⁴, a dos tercios de los hospitales de agudos de Inglaterra, encuesta que incluía la adecuación de los incentivos, la consistencia en el establecimiento de objetivos y en el control de gestión, y el grado de meritocracia en las decisiones de selección y promoción de personal y de plasticidad en los procesos productivos. Los resultados indicaron que las mejores prácticas gestoras están asociadas con mejores resultados,

incluyendo menor mortalidad tras infarto agudo de miocardio, mejores resultados financieros, mayor satisfacción del personal y puntuaciones más altas por parte de la agencia supervisora de la calidad. La incorporación de una variable instrumental de tipo político permitió establecer causalidad y su sentido: mayor competencia entre hospitales provoca una mejor calidad de la gestión. Este tipo de hallazgos respaldan las políticas de los países que, como Holanda, Alemania, el Reino Unido o Noruega, tratan de promover la competencia por comparación.

Muchos productores de servicios sanitarios son monopolios naturales. También la FIFA y la Agencia Tributaria, lo que no impide que fuera más aconsejable que los campeonatos de fútbol se adjudicaran no al país con mayor habilidad sobornadora sino a quien presentara la mejor oferta. O que los inspectores de hacienda (profesores de universidad, clínicos...) vieran sus resultados comparados ajustando mínimamente por bases imponibles (notas de entrada, clase social respectivamente...). Y aunque las formas rígidas de organización, inadecuadamente regidas por el derecho administrativo, tenderán a flexibilizarse en los próximos treinta años, no será suficiente para estimular una mejor actuación si, allá donde se pueda, no se introduce una cierta competencia por comparación, lo que no requiere ni de mercados ni de profesión alguna de neoliberalismo.

No se trata ni de competir en precios (sacrificando las calidades que el usuario no percibe) ni de realizar experimentos a prueba de fallos, por el interés del promotor político en que luzcan bien, sino de ir introduciendo la idea de que los recursos que una organización sanitaria reciba dependerán, de entrada en una mínima parte, de la calidad que ofrezca en relación a sus comparables. Con precios regulados y competencia en calidad los resultados parecen mejorar²⁵ lo que no impide la prudencia, mientras no paralice, ni la compensación que pueda realizarse ante las tendencias hacia una mayor consoli-

dación que la integración entre niveles asistenciales supone.

Existen diferencias sorprendentemente grandes en la calidad de la gestión entre empresas de un mismo país y también diferencias entre países: los Estados Unidos y Alemania mejor que Francia y el Reino Unido. Una gestión deficiente prevalece en sectores con débil competencia o en empresas familiares llevadas por los primogénitos. ¿Qué podrá pasar en los sectores sin competencia ni transparencia cuyas organizaciones se caracterizan por una gestión muy politizada?

Conviene, no obstante, cerrar con un panorama más completo de los factores que influyen en la mejora de los resultados clínicos, financieros y la satisfacción del personal²⁶. El poder informado de la ciudadanía y los usuarios así como la competencia por comparación ya han sido mencionados. Nos faltan dos: el tamaño y las habilidades clínicas y gestoras.

Las habilidades clínicas y gestoras –por este orden– explican un mejor comportamiento de las organizaciones sanitarias: mejor comunicación, mayor credibilidad y autoridad. Curiosamente, resulta mucho más fácil evaluar las habilidades clínicas que las gestoras: hace más de treinta años, con ocasión de las transferencias sanitarias a Cataluña, cuando irrumpen los gerentes, se perdió la oportunidad de realizar un experimento natural. En lugar de optar exclusivamente por gerentes provenientes de la empresa privada se podría haber ensayado también con clínicos prestigiados y funcionarios curtidos. Hubiera ayudado a la difícil tarea de precisar los conocimientos, experiencias y habilidades esperables en un gestor sanitario.

V. MEJORAS INSTITUCIONALES

Poco de los epígrafes anteriores será viable sin una mejora de las instituciones. Importan tanto las reformas

estructurales como las mejoras institucionales y entre estas, por cómo condiciona al resto, está la ley de partidos políticos.

Las críticas que seguirán no ignoran que los cambios han de ser marginales y valoran todas las mejoras conseguidas durante los últimos años. Es más, incluso participan del punto de vista de Arruñada²⁷ que reclama mayor responsabilidad de todos los ciudadanos. No vale estar siempre echando las culpas a los demás, sean las "élites extractivas" o "Madrid". Existe bidireccionalidad entre instituciones y ciudadanos y ciertamente no cabe exonerar a nadie aunque no todos los ciudadanos tengan la misma cuota de responsabilidad.

La ciudadanía, que con sus percepciones nos despeña en la clasificación de Transparency International y que percibe nuestro sistema democrático como una partitocracia integrada por conjuntos de funcionarios cuyo futuro vital, laboral y profesional depende del propio partido, y que consideran la conquista del poder no como un medio para ejecutar un programa sino como vía de reparto de prebendas, ascenso social y oportunidad de puerta giratoria. Grecia está peor, pero debemos siempre compararnos con los mejores.

Cataluña es la única comunidad autónoma sin ley electoral propia. El Parlament enterró en 2010 el proyecto de ley electoral por falta de acuerdo. El presidente de la comisión de expertos, Josep M^a Colomer, además de destacar la oportunidad perdida señaló que el fracaso se debe al miedo de los partidos políticos a substituir las listas cerradas y bloqueadas por alguna forma de voto que permitiera a los electores escoger no únicamente un partido sino también algunos candidatos individuales. El fracaso provoca posteriormente la necesidad de ceder ante populismos varios que ignoran que no existe mejor forma de participación política que la de los partidos y que la dedicación a la política —no la "profesión" de por vida— debe estar reconocida, con dinero y prestigio, como

ocurre en los países europeos con democracias más consolidadas que las nuestras (Alemania mismo).

La viscosidad española, y catalana, condiciona no tanto el qué de las reformas (sanitarias, fiscales, laborales o financieras) sino el cómo de las mismas. Las soluciones sobre el papel están al alcance de cualquier persona informada. Su implantación requiere el abordaje conjunto de todos los "déficits", no sólo los presupuestarios o los exteriores, también los de legitimidad y transparencia. España tiene un problema con su gestión pública. Será muy difícil mejorar la gestión pública o introducir reformas sanitarias que aumenten de forma apreciable nuestra productividad sin una mejor calidad de la política y de las instituciones que la están condicionando²⁸. Las prescripciones para un mejor gobierno del Estado son tan conocidas como ignoradas: embridar la financiación de partidos políticos limitando gastos y controlando las aportaciones privadas; perfeccionamiento de la normativa electoral para acercarse al principio de una persona, un voto; e independencia de los medios públicos de comunicación. Esto se facilita con un fomento de la transparencia y el acceso público a las bases de datos de la Administración, salvo que una disposición específica justifique la inconveniencia de este acceso en función de un conjunto tasado de circunstancias. Tanto la reciente publicación de los datos individualizados por centros de la Central de Resultados, por parte del Observatorio del Sistema de Salud de Cataluña²⁹, como el Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno³⁰, constituyen pasos importantes en la buena dirección.

Solo un Estado eficaz que facilite el tipo de instituciones transparentes e imparciales propio de países como los escandinavos o muchos centroeuropeos permitirá que España salga fortalecida de la crisis. No habrá mejor gestión sanitaria pública sin un mejor gobierno público, concepto este que se define y mide³¹ pero que, sobre todo, resulta crucial en el desempeño de los países. En el

camino a recorrer tienen importancia equivalente el qué y el cómo, la racionalidad técnica y la legitimidad social, legitimidad que se acrecienta con un buen gobierno, concepto complejo en el que se incluyen, entre otros, la necesidad de transparencia, la rendición de cuentas, la regulación de los conflictos de interés, y la profesionalización de las funciones ejecutivas del sistema.

El clamor para la mejora de la calidad de la democracia es general y para nuestros propósitos bastaría con tratar de llevar a la práctica alguno de estos manifiestos. Por ejemplo, el suscrito por algunos de nosotros: por una nueva ley de partidos políticos³². Con un extracto del mismo concluimos:

Los partidos políticos tienen un papel insustituible en todo sistema democrático. A diferencia de lo que ocurre en otras democracias avanzadas, en España el marco legal vigente no facilita la depuración de los partidos cuando ello se revela necesario. Los partidos españoles se autorregulan: los congresos y órganos de dirección se reúnen cuando conviene a sus dirigentes; el método habitual de selección de cargos internos y de candidatos a cargos representativos es la cooptación; y el control de las cuentas se encomienda a un organismo, el Tribunal de Cuentas, fuertemente politizado, cuyos miembros acceden al cargo por cuota política y cuyo último ejercicio auditado es 2007.

En las democracias constitucionalmente más avanzadas los partidos están fuertemente regulados por la ley o, en el caso británico, por la costumbre. En todos los países hay corrupción política, pero la democracia interna en los partidos, la competencia entre los que son dirigentes y los que aspiran a serlo y las obligaciones de transparencia impuestas por la ley permiten que los políticos corruptos sean apartados con celeridad. En España esto no ocurre y la corrupción crece, debilita la acción de gobierno en una coyuntura crítica, provoca la desafección ciudadana y acaba causando una grave crisis política e

La componente sanitaria del estado del bienestar: discapacidad y viabilidad

MARÍA CALLEJÓN
VICENTE ORTÚN

institucional. Hay más. El método de cooptación, repetido una y otra vez, es un método de selección adversa que acaba elevando a puestos de responsabilidad a los menos críticos y a los menos capaces. Hay que cambiarlo urgentemente.

Parece urgente la elaboración de una nueva Ley de Partidos Políticos, con el fin de regular su actividad, asegurar su democracia interna, la transparencia y el control de su financiación y acercar la política a los ciudadanos.

Esta es una condición necesaria para poder abordar con garantías un proceso de reforma institucional mucho más amplio que debería incluir, entre otras, la reforma de la Justicia, la regulación de los lobbies y la separación estricta de los cargos políticos y los puestos administrativos para garantizar la independencia y la profesionalidad de la función pública. Las normas básicas que esta nueva Ley debería recoger son muy comunes en las democracias europeas.

La Ley de Partidos es una ley orgánica que no puede ser objeto de una iniciativa legislativa popular. Pero la Constitución, en su artículo 29, ampara el derecho de petición, para pedir a las Cortes una nueva Ley de Partidos con las características anteriores.

Y si en lugar de iniciativa popular, algún partido tuviera el coraje decente y la visión necesarias, todavía resultaría más fácil.

VI. RESUMEN DE PUNTOS CLAVE

- El impacto de la crisis iniciada en 2008 en el estado de salud en España todavía no se ha notado. Han continuado las tendencias a la mejora de unos indicadores ya de por sí mundialmente muy buenos.
- Se notará, en cambio, el impacto de la crisis en la salud a medio y largo plazo por la vía del paro de larga duración (3,7 millones de personas), la desigualdad creciente (Gini de renta disponible de 0,35), la pérdida de capital humano (no el que se marcha sino el que se queda, desempleado o con una pobre educación que no permite ni "regeneración neuronal" ni "establecimiento de nuevas sinapsis") y el deterioro en el funcionamiento del ascensor social (45% de la situación de los hijos explicada por la situación de los padres en España), que permite la movilidad intergeneracional y evita que tanto la pobreza como los privilegios sean "dinásticos".
- Ha llegado el momento de la salud pública y de la salud en todas las políticas, ya que recuperan protagonismo los determinantes históricos de la salud: educación y renta.
- Una buena educación primaria atenta a evitar la exclusión social se convierte en la principal política de salud, la principal política económica (capital humano para competir) y la principal palanca para mejorar la igualdad de oportunidades. La curva del gran Gatsby nos da pistas muy útiles.
- Para salir de la crisis es preciso consolidar el estado del bienestar (EB). Eso sí un estado del bienestar con los incentivos correctos, orientado al workfare (en lugar del welfare entendido como nofarena). Ninguna experiencia histórica ilustra mejor la concordancia entre progreso económico y social que la escandinava, con la mejor productividad y movilidad intergeneracional del mundo.
- La discapacidad del EB se garantiza cuando los ciudadanos votan por unos servicios financiados públicamente que resuelven y satisfacen. Claves: la financiación pública y la cobertura universal. La desgravación de primas privadas, 25% de las personas pero solo 8% del gasto, no se justifica mientras la pérdida de recaudación fiscal no quede compensada por una utilización menor de los servicios públicos.
- La viabilidad del EB debe leerse en clave clínica y en clave de políticas públicas.
- Produciéndose la asignación de recursos en sanidad fundamentalmente vía decisiones clínicas, es necesario crear las condiciones para acortar la diferencia entre lo que se puede conseguir y lo que se está consiguiendo (brecha descomunal entre eficacia y efectividad), eliminar el 20% de gasto sanitario perjudicial para la salud, y reasignar recursos.
- Las políticas públicas que permiten discapacidad y viabilidad son la planificación (gestión prospectiva de la utilización), la financiación selectiva de la cartera de servicios (copiando, si es preciso, de fuera tanto criterios técnicos como procedimientos democráticamente legítimos), y la potenciación de una cierta maduración social que permita la competencia por comparación en calidad, entre proveedores sanitarios, con precios regulados.
- No sirve atribuir todas las responsabilidades a las "élites extractivas" o a "Madrid". Los ciudadanos, en diferente grado, también tenemos nuestras responsabilidades para actuar de cara a mejorar nuestras reglas sociales del juego (las instituciones), particularmente la regulación de los partidos políticos, ya que será difícil mejorar la calidad de la gestión pública, sanitaria o de cualquier otro sector, sin mejorar la calidad de la política.

BIBLIOGRAFÍA

- López-Casasnovas, G. "Polítiques de welfare versus workfare". Sesión de trabajo *Les noves polítiques públiques com a palanques per al creixement econòmic*. Jornades del Col·legi d'Economistes, noviembre. 2013. Accesible en: http://www.upf.edu/pdi/cres/lopez_casasnovas/_pdf/JornadesColEconom13GL.pdf
- Ortún, V.; Gispert, R. "Exploración de la mortalidad prematura como guía de política sanitaria e indicador de calidad asistencial". *Med Clin*. 1988; 90: 399-403.
- Ayuso-Mateos, J.L.; Pita, P.; Gusmão, R. "Financial crisis, austerity and health in Europe". *The Lancet*. 2013; 382: 391-2.
- Librero, J.; Segura, A.; López-Valcárcel B. "Suicides, hurricanes, and economic crisis". *European Journal of Public Health*. 2013, carta al director.doi:10.1093/eurpub/ckt167
- Extent and causes of international variations in drug usage. A report for the Secretary of State for Health by Professor Sir Mike Richards CBE. Julio 2010. Accesible en: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/216249/dh_117977.pdf
- Sanfélix-Gimeno, G.; Peiró, S.; Meneu, R. "La prescripción farmacéutica Atención Primaria. Mucho más que un problema de gasto". En V. Ortún (dir): *La refundación de la atención primaria*. Madrid: Springer, 2011. pp 53-70.
- Urbanos-Garrido, R.M.; López-Valcárcel, B.G. "The influence of the economic crisis on the association between unemployment and health: an empirical analysis for Spain". *Eur J Health Econ*. 2014. [Epub ahead of print].
- Gasull, M.; Pumarega, J.; Rovira, G, et al. "Relative effects of educational level and occupational social class on body concentrations of persistent organic pollutants in a representative sample of the general population of Catalonia, Spain". *Environ Int*. 2013; 60C:190-201.
- Knudsen, E.; Heckman, J.; Cameron, J. et al. "Economic, neurobiological, and behavioral perspectives on building America's future workforce". *PNAS*. 2006; 103(27): 10155-62.
- Anghel, B.; Cabrales, A. "Los determinantes del éxito en la educación primaria en España". En A. Cabrales y M. Celentani (coordinadores): *Talento, esfuerzo y movilidad social*. Madrid: Fedea, 2011. p. 107-73. Disponible en: <http://www.fedea.net/meritocracia/pdf/talento-esfuerzo-movilidad.pdf>. Último acceso: 22/9/2013.
- Heckman, J. "The developmental origins of health". *Health Econ*. 2012; 21:24-9.
- Sapir, A. "Globalization and the reform of the European social models". *Journal of Common Market Studies*. 2006. 44(2): 369-90.
- Ortún, V.; Callejón, M. "La reforma sanitaria". *Papeles de Economía Española*, 2012, nº 213, pp 128-139.
- Haynes, A. et al. "A Surgical Safety Checklist to Reduce Morbidity and Mortality in a Global Population." *N Engl J Med*. 2009. 360: 491-99.
- González López-Valcárcel, B. y Pinilla, J. "The Impact of Medical Technology on Health: A Longitudinal Analysis of Ischemic Heart Disease". *Value in Health*. 2008. 11(1): 88-96.
- Chandra, A. y Skinner, J. *Technology growth and expenditure growth in health care*. Cambridge, Massachusetts, National Bureau of Economic Research, working paper nº 16953, 2011.
- Martí, J. "No toda artroscopia es útil en la gonartrosis". *Gestión Clínica y Sanitaria*. 2003. 5(3): 95. Accesible en <http://www.fundsis.org/docs/GESTION17.pdf>. Consultado el 30 de julio del 2012.
- Kovacs, F. et al. "Avoidable costs of physical treatments for chronic back, neck and shoulder pain within the Spanish National Health Service: a cross-sectional study". *BMC Musculoskeletal Disorders*. 2011. 12: 287.
- Gérvás, J. y Pérez, M. "Rebajas sanitarias racionales en tiempos de crisis económica". *Formación Médica Continua*. 2011. 18(10): 615-623.
- Campillo, C. y Bernal, E. "Reinversión en sanidad: fundamentos, aclaraciones, experiencias y perspectivas". *Gaceta Sanitaria* 2013; 27: 175-9.
- Gaynor, M.; Seider, H., Vogt, W. "The volume-outcome effect, scale economies and learning by doing." *American Economic Review*. 2005. 95(2): 243-7.
- Solans, M.; Adam, P. y Espallargues, M. *Elaboración de un sistema de priorización universal de pacientes en lista de espera para cirugía electiva*. AQUAS.
- Ortún, V., López-Casasnovas, G. *Financiación capítativa, articulación entre niveles asistenciales y descentralización de las organizaciones sanitarias*. Bilbao: Fundación BBVA, 2002.
- Bloom, N. y Van Reenen, J. "Measuring and explaining management practices across firms and countries". *The Quarterly Journal of Economics*. 2007. 122(4): 1351-1408.
- Propper, C. "Competition, incentives and the English NHS". *Health Economics*. 2012; 21: 33-40.
- Dorgan, S. et al. *Management in Healthcare: Why Good Practice Really Matters*. Londres, Mc Kinsey y Centre for Economic Performance, 2011.
- Arruñada, B. "La culpa es de todos". *El País*, 13 de abril de 2014.
- Acemoglu, D. y Robinson, J. *Why Nations Fail*. Nueva York, Crown Publishers, 2012.
- Quart Informe. Àmbit Hospitalari*. Barcelona: Agencia de Información, Evaluación y Calidad en Salud. Departamento de Salud, Generalidad de Cataluña, julio 2012. Consultado el 31 de julio del 2012. http://www20.gencat.cat/docs/canalsalut/Minisite/ObservatoriSalut/osscc_Central_resultats/Informes/Fitxers_estatics/Central_resultats_quartinforme_2012.pdf
- Anteproyecto de Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Madrid: Ministerio de la Presidencia, Gobierno de España, 2012.
- Rothstein, B.; Teorell, J. "Defining and measuring quality of government". En S. Holmberg y B. Rothstein (eds.): *Good Government: The Relevance of Political Science*. Cheltenham, Edward Elgar, 2012.
- <http://porunanuevaleydepartidos.es/manifiesto/>
- García-Altes, A.; Ortún, V. "Funcionamiento del ascensor social en España y posibles mejoras". *Gaceta Sanitaria*, 2014; 28 (Supl 1): 31-36.

Ciudadanos socialmente responsables y no socialmente dependientes

RAÚL RAMOS

GRUPO DE ANÁLISIS CUANTITATIVO REGIONAL (AQR-IREA), UNIVERSIDAD DE BARCELONA

La Estrategia Europa 2020, aprobada en junio de 2010, presenta tres prioridades que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, capaz de conseguir altos niveles de empleo, productividad y cohesión social.

En este contexto, la necesidad de dar respuesta al incremento de las desigualdades que se ha producido durante la crisis económica ha llevado a reformar algunos aspectos del estado del bienestar que han acentuado todavía más las diferencias ya existentes entre los distintos estados miembros de la Unión Europea.

En este artículo se analiza, en primer lugar, la evolución reciente de diferentes indicadores relacionados con la protección social desde una perspectiva crítica y, a continuación, las iniciativas más recientes en el ámbito catalán y español para promover lo que se conoce como "inclusión activa". De hecho, en el ámbito de la Unión Europea, las políticas contra la pobreza han experimentado profundos cambios en las dos últimas décadas reorientándose hacia una combinación de instrumentos dirigidos a garantizar un mínimo de ingresos a los ciudadanos y otros que tratan de promover su inserción socioeconómica. En segundo lugar, se describe en mayor detalle la situación en nuestro país que, de hecho, constituye una anomalía dentro del contexto de la Unión Europea, siendo uno de los pocos países que no cuentan con un instrumento general de protección económica de los hogares con menos recursos. Por último, se valoran diferentes alternativas de reforma en este ámbito teniendo en cuenta los retos a que nos tendremos que enfrentar en un futuro próximo.

1. EL CRECIMIENTO INCLUSIVO EN LA EUROPA 2020

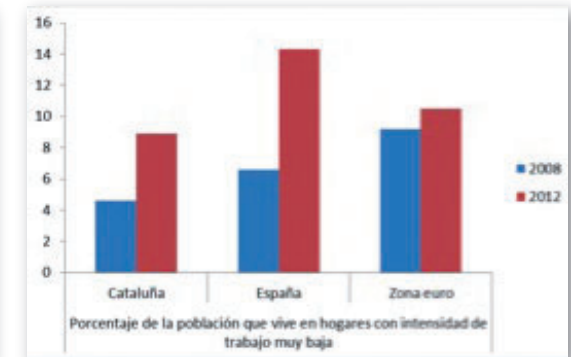
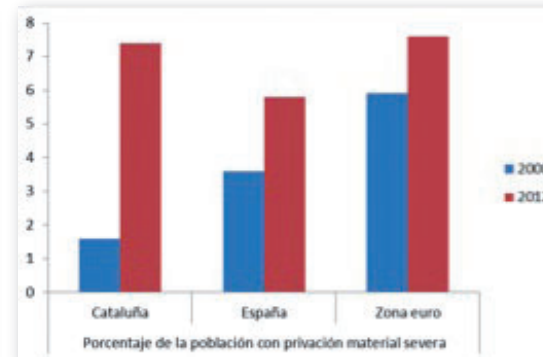
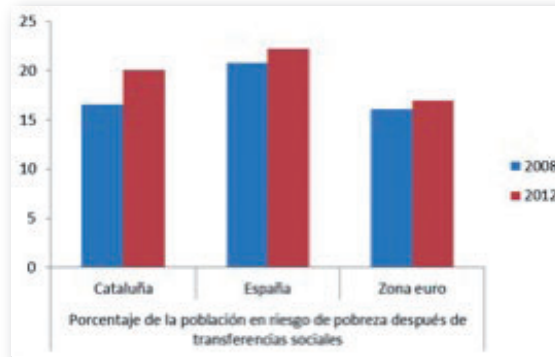
Los sistemas sociales europeos se enfrentan a una serie de retos comunes: cambios demográficos y nuevas estructuras familiares, adaptación a un mercado de trabajo en evolución y desigualdades de renta y de oportunidades, entre otros retos en un contexto de crisis y de consolidación fiscal en la mayoría de los estados miembros de la Unión Europea (UE). En este contexto, la política social sigue siendo una com-

petencia fundamental de los estados miembros, pero ha pasado a ser también una competencia compartida entre estos y la UE con el fin de fijar normas y derechos mínimos, y articular programas de acción coordinados. De hecho, la cooperación a escala europea favorece la respuesta a estos retos y mejora la acción común en favor de la inclusión social (Ramos y Sanchís-i-Marco, 2013).

En este contexto, la Estrategia Europa 2020, aprobada en junio de 2010, presenta tres prioridades que se refuerzan mutuamente: crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo, capaz de conseguir altos niveles de empleo, productividad y cohesión social. Este último objetivo se ha definido sobre la base de tres indicadores¹: el porcentaje de población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales, el porcentaje de población con privación material severa y el porcentaje de población que vive con intensidad de trabajo muy baja. La definición exacta de estos tres indicadores se muestra en el anexo. El gráfico 1 muestra los valores de estos tres indicadores para Cataluña, el Estado español y el conjunto de la zona euro tanto para el año 2008 como para el último dato disponible correspondiente al año 2012. Tal y como se puede observar, en el primer indicador, relativo al porcentaje de población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales, se constata un claro incremento entre 2008 y 2012 tanto en Cataluña como en España y solo de forma marginal en el conjunto de la zona euro. Mientras que en el primer año analizado la situación de Cataluña era bastante similar a la del conjunto de la zona euro, actualmente se

1. Medir la pobreza es una tarea no exenta de dificultad. Consúltense, por ejemplo, INE (2007).

GRÁFICO 1. INDICADORES DE LA ESTRATEGIA EUROPEA 2020 SOBRE LA POBLACIÓN EN RIESGO DE POBREZA O EXCLUSIÓN SOCIAL



Fuente: Idescat.

sitúa claramente por encima, una tendencia similar a la observada para el conjunto del Estado. Si nos fijamos en lo que ha sucedido en el segundo indicador, relacionado con la privación material severa, la situación es todavía más dramática: mientras que el punto de partida era claramente mejor que el del conjunto de la zona euro tanto en Cataluña como en el conjunto del Estado español, el último dato disponible para Cataluña es más de 4 veces superior al observado en el año 2008. Un 7,4% de la población catalana no se puede permitir pagar las facturas de alquiler, hipoteca o servicios públicos, asumir gastos inesperados o mantener el hogar adecuadamente caliente, entre otros. Por descontado, esta situación está relacionada con la evolución de nuestro mercado de trabajo durante la crisis tal y como se muestra en el gráfico correspondiente al tercer indicador, el porcentaje de población que vive con intensidad de trabajo muy baja, que aunque en Cataluña todavía se sitúa por debajo de la media de la zona euro, se ha doblado en solo 4 años.

La respuesta europea para hacer frente a este aumento de los ciudadanos en riesgo de exclusión social y que no es exclusivo de nuestro país, se basa en el concepto de inclusión activa, es decir, en conseguir que cada ciuda-

dano, pero particularmente aquellos que se encuentren en una situación menos ventajosa, consiga participar plenamente en la sociedad, incluyendo la posibilidad de acceder al empleo y a servicios sociales de calidad. En términos prácticos, este concepto se implementa a través de políticas orientadas a mantener el nivel de ingresos a la vez que se pretende facilitar la obtención de un trabajo. Este cambio de orientación en las políticas europeas está provocando que los diferentes modelos de bienestar existentes en la Unión Europea tengan que readecuarse a este nuevo marco con el fin de afrontar los retos actuales (Moreno Márquez, 2008). De hecho, en el ámbito de la Unión Europea, las políticas contra la pobreza han experimentado profundos cambios durante las dos últimas décadas, reorientándose hacia una combinación de instrumentos orientados a garantizar un mínimo de ingresos a los ciudadanos a la vez que promoviendo su inserción socioeconómica. Aparece también la idea de experimentación en las políticas sociales, un concepto que no es nuevo, pero que queda recogido de forma expresa en la agenda política de la Comisión Europea.

Teniendo en cuenta estos antecedentes, el resto del artículo se organiza como sigue: en primer lugar, en el si-

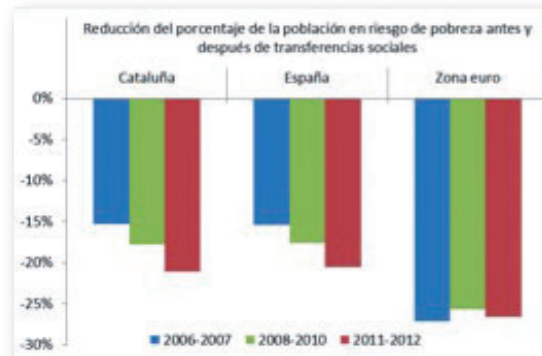
guiente apartado se analiza la evolución reciente de diferentes indicadores relacionados con las políticas de protección social desde una perspectiva crítica. A continuación, se describen las iniciativas más recientes en el ámbito catalán y español para promover lo que se conoce como "inclusión activa", poniendo especial énfasis en las experiencias más recientes, para concluir con una valoración de las distintas alternativas de reforma en este ámbito teniendo en cuenta los retos a los que tendremos que enfrentarnos en un futuro próximo.

2. ¿CÓMO MEDIR LA PROTECCIÓN SOCIAL? EVOLUCIÓN DURANTE LA CRISIS Y ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE LOS INDICADORES MÁS HABITUALES

Una primera aproximación, claramente parcial, al análisis de la capacidad de los sistemas de protección social para reducir la exclusión social consiste en comparar el porcentaje de la población en riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales. Por ejemplo, en el año 2006 el 23,2% de la población catalana recibía una renta por debajo del 60% de la mediana de los ingresos anuales equivalentes del conjunto de la población. Esta

cifra se reducía hasta el 19,0% cuando la comparativa se realizaba en términos de los ingresos anuales disponibles equivalentes; es decir, las transferencias sociales permitían reducir el riesgo de pobreza en 4,2 puntos porcentuales, lo que representa un 18% de la cifra inicial. Cuando dicha comparativa se realiza para el año 2012, la reducción es de 5 puntos porcentuales (un 19%), pasando de un 25% de la población en riesgo de pobreza antes de transferencias a un 20% después de transferencias. Parece, pues, que las políticas de protección social siguen teniendo un papel similar al de antes de la crisis a la hora de reducir el riesgo de exclusión social. El gráfico 2 muestra la reducción en el porcentaje de la población en riesgo de pobreza antes y después de transferencias sociales en Cataluña, el Estado español y la zona euro durante los últimos años. Tal y como se puede observar, tanto en Cataluña como en España, las transferencias sociales continúan mostrándose efectivas, con una mayor "efectividad" durante los últimos años, lo que ha permitido atenuar en mayor medida el aumento de las desigualdades asociado a la crisis económica. Aun así, parece que en el conjunto de la zona euro estas políticas consiguen reducir en mayor medida el riesgo de pobreza: en torno al 25% (6 puntos porcentuales), mien-

GRÁFICO 2. RIESGO DE POBREZA ANTES Y DESPUÉS DE TRANSFERENCIAS SOCIALES



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Idescat.

TABLA 1. GASTOS EN PRESTACIONES DE PROTECCIÓN SOCIAL POR FUNCIONES. CATALUÑA. 2007-2011

Porcentaje sobre el producto interior bruto	2007	2008	2009	2010	2011
Enfermedad / Asistencia sanitaria	5,4%	5,8%	6,2%	6,0%	5,8%
Invalidez	1,4%	1,4%	1,5%	1,6%	1,6%
Vejez	5,9%	6,2%	7,0%	7,5%	7,7%
Supervivencia	1,5%	1,6%	1,7%	1,7%	1,7%
Familia / Hijos	0,9%	1,0%	1,1%	1,1%	0,9%
Desempleo	1,9%	2,5%	3,9%	3,6%	3,4%
Vivienda	0,1%	0,1%	0,2%	0,2%	0,2%
Exclusión social	0,3%	0,3%	0,4%	0,4%	0,4%
Total gasto en prestaciones de protección social	17,4%	19,0%	22,1%	22,1%	21,8%

Cantidades por habitante a precios constantes de 2011	2007	2008	2009	2010	2011	2011 (2007=100)
Enfermedad / Asistencia sanitaria	1.632 €	1.654 €	1.701 €	1.614 €	1.543 €	94,5
Invalidez	406 €	408 €	424 €	422 €	413 €	101,7
Vejez	1.764 €	1.795 €	1.923 €	2.027 €	2.049 €	116,2
Supervivencia	456 €	452 €	466 €	470 €	462 €	101,3
Familia / Hijos	270 €	300 €	307 €	287 €	252 €	93,3
Desempleo	572 €	731 €	1.066 €	968 €	895 €	156,5
Vivienda	29 €	36 €	43 €	50 €	42 €	144,8
Exclusión social	84 €	91 €	99 €	106 €	114 €	135,7
Total gasto en prestaciones de protección social	5.213 €	5.467 €	6.028 €	5.945 €	5.769 €	110,7

Fuente: Idescat.

tras que en Cataluña y el Estado español se sitúa en torno al 20% (4 puntos porcentuales) durante todo el periodo analizado. ¿A qué se debe este resultado? ¿Cómo se explican estas diferencias?

Lo primero que se debe tener presente a la hora de responder estas preguntas es que se conoce con una cierta profundidad el gasto público en políticas de protección social, pero existe una evidencia escasa sobre estudios orientados a la evaluación de dichas políticas, especialmente en el caso catalán y español. Por este motivo, la mayoría de los investigadores utilizan diferentes indicadores con el fin de conocer la evolución de las distintas políticas en un entorno comparado. Desde hace unos años, estos indicadores utilizan información procedente del Sistema Europeo de Estadísticas de Protección Social de Eurostat (SEEPROS) que facilita datos comparables con otros países y territorios aplicando una metodología

común. En el marco de estas estadísticas se entiende que la protección social incluye "todas las intervenciones de organismos públicos o privados destinadas a aligerar la carga que representa para los hogares e individuos una serie establecida de riesgos o necesidades, siempre que no haya un acuerdo simultáneo, ni recíproco, ni individual".

La tabla 1 muestra los gastos en prestación de protección social por funciones en Cataluña durante el periodo 2007-2011. Se presenta información sobre el gasto realizado a partir de dos indicadores: el porcentaje que representa sobre el producto interior bruto (PIB) y en euros por habitante a precios constantes de 2011. La primera medida muestra la evolución del gasto relativizándolo a la capacidad de generación de riqueza en cada momento del tiempo mientras que la segunda tiene en cuenta los potenciales beneficiarios (en sentido amplio) de las polí-

ticas así como la evolución de los precios. Tal y como se puede observar a partir de los dos indicadores, las políticas más relevantes en términos de gasto son las asociadas a la vejez, la enfermedad y el desempleo, que representan más de tres cuartas partes del gasto al final del periodo.

Con respecto a la evolución temporal del gasto en protección social realizado, se puede observar cómo la tendencia global es creciente: 4,4 puntos porcentuales de PIB o un 10,7% si se analiza el gasto monetario en precios constantes por habitante. Es preciso destacar, sin embargo, que existen diferencias importantes entre las distintas funciones. En concreto, el gasto en asistencia sanitaria y en familia se reduce de manera significativa (especialmente si la comparación se realiza en relación con el 2009, año en que se alcanzó el gasto máximo en las dos políticas). En cambio, el gasto en prestaciones por desempleo ha aumentado considerablemente a lo largo de todo el periodo.

Dada la posibilidad de poder utilizar esta información para realizar comparaciones entre territorios de forma adecuada, la tabla 2 muestra los mismos indicadores que en la tabla 1 pero de forma agregada y para diferentes Estados miembros de la Unión Europea y el total de la zona euro. Tal y como se puede comprobar en la parte superior de esta tabla, Cataluña y España dedican una menor proporción de su PIB y una menor cantidad monetaria por habitante a políticas de protección social que otros miembros de la Unión Europea (a pesar del incremento que se ha producido en los últimos años y que en el conjunto de la zona euro ha sido menor). De entre los países seleccionados, solo Portugal tiene un nivel de protección similar. En la parte inferior de la tabla 2 se recoge también la comparativa para algunas funciones concretas: asistencia sanitaria, vejez, desempleo y exclu-

TABLA 2. COMPARACIÓN TERRITORIAL DE LOS GASTOS DE PROTECCIÓN SOCIAL. 2007-2011

Porcentaje sobre el producto interior bruto	2007	2008	2009	2010	2011		
Cataluña	17,4%	17,1%	22,1%	22,1%	21,8%		
España	20,3%	21,7%	24,9%	25,3%	25,6%		
Suecia	28,6%	28,9%	31,4%	29,8%	29,0%		
Reino Unido	23,8%	24,8%	27,8%	26,4%	26,3%		
Alemania	26,8%	27,0%	30,2%	29,4%	28,3%		
Francia	29,3%	29,7%	31,9%	32,0%	31,9%		
Italia	25,4%	26,4%	28,5%	28,6%	28,4%		
Portugal	22,6%	23,2%	25,5%	25,4%	25,0%		
Zona euro	25,7%	26,4%	29,1%	29,1%	28,8%		

Cantidades por habitante en unidades de poder de compra*	2007	2008	2009	2010	2011	2007 (zona euro=100)	2011 (zona euro=100)
Cataluña	5.125 €	5.457 €	5.889 €	5.944 €	5.956 €	73,9	76,5
España	5.113 €	5.423 €	5.784 €	5.903 €	5.954 €	73,7	76,5
Suecia	8.715 €	8.847 €	8.831 €	8.806 €	8.974 €	125,6	115,2
Reino Unido	7.042 €	7.000 €	7.238 €	7.129 €	7.122 €	101,5	91,5
Alemania	7.801 €	7.899 €	8.241 €	8.652 €	8.783 €	112,4	112,8
Francia	7.960 €	8.023 €	8.244 €	8.545 €	8.789 €	114,7	112,9
Italia	6.380 €	6.716 €	6.776 €	7.030 €	7.016 €	92,0	90,1
Portugal	4.284 €	4.364 €	4.654 €	4.824 €	4.761 €	61,7	61,1
Zona euro	6.938 €	7.140 €	7.388 €	7.671 €	7.787 €	100,0	100,0

Cantidades por habitante en unidades de poder de compra*	Cataluña		España		Zona Euro	
	2007	2011	2007	2011	2007	2011
Enfermedad / Asistencia sanitaria	1.605 €	1.593 €	1.599 €	1.630 €	2.032 €	2.304 €
Vejez	1.735 €	2.115 €	1.699 €	2.078 €	2.689 €	3.022 €
Desempleo	563 €	924 €	518 €	870 €	404 €	497 €
Exclusión social	82 €	118 €	64 €	49 €	105 €	129 €

* En Cataluña se aplica el mismo factor de cálculo de unidades de poder de compra que en España.

Fuente: Eurostat e Idescat.

sión social. En 2011, la cantidad por habitante ajustada por paridad de compra dedicada a estas funciones en Cataluña fue un 30% inferior al gasto de la zona euro en asistencia sanitaria y vejez, un 9% inferior en exclusión social y un 85% superior en desempleo.

La descripción realizada presenta, sin embargo, varias limitaciones importantes²: en primer lugar, mientras que algunas funciones afectan a toda la población, otras están claramente dirigidas a segmentos concretos y, por lo tanto, más que relativizarlas por el número total de habitantes tendrían que analizarse en función del número de beneficiarios, lo que nos conduce a la segunda limi-

tación. El gasto realizado puede variar, no como consecuencia de cambios en las políticas sino como resultado de cambios demográficos o variaciones relacionadas con el ciclo económico. Por este motivo, a menudo se intenta incorporar al análisis otras dimensiones como el número de beneficiarios y el porcentaje de beneficiarios sobre el total de personas afectadas por la situación de riesgo (tasa de cobertura). Por ejemplo, en el año 2007 había en Cataluña 231.177 beneficiarios de prestaciones por desempleo (74% contributivas, 25% no contributivas y 1% asistenciales) mientras que en el 2011 esta cifra había aumentado hasta los 462.960 beneficiarios (55% contributivas, 40% no contributivas y un 5% asistencia-

2. Véase, por ejemplo, Caminada et al. (2010) para una descripción más extensa.

les). El aumento observado en la tabla 2 está, pues, relacionado con este incremento de los beneficiarios y no tanto con una mayor generosidad en las prestaciones por desempleo.

Por estos motivos, es necesario disponer de nuevos indicadores que nos ayuden a entender mejor el funcionamiento de las políticas y sobre todo su impacto. En concreto, aparte de los indicadores relacionados con los recursos dedicados o su cobertura, necesitamos indicadores específicos sobre el impacto de cada una de las medidas sobre los ciudadanos teniendo en cuenta, además, que muchos de ellos se benefician de más de un programa. La comparación de la situación global antes o después de transferencias sociales no es un indicador suficiente. Hay que avanzar hacia indicadores que nos muestren cuáles son los efectos de las políticas a nivel individual y que, además, nos permitan relacionar sus beneficios con sus costes. Se trataría, pues, de realizar evaluaciones microeconómicas de los diferentes programas de lucha contra la pobreza de forma rigurosa y sistemática, lo que permitiría aprender de la experiencia y adaptar las diferentes acciones al contexto socioeconómico en que se aplican. Sorprende que esta aproximación ya se está imponiendo en el entorno de las políticas de lucha contra la pobreza en los países emergentes: puede consultarse el libro *Poor Economics* de Banerjee y Duflo (2011)³ o la sección de la revista *European Journal of Development Research* sobre evaluación de impacto, publicada en enero de 2014⁴, y dentro de esta sección los artículos de Harrison (2014) y Guijt y Roche (2014), o la iniciativa ASPIRE del Banco Mundial⁵. Este nuevo enfoque de las políticas de lucha contra la pobreza, sin embargo, no está generalizado en muchos países desarrollados, y

encaja perfectamente con el marco definido por la Comisión Europea donde queda recogida de manera expresa la posibilidad de realizar "experimentos en políticas sociales" para dar respuesta a nuevos retos.

3. LA INCLUSIÓN ACTIVA EN CATALUÑA Y EN EL ESTADO ESPAÑOL: RENTAS MÍNIMAS Y WORKFARE

Las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social en los países europeos han seguido tres caminos muy diferentes de acuerdo con la evolución de sus respectivos modelos de estado del bienestar (Moreno, 2008). Mientras que los países escandinavos adoptaron un modelo con una alta cobertura de las prestaciones sociales desvinculándola de la actividad laboral previa y financiada a través de impuestos, los países anglosajones adoptaron políticas orientadas únicamente a las personas con mayores necesidades, y el resto de países optaron por un modelo de política social basado en la consecución personal y el resultado laboral donde las prestaciones se financian a través de las cotizaciones a los sistemas de seguridad social. Las respuestas de estos tres modelos ante el aumento del desempleo y de la exclusión social durante la década de los noventa del siglo pasado también fueron diferentes, destacando las políticas activas y el concepto de *flexicurity* (*flexibility & security*) en los países nórdicos y el *workfare* (*welfare to work*) en los países anglosajones. La inclusión activa recoge elementos de los dos sistemas, pero pone especial énfasis en la responsabilidad del ciudadano en el proceso de salida de la situación de exclusión social a través de la participación en el mercado de trabajo, que se torna prioritaria

y a menudo una condición para recibir otros tipos de ayudas. Así pues, las tradicionales políticas activas de ocupación se englobarían dentro de las acciones encaminadas a la inclusión activa ya que tienen como objetivo mejorar la empleabilidad de las personas en situación de desempleo. De hecho, los programas de rentas mínimas que nacieron como complemento a los sistemas contributivos y que fueron ganando peso en muchos países europeos se han ido transformando progresivamente en sistemas de transferencias condicionadas, tal y como señala Ayala (2010). Los retos más importantes a los que se enfrentan los diseños de estos tipos de programas están relacionados con el hecho de que si la prestación económica es demasiado baja, no se alcanza el objetivo de cubrir las necesidades básicas de los beneficiarios, pero, en cambio, si la prestación es demasiado elevada, puede reducir la motivación de los beneficiarios para abandonar el programa e incorporarse al mercado de trabajo, especialmente si la cuantía de la prestación es similar al salario que podrían obtener. Por este motivo y de forma progresiva, se han ido incorporando tres elementos clave desde la perspectiva del *workfare*: reciprocidad (los beneficiarios contraen obligaciones a cambio de la prestación económica que reciben); incentivos al trabajo (*make work pay*: se introducen incentivos fiscales para que trabajar salga a cuenta) y, por último, prioridad al trabajo (*work first*) ante otras estrategias a largo plazo como la formación.

Tal y como se ha visto en el apartado anterior, en el Estado español este cambio de enfoque tiene que realizarse en un contexto en el que todavía no se han alcanzado los niveles de protección social existentes en la práctica mayoría de los estados de la zona euro. De he-

3. <http://pooreconomics.com/>

4. <http://www.palgrave-journals.com/ejdr/journal/v26/n1/index.html>

5. <http://datatopics.worldbank.org/aspire>

cho, hasta bien entrados los años setenta del siglo pasado la mayoría de las prestaciones eran contributivas y las prestaciones asistenciales solo empezaron a ganar importancia durante la década de los ochenta, a pesar de que de forma claramente descoordinada, tanto con respecto a los riesgos a los que se pretende hacer frente como a los colectivos que pueden optar a ellas. La existencia de diferentes competencias entre administraciones (central, autonómicas y locales) tampoco ayudó a reducir la fragmentación y la heterogeneidad también existente a nivel territorial. Además, y pese a su carácter universal, los derechos son débiles y están limitados por la discrecionalidad y la falta de recursos (Rodríguez Cabrero, 2009).

A nivel catalán, es preciso destacar en este ámbito el Programa Interdepartamental de la Renta Mínima de Inserción (PIRMI), concebido con el objetivo no tan solo de proporcionar protección económica a los colectivos con bajos recursos, que era lo habitual, sino también de promover su inserción sociolaboral con la finalidad no solo de prevenir la pobreza extrema, sino también de poner remedio a los problemas que la han causado (Riba *et al.*, 2011). Una de las peculiaridades del programa es que separa a los beneficiarios en dos grupos: aquellos que se consideran como preparados para acceder al mundo laboral y aquellos que primero tienen que resolver otras situaciones personales y familiares antes de hacerlo. Este doble itinerario permite reconocer, al menos parcialmente, la heterogeneidad de los beneficiarios y, por lo tanto, facilitar soluciones más adecuadas a las necesidades individuales. Riba *et al.* (2011) han realizado una evaluación rigurosa de los impactos a medio plazo del PIRMI sobre beneficiarios de los dos grupos. Sus resultados muestran que para el primer grupo de beneficiarios la política ha resultado efectiva si durante los tres primeros años se ha conseguido acumular una cierta expe-

riencia laboral, mientras que para el segundo grupo la evidencia es menos positiva: solo uno de cada cuatro ha conseguido abandonar el programa. La experiencia acumulada en este ámbito resulta, sin embargo, valiosa para planificar actuaciones futuras con un mayor énfasis en una atención y seguimiento mucho más individualizados no solo desde las Administraciones sino también contando con la cooperación de otras entidades del tercer sector. La propuesta de Pacto para la Lucha contra la Pobreza en Cataluña⁶ pretende precisamente potenciar las redes familiares, relacionales y comunitarias en el territorio como elemento clave para desarrollar una estrategia transversal contra la pobreza y la exclusión social.

4. RETOS PARA EL FUTURO

La inclusión activa pretende ser un paso adelante en la mejora de las políticas de lucha contra la pobreza y la exclusión social. No obstante, es necesario tener presente que el hecho de que se vincule la salida de la situación de riesgo a la participación en el mercado de trabajo ignora completamente a los grupos que no pueden trabajar o participar en el mercado de trabajo, y además no se tiene en cuenta que la precarización del empleo incentivada por el hecho de dar la prioridad a la inserción laboral dificulta una superación definitiva de la situación de riesgo. Pero también es relevante recordar que los actuales sistemas de seguridad social se basan en derechos adquiridos por los ciudadanos y que el hecho de vincular estos derechos al cumplimiento de ciertos criterios o a la introducción de sanciones se basa en la idea de que la pobreza y la exclusión social se interpretan como un fracaso o una falta de esfuerzo individual más que como un problema del conjunto de la sociedad.

Aun así, los experimentos en políticas sociales ofrecen una oportunidad para probar y evaluar los enfoques in-

novadores de lucha contra la pobreza y la exclusión social. En concreto, permiten evaluar estos programas innovadores comparando su impacto sobre un grupo reducido de individuos en relación con otro grupo de individuos de características similares a los que han participado en el programa (también llamado grupo de control). Aunque este planteamiento puede contribuir al avance en la lucha contra la exclusión social no siempre se puede aplicar, en algunos casos debido a su elevado coste, ya que implica disponer de información exhaustiva tanto para el grupo de tratamiento como para el grupo de control, y en otros casos por objeciones éticas (por ejemplo, relacionadas con cómo seleccionar a los participantes y/o excluir a otros). También es importante ser consciente de que muchos de los efectos pueden producirse a medio o largo plazo, por lo que las evaluaciones tampoco se pueden llevar a cabo inmediatamente, y tampoco pueden realizarse de manera exhaustiva, esto es considerando todos los posibles efectos derivados de la participación en el programa. Además, el principal problema en este enfoque es como evitar el "sesgo de selección" y su impacto sobre la relación de causalidad, es decir que el programa tenga éxito porque los participantes son los más motivados para progresar y no tanto por sus propias características. Por último, no siempre es posible generalizar programas exitosos en grupos reducidos o con unas características concretas, lo que podría excluir a las personas más vulnerables de la ayuda que necesitan para participar en el mercado laboral y en la sociedad en general. En síntesis, los métodos de evaluación de experimentación de políticas sociales pueden ayudar a demostrar la eficacia de soluciones innovadoras y, sobre esta base, los responsables políticos y otras partes interesadas pueden establecer estrategias para decidir cuál es la solución más adecuada con el fin de conseguir el mayor impacto posible sobre la calidad de vida de las personas, pero esta opción no está exenta de riesgos.

6. http://www20.gencat.cat/docs/bsf/03Ambits%20tematic/06Inclusioicohesiosocial/Lluita_contra_pobresa/Proposta_Pacte_lluita_pobresa_Catalunya_050214.pdf

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Ayala, L. (2010), "Las políticas de inclusión social y la lucha contra la pobreza en el Estado del bienestar. La situación en España", *Gaceta Sindical*, 15, pp. 277-291.

Banerjee, A. V.; Duflo, E. (2011), *Poor Economics. A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*. New York: Public Affairs.

Caminada, K.; Goudswaard, K.; Van Vliet, O. (201), "Patterns of Welfare State Indicators in the EU. Is there Convergence?", *Journal of Common Market Studies*, 48 (3), pp. 529-556.

Guijt, I., Roche, C. (2014), "Does Impact Evaluation in Development Matter? Well, It Depends What It's For!", *European Journal of Development Research*, 26 (1), pp. 46-54.

Harrison, G. W. (2014), "Impact Evaluation and Welfare Evaluation", *European Journal of Development Research*, 26 (1), pp. 39-45.

Instituto Nacional de Estadística (2007), "La pobreza y su medición", <http://www.ine.es/daco/daco42/sociales/pobreza.pdf>

Moreno Márquez, G. (2008), "La reformulación del Estado del Bienestar: el workfare, las políticas activas de empleo y las rentas mínimas", *Zerbitzuan*, 43, pp. 143-154.

Ramos, R., Sanchis-i-Marco, M. (2013), "Política social y mercados de trabajo en la UE" a Jordan Gandulf, J. M.; Tamarit Escalona, C. (eds.), *Economía de la Unión Europea*. Séptima Edición, Thomson-Civitas.

Riba, C., Ballart, X, Blasco, J. (2011), "Minimum Income and Labour Market Integration Processes: Individual and Institutional Determinants", *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 133, enero-marzo, pp. 43-58.

Rodríguez-Cabrero, G. (2009), "Valoración de los programas de rentas mínimas en España", *EU Network on Independent Experts on Social Inclusion*.

ANEXO

La población en riesgo de pobreza después de transferencias sociales incluye a aquellas personas cuya renta disponible se encuentra bajo el umbral de riesgo de pobreza. Este umbral se fija como el 60% de la mediana del Estado de los ingresos disponibles anuales equivalentes (después de transferencias sociales). En el caso de Cataluña, el umbral se fija como el 60% de la mediana de los ingresos disponibles anuales equivalentes de la población catalana (después de transferencias sociales).

La población con privación material severa incluye a aquellas personas que tienen unas condiciones de vida restringidas por la falta de recursos y que no se pueden permitir como mínimo cuatro de los nueve ítems siguientes:

- Pagar las facturas de alquiler, hipoteca o servicios públicos.
- Mantener el hogar adecuadamente caliente.
- Asumir gastos inesperados.

- Comer carne o proteínas de forma regular.
- Ir de vacaciones.
- Disponer de coche.
- Disponer de lavadora.
- Disponer de aparato de televisión en color.
- Disponer de teléfono.

La población que vive en hogares con intensidad de trabajo muy baja incluye a aquellas personas de 0 a 59 años que viven en hogares donde los adultos (de 18 a 59 años) han trabajado menos del 20% de su potencial de trabajo durante el último año.