



Las reformas económicas del futuro: un nuevo modelo de crecimiento para España

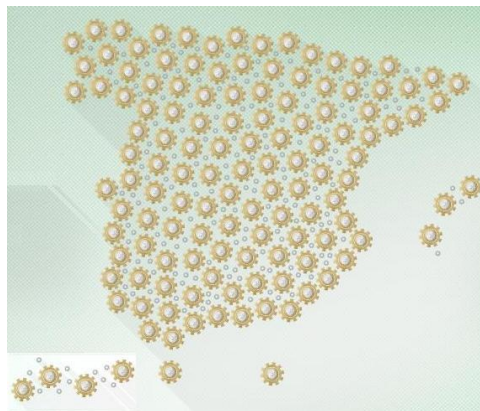
Ramon Xifré y Jordi Salvador

Documento de trabajo 193/2016





Las reformas económicas del futuro: un nuevo modelo de crecimiento para España



Ramon Xifré

ESCI-Universitat Pompeu Fabra
Public-Private Sector Research Center, IESE

Jordi Salvador

Public-Private Sector Research Center, IESE

Documento de trabajo 193/2016

Ramon Xifré

Profesor titular y Director de investigación en ESCI-Universitat Pompeu Fabra y Policy Research Fellow en el Public-Private Sector Research Center (PPSRC) del IESE. Sus áreas de investigación son la competitividad de las economías española y de la UE así como las reformas estructurales en ámbitos como la internacionalización, innovación, emprendimiento, competencia y regulación. Sobre estos temas ha dirigido diversos proyectos de investigación y es coautor de un libro y de numerosas publicaciones. Entre 2009 y 2011, en excedencia de la universidad, ocupó el puesto de Vocal Asesor en la Oficina Económica del Presidente del Gobierno. Concibió y puso en marcha el proyecto SpanishReforms en 2013. Doctor por la Universidad Carlos III de Madrid, MSc por la London School of Economics y Licenciado por la Universitat Pompeu Fabra.


Jordi Salvador

Jordi Salvador. Ayudante de investigación en el Public-Private Sector Research Center (PPSRC) del IESE. Sus áreas de trabajo son las reformas estructurales en la economía española y los partenariados público – privados en la provisión de servicios públicos. Entre 2008 y 2013 trabajó en las oficinas de la Generalitat de Catalunya en Tokio y Dubai en tareas de apoyo a la internacionalización empresarial. Master por la Barcelona Graduate School of Economics y Licenciado en Ciencias Políticas y Economía por la Universidad Autónoma de Barcelona.

Ninguna parte ni la totalidad de este documento puede ser reproducida, grabada o transmitida en forma alguna ni por cualquier procedimiento, ya sea electrónico, mecánico, reprográfico, magnético o cualquier otro, sin autorización previa y por escrito de la Fundación Alternativas.

© Fundación Alternativas
© Ramon Xifré y Jordi Salvador

ISBN: 978-84-15860-60-0
Depósito Legal: M 36285-2016
Edición: Sergio Torres Pascual
Maquetación: Vera López López

Impreso en papel ecológico 

Agradecimientos

Agradecemos a Elisa Díaz, directora del Laboratorio de la Fundación Alternativas, el encargo para realizar este documento. Una versión previa de este trabajo fue presentada en un coloquio organizado por la Fundación Alternativas con la colaboración de la OIT en Madrid en mayo de 2016. Agradecemos las sugerencias que realizó José Moisés Martín Carretero en su discusión del trabajo, los comentarios de Joaquín Nieto, director de la oficina de la OIT para España, así como todas las valiosas aportaciones de los asistentes al coloquio. Un buen número de las mismas han sido incorporadas en la versión final.

Una parte de la sección 2 del presente documento se basa en contenido elaborado por el proyecto Spanish Reforms, impulsado por el Public-Private Sector Research Center (PPSRC) del IESE y FUNCAS. Agradecemos a Xavier Vives, director académico del PPSRC-IESE, y Carlos Ocaña, director general de FUNCAS, así como a los equipos de ambas instituciones, su apoyo al proyecto desde el primer momento.

El contenido de este trabajo representa exclusivamente la opinión de los autores y no debe considerarse la posición de ninguna otra persona o institución.

Contenido

Resumen ejecutivo	5
1. Introducción	6
2. Las reformas del pasado	9
2.1. Crecimiento y competitividad	10
2.2. Competencia y regulación	18
2.3. Mercado laboral	24
2.4. Sistema financiero	33
2.5. Política Fiscal y administración pública	41
2.6. Estado de Bienestar	49
2.7. Recomendaciones de reformas a otros países de la UE	56
2.8. Conclusiones	60
3. La recuperación	64
3.1. El patrón de crecimiento	65
3.2. Las exportaciones: composición y comparativa internacional	68
3.3. El mercado laboral	72
3.4. Devaluación interna	77
3.5. I+D y actividad innovadora	81
3.6. Demografía empresarial	84
4. Las reformas del futuro	88
4.1. Contexto	88
4.2. Principios y reformas	103
Conclusiones	113
Referencias	114
Siglas y abreviaturas	120
Índice de figuras y tablas	122

Las reformas económicas del futuro: un nuevo modelo de crecimiento para España

Ramon Xifré y Jordi Salvador

Objetivo y alcance

Este trabajo se plantea, entre otras, las siguientes preguntas: ¿más allá de los recortes y la devaluación interna que se han producido en España –que éstos sí son bien palpables- se han adoptado auténticas “reformas estructurales” que cambien nuestro modelo de crecimiento?, ¿qué medidas se han tomado?, ¿cuáles han sido las principales recomendaciones de parte de los organismos internacionales que las han motivado? En definitiva, ¿se han sentado las bases para que nuestro modelo económico sea más productivo, sostenible y equitativo? Y, mirando al futuro, ¿qué medidas se pueden proponer que, simultáneamente, mejoren la productividad y generen prosperidad compartida?

El trabajo parte de la base de que es importante hacer “memoria de las reformas” para realizar propuestas de cara al futuro. Después de analizar lo sucedido, tanto por el lado de las medidas tomadas como de la evolución en las principales variables económicas, nos proponemos aportar elementos que puedan articular una nueva serie de reformas estructurales en España. Como paso previo, estudiamos desde una perspectiva internacional cuatro cuestiones que nos parecen fundamentales en el momento actual en España: i. las políticas activas de empleo; ii. la internacionalización de la economía y la de la base de la pirámide empresarial exportadora; iii. los objetivos de desarrollo sostenible; y iv. el espacio fiscal del que se dispone.

Nuestras propuestas de reformas presentan algunos elementos abiertos, adaptables y modulables, pero que a nuestro juicio tienen una capacidad de transformación real. Queremos evitar la unilateralidad que emana de ciertas propuestas de reformas que en algunos casos no parecen concebidas para suscitar el acuerdo necesario para poder adoptarlas sino más bien lo opuesto. Con ello esperamos contribuir a iniciar una dinámica real de cambio.

1 ○ Introducción

La economía y los ciudadanos españoles se están recuperando de la crisis iniciada en 2008. Se han podido dejar atrás los episodios de máxima tensión en los mercados internacionales, en 2010 y 2012, cuando numerosos gobiernos, instituciones e inversores consideraron que el país estaba al borde del precipicio. La superposición de diversas crisis, estrechamente interrelacionadas entre sí (financiera, inmobiliaria, de deuda pública, de competitividad, social) en nuestro país, parecía arrastrarnos a un círculo vicioso de pérdida de credibilidad y a una incertidumbre cada vez mayor. Además, esto sucedía en el marco de una gobernanza económica de la Zona Euro manifiestamente mejorable donde las decisiones imprevistas (e imprevisibles) no han sido una excepción. No es aventurado suponer que si el Banco Central Europeo no hubiera cambiado su política monetaria bajo la presidencia de Mario Draghi, puede que España –y probablemente toda la periferia de la Zona Euro- todavía no hubiera podido iniciar el período de recuperación.

Ahora bien, la recuperación que experimenta España no es una recuperación robusta, con bases sólidas ni, lo que es más importante, distribuida de forma equitativa entre todos los ciudadanos. De hecho, es posible que para algunas personas y empresas los alivios hayan llegado tarde: cuando ya han tenido que cerrar la empresa o despedir a trabajadores; cuando se han visto expulsados del mercado de trabajo; cuando han tenido que abandonar su vivienda; o después de que hayan optado por marcharse del país en busca de otros proyectos y un futuro algo mejor.

Frente a estos hechos, la visión más optimista o complaciente aconseja esperar a que “las reformas” adoptadas en el pasado den su fruto y la recuperación gane fuerza y extensión. ¿Han mejorado las reformas las reglas de funcionamiento de nuestra economía?, ¿se han sentado las bases para que nuestro modelo económico sea más productivo, sostenible y equitativo?, más allá de los recortes y la devaluación interna –que éstos sí son bien palpables- ¿hemos acometido

auténticas “reformas estructurales” que cambien nuestro modelo de crecimiento? Estas son las preguntas principales que trata de responder la primera parte de este trabajo. Para ello, en la sección 2 analizaremos las reformas que se han adoptado, entre mediados 2012 y finales de 2015. Nuestro objetivo es hacer algo parecido a un mapa de las reformas: ¿qué medidas se han tomado?, ¿qué recomendaciones por parte de los organismos internacionales han marcado la dirección de las reformas adoptadas? ¿qué recomendaciones se han realizado a otros países periféricos de la UE? Sobre la base de este análisis, concluimos esta sección señalando los principios básicos que, a nuestro juicio, están detrás de las recomendaciones que se han realizado –y de una parte de las reformas que se han adoptado- en España en los últimos años. En segundo lugar, en la sección 3 nos planteamos una pregunta complementaria, ¿cómo está siendo la recuperación en España? o dicho de otro modo, ¿qué ha sido más determinante para encarrilar la recuperación: las reformas legislativas planificadas o las estrategias “espontáneas” de ajuste, tanto del sector público como del sector privado? Responder a esta pregunta con precisión y para un conjunto suficientemente amplio de políticas económicas está más allá de los objetivos del presente trabajo. Se requeriría elaborar modelos teóricos, recolectar múltiples datos y, lo más importante, disponer de perspectiva temporal para evaluar los cambios. Dados estos obstáculos, lo que nos proponemos en la sección 3 es algo más modesto; tratamos de obtener algunos hechos estilizados de la recuperación económica en España que nos permitan establecer si el proceso responde más a las reformas o al ajuste de los agentes.

El trabajo no pretende limitarse a mirar al pasado pero consideramos que hacer “memoria de las reformas” es importante para realizar propuestas de cara al futuro. Después de analizar lo sucedido, nos proponemos aportar elementos que puedan articular una nueva serie de reformas estructurales en España más profundas que, simultáneamente, mejoren la productividad y que generen prosperidad compartida. Siguiendo con la metáfora del mapa, creemos que el primer paso para mirar hacia adelante es identificar las diferentes rutas que se proponen. Es decir, revisar las numerosas aportaciones que han aparecido en los últimos tiempos que comparten el objetivo común de responder a preguntas tales como: ¿qué ha pasado?, ¿cómo evitar que vuelva a suceder? ¿cómo reformar

España? Para ello, la sección 4 incluye una revisión de la literatura que ha tratado de responder a esta pregunta y, por extensión, de la literatura internacional que se plantea cuestiones parecidas a escala de la Unión Europea, de los EE.UU. o global.

Para terminar de perfilar el contexto de nuestras propuestas, estudiamos desde una perspectiva internacional cuatro cuestiones que nos parecen fundamentales en el momento actual en España: i. las políticas activas de empleo; ii. la internacionalización de la economía y la de la base de la pirámide empresarial exportadora; iii. los objetivos de desarrollo sostenible; y iv. el espacio fiscal del que disponemos. Habría que añadir a esta lista la situación de la educación pero consideramos que, desgraciadamente, no se dan las mínimas condiciones en el clima político para articular una reforma consensuada al respecto.

No es nuestro objetivo elaborar un programa de reformas perfectamente detallado. Pretendemos más bien intentar algo que, creemos, puede ser más útil. Aspiramos a ofrecer algunas propuestas de reformas con algunos elementos abiertos, adaptables y modulables, pero que a nuestro juicio tienen una capacidad de transformación real.

La razón para presentar propuestas que estén abiertas en algún sentido no es una excesiva prudencia o el deseo de ocultar propuestas más elaboradas. Nuestra motivación es más sencilla: queremos evitar la unilateralidad que emana de ciertas propuestas de reformas que, en algunos casos, no parecen concebidas para suscitar el acuerdo necesario para poder adoptarlas sino más bien lo opuesto.

No pretendemos crear ningún programa electoral y, mucho menos, apoyar u oponernos a ningún partido o movimiento político. Nos interesa realizar un análisis lo más objetivo posible sobre las reformas y la recuperación que ha vivido nuestro país en los últimos tiempos para después presentar una serie de propuestas que puedan mejorar las reglas de funcionamiento de la economía española. Con ello tan solo esperamos contribuir a iniciar una dinámica real de cambio.

2. Las reformas del pasado

La presente sección revisa lo sucedido en materia de reformas estructurales en la economía española desde mediados de 2012 hasta finales de 2015 en seis grandes áreas de política económica: crecimiento y competitividad, competencia y regulación, mercado laboral, sistema financiero, política fiscal y finalmente, Estado del Bienestar.

Para cada área, en primer lugar se presentan las principales recomendaciones de reformas económicas que han realizado diferentes Organismos Internacionales (OI) a las autoridades españolas con el objetivo de incrementar el crecimiento potencial de la economía española indicando el documento que origina la recomendación. Se consideran las recomendaciones emitidas por aquellos organismos con mayor capacidad de influencia sobre el Gobierno español en materia económica, como son la Comisión Europea (CE), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la OCDE. A éstas se han incorporado también las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y de Fedea en el apartado dedicado a las reformas del mercado laboral.

En segundo lugar, para cada una de las seis áreas se referencian los principales cambios normativos (modificaciones o nuevas leyes, reales decretos, etc.) y medidas de política económica que el Gobierno de España ha adoptado en este mismo intervalo de tiempo. Después de referenciar y explicar brevemente las reformas efectivamente adoptadas, éstas se cruzan con las recomendaciones emitidas por los OI, de forma que se puede identificar qué reformas están asociadas a qué recomendaciones.

El análisis de esta información se realiza a partir de los trabajos desarrollados por el proyecto SpanishReforms¹, su metodología y la clasificación de las seis áreas antes citadas. A su vez, para cada una de estas seis áreas, se detallan objetivos reformistas de política económica a un segundo y tercer nivel. Esta taxonomía procede del análisis de las propias recomendaciones de los OI y para crearla se ha tenido en cuenta cuáles son las reformas que los OI consideran prioritarias.

¹ Para más información, consultar www.SpanishReforms.com. La recopilación de la información de las recomendaciones de los OI y su análisis fue realizada inicialmente por Víctor Burguete y actualmente por Jordi Salvador.

A continuación examinamos a grandes rasgos cuáles han sido las recomendaciones de los OI en materia de reformas estructurales a otros tres países de la UE: Grecia, Italia y Portugal. Finalmente, y a partir del análisis anterior, la sección concluye elaborando una síntesis y valoración crítica de las principales líneas maestras que, a nuestro juicio, han definido las recomendaciones de los OI.

2.1. Crecimiento y competitividad

Este apartado analiza aquellas políticas que tienen por objetivo incrementar la productividad y la competitividad de las empresas a través de la investigación, la internacionalización, la innovación y la formación de los trabajadores. Estas políticas se han dividido en cuatro áreas y once recomendaciones específicas de tercer nivel como se recoge en la Tabla 1.

Tabla 1. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de crecimiento y competitividad a partir de las recomendaciones de los OI

1.1 I+D y sociedad del conocimiento
1.1.1 Incentivos fiscales
1.1.2 I + D Público
1.1.3 Cooperación público – privada
1.2 Internacionalización
1.2.1 Financiación
1.2.2 Barreras al crecimiento
1.2.3 Cooperación empresarial
1.3 Emprendedores
1.3.1 Facilidad creación empresas
1.3.2 Financiación
1.4 Educación
1.4.1 Educación primaria y secundaria
1.4.2 Formación profesional
1.4.3 Educación universitaria

Fuente. Elaboración propia.

2.1.A Recomendaciones

En esta área las principales recomendaciones se han dirigido fundamentalmente a mejorar la eficiencia del uso de los fondos dedicados a investigación, incentivar los procesos de internacionalización, facilitar la creación de empresas o mejoras en el sistema educativo para reducir el abandono escolar y adaptar la formación a las necesidades del mercado laboral.

Investigación, desarrollo y sociedad del conocimiento

La inversión en I+D representa un factor clave para el crecimiento de la productividad de la economía española en el medio y largo plazo. A pesar de ello las políticas de fomento de I+D han sido algunas de las más afectadas por la crisis. Desde el año 2011 los recursos destinados a la investigación han experimentado importantes caídas en términos de porcentaje de PIB, tanto los recursos públicos como privados (ver sección 3.5 más adelante). En consecuencia, se ha ampliado el diferencial ya existente con economías como la alemana o francesa en este tipo de inversión.

Tabla 2. Principales recomendaciones de los OI en materia de investigación, desarrollo y sociedad del conocimiento

<p>1.1 Investigación, desarrollo y sociedad del conocimiento</p> <p><i>1.1.1 Incentivos fiscales</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Incentivos fiscales para I+D+i (EC(2012b)), particularmente aquellos incentivos destinados a empresas jóvenes (OCDE(2014a)) <p><i>1.1.2 I + D Público</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Mejorar la eficiencia del gasto público en I+D. Financiación basada en resultados (EC(2013b), OCDE(2014e))- Creación de la Agencia Estatal de Investigación para un uso más eficiente de la inversión en I+D (EC(2014d), EC(2015b))- Mejor gobernanza en el ámbito de los recursos humanos del sistema de I+D mejorando su movilidad entre instituciones (EC(2014j)) con una mejor coordinación interregional (EC(2016a))- Necesidad de unirse a la Patente Única de la UE (OCDE(2014a)) <p><i>1.1.3 Cooperación Público – Privada</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Incentivos a los investigadores públicos para trabajar en el ámbito privado (EC(2016a))- Fortalecimiento de la cooperación entre empresas privadas y entidades públicas (EC(2014d), OCDE(2014a))- Favorecer la transferencia de tecnología y las actividades de comercialización

tecnológica (OCDE (2014e))

Fuente. Elaboración propia.

Internacionalización

La literatura existente en el campo del comercio internacional (ver por ejemplo Antràs, 2011) muestra una clara asociación entre el tamaño de las empresas españolas y la capacidad exportadora de las mismas. Sobre esta base, los OI recomiendan una serie de medidas que permitan a las empresas ganar tamaño, generando economías de escala y facilitando el proceso de internacionalización de las PYMES.

Tabla 3. Principales recomendaciones de los OI en materia de internacionalización

1.2 Internacionalización

1.2.1 Financiación

- Facilitar el acceso a financiación a PYMES exportadoras (EC(2013a))
- Reordenar y concentrar programas de apoyo a las empresas para facilitar internacionalización empresas (EC(2013b))
- Mejorar la financiación no bancaria, reducir el retraso en los pagos de la administración a las PYMES (FMI(2013a))

1.2.2 Barreras al crecimiento

- Eliminar posibles políticas y regulaciones que limiten el crecimiento de las empresas, especialmente las PYMES (EC(2012b) (2013a) (2015a) (2015b), OCDE(2014c) (2014d), FMI(2012a)(2014b)(2015a))
- Modificar políticas fiscales que puedan suponer límites al crecimiento de las empresas (EC(2014d), FMI(2013b)) así como políticas laborales que desincentiven el crecimiento de empresas en favor de las PYMES (EC(2013a))

1.2.3 Cooperación empresarial

- Establecimiento de mecanismos de colaboración entre multinacionales españolas y PYMES que les permita a estas últimas ganar acceso a nuevos mercados internacionales (EC(2012d), OCDE(2014d)) así como la promoción de la Inversión Extranjera Directa (IED) (EC(2012b))

Fuente. Elaboración propia.

Emprendimiento

En los asuntos que conciernen al fomento de la actividad emprendedora tanto la CE como el FMI insisten en recomendar la aplicación de medidas que faciliten la creación de empresas así como las gestiones para emprender nuevos negocios. La situación en

España en este ámbito no es alentadora como muestra el último ranking elaborado por el *Doing Business* del Banco Mundial (junio 2015) con datos de 189 países.

Tabla 4. Posiciones de economías de la UE en cinco indicadores seleccionados según el informe *Doing Business*²

	Alemania	Dinamarca	España	Francia	Italia	Reino Unido
Facilidad para hacer negocios	15	3	33	27	45	6
Inicio de un negocio	107	29	82	32	50	17
Obtención electricidad	3	12	74	20	59	15
Obtención crédito	28	28	59	79	97	19
Pago impuestos	72	12	60	87	137	15
Resolución insolvencias	3	9	25	24	23	13

Fuente. Banco Mundial

Como se observa en la tabla superior, España debe adoptar políticas para favorecer el inicio de negocios con el objetivo de reducir la distancia existente con otras economías europeas desarrolladas. En esta misma línea han ido las recomendaciones de CE y FMI en este ámbito.

Tabla 5. Principales recomendaciones de los OI en materia de emprendimiento

1.3 Emprendimiento

1.3.1 Facilidad creación empresas

- Ventanilla única para la creación de empresas (EC(2014d))
- Ley de Emprendedores pendiente (EC(2014d))
- Facilitar la creación de *start-ups* y reducir trámites administrativos (EC(2014j))
- Adopción del principio de retirar una normativa cada vez que se cree una nueva (EC(2014j))

1.3.2 Financiación

- Limitar las responsabilidades personales de los emprendedores facilitando una segunda oportunidad (*fresh start*) (EC(2013b)(2014d), OCDE(2012d) (2014c))
- Revisar los procedimientos de insolvencia tanto para empresas como para personas, limitación de la responsabilidad para emprendedores y favorecer segunda oportunidad para negocios fallidos (EC(2013b), FMI(2014a))
- Creación un régimen de insolvencia personal para facilitar a los emprendedores una segunda oportunidad (FMI(2014b))

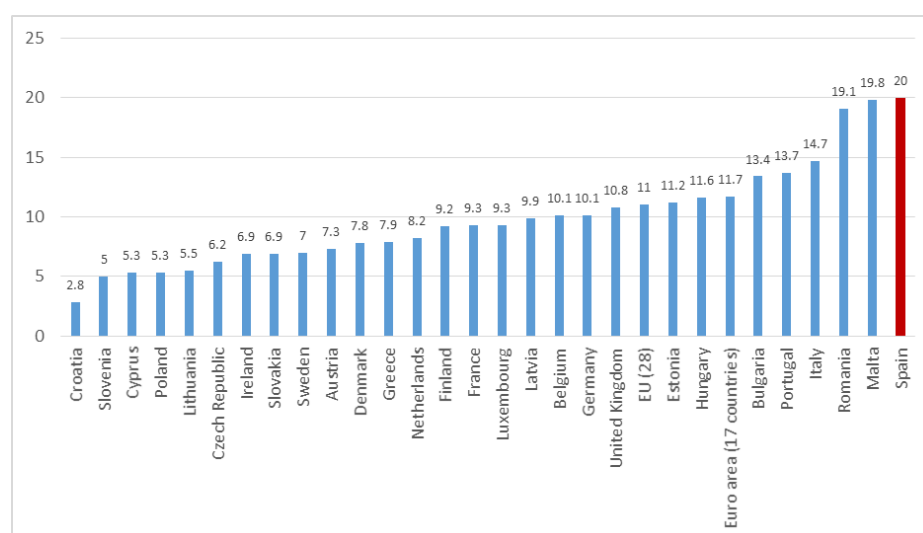
Fuente. Elaboración propia.

² El Ranking está compuesto por diez indicadores. En esta tabla se muestran sólo aquellos que se han considerado más relevantes para caracterizar la situación del emprendimiento en España.

Educación

La mejora del sistema educativo es uno de los grandes retos a los que se enfrenta España, no solo por sus efectos sociales, económicos y distributivos en el corto plazo, sino por los efectos nocivos a largo plazo sobre el crecimiento de la productividad. Del nivel educativo de la sociedad va a depender la capacidad de adopción de la economía española de las nuevas tecnologías y la adaptación a un mundo rápidamente cambiante. Entre todos los problemas identificados destaca uno especialmente: el alto nivel de abandono escolar³ en España. Según Eurostat, España es el país de la UE con una mayor tasa de abandono escolar.

Figura 1. Tasa abandono escolar



Fuente. Eurostat.

En el ámbito educativo las recomendaciones se dividen en tres áreas distintas educación primaria y secundaria, formación profesional y educación superior.

Tabla 6. Principales recomendaciones de los OI en materia de educación

1.4 Educación

1.4.1 Educación primaria y secundaria

- Reducir el alto nivel de abandono escolar mejorando el seguimiento y apoyo a todos aquellos alumnos de riesgo. Mejora de la financiación disponible (EC(2012a)(2013d)(2014d))
- Mejora de la calidad educativa, que la CE considera crítica para reducir el desempleo estructural. La mejora educativa debe permitir una mejor redistribución de recursos humanos hacia actividades más productivas (EC(2014d)(2016a))

³ Porcentaje de población entre 18-24 años que han obtenido como máximo educación secundaria y no dispone de formación adicional.

- Implementación de la LOMCE con el objetivo de subsanar las deficiencias competenciales de los alumnos (EC(2015a))
- Mejorar la formación de los profesores ofreciéndoles formación específica. Mejora de las condiciones de enseñanza adaptadas a las nuevas necesidades educativas de los estudiantes (EC(2016a))

1.4.2 Formación profesional

- Mejorar la cooperación con el mundo empresarial, con el objetivo de reducir el desajuste existente entre la formación en las escuelas y las habilidades técnicas requeridas en el mundo laboral (EC(2012a)(2013d)(2014d)(2014h))
- Fomentar un sistema de formación dual que permita una formación educativa con actividad profesional (EC(2014d), OCDE(2012d)(2014a))
- Incrementar el peso de las prácticas en empresas con una mayor implicación de las empresas en los programas formativos (OCDE(2014e)(2015a))

1.4.3 Educación universitaria

- Mayor cooperación entre universidades y empresas para incrementar la empleabilidad de los graduados en todos los sectores y fomentar la innovación (EC(2014d)(2016a))
- Mayor implicación de las empresas en las instituciones universitarias (OCDE(2012d))
- Introducir créditos condicionales a la obtención de salario para estudiantes universitarios y mejora de las becas para estudiantes de familias con dificultades (OCDE(2012d)(2014a)(2015a))
- Incrementar la autonomía de las instituciones en la gestión de sus empleados para adaptarse mejor a aquellos programas que responden mejor a las necesidades del mercado laboral (OCDE(2012d))
- El sistema debe avanzar hacia un régimen con más profesores contratados, no funcionarios (Documento expertos)
- Publicar información y resultados de inserción en el mercado laboral por grado y universidad (OCDE(2014e))
- Favorecer la especialización de las universidades y organizaciones de investigación (OCDE(2014e)(2015a))

Fuente. Elaboración propia.

2.1.B Reformas legislativas

Las principales reformas realizadas por el gobierno en el área de competitividad y crecimiento han sido las siguientes.

Tabla 7. Reformas legislativas adoptadas en materia de crecimiento y competitividad

- Ley 14/2011 de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación
- Real Decreto-ley 4/2013 de medidas de apoyo al emprendedor y de estímulo del crecimiento y de la creación de empleo
- Ley 14/2013 de apoyo a los emprendedores y su internacionalización
- Ley Orgánica 8/2013 para la mejora de la calidad educativa

- Ley 22/2014 por la que se regulan las entidades de capital-riesgo
- Ley 5/2015 de fomento de la financiación empresarial
- Real Decreto 1067/2015 por el que se crea la Agencia Estatal de Investigación y se aprueba su Estatuto
- Ley 25/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de la carga financiera y otras medidas de orden social
- Ley 30/2015 por la que se regula el Sistema de Formación Profesional para el empleo en el ámbito laboral

Fuente. Elaboración propia.

La principal tarea legislativa del gobierno de España se ha dirigido a mejorar la normativa aplicable a los emprendedores, sobre todo a través del RDL 4/2013 y la Ley 14/2013.

La primera trata de fomentar la actividad de los emprendedores entre los jóvenes y facilitar la contratación de trabajadores jóvenes. En ella se incluyen reducciones de las cotizaciones a la Seguridad Social de 256 a 50 euros para aquellos jóvenes que inicien su negocio por primera vez.

La segunda ley propone una reorganización del ICEX, la agencia de promoción de las exportaciones españolas y atracción de inversión extranjera, así como de los instrumentos financieros que ésta pone a disposición de las empresas exportadoras. La ley reduce también los trámites necesarios para la apertura de nuevos negocios y crea un estatuto legal para los emprendedores con el objetivo de limitar su responsabilidad y facilitar una segunda oportunidad para los mismos. Adicionalmente amplía las posibilidades de financiación de los emprendedores a través de *business angels* que se pueden acoger a deducciones del 20% cuando invierten en *start-ups*, o incluso del 100% si el beneficio es invertido en su totalidad en un nuevo proyecto empresarial.

La Ley Orgánica 8/2013 (LOMCE) tenía como objetivo la mejora de la calidad educativa y la reducción de la elevada tasa de abandono escolar a través de una flexibilización en el sistema de preferencias de los estudiantes. Otras medidas incluían la introducción de exámenes en estadios iniciales para detectar problemas de aprendizaje y procesos de evaluación de la educación por parte de organismos externos con el objetivo de incrementar su calidad. La propuesta implicaba sin embargo una mayor centralización del modelo, lo cual generó protestas entre diversas CCAA, asociaciones de padres y

profesores. La falta de consenso en su diseño y aprobación plantean interrogantes sobre la aplicación de esta nueva ley.

En cuanto a la Agencia Estatal de Investigación, se tuvo que esperar hasta noviembre de 2015 para su creación y hasta marzo de 2016 para su presentación. La comunidad científica se muestra todavía prudente sobre las posibles mejoras que implique el nuevo organismo.

Entre las reformas pendientes, destaca la mejora en los incentivos para que la investigación pública y privada cooperen mejor, aumente la transferencia y/o comercialización de la tecnología así como la investigación realizada. Por otro lado, no se ha producido tampoco ninguna reforma en el ámbito de la universidad para una modernización de la misma, mayor especialización o adaptación de la formación universitaria a las necesidades del mercado laboral.

Tabla 8. Crecimiento y competitividad: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno.

		Recomendaciones			Reformas								
		EC	OCDE	FMI	L14/2011	RD4/2013	L14/2013	OL8/2013	L22/2014	L5/2015	RD1067/2015	L25/2015	L30/2015
1. CRECIMIENTO Y COMPETITIVIDAD													
1.1 I+D y sociedad conocimiento							X						
1.1.1 Incentivos fiscales	Incentivos I&D	X	X										
1.1.2 I + D Público	Agencia Estatal de Investigación, incentivos, movilidad	X	X		X						X		
1.1.3 Cooperación Público-Privada	Transferencia de conocimiento	X	X										
1.2 Internacionalización													
1.2.1 Financiamiento	Acceso a la financiación PYMES, mejora de la financiación no bancaria, concentrar estructuras de apoyo	X		X					X	X			
1.2.2 Barreras al crecimiento	Eliminar políticas y regulación que supongan barreras, regulación laboral, abordar límites al tamaño de las fincas en el código fiscal	X	X	X			X						
1.2.3 Cooperación empresarial	Fomentar cooperación PYMES & multinacionales	X	X				X						
1.3 Emprendimiento													
1.3.1 Facilidad creación de em	Ventanilla única, facilitar start-ups, no incrementar volumen normativa	X				X	X					X	
1.3.2 Financiamiento	Régimen de insolvencias, limitar la responsabilidad personal, segunda oportunidad			X			X		X	X			
1.4 Educación													
1.4.1 Educación primaria y secundaria	Abandono escolar, profesores necesitan formación específica, incremento calidad	X						X					
1.4.2 Formación profesional	Cooperación con empleados, reducir disparidad formativa	X	X										X
1.4.3 Educación universitaria	Mayor cooperación universidad-empresa, mejora acceso a becas, especialización	X	X										

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Para un objetivo dado de política económica, se marca una “x” cuando está incluido en la recomendación correspondiente y cuando la reforma legislativa incluye disposiciones legislativas relacionadas.

2.2. Competencia y regulación

Esta segunda área aborda aquellas medidas que permitirían ganar competitividad a la economía española por una reducción de precios derivada de una mayor competencia, principalmente en los mercados de productos y de servicios. Estas políticas se han dividido en cuatro grandes subáreas y diez recomendaciones de tercer nivel como se recoge en la Tabla 9.

Tabla 9. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de competencia y regulación a partir de las recomendaciones de los OI

2.1 Fomento de la competencia
2.1.1 Agencia regulación y competencia (CNMC)
2.2 Regulación de mercados de productos y de servicios
2.2.1 Mercado de servicios
2.2.2 Energía (electricidad, gas y petróleo)
2.2.3 Tren, aeropuertos y puertos
2.2.4 Mercado de productos
2.3 Normativa administrativa y regulación
2.3.1 Regulación comercial
2.3.2 Facilidad para crear empresas
2.3.3 Insolvencia y reestructuración empresarial
2.3.4 Unidad de mercado
2.4 Servicios profesionales
2.4.1 Reforma de los servicios profesionales

Fuente. Elaboración propia.

2.2.A Recomendaciones

Las principales recomendaciones en esta área van enfocadas a la liberalización de algunos mercados, principalmente de la electricidad, servicios de transporte ferroviario y mercado de servicios profesionales. Adicionalmente se aboga por una facilitación de la creación y establecimiento de empresas eliminando aquellas barreras administrativas existentes a nivel regional y que impiden una competencia a nivel estatal.

Fomento de la competencia

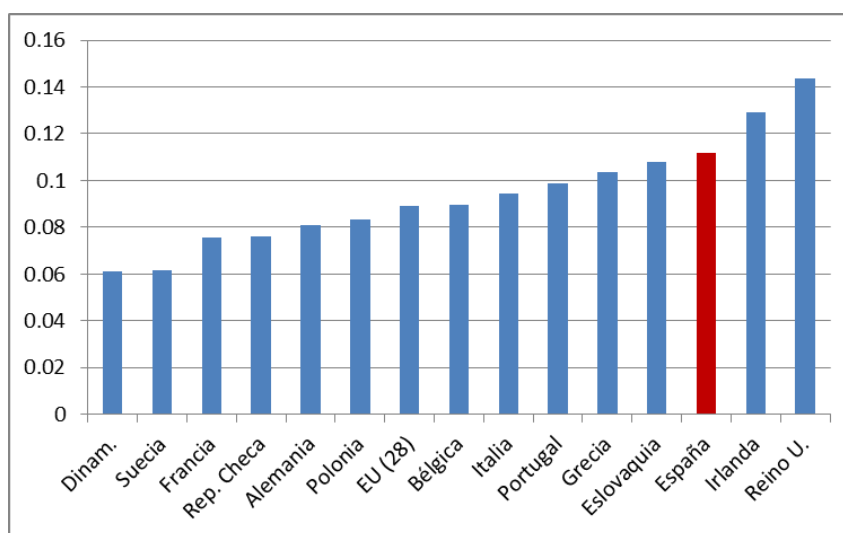
Una de las demandas de los organismos internacionales es la creación de una agencia que vele por la competencia en España. Esta nueva agencia (CNMC) debería ser independiente y disponer de autonomía del Gobierno para evitar injerencias políticas (EC(2012b)(2013a)(2013b)(2014d)).

Regulación mercado de productos y de servicios

La reducción de barreras en los mercados de productos, pero sobre todo de servicios, debería permitir según estimaciones de la OCDE (2013a, 2014a) y el FMI (2014b), una mejora de la productividad de las empresas y una mayor creación de empleo.

Entre los temas tratados, especialmente relevante es el caso del precio de la electricidad en España para las empresas de tamaño medio. Según datos de Eurostat, España es el país de la Europa continental con la electricidad para empresas de tamaño medio más cara (0.1116 EUR/kWh)⁴, con cifras alejadas de países como Polonia (0.0833 EUR/kWh), Alemania (0.0809 EUR/kWh) o Francia (0.0757 EUR/kWh).

Figura 2. Precio electricidad para industrias medianas 2015 (EUR /kWh)



Fuente. Eurostat y elaboración propia.

A continuación se enumeran las principales recomendaciones realizadas por parte de los organismos internacionales en este ámbito.

⁴ En la Unión Europea sólo superada por las islas de Malta, Reino Unido, Chipre e Irlanda.

Tabla 10. Principales recomendaciones de los OI en materia de regulación de mercados de productos y de servicios

<p>2.2 Regulación mercado de productos y de servicios</p> <p><i>2.2.1 Mercado de servicios</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover el mercado de alquiler mejorando los incentivos fiscales (EC(2012b)) y creando un mercado más eficiente (EC(2013a)(2013b), FMI(2012a), OCDE(2014c)(2014e)) - Introducción de una red de instituciones de arbitraje para intermediar en las disputas entre las partes (OCDE(2014c)) - Desregular los servicios de correos (FMI(2012a)) <p><i>2.2.2 Energía (electricidad, gas y petróleo)</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la competencia en el mercado eléctrico tanto mayorista como minorista, así como el mercado gasístico (EC(2014d), OCDE(2014c)(2015a)) - Reducir progresivamente el grado de integración vertical del mercado eléctrico (OCDE(2014c)(2014d)) - Completar la interconexión eléctrica y gasística para reducir dependencia energética y mejorar la competencia. Creación de un mercado ibérico que sea parte del mercado Europeo (EC(2012a)(2012d)(2014d)(2015a)) donde los precios converjan con los países vecinos (EC(2015c)(2016a)) - Mejorar la eficiencia en el coste de la provisión eléctrica para direccionar el déficit tarifario (EC(2012a)(2013a)(2013b)(2013f)(2014b)(2014d)(2015c), FMI(2012a)(2013a)(2014b)) - Facilitar el acceso (desregulación) a la distribución de gasoil y gasolina OCDE(2014c)(2014d)(2015a), FMI (2012a)) - Los precios del agua deben ser incrementados para reflejar los costes totales (EC(2012d)) y medidas de ahorro de agua a través de la mejora de la red (EC(2013b)(2014d)) <p><i>2.2.3 Tren, aeropuertos y puertos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejorar la regulación portuaria y eliminación de barreras para incrementar la competencia (EC(2013b), OCDE(2014c)(2014d)) - Abrir a la competencia las actividades de los estibadores (OCDE(2014c) (2014d)) - Aplicación de medidas de fomento de la competencia en servicios de transporte ferroviario, de mercancías y pasajeros (EC(2012d)(2013b)(2013e) (2014d), OCDE(2014a)(2015a)) - Facilitar nuevas licencias de transporte en carreteras (OCDE(2013a) (2013b)) <p><i>2.2.4 Mercado de productos</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Eliminar obstáculos a la competencia, mejorando la fragmentación regulatoria (EC(2015a))

Fuente. Elaboración propia.

Normativa administrativa y regulación

Según la OCDE (2014a) existe un amplio margen para la simplificación de la regulación y la reducción de barreras a la apertura de nuevos negocios, incrementar la participación del sector privado en la actividad económica y la reforma de la gobernanza de las empresas públicas.

Una de las recomendaciones donde existe más consenso entre los organismos internacionales es la eliminación de barreras a la apertura de grandes superficies, y la liberalización de los horarios comerciales.

Otro de los temas donde existe un gran consenso es en la necesidad de tomar medidas para acelerar la implementación de la ley de unidad de mercado ante los límites existentes a nivel regulatorio regional.

Tabla 11. Principales recomendaciones de los OI en materia de normativa administrativa y regulación

2.3 Normativa administrativa y regulación

2.3.1 Regulación comercial

- Limitar las barreras impuestas por los gobiernos regionales a las grandes superficies que limitan la competencia en el sector comercial (EC(2013b)(2014b)(2014d), OCDE(2012d)(2013a), FMI(2012a))
- Liberalización de los horarios de apertura comercial (EC(2016a), OCDE(2012d)(2013a), FMI(2012a))

2.3.2 Facilidad para la creación de empresas

- Reducción del tiempo y coste de obtención de licencias para la apertura de negocios (EC(2012a)(2014d), OCDE(2012d)(2014a)), reducción de trámites administrativos (EC(2013a)), y extensión del uso de "licencias exprés" más allá de los pequeños comercios (EC(2013b))
- Establecer ventanillas únicas para la obtención de licencias para la apertura de negocios (EC(2014d), OCDE(2014c)(2014d))
- Adoptar la norma de "silencio es consentimiento" (OCDE(2014a))

2.3.3 Insolvencia y reestructuración empresarial

- Incremento de los incentivos para la utilización de procedimientos, tanto dentro como fuera del sistema judicial, que permitan a las PYMES planes de pago más flexibles y mayores quitas. Participación de las autoridades fiscales en el proceso de reestructuración (OCDE(2014c))
- Establecimiento de criterios claros entre bancos y empresas para facilitar soluciones para PYMES fuera del sistema judicial (mediación) en caso de insolvencia (FMI(2013a)(2013b)(2014b))
- Mejorar las capacidades del sistema judicial para gestionar casos de insolvencia

(EC(2014d)) incrementando personal y digitalización (FMI (2013b))

- Mejora del sistema de resolución de insolvencias (EC(2013a)(2014d)) para facilitar el rescate de empresas viables (FMI(2013b)), no penalizar excesivamente la fallida (OCDE(2014a)) y facilitar la reestructuración de las deudas (EC(2014j))
- Sancionar a las empresas que sistemáticamente realizan sus pagos más allá de los límites legales (OCDE(2014d))

2.3.4 Unidad de Mercado

- Mejorar la coordinación de la regulación en los diferentes niveles de gobierno para reducir la segmentación del mercado interno y de las barreras al establecimiento de negocios (EC(2012a), OCDE(2014c)(2014d))
- Los gobiernos autonómicos deben acelerar la implementación de la ley de unidad de mercado (EC(2013a)(2013b)(2013e)(2014b)(2014d)(2014j)(2015c) (2016a), OCDE(2015a), FMI(2013a)(2014a)(2015a))

Fuente. Elaboración propia.

Reforma servicios profesionales

Igual que en el área anterior, existe en este caso también un amplio consenso en la necesidad de reformar y liberalizar los servicios profesionales siguiendo básicamente los principios siguientes:

- Eliminar las barreras de acceso y ejercicio, y liberalizar algunas profesiones altamente reguladas (EC(2012a)(2013a)(2014h)(2014j) (2015a), OCDE(2012d)(2013a)(2013b)(2014a)(2014d))
- Revisar íntegramente el modelo de regulación en notarías, registradores de la propiedad (EC(2012a)), profesiones del ámbito legal (OCDE(2014c)) e ingenieros, arquitectos, contables y servicios legales (FMI(2014b))
- Adoptar e implementar la Ley de asociaciones profesionales (EC(2013b)(2013e)(2013f)(2014a)(2014c)(2014d)(2015b)(2015c)(2015d)(2016a) , FMI(2012a)(2013a)(2013b)(2014b)(2015a))

2.2.B Reformas legislativas

Las principales reformas legislativas emprendidas por el gobierno de España en el área de competencia y regulación quedan recogidas en la Tabla 12.

Tabla 12. Reformas legislativas adoptadas en materia de competencia y regulación

- Ley 3/2013 de creación de la Comisión Nacional de los Mercados y la

Competencia (CNMC)

- Ley 4/2013 de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas
- Anteproyecto de ley de servicios profesionales; no aprobado
- Ley 20/2013 de garantía de la unidad de mercado
- Ley 24/2013 del sector eléctrico
- Real Decreto-ley 1/2014 de reforma en materia de infraestructuras y transporte, y otras medidas económicas
- Real Decreto-ley 4/2014 por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial
- Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia
- Real Decreto-ley 11/2014 de medidas urgentes en materia concursal
- Ley 17/2014 por la que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial
- Real Decreto-ley 1/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social
- Ley 9/2015 de medidas urgentes en materia concursal

Fuente. Elaboración propia.

La primera de las reformas llevadas a cabo fue la creación de la CNMC, el marco regulador, que debía ser autónomo e independiente. Sin embargo los primeros conflictos entre la Sala de Regulación y la Sala de Competencia ya han puesto en evidencia los problemas de diseño del organismo (ver Trillas y Xifré, 2016, para una evaluación de esta reforma).

En cuanto al Anteproyecto de ley de servicios profesionales no se han producido avances a pesar de las reiteradas recomendaciones de los diferentes organismos internacionales para la liberalización de estos servicios.

Por otra parte, la Ley 20/2013 sobre la unidad de mercado, que da respuesta a diversas recomendaciones de los OI, está encontrando dificultades en su despliegue por la oposición por parte de algunas CCAA como Cataluña y el País Vasco, que alegan que la norma vulnera competencias exclusivas propias.

La reforma del sistema eléctrico permitió reducir el creciente déficit tarifario aunque con un incremento de los precios a los usuarios.

Destaca positivamente el número de reformas realizadas en el área de la resolución de insolvencias, reestructuración de empresas y segunda oportunidad con medidas para

resolver casos fuera de los tribunales, facilitación de acuerdos de refinanciación o facilitación de quitas. Sin embargo, ello no ha llevado a mejoras en el ranking del *Doing Business* del Banco Mundial en el indicador de procedimiento de insolvencia. Mientras en el año 2012 España ocupaba el lugar 20 en resolución de insolvencias, en el 2015 ocupa el lugar 25, habiendo retrocedido por tanto 5 posiciones.

Queda pendiente por parte del Gobierno la intensa y unánimemente recomendada reforma de los servicios profesionales.

Tabla 13. Competencia y regulación: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno.

		Recomendaciones			Reformas										
		EC	OECD	IMF	L4/2013	L3/2013	L20/2013	L24/2013	RDL4/2014	RDL4/2014	RDL8/2014	RDL11/2014	L17/2014	RDL1/2015	L9/2015
2. COMPETENCIA Y REGULACIÓN															
2.1 Aplicación competencia															
2.1.1 Agencia Regulatoria	Autonomia e independencia CNMC	X				X									
2.2 Regulación mercado de productos y servicios															
2.2.1 Mercado de servicios	Incentivos fiscales para fomentar mercado de alquiler, instituciones arbitraje	X	X		X										
2.2.2 Energía (electricidad, gas & petróleo)	Competencia, interconexión, déficit tarifario, transparencia, distribución gasóleo	X	X	X				X							
2.2.3 Tren, aeropuertos y puertos	Fomentar competencia en puertos, tren de mercancías y pasajeros, marítimo, actividad estibadores	X	X						X						
2.3 Procesos administrativos y regulación de los negocios															
2.3.1 Regulación comercios	Grandes superficies, liberalizar horas de apertura comercial, eliminar la regulación excesiva	X	X	X							X				
2.3.2 Facilidad negocios	Tiempo y coste de obtención licencias de negocio, ventanilla única, "licencias exprés", costes transacción	X	X												
2.3.3 Insolvencia / reestructuración	Reforzar la capacidad de los juzgados, incentivos para reflotar empresas viables en estadios iniciales, fomentar acuerdos fuera de los juzgados para las PYMES, insolvencia personal, revisar quiebras , procedimientos, experiencia administradores	X	X	X						X		X	X	X	X
2.3.4 Unidad mercado	Reducir segmentación, retirar algunas de las 2.700 barreras regulatorias identificadas	X	X	X			X								
2.4 Servicio profesionales															
2.4.1 Reforma servicios profesionales	Liberalizar algunas profesiones altamente reguladas	X	X	X											

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Para un objetivo dado de política económica, se marca una "x" cuando está incluido en la recomendación correspondiente y cuando la reforma legislativa incluye disposiciones legislativas relacionadas.

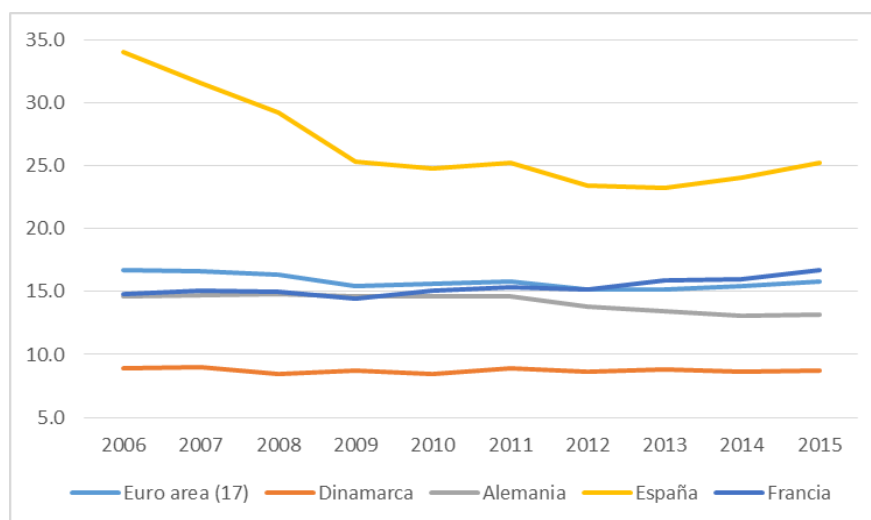
2.3. Mercado laboral

Los trabajadores han sido el colectivo más afectado por la última crisis económica que ha sufrido España, al igual que lo fueron en anteriores crisis. La destrucción de empleo ha resultado mucho más alta en España que en otras economías desarrolladas europeas. La

principal causa de este elevado desempleo es un funcionamiento ineficiente de las instituciones laborales.

Históricamente el mercado laboral español se ha ajustado vía cantidades (despidos) y no precios (salarios) como consecuencia de la falta de flexibilidad en los sistemas de negociación salarial. Así, sobre la base de la legislación laboral, las empresas han tendido a responder a las crisis despidiendo a aquellos trabajadores cuyo coste de despido era menor. Este marco institucional ha llevado a España a una alta dualidad en el mercado laboral (diferencias importantes entre las condiciones de los contratos indefinidos y temporales) con una tasa de temporalidad extremadamente alta, una de las mayores de Europa. A pesar de que el mercado laboral español es en su globalidad rígido, es muy flexible por el lado de los contratos temporales. En la Figura 3 se observa la mayor proporción de trabajadores temporales en España en relación a las economías de nuestro entorno. El número de trabajadores de este colectivo se ha ido reduciendo progresivamente con la llegada de la crisis, pues han sido los trabajadores temporales quienes han soportado la mayor parte del ajuste del mercado laboral, y por tanto se ha ido reduciendo su número sobre el total de ocupados.

Figura 3. Porcentaje de trabajadores temporales sobre total empleados



Fuente. Eurostat y elaboración propia.

Las reformas en el mercado laboral son necesarias no sólo para mejorar su funcionamiento sino también para mejorar las perspectivas de crecimiento de la economía española y permitir una mejor asignación de trabajadores desde sectores poco

productivos (como es la construcción, que ha absorbido un porcentaje importante de población trabajadora en el pasado) a nuevos sectores con mayores productividades, como es el caso de la industria, los servicios de apoyo a la misma, o las tecnologías de la información.

En esta área, además de las recomendaciones de los OI se han añadido las recomendaciones de la OIT y Fedea. La OIT destaca en sus recomendaciones la importancia de mejorar las rentas del trabajo, mejorar la cobertura de los acuerdos colectivos así como la implementación de políticas de formación, en especial para parados de larga duración y jóvenes desempleados. Fedea aboga principalmente por la creación de un contrato único con costes de despido crecientes para acabar con la dualidad laboral.

Las recomendaciones se estructuran de dos áreas. Una primera centrada en la normativa laboral que permitiría mejorar el funcionamiento del mercado laboral. La segunda, focalizada en las políticas activas de empleo que permitirían mejorar la empleabilidad de aquellos que se encuentran fuera del empleo. Se han considerado también en esta área aquellas medidas que afectan a los subsidios de empleo por su condicionalidad al seguimiento de políticas activas de empleo. Estas dos áreas se dividen en diez diferentes recomendaciones de tercer nivel.

Tabla 14. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de mercado laboral a partir de las recomendaciones de los OI

3.1 Regulación del mercado laboral
3.1.1 Reducción de la dualidad y creación de empleo
3.1.2 Trabajo a tiempo parcial
3.1.3 Adaptación de los salarios a las condiciones económicas
3.1.4 Descentralización de la negociación colectiva
3.1.5 Legislación laboral e interpretación judicial
3.1.6 Mejorar las rentas del trabajo
3.2 Políticas activas de empleo
3.2.1 Subsidios desempleo
3.2.2 Formación y programas de inserción para mayores y jóvenes
3.2.3 Servicios de empleo
3.2.4 Cargas fiscales del trabajo

Fuente. Elaboración propia.

2.3.A Recomendaciones

Las recomendaciones emitidas por las diferentes instituciones coinciden en cuanto a sus objetivos aunque varían en cuanto a su aproximación. Entre las medidas que cuentan con más consenso destacan la reducción de la dualidad laboral, reducción de la temporalidad, y modificaciones en el sistema de negociación colectiva. En el área de políticas activas existe cierto consenso también en la necesidad de adoptar medidas específicas de formación que permitan reducir las altas tasas de desempleados entre jóvenes y parados de larga duración.

Regulación del mercado laboral

La regulación del mercado laboral se considera una de las áreas más relevantes ya que define los incentivos tanto de las empresas como de los trabajadores en su participación. En cualquier caso, la reducción del desempleo, como afirma el FMI, va a “requerir amplias reformas en áreas tales como la educación, instituciones, eliminación de barreras al crecimiento de las empresas, y un consenso entre diferentes partidos para llevarlas a cabo a lo largo de los años” (FMI, 2014b).

Destaca entre todas las propuestas la coincidencia en la necesidad de acercar los costes de despido de trabajadores permanentes y trabajadores temporales para reducir la dualidad laboral, adaptación de los salarios a la productividad, reforma de los convenios colectivos (con importantes diferencias en el tipo de reforma propuesta dependiendo de la organización que la emita) o reducción de la incertidumbre en los procesos judiciales.

Tabla 15. Principales recomendaciones de los OI en materia de regulación del mercado laboral

3.1 Regulación del mercado laboral

3.1.1 Reducción dualidad y creación empleo

- Reducción del número de contratos con el objetivo de reducir la dualidad (EC(2014d), FMI(2013a)(2013b)(2014b)(2015a), Fedea(2009))
- Reducción de la dualidad laboral (EC(2012a)(2012b)(2016a))
- Reducción de la indemnización por despido en los contratos permanentes, y contrato único con indemnización creciente para reducir la diferencia en la indemnización entre contratos temporales y permanentes que afecta principalmente a los jóvenes (OCDE(2012a)(2013a)(2014a)(2015a), FMI(2012) (2014a), Fedea(2009))
- Simplificar y alinear los actuales 42 formatos de contratos en cuatro (indefinido, temporal, formación y prácticas) (OCDE(2014a))

- Mejorar la protección de los trabajadores temporales. Acercamiento de los costes de despido de contratos temporales y permanentes (OIT(20104b))

3.1.2 Trabajo a tiempo parcial

- Medidas para fomentar el trabajo a tiempo parcial (OCDE(2014a), Fedea (2009))

3.1.3 Adaptación de los salarios a las condiciones económicas

- Reducir la indexación automática de salarios (EC(2012b),FMI(2012)(2013b))
- Alinear los salarios a la productividad (EC(2012d)), considerando diferencias en habilidades y en las condiciones locales del mercado laboral así como divergencia entre regiones, sectores y empresas (EC(2015b))
- Los salarios deben responder a las condiciones económicas y condiciones dentro de la empresa (OCDE(2013a)(2014a)(2015a))
- Reducir el trabajo no declarado, polarización de salarios y desigualdad de rentas, así como la proporción de trabajadores pobres (OIT(20104a))
- Incrementar los salarios tanto como las ganancias de productividad permitan (OIT(20104b))

3.1.4 Descentralización de la negociación colectiva

- Descentralización del sistema de negociación colectiva para ajustar los salarios a la productividad de la empresa. Las negociaciones se deben realizar a nivel empresarial (EC(2015b), Fedea(2009))
- Eliminar la extensión automática de los acuerdos de negociación colectiva ("ultra-actividad") o favorecer cláusulas "*opt-in*" en vez de "*opt-out*" de los acuerdos sectoriales (OCDE(2012a)(2013a)(2013b)(2014a)(2014c)(2015a), (FMI (2012)(2013b))
- Facilitación de las cláusulas "*opt-out*" en los acuerdos de negociación u optar por un sistema totalmente descentralizado fomentando acuerdos entre empresarios y sindicatos (FMI(2013a)(2013b)(2014b)(2015a))
- Mejorar la cobertura de los acuerdos. Desarrollo de estructuras de representación a nivel de empresa. Mejorar la calidad de la descentralización de la negociación colectiva, reduciendo sus potenciales riesgos. Incremento de los requerimientos de representación en los convenios sectoriales (OIT(2014b))
- La negociación colectiva como instrumento clave para reducir tasas de desigualdad. Expansión de su aplicación a los no signatarios (OIT(2014c))

3.1.5 Legislación laboral e interpretación judicial

- Alinear costes de despido en los contratos permanentes con los estándares europeos (OCDE(2013d), FMI(2013a)(2013b)) y reducir la incertidumbre judicial y administrativa en despidos colectivos (FMI(2015a))
- Reducción de la discrecionalidad de los tribunales para invalidar despidos. Tratamiento de los despidos colectivos como individuales. Limitar la posibilidad de readmisiones forzosas a casos de discriminación (OCDE(2013d))
- Legislar con el objetivo de definir mejor las condiciones de despidos procedentes reduciendo interpretación judicial (OCDE(2014c), FMI(2013a) (2013b))

3.1.6 Mejorar las rentas del trabajo

- Ante el peligro de que mayores bajadas de salario puedan tener efectos negativos sobre la economía, se deberían mejorar los beneficios en el trabajo junto con un incremento del salario mínimo, que se convertiría en una buena garantía para parar el creciente número de trabajadores en situación de pobreza (OCDE(2014b))

- Mejorar las rentas del trabajo para mejorar la demanda agregada (OIT(2014a))
- Conseguir una mejor distribución de la renta y evitar mayores reducciones de sueldo. Incrementar los salarios tanto como las ganancias de productividad permitan (OIT(2014b))
- Eliminar discriminación de género en el pago de salarios a nivel empresa (OIT(2014c))

Fuente. Elaboración propia.

Políticas activas de empleo

En esta segunda sección se recogen aquellas recomendaciones que afectan principalmente a trabajadores en situación de desempleo: subsidios por desempleo, mejora de la empleabilidad, mejora del funcionamiento de las agencias de búsqueda de empleo y cargas fiscales del trabajo. El objetivo general de estas políticas es facilitar la transición de los trabajadores desde el desempleo al empleo. Entre las recomendaciones realizadas destacan condicionar la percepción del subsidio a la búsqueda activa de empleo, mejorar las políticas de formación, principalmente aquellas destinadas a parados de larga duración, así como una mejor coordinación entre las oficinas de empleo a nivel nacional y autonómico.

Tabla 16. Principales recomendaciones de los OI en materia de políticas activas de empleo

3.2 Políticas activas de empleo

3.2.1 Subsidios por desempleo

- Condicionar la percepción del subsidio a la búsqueda de empleo o participación en actividades de formación (EC(2013a)(2014d)(2014h), (OCDE(2013a)(2014a))
- Estrechar los lazos entre subsidio de desempleo y programas de activación (OIT(2014b))
- En el medio plazo incrementar el subsidio de desempleo durante los primeros meses a la vez que se reduce su duración. Adopción del “Modelo Austríaco” (Fedea(2009))
- En el largo plazo reducir la duración de las prestaciones. Requerir a los desempleados aceptar puestos de trabajo alineados con sus capacidades (OCDE(2012a))

3.2.2 Formación y programas de inserción para mayores y jóvenes

- Intensificar las políticas de formación profesional para desempleados de larga duración y trabajadores con baja cualificación (EC(2013a)(2013b)(2014d)(2014h), OCDE(2014a)(2014c)(2015a), (OIT(2014b))
- Mejorar la coordinación entre el sistema educativo y de formación y el mercado laboral. Incrementar la participación de las empresas en la formación profesional (EC(2014d)(2015a), OCDE(2012a)(2014e)(2015a))
- Incremento del gasto en políticas activas de ocupación (EC(2016a))
- Mejorar los servicios de formación e incentivar la competencia para realizar la

formación (FMI (2013a)(2013b)(2014a)(2014b), OIT(2014b))

- Invertir en formación de los trabajadores de sectores en crisis (OIT(2014a)) y personas menos cualificadas que sufren en mayor medida el desempleo de larga duración (Fedea(2009))
- Fomentar programas de formación de jóvenes aprendices considerando los intereses de empresas, sindicatos e instituciones educativas. Mayor control en el uso de contratos de prácticas para evitar posibles abusos (OIT(2014b))
- Mejorar la coordinación entre las políticas de activación y los subsidios (Fedea(2009))

3.2.3 Servicios de empleo

- Mejorar la coordinación entre servicios públicos de empleo nacionales y regionales (EC(2012a)(2013e)(2014a)(2016a), OCDE (2014c)(2014e))
- Colaboración entre oficinas de empleo públicas y privadas (EC(2013a) (2014d), FMI(2014b), OIT(2014a))
- Puesta en marcha de un portal de empleo único (EC(2013b), (OCDE(2014a), FMI(2014a)(2014b))
- Modernizar servicios de empleo para asegurar una atención individualizada a los desempleados (EC(2013b)(2014b)(2014d)(2016a), OCDE(2014c)(2014e), OIT(2014b))
- Monitorizar el funcionamiento de los servicios de empleo (OCDE(2012a)(2014a)(2014c))
- Incrementar personal especializado en las oficinas de empleo y mejorar su financiación (OIT(2014b))

3.2.4 Cargas fiscales del trabajo

- Intensificar reformas que reduzcan las cargas al trabajo con el objetivo de fomentar la creación de empleo (EC(2014h))
- Los subsidios a empresas pequeñas que reducen costes de despido en caso de despidos procedentes deben ser eliminados. Eliminar los subsidios a la contratación permanente o mantenerlos sólo en aquellos casos más desfavorables o para jóvenes (OCDE(2012a)(2013a))
- Reducir las contribuciones a la Seguridad Social e incrementar los impuestos indirectos, principalmente el IVA (devaluación interna para ser más competitivos) (OCDE(2014a), (FMI (2013a)(2013b)(2014b))
- Reducir las contribuciones a la Seguridad Social e impuestos para los trabajadores menos cualificados (OCDE(2014c), (FMI(2013a)(2013b)(2014a), OIT(2014b))

Fuente. Elaboración propia.

2.3.B Reformas legislativas

Las principales reformas legislativas emprendidas por el gobierno de España se presentan en la Tabla 17.

Tabla 17. Reformas legislativas adoptadas en materia de mercado laboral y políticas activas de empleo

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Ley 35/2010 de medidas urgentes para la reforma del mercado de trabajo• Ley 3/2012 de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral• Real Decreto-ley 3/2014 de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida• Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia |
|--|

Fuente. Elaboración propia.

La reforma laboral aprobada en el año 2012 ha sido una de las reformas más profundas que ha realizado el gobierno de España desde el inicio de la crisis. Los objetivos de la misma eran promover la flexibilidad interna del mercado laboral, limitar la destrucción de empleo y reducir la volatilidad.

Las medidas más destacadas incluían la definición de las causas que permitían llevar a cabo un despido objetivo (con indemnización de 20 días con un máximo de 12 meses), una reducción de la indemnización por despido de los contratos permanentes (a 33 días por año trabajado con un período máximo de 24 meses) y la posibilidad de llevar a cabo despidos colectivos sin la previa aprobación de la administración. La medida más importante se produjo en el ámbito de la negociación colectiva pues se dio prioridad a los contratos firmados a nivel de empresa, permitiendo el descuelgue (*opt-out*), además de eliminar la ultra-actividad (extensión indefinida de un contrato extinguido hasta llegar a un nuevo acuerdo). Adicionalmente se abrió la puerta a la colaboración de Empresas de Trabajo Temporal (ETT) con los servicios públicos de empleo. Estas medidas han permitido a las empresas disponer de un mayor número de herramientas para responder a los *shocks* económicos, y no únicamente el despido.

La reforma sin embargo ha generado un amplio rechazo entre una parte de los partidos políticos y sindicatos, que han acusado a la reforma laboral de ser la responsable del incremento del número de despidos, bajada de los salarios y de una mayor precariedad. Se trata de una cuestión que, a nuestro juicio está aún abierta, y que para zanjarla habría que disponer de un contra factual. ¿Qué hubiera sucedido si no se hubiera aprobado la reforma laboral? ¿Se habría mantenido un mayor número de puestos de trabajo? ¿O, por el contrario, se hubieran destruido más puestos de trabajo?

Las últimas evaluaciones rigurosas realizadas de la reforma laboral (ver García Pérez, 2016) sugieren que esta reforma ha tenido un efecto positivo sobre el empleo, favoreciendo una salida más rápida del desempleo al empleo indefinido y reduciendo la tasa de despido entre los trabajadores con contrato temporal. A pesar del efecto positivo, es todavía casi cinco veces más probable salir del desempleo a un empleo temporal que a uno indefinido.

La posterior Ley 3/2014 incidió en las políticas activas de gasto reduciendo pagos a la Seguridad Social para contratos permanentes para todo tipo de empresas si éstas incrementaban el número de trabajadores con contratos permanentes⁵.

Tabla 18. Mercado laboral y políticas activas de empleo: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno

		Recomendaciones				Reformas			
		EC	OCDE	FMI	OIT	L35/2010	L3/2012	RDL3/2014	RDL8/2014
3. REGULACIÓN DEL MERCADO LABORAL									
3.1 Regulación del mercado laboral									
3.1.1 Reducción dualidad y creación empleo	Reducir el número de tipos de contratos, incremento de costes de despido con el tiempo, reducir el diferencial en los costes de despido, mejorar la protección de los trabajadores temporales	x	x	x	x	x	x		
3.1.2 Fomentar el trabajo a tiempo parcial	Contrato a tiempo parcial permanente, reducir trabajo a tiempo parcial involuntario		x	x	x				
3.1.3 Adaptar los salarios a las condiciones económicas	Reducir indexación automática de salarios, alinear salarios & productividad, eliminar "ultra-actividad", mejorar la disponibilidad de datos	x	x	x	x		x		
3.1.4 Descentralización de la negociación colectiva	Eliminar sistema de extensión, incrementar los requerimientos de representación, acuerdos sectoriales opt-in, flexibilidad interna (salario & horas), incremento de la cobertura de trabajadores, compensar los riesgos de descentralización, negociación colectiva como instrumento crítico para reducir la desigualdad		x	x	x	x	x		
3.1.5 Legislación laboral e interpretación judicial	Simplificar, reducir discrecionalidad de los tribunales, tratar igual a los despidos colectivos & individuales, causas objetivas de despido		x	x	x	x	x		
3.1.6 Mejorar las rentas del trabajo	Riesgo de pobreza, mejorar rentas del trabajo, salario mínimo & negociación colectiva, reducir la disparidad de sueldos		x		x				
3.2 Políticas de activación									
3.2.1 Subsidios desempleo	Reforzar la condicionalidad entre subsidio desempleo y la búsqueda activa de empleo o actividades de formación, reducir duración, entrevistas obligatorias	x	x						
3.2.2 Formación y programas de inserción para mayores y jóvenes	Formación focalizada: trabajadores menos cualificados & larga duración, implementación políticas de FP, expandir la aplicación de formación dual para reducir abandono escolar, incrementar gasto, activación individualizada, mejora planes formación	x	x	x	x				
3.2.3 Servicios de empleo	Mejora funcionamiento, coordinación regional & national & servicios privados, portal empleo único, modernización, personalización, ventanilla única	x	x	x	x	x	x		
3.2.4 Cargas fiscales del trabajo	Reducir impuestos al trabajo, eliminar subsidios, reducir cotizaciones a la SS (jóvenes & poco cualificados), subsidios dirigidos		x	x		x		x	x

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Para un objetivo dado de política económica, se marca una "x" cuando está incluido en la recomendación correspondiente y cuando la reforma legislativa incluye disposiciones legislativas relacionadas.

⁵ Para un análisis sobre la eficacia de las políticas activas de empleo se puede revisar la sección 4.1.1.

2.4. Sistema financiero

El sistema financiero español se vio intensamente afectado por el estallido de la burbuja inmobiliaria (a la que financió), y su posterior impacto en la economía productiva. Un dato que permite visualizar el tamaño de la burbuja es que entre los años 1998 y 2007 hubo un incremento en el número de viviendas construidas respecto al inicio del período de 5,7 millones⁶, es decir, en 2007 había un 30% más de viviendas que en 1998 cuando la población había crecido solamente un 13,8%⁷. Con el fin del período de expansión del sector inmobiliario se produjo una caída importante de los precios de los activos inmobiliarios, un crecimiento de las hipotecas de dudoso cobro y un incremento importante de la morosidad, sobre todo entre promotores inmobiliarios, que debilitó el balance de las instituciones financieras.

No todas las instituciones financieras, sin embargo, se vieron afectadas por igual. Fueron mayoritariamente las cajas, con una mayor proporción de créditos a los promotores inmobiliarios en sus balances, quienes más sufrieron los efectos de la crisis. Ello era resultado de una deficiente gestión que tenía su origen en la mala definición de los derechos de propiedad de las cajas. Estas instituciones en su gran mayoría eran gestionadas por unos órganos de gobierno con amplia representación de los poderes políticos municipales y autonómicos, en algunos casos sin los conocimientos financieros adecuados para la compleja gestión de una institución de crédito.

La recuperación de la confianza en el sector financiero se convirtió en una prioridad política para los dos últimos gobiernos, bajo la hipótesis de que un sector financiero saneado permitiría volver a conceder crédito a las empresas productivas, creando empleo y sosteniendo la recuperación.

Este apartado se estructura en dos áreas. La primera se dedica a la recapitalización y reestructuración del sistema financiero (cajas y bancos) y la segunda analiza otras medidas que afectan directamente a empresas y familias, como el fomento de canales de financiación no bancaria para las empresas y los planes para inyectar liquidez en la economía.

⁶ Arellano, M.; Bentolila, S. (2009). La burbuja inmobiliaria: causas y responsables. En: La Crisis de la Economía Española: Lecciones y Propuestas. Fedea.

⁷ INE

Sobre la base de las recomendaciones de los OI, se identifican las siguientes prioridades.

Tabla 19. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de sistema financiero a partir de las recomendaciones de los OI

4.1 Recapitalización y reestructuración
4.1.1 Bancos con problemas y pérdidas
4.1.2 Activos dudosos
4.1.3 Banco malo
4.1.4 Transparencia
4.1.5 <i>Stress test</i>
4.1.6 Capitalización de bancos y aumento de la liquidez
4.1.7 Bancos con ayudas estatales
4.1.8 Supervisión
4.1.9 Cajas de ahorro
4.2 Otras medidas financieras
4.2.1 Financiamiento de empresas
4.2.3 Medidas de desendeudamiento (régimen de insolvencia para familias y empresas)
4.2.4 Separación de las actividades bancarias
4.2.5 Impuestos
4.2.6 Regulación del sector financiero y supervisión

Fuente. Elaboración propia.

2.4.A Recomendaciones

Las recomendaciones en este ámbito se enfrentaban a limitaciones importantes debido a la idiosincrasia del sistema financiero. Mientras que era necesario evitar situaciones de riesgo moral (*moral hazard*) en la que los gestores y accionistas de las entidades financieras con problemas no asumieran parte de sus responsabilidades en la mala gestión de las entidades, era también importante tener en consideración el papel central que las instituciones financieras desarrollan en las economías avanzadas, el carácter sistémico de algunas de ellas y su alta dependencia de algo tan inmaterial como la confianza de los mercados en él. Dudas sobre el estado financiero del balance de algunas entidades financieras podía llevar a desencadenar en momentos de crisis problemas de liquidez en las entidades, afectando finalmente a su solvencia. Esto podía tener efectos negativos no solo en la propia entidad sino en todo el sistema financiero dada su alta interdependencia, con resultados desastrosos para la toda la economía. Con esta consideración los OI realizaron las siguientes recomendaciones.

Recapitalización y reestructuración

Los organismos internacionales no se mostraron dubitativos en sus recomendaciones y reconocieron el papel clave de intermediación que juegan algunas entidades del sistema financiero en las economías avanzadas. Aunque destacaron la importancia de salvar a entidades viables, apostaban por el cierre de aquellas instituciones que no fueran viables y no sistémicas. Con respecto al primer punto, se propusieron medidas para reducir el coste para los contribuyentes del rescate de las instituciones financieras haciéndolo con cargo a los poseedores de deuda sénior u otros instrumentos financieros (*bail – in*).

Con el fin de sanear el sistema se propusieron medidas como la creación de un banco malo para aislar activos dudosos del balance, mejorar la transparencia en un sector muy opaco, incrementar los ratios de capital y la privatización de las cajas de ahorros controladas por el sector público.

Entre todas las medidas, la recomendación de incrementar los ratios de capital es de especial relevancia, por sus efectos de segunda ronda sobre la economía productiva. Durante los períodos de crisis, el coste de emisión de nuevo capital resulta muy elevado por la alta incertidumbre existente en los mercados, que lleva a los inversores a exigir mayores primas. Ante esta situación, las entidades optaron por reducir su balance (reduciendo préstamos), lo que les permitía cumplir con los nuevos requerimientos de capital con el capital ya existente. Ello tuvo importantes consecuencias en el sistema productivo, provocando una fuerte caída del crédito a las empresas, viéndose algunas de ellas obligadas a cerrar por la falta de líneas de descuento para financiar sus operaciones.

Tabla 20. Principales recomendaciones de los OI en materia de recapitalización y reestructuración

4.1 Recapitalización y reestructuración

4.1.1 Bancos con problemas y pérdidas

- Cerrar bancos inviables (EC(2012a), OCDE(2012d), FMI(2012a))
- Evitar fusiones de bancos con problemas financieros (OCDE(2012d))
- Reducción de los costes fiscales para los contribuyentes imponiendo pérdidas en deuda sénior, además de a la deuda subordinada e instrumentos de capital híbrido (OCDE(2012d), FMI(2012a))
- Apoyo a aquellos bancos que atraviesan dificultades pero que son viables (FMI(2012a))

4.1.2 Activos dudosos

- Considerar incrementar los requerimientos de provisiones en promociones inmobiliarias finalizadas y valorar activos según valoración de mercado (OCDE(2012d), FMI(2014b))

4.1.3 Banco malo

- La empresa de gestión de activos inmobiliarios SAREB debe continuar la venta de activos minimizando el coste para el contribuyente (EC(2013f)(2014a)(2014d))
- Aislar activos dudosos hacia una empresa de gestión de activos y transferencia de activos a precios conservadores evitando exponer las finanzas del gobierno a riesgo financiero (OCDE(2012d))

4.1.4 Transparencia

- Valoraciones independientes. Garantizar la calidad y transparencia de los *stress test* (FMI(2012a))
- Reconocimiento temprano de pérdidas (FMI(2013a)(2013b))

4.1.5 Stress test

- Realización de test de resistencia frente a *shocks* y sobre la solvencia con el objetivo de preparar la evaluación de balance de BCE y Autoridad Bancaria Europea (ABE) (EC(2013f)(2014a))
- Adopción de un mecanismo de resolución eficiente que sea operativo después de la revisión de activos bancarios y los *stress test* (OCDE(2014a))

4.1.6 Capitalización bancos y liquidez

- Fortalecer los ratios de capital de los bancos (EC(2012a)(2012b)(2014d), OCDE(2012d), FMI(2012a)(2013b)(2014b))
- Permitir la recapitalización directa de los bancos españoles a través del European Stability Mechanism (ESM) (FMI(2012a)(2013c)) en función de las evaluaciones realizadas sobre los colchones de capital (EC(2014a), OCDE(2012d))
- Limitación de la distribución de beneficios (OCDE(2012d), FMI(2013a)(2014b))

4.1.7 Bancos con ayudas estatales

- Completar la reestructuración de las cajas intervenidas por el Estado con el objetivo de privatizarlas tan pronto sea posible (EC(2014a)(2014d), EC-ECB(2014), EC(2015b)(2015d)(2016a), FMI(2012a)) maximizando el retorno para los contribuyentes (EC(2014c))
- El supervisor debe dar poderes a las autoridades para recuperar las compensaciones a los directivos de los bancos de entidades que han tenido que ser recapitalizadas o liquidadas (OCDE(2012d))

4.1.8 Supervisión

- Adoptar reformas sobre el sistema de liquidación de los bancos españoles, regulación y supervisión para mejorar la estabilidad financiera y proteger al contribuyente (FMI(2013c))

4.1.9 Cajas de Ahorros

- Completar de manera urgente la reforma de las cajas (EC-ECB(2014)) adoptando la legislación secundaria (Circular del Banco de España) para implementar la Ley de Cajas (EC(2014a)(2014d)(2014j)(2015b)(2015c), FMI (2013c))
- Reforzar la independencia de la gestión de las cajas de la influencia política, introduciendo test de conocimientos para todas aquellas posiciones sénior

(OCDE(2012d))

Fuente. Elaboración propia.

Otras medidas financieras

En esta área se hace un especial énfasis en aquellas medidas financieras que acaban afectando a las empresas y a las familias. Entre las recomendaciones destacan la diversificación de las fuentes de financiación más allá de la financiación bancaria, la creación de un marco para el tratamiento de insolvencia personal destinado a aquellas familias excesivamente endeudadas, mejora de la regulación financiera no bancaria, adopción de políticas macroprudenciales y una mejora de la protección del consumidor ante los abusos producidos durante los años anteriores.

Tabla 21. Principales recomendaciones de los OI en otras medidas financieras

4.2 Otras medidas financieras

4.2.1 Financiamiento de empresas

- Incrementar la disponibilidad de mecanismos de financiación para reducir la dependencia bancaria (EC(2013a)(2013d)(2014a)(2014d), OCDE(2014c), FMI(2013b)) así como de mercados alternativos, capital riesgo, y titulización (FMI(2015a))
- Medidas para eliminar el sesgo hacia la deuda corporativa (EC(2013b), EC(2014d))
- Completar las medidas destinadas a incrementar el acceso de PYMES a financiación, en particular aquellas medidas para mejorar la intermediación financiera no bancaria (EC(2013d)(2014d), FMI(2015a))
- Mejorar la intermediación del ICO y hacer un mayor uso de los esquemas de garantía mutuos (OCDE(2014c)(2014d))
- Reducción de la fiscalidad de los beneficios y de las ganancias de capital (OCDE(2014a))
- Eliminar sesgo hacia la deuda introduciendo deducciones por financiación a través de capital o eliminar las deducciones de los intereses (FMI(2014b))

4.2.3 Medidas de desendeudamiento (régimen insolvencia familias y empresas)

- Desarrollar un marco para insolvencia personal para individuos altamente endeudados (EC(2014a)(2014d)) con estrictas condiciones (OCDE(2012d), FMI (2013a)(2013b))
- Medidas para fomentar procesos estandarizados de reestructuración a PYMES viables pero altamente endeudadas (FMI(2014a)(2014b))

4.2.4 Separación actividades bancarias

- Separación de las actividades de alto riesgo de los bancos comerciales (particularmente de las actividades de intermediación por cuenta propia) (OCDE(2014a))

4.2.5 Impuestos

- Incentivación del crédito. Los bancos deberían obtener compensaciones fiscales por la provisión de créditos (FMI(2013a)(2013b)(2014b))

4.2.6 Regulación sector financiero y supervisión

- Integración paulatina al mecanismo Único de Supervisión (MUS) (EC(2014a), FMI(2012a))
- Implementación de supervisión macro-prudencial (EC(2014a)(2015d))
- Revisión del marco legal de las cooperativas de crédito (EC(2014a))
- Revisión de la legislación de protección del consumidor con el objetivo de que exista un mejor equilibrio (EC(2014a), OCDE(2012d))
- Investigar las responsabilidades de los gestores de los bancos en litigios por falta de protección al consumidor y análisis de las normas de protección del consumidor (OCDE(2012d))
- Progresivamente eliminar la falta de riesgo de los bonos públicos en la evaluación de los ratios de capital, limitando la exposición a la deuda de un solo país (OCDE(2014a))
- Establecer un amplio registro de créditos de las PYMES (similar al modelo del Banco de Francia) que incluya información sobre evolución de pagos, transacciones financieras y estado del balance (OCDE(2014c)(2014d))
- Reforzar los poderes sancionadores de los reguladores bancarios y de valores (actualmente compartidos con el Ministerio de Economía) (FMI(2012a))
- Establecer un marco regulatorio para el sector de seguros e independencia financiera a los reguladores de compañías de seguros (FMI(2012a))

Fuente. Elaboración propia.

2.4.B Reformas legislativas

Las principales reformas realizadas por el gobierno de España en el área del sistema financiero han sido las siguientes.

Tabla 22. Reformas legislativas adoptadas en materia de sistema financiero

- Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera, julio 2012 entre el Gobierno de España y la Comisión Europea

- Real Decreto-ley 2/2012 de saneamiento del sector financiero
- Real Decreto-ley 18/2012 sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero
- Ley 9/2012 de reestructuración y resolución de entidades de crédito
- Ley 26/2013 de cajas de ahorros y fundaciones bancarias
- Real Decreto-ley 4/2014 por el que se adoptan medidas urgentes en materia de refinanciación y reestructuración de deuda empresarial
- Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia
- Real Decreto-ley 1/2015 de mecanismo de segunda oportunidad, reducción de carga financiera y otras medidas de orden social

Fuente. Elaboración propia.

Las reformas en el área financiera vinieron en gran medida impuestas por las autoridades europeas con el objetivo de normalizar el funcionamiento de los mercados financieros, tanto en España como en Europa, y disipar posibles dudas sobre la solvencia de las instituciones financieras europeas.

El Gobierno español solicitó ayuda financiera externa con el objetivo de recapitalizar el sector financiero altamente afectado por los efectos de la burbuja inmobiliaria, que había dejado los balances de las instituciones financieras, principalmente las cajas, muy dañados por la existencia de activos altamente sobrevalorados. La crisis económica posterior dejó un importante nivel de morosidad. España solicitó ayuda a las autoridades europeas bajo el programa de asistencia del Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (EFSF). La evaluación realizada por la Comisión Europea, junto con el BCE, la Autoridad Bancaria Europea (ABE) y el FMI concluyó que España cumplía los requisitos para recibir asistencia financiera. Ello llevó al Gobierno a firmar el Memorando de Entendimiento sobre condiciones de Política Sectorial Financiera.

España solicitó un crédito al EFSF para disponer de hasta 100 millones de euros en un programa de 18 meses de duración. El Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (FROB), cuyo objeto es gestionar los procesos de reestructuración y resolución de entidades de crédito, actuaría de agente del Gobierno canalizando fondos a las instituciones financieras implicadas.

En este caso la obtención de fondos sería condicional únicamente a las reformas en el sector financiero y no a la realización de reformas en otras áreas de la economía, como

había sido el caso de otros países europeos. Adicionalmente España debería cumplir con sus compromisos del Procedimiento de Déficit Excesivo (PDE) y las recomendaciones para corregir los desequilibrios macroeconómicos en el marco del Semestre Europeo⁸.

Entre las recomendaciones realizadas a las instituciones financieras destacaban la venta de activos dudosos, revisión de la calidad de los activos, mejora de la provisión de créditos, mejora de la transparencia, incremento de los ratios de capital y mejora de la gobernanza de las antiguas cajas.

En diciembre de ese mismo año el Gobierno aprobó el Real Decreto-ley 2/2012 de saneamiento del sector financiero en el que establecía una agresiva agenda para mejorar los balances de las instituciones financieras y la recapitalización del sector bancario. Las medidas de la reforma incluían la transferencia de activos inmobiliarios problemáticos al SAREB, con mayoría de capital privado; incremento de la información aportada por los bancos, incremento significativo de las provisiones y colchón de capital para la recapitalización de los bancos.

⁸ Para un análisis detallado del programa de rescate se puede consultar European Commission (2016) Evaluation of the Financial Sector Assistance Programme. Spain, 2012 – 2014.

Tabla 23. Sistema financiero: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno.

		Recomendaciones			Reformas					
		EC	OCDE	FMI	MdE	RSBE*	L26/2013	RDL4/2014	RDL8/2014	RDL1/2015
4. SISTEMA FINANCIERO										
4.1 Recapitalización y restructuración										
4.1.1 Bancos débiles y pérdidas	Cerrar bancos inviables, evitar fusión de entidades débiles, imposición pérdidas en deuda senior, preferencia de los depositantes, apoyo a los bancos viables	X	X	X	X					
4.1.2 Activos tóxicos	Aislar activos dudosos en una empresa de gestión de activos y los activos transferidos a un precio conservador, transferencia de activos de los bancos a empresa gestión activos, provisionar préstamos		X	X	X					
4.1.3 Banco malo	Sareb necesita continuar adaptando sus estrategias a desinversiones, venta rápida de activos	X		X		X				
4.1.4 Transparencia	Valoraciones independientes, reconocimiento de pérdidas			X	X	X				
4.1.5 Stress test	Shocks de solvencia y adaptación, revisión de calidad de activos, mecanismos de resolución	X	X	X						
4.1.6 Capitalización bancos y liquidez	Fortalecer los ratios de capital, <i>backstops</i> , emisión capital, recapitalización directa	X	X	X	X	X		X		
4.1.7 Bancos con ayudas estatales	Venta a accionistas privados maximizando retorno para los contribuyentes	X		X		X				
4.1.8 Otras medidas financieras	Legislación secundaria (circular BdE), gestión independiente	X			X		X			
4.2 Otras medidas financieras										
4.2.1 Financiamiento de empresas	Reducir dependencia bancaria, mejorar acceso PYMES a la financiación, mercados de deuda y capital, ICO	X	X	X	X					
4.2.2 Medidas de desendeudamiento (régimen insolvencia familias y empresas)	Régimen de insolvencia personal, favorecer restructuraciones fuera tribunales para solucionar deuda de familias, segunda oportunidad	X	X	X						X
4.2.3 Separación actividades bancarias	Separación de actividades de riesgo de los bancos comerciales		X							
4.2.4 Impuestos	Mejoras fiscales cuando se provisionen préstamos			X						
4.2.5 Regulación sector financiero y supervisión	Mecanismo Único de Supervisión, políticas macroprudenciales, facilitar interacción con BCE, extenso registro del crédito a PYMES, incrementar poderes sancionadores de regulador bancario y de valores	X	X	X	X	X			X	

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Para un objetivo dado de política económica, se marca una “x” cuando está incluido en la recomendación correspondiente y cuando la reforma legislativa incluye disposiciones legislativas relacionadas. (*) Reforma Sistema Bancario Español: RDL 2/2012, RDL 18/2012 y Ley 9/2012.

2.5. Política fiscal y administración pública

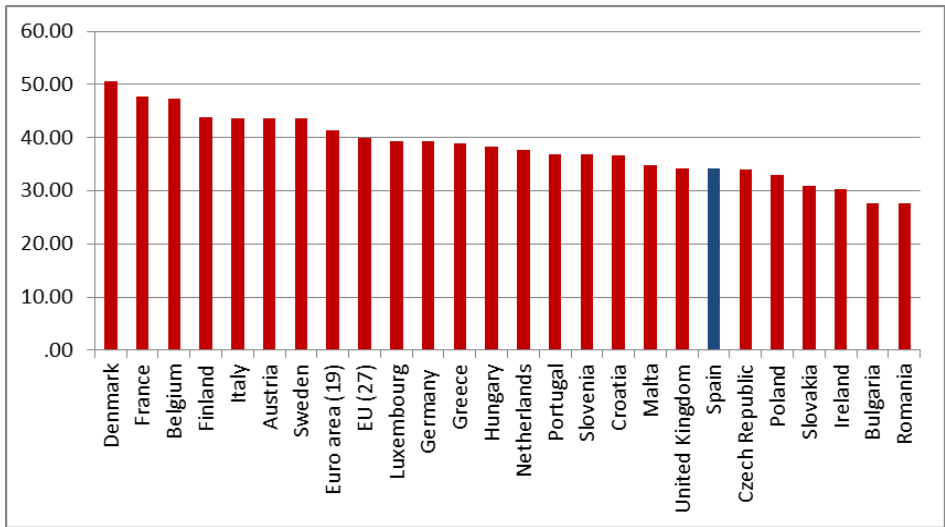
En este apartado se analizan primeramente aquellas reformas que afectan a la administración pública y que tienen por objetivo modernizar y simplificar su funcionamiento para que el cumplimiento de sus obligaciones en materia regulatoria e impositiva no suponga un freno al desarrollo de las actividades económicas. En un segundo término se analizan aquellas políticas que deben permitir al Estado mejorar su situación fiscal para garantizar la sostenibilidad de las finanzas públicas y contener los costes de financiación, que en efectos de segunda ronda acaba afectando a los costes de financiación de las empresas españolas en los mercados internacionales. En último término, se revisan las medidas que pueden favorecer una mejor coordinación entre los diferentes niveles de gobierno que mejore la eficiencia en la provisión de servicios tanto

a empresas como ciudadanos, así como medidas que puedan mejorar el funcionamiento del sistema judicial.

Sin renunciar a un uso eficiente de los recursos financieros existentes, se considera que en España existe todavía margen para incrementar la presión fiscal si se compara con otros países europeos (ver Figura 4). Ello permitiría incrementar los recursos disponibles de la administración para la adopción de diferentes políticas, no limitándolos a los ahorros derivados de un uso más eficiente.

En esta línea, los OI proponen aumentar la base fiscal en España con el objetivo de incrementar la recaudación, aliviar las tensiones presupuestarias y mejorar su situación financiera.

Figura 4. Presión fiscal como % PIB



Fuente. Eurostat y elaboración propia.

Tabla 24. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de política fiscal y administración pública a partir de las recomendaciones de los OI

5.1 Gobernanza económica
5.1.1 Autoridad fiscal independiente
5.1.2 CCAA y Administraciones Locales
5.1.3 Morosidad en el sector público
5.1.4 Transparencia
5.1.5 Sistema impositivo
5.1.6 Medidas favorables para el crecimiento

- 5.2 Consolidación fiscal y reforma fiscal
 - 5.2.1 Límites de déficit
 - 5.2.2 Reforma fiscal
 - 5.2.3 Reducción de la pérdida de ingresos fiscales
- 5.3 Reforma de la Administración Pública
 - 5.3.1 CCAA y Administraciones Locales
 - 5.3.2 Reforma de la Administración General del Estado
 - 5.3.3 Sistema judicial

Fuente. Elaboración propia

2.5.A Recomendaciones

Las principales recomendaciones están centradas en la modernización y simplificación de la administración para hacerla más favorable a la actividad económica y empresarial, a la toma de medidas destinadas a controlar el déficit fiscal, mejoras en el sistema impositivo y la reforma de la administración. En este último punto las recomendaciones hacen especial hincapié en la reforma del sistema judicial, para la agilización del mismo, y la mejora de la coordinación entre diferentes niveles de administración.

Gobernanza económica

La gobernanza económica debe favorecer la actividad de las empresas y garantizar las condiciones fiscales y regulatorias que permitan el desarrollo de la actividad empresarial. Entre las recomendaciones destaca el consenso sobre la idoneidad de crear una autoridad fiscal independiente que monitorice los planes de gasto en España. Destaca también la necesidad de aplicar políticas de control de ingresos y gastos en las CCAA, fomentar la estandarización de presupuestos para favorecer su comparación o acabar con la heterogeneidad de impuestos a nivel regional. En cuanto a aquellas recomendaciones que afectan directamente a las empresas, destaca la necesidad de solucionar los pagos pendientes de la administración por los altos costes financieros que ello comporta a las empresas.

Tabla 25. Principales recomendaciones de los OI en materia de gobernanza económica

5.1 Gobernanza económica

5.1.1 Autoridad independiente

- Creación de una autoridad fiscal independiente para analizar presupuestos, facilitar a los organismos públicos las previsiones macroeconómicas, desarrollar indicadores regionales comparables, y analizar los principales programas de gasto a nivel nacional (EC(2012a)(2013a), OCDE(2012d)) (FMI(2012a)) así como monitorizar el cumplimiento de las leyes nacionales y europeas (EC(2013b)(2013c)(2014d), FMI(2013a)(2013b))

5.1.2 CCAA y Administraciones Locales

- La heterogeneidad de impuestos de propiedad, sucesiones o donaciones genera ineficiencias en el sistema y debe ser reducida (EC(2013b))
- Los impuestos de sucesiones, impuestos sobre vivienda y sobre los contaminantes deben ser de ámbito nacional y no regional (OCDE(2012d))
- Reforzar las medidas para garantizar la sostenibilidad fiscal de las CCAA (OCDE(2012d), (FMI(2012a)(2013a)(2013b))
- Mejorar las deficiencias de diseño del sistema de financiación de las CCAA (FMI(2015a))

5.1.3 Morosidad en el sector público

- Pago de las deudas pendientes por parte de la administración a proveedores de las administraciones local y regional (FMI(2013b)) y publicación regular de información sobre pagos pendientes (EC(2013a)(2013c)(2013d)(2014d))

5.1.4 Transparencia

- Mejorar la transparencia presupuestaria: informar mensual y trimestralmente de la evolución presupuestaria en los diferentes niveles de gobierno (EC(2013a), FMI(2012a)(2013b))
- Creación un órgano independiente de evaluación de proyectos de infraestructuras (EC(2013b)(2014b)(2014c)(2014d))
- Mayor grado de convergencia de los presupuestos y prácticas contables de las CCAA para facilitar la comparación de datos (EC(2015a)(2016a), (FMI(2012a))
- Limitar las condiciones para usar cuentas fuera del presupuesto a nivel local o regional para evitar acumular retrasos comerciales en las cuentas públicas (EC(2015a))

Fuente. Elaboración propia

Consolidación fiscal y reforma fiscal

En este apartado destacan el alto número de recomendaciones que cuentan con unanimidad entre los diferentes organismos. Entre ellas encontramos reformas que limiten el déficit fiscal, limitar la aplicación del IVA reducido, reducción de las deducciones en el IRPF e Impuesto de Sociedades (IS), e incremento de los impuestos ambientales e impuestos a la propiedad. Otras reformas importantes pasarían por la adopción de medidas para reducir la evasión fiscal, reducir el fraude o simplificar el sistema fiscal español.

Tabla 26. Principales recomendaciones de los OI en materia de consolidación y reforma fiscal

5.2 Consolidación fiscal y reforma fiscal

5.2.1 Límites del déficit

- Estricta y transparente aplicación de la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria(EC(2012a)(2012b)(2013b)(2013c)(2014d)(2015a)(2016a), FMI(2012a)) a la vez que se protege a aquellos más vulnerables que sufren los efectos negativos de la inevitable consolidación fiscal (FMI (2012a)(2013a))

5.2.2 Reforma fiscal

- Llevar a cabo una revisión sistemática del sistema fiscal (EC(2013b) (2013c)(2014a)) para hacer el sistema más simple y más enfocado al crecimiento y a la creación de empleo, preservación del sistema y a la estabilidad de ingresos (EC(2014d)(2014h))

- Ampliar la base impositiva (EC(2013b)(2014d)(2014h), OCDE(2014c)(2014d), FMI(2013b)(2014b)) a la vez que se unifican tasas (FMI(2012a)) reduciendo exenciones (FMI(2014a))

- Reducir deducciones por contribuciones a planes de pensiones (OCDE(2012d)) y reducciones de impuesto sobre beneficios (EC(2013b), (OCDE(2014a)(2014e), (FMI(2014a))

- Limitar la aplicación de IVA reducido (e.j. comida y productos sanitarios, y algunos servicios turísticos, transporte) (EC(2013a)(2013b)(2014d)(2014h), OCDE(2012d), FMI(2014a)(2014b)(2015a))

- Incrementar los impuestos ambientales (en particular energía y combustible) (EC(2013a)(2014d)(2014h), OCDE(2012d)(2014c), FMI(2014a)(2014b))

- Incrementar los esfuerzos contra la evasión fiscal (EC(2014d)) y reducción del fraude (FMI(2014b))

5.2.3 Reducción de las pérdida de ingresos fiscales

- Eliminar los ineficientes gastos fiscales (EC(2013a)(2013c)) en impuesto de la renta e impuesto de sociedades (EC(2013b)(2014d), OCDE(2014c))

- Eliminación de exenciones y deducciones en los impuestos de la renta, incluyendo las deducciones para las contribuciones a planes de pensiones (OCDE(2012d))

- Eliminar beneficios fiscales para vivienda, IVA preferencial para la venta de vivienda nueva o ganancias sobre capital (OCDE(2012d))

- Priorizar la reducción de gastos fiscales que puedan mejorar la igualdad y favorecer el crecimiento económico (OCDE(2014a))

- Eliminar la (reintroducida) deducción por pagos de hipoteca (FMI(2012a))

Fuente. Elaboración propia.

Reforma de la administración pública

En las recomendaciones del apartado de reforma de la administración pública destacan las políticas que mejoran la coordinación entre diferentes niveles de la administración, eliminación de estructuras duplicadas, fusión de municipios, digitalización de la

administración pública y modernización del sistema judicial a través de un mayor uso de las tecnologías de la información y una mayor dotación de recursos.

Tabla 27. Principales recomendaciones de los OI en materia de reforma de la administración pública

<p>5.3. Reforma de la administración pública</p> <p><i>5.3.1 Administraciones locales y regionales</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Aumentar la coordinación entre diferentes niveles de la administración pública para reducir costes y reducir barreras administrativas a empresas y familias (EC(2012b)) - Reforma de la administración local y elaboración de un plan de mejora de la eficiencia de todas las administraciones públicas (EC(2013b)) - Eliminación de estructuras duplicadas con el gobierno central (EC(2014c)) - Fomentar la fusión de municipios, coordinación de servicios esenciales de municipios pequeños y racionalización de entidades locales (EC(2014c)) <p><i>5.3.2 Reforma Administración General del Estado</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adoptar medidas de desindexación para reducir la inercia en los precios e ingresos públicos (EC(2013b)(2014d)(2014j), FMI(2013a)) - Solucionar el problema de las autopistas en quiebra minimizando el coste para el Estado (EC(2014d)) - La contratación pública se debe abrir, en particular a través de la utilización de las nuevas tecnologías (EC(2014h)) - Centralización de los procesos de compra (para reducir precios) (EC(2013b)) - Mejora en el proceso de elaboración de leyes aplicando mejores prácticas, publicación de evaluaciones de impacto, revisión por instituciones independientes, así como evaluación de la legislación promulgada (EC(2014c)(2014d)) - Desarrollo de la Oficina Judicial de apoyo a los jueces (EC(2014d)) - Rápida respuesta a los casos de corrupción incluyendo una rápida ejecución del veredicto (EC(2014d)(2015a)) - Simplificación y digitalización de la administración pública (EC(2014h)) - Mejorar la eficiencia y garantizar la independencia del poder judicial (EC(2014h)) - Legislación para la protección de los delatores (EC(2016a)) - Regulación de los <i>lobbies</i> para mejorar transparencia (EC(2016a)) <p><i>5.3.3 Sistema judicial</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Adopción de medidas para mejorar la eficiencia del sistema judicial (EC(2013b)) especialmente importantes para la mejora en casos que impliquen casos mercantiles (EC(2015a), FMI(2013a)) - Digitalización. Falta de recursos humanos y material adecuado (EC(2016a)) - Fomentar la mediación en el sistema judicial (OCDE(2014c)(2014d), FMI(2013a)) - Adopción de nuevas tecnologías para mejorar eficiencia del sistema judicial (OCDE(2014c)(2014d))

Fuente. Elaboración propia.

2.5.B Reformas legislativas

Las principales reformas realizadas por el Gobierno en el área de política fiscal y administración pública han sido las siguientes.

Tabla 28. Reformas legislativas adoptadas en materia de Política fiscal y administración pública

- Ley Orgánica 2/2012 de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera
- Encomendar a la Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) la elaboración de un informe para mejorar el funcionamiento de las administraciones, aprovechar todas las economías de escala, evitar solapamientos y duplicidades, y establecer procedimientos simples y estandarizados, octubre de 2012
- Ley Orgánica 6/2013 de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
- Ley 27/2013 de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local
- Reforma Código Fiscal
- Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia
- Ley 15/2014 de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa
- Ley 2/2015 de desindexación de la economía española

Fuente. Elaboración propia.

Las dos reformas más relevantes llevadas a cabo por el gobierno han sido la Ley Orgánica de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera y Ley Orgánica de creación de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF). Adicionalmente, la CORA ha realizado una labor de análisis de la normativa de la administración con vistas a reformarla.

La primera de ellas establece una serie de principios a todos los niveles de administración que afectan a la transparencia, exigiendo una monitorización de los presupuestos más frecuente, toma de medidas preventivas de detección de desequilibrios presupuestarios, y finalmente la posibilidad de aplicación de medidas coercitivas a las administraciones subestatales en caso de no cumplimiento. La segunda ley crea la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF) que tiene como objetivo garantizar el cumplimiento efectivo del principio de sostenibilidad financiera por parte de las

Administraciones Públicas. Sin embargo, la creación de la nueva agencia se vio ensombrecida por dos factores: sus resoluciones no disponen de carácter vinculante y las quejas de la propia Autoridad ante la falta de colaboración del Gobierno en la facilitación de datos.

Posteriormente se aprobó la ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local cuyos principales objetivos eran clarificar la distribución de competencias y evitar duplicidades en las administraciones, racionalizar la estructura de las organizaciones, asegurar la estabilidad presupuestaria de las administraciones locales y facilitar una regulación favorable para las empresas. La reforma prohíbe explícitamente a los Ayuntamientos adoptar nuevas competencias más allá de las establecidas en la ley e impone límites en la compensación de sus representantes.

Por su parte la Reforma del Código Fiscal de junio del 2014 establece reformas sobre el impuesto de la renta, impuesto de sociedades e incluye una serie de medidas para facilitar el cumplimiento del pago de impuestos. Las reformas adoptadas reducen el número de tramos de siete a cinco, reducen todos los impuestos marginales, añaden beneficios fiscales para las familias con miembros con discapacidad, tributación de la indemnización por despido y reducción del impuesto de sociedades al 25% en 2016.

La Ley de racionalización del Sector Público y otras medidas de reforma administrativa de septiembre del 2014 incluía cinco grandes reformas: consolidación de las cuentas de los consorcios públicos con la administración que lo controla; el Boletín Oficial del Estado (BOE) pasa a ser la referencia para publicar anuncios oficiales relevantes de todas las administraciones; obligación de publicar en una base de datos centralizada todos los subsidios; implementación de la firma electrónica; y eliminación de la distinción entre licencias deportivas regionales y estatales.

Tabla 29. Política fiscal y administración pública: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno

		Recomendaciones			Reformas					
		EC	OCDE	FMI	OL2/2012	OL6/2013	L27/2013	RCF	L15/2014	L2/2015
5. POLÍTICA FISCAL Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA										
5.1 Gobernanza económica										
5.1.1 Autoridad independiente	AIREF, acceso a la información	x	x	x		x				
5.1.2 CCAA y Administraciones Locales	Control de los presupuestos regionales, impuesto sucesiones, impuestos vivienda, sistema de financiación regional duradero		x	x				x		
5.1.3 Atrasos públicos	Pago de los atrasos de la administración	x		x						
5.1.4 Transparencia	Informar de manera regular, proyectos de infraestructuras, sistemas presupuestarios convergentes	x		x	x					
5.1.5 Sistema impositivo	Economía sumergida, fraude fiscal & evasión fiscal, mejora eficiencia	x								
5.1.6 Medidas crecimiento	Ley desindeción, revisión gastos, contratos públicos (legislación UE), empresas públicas, privatización	x		x						x
5.2 Consolidación fiscal y reforma fiscal										
5.2.1 Límites déficit	Ley Estabilidad Presupuestaria, déficit de las CCAA	x		x	x					
5.2.2 Reforma fiscal	Ampliación base fiscal, limitar gastos fiscales, tasas ambientales, estandarizar IVA, del trabajo a indirectos, impuestos propiedad recurrentes, reducción impuesto sociedades y capital, eliminar deducción por pago hipoteca	x	x	x				x		
5.2.3 Gastos	Revisión de gastos s, co-pago	x	x	x						
5.3 Reforma de la Administración Pública										
5.3.1 CCAA & Administraciones Locales	Coordinación, duplicidad estructuras, fusión de ayuntamientos, compras electrónicas	x					x			
5.3.2 Reforma de la Administración nacional	Centralización compras, reducir la llamada administración institucional, proceso elaboración de leyes, deuda comercial del sector público's commercial debt, políticas anti-corrupción, digitalización, protección de los delatores, lobbying	x								
5.3.3 Sistema judicial	Efficiencia, Oficina Judicial, acelerar procesos judiciales, IT, fortalecer los tribunales comerciales, fomentar acuerdos fuera de tribunales	x	x	x					x	

Fuente. Elaboración propia.

Nota. Para un objetivo dado de política económica, se marca una "x" cuando está incluido en la recomendación correspondiente y cuando la reforma legislativa incluye disposiciones legislativas relacionadas.

2.6. Estado del Bienestar

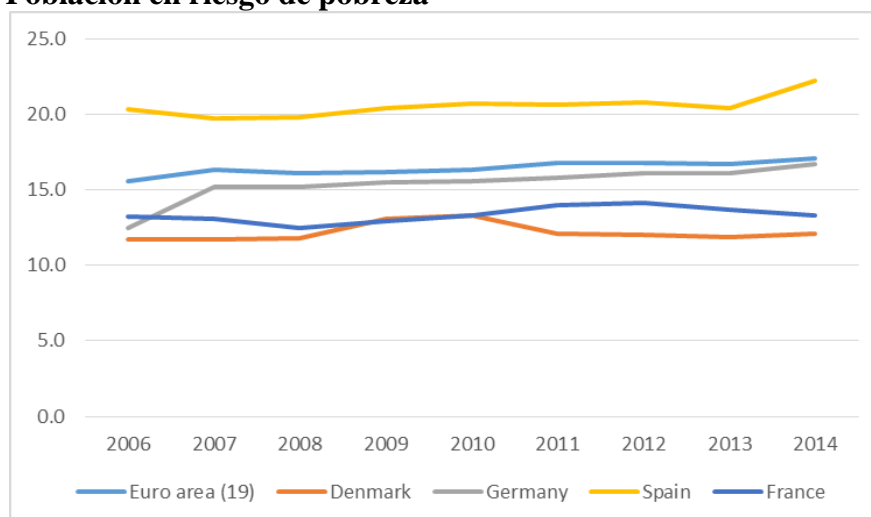
El apartado dedicado a Estado del Bienestar trata de todas aquellas reformas destinadas a mejorar la capacidad de la administración para afrontar los problemas derivados de un envejecimiento de la población, un incremento de costes sanitarios en un contexto de caída de los ingresos fiscales o un incremento de la demanda de asistencia social por un incremento de los índices de pobreza.

Detrás del mal funcionamiento del mercado laboral, particularmente del crecimiento del paro y la caída de los salarios, se encuentran dos de los grandes retos a los que debe hacer frente el Estado del Bienestar: incremento de las tasas de desigualdad⁹ y la aparición de trabajadores pobres. Todo ello ha provocado un incremento mayor que otros

⁹ OCDE (2015) In It Together Why Less Inequality Benefits All

países europeos de la tasa de población en riesgo de pobreza¹⁰ durante los últimos años (Figura 5).

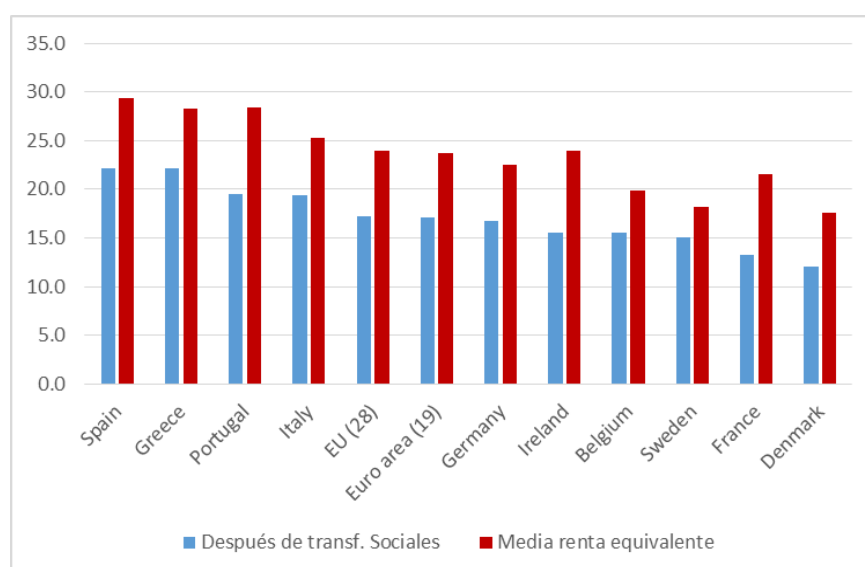
Figura 5. Población en riesgo de pobreza



Fuente. Eurostat y elaboración propia.

Si se analizan los datos disponibles para el año 2014 se observa que España es el país con mayor tasa de pobreza entre los países de su entorno socioeconómico, tanto antes como después de las transferencias sociales.

Figura 6. Población en riesgo de pobreza antes y después de transferencias



Fuente. Eurostat. Elaboración propia.

La situación que atraviesa la economía española ha llevado a una caída de los ingresos de la Seguridad Social (menos trabajadores y con menores salarios) y a un incremento de los

¹⁰ Límite: 60% de la renta equivalente mediana después de transferencias sociales

gastos (más desempleados y políticas activas de gasto) provocando tensiones en la situación financiera de la Seguridad Social. Y es en este campo donde las reformas tratan de incidir con el objetivo que España pueda disponer de un Estado del Bienestar sostenible en el tiempo.

Tabla 30. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área del Estado de Bienestar a partir de las recomendaciones de los OI

6.1 Seguridad Social y Pensiones
6.1.1 Seguridad Social
6.1.2 Reforma de las pensiones
6.2 Sistema de salud
6.2.1 Gastos
6.2.2 Medidas de coordinación en la gestión
6.3 Otras reformas del Estado del Bienestar
6.3.1 Gastos
6.3.2 Coordinación asistencia social
6.3.3 Asistencia social y mercado de trabajo

Fuente. Elaboración propia.

2.6.A Recomendaciones

En esta área las recomendaciones van dirigidas a intentar garantizar la sostenibilidad de las pensiones en un contexto de envejecimiento de la población, reducción de las cotizaciones sociales por parte de los trabajadores y un incremento importante de la esperanza de vida. Las reformas en el sistema de pensiones son necesarias para así adaptar las prestaciones al contexto demográfico actual y a las previsiones demográficas futuras.

En cuanto a las reformas en el sistema de salud las recomendaciones van dirigidas a favorecer una mejor coordinación entre las administraciones y una mejor gestión interna. El objetivo es reducir los costes de gestión ante una demanda creciente por el envejecimiento de la población.

Finalmente, el apartado sobre otras reformas del Estado del Bienestar recoge las reformas destinadas a aliviar los efectos que la crisis ha tenido sobre aquellos que ya partían de una situación más desfavorecida.

Seguridad Social y Pensiones

Los OI recomiendan unánimemente reducir las contribuciones a la Seguridad Social de aquellos trabajadores menos cualificados con el objetivo de crear incentivos a los empleadores para contratarlos, actuando así sobre aquellos en condiciones más desfavorecidas. Existe también unanimidad en la recomendación de llevar a cabo políticas de retraso de la jubilación en línea con la actual esperanza de vida para garantizar la sostenibilidad de las pensiones. Adicionalmente se recomienda utilizar las ganancias de toda la vida laboral para calcular la pensión.

Tabla 31. Principales recomendaciones de los OI en materia de Seguridad Social y pensiones

<p>6.1 Seguridad Social y Pensiones</p> <p><i>6.1.1 Seguridad Social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Reducir las contribuciones a la Seguridad Social de los trabajadores, particularmente para los trabajadores menos cualificados y con menos salarios (EC(2014d), OCDE(2012d)(2014c), FMI(2014a)) - Reducir las contribuciones a la Seguridad Social para favorecer la devaluación interna una vez se haya conseguido reducir el déficit (por debajo del 3% (FMI(2012a)) - Las reducciones en las contribuciones a la Seguridad Social deben ser compensadas con un incremento de los impuestos indirectos en el medio plazo (FMI(2013a)) <p><i>6.1.2 Reforma de las pensiones</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Regulación del factor de sostenibilidad para garantizar la estabilidad financiera del sistema de pensiones, incluyendo una subida en la edad de jubilación en línea con la esperanza de vida (EC(2012a)(2013b)(2013c), OCDE(2013a), FMI(2013a)(2013b)) - Aplicar una fórmula de indexación que asocie el sistema de pensiones a los cambios en la esperanza de vida (OCDE(2012d)) - Consideración de las ganancias a lo largo de toda la vida laboral para el cálculo de la pensión (OCDE(2012d)(2013a)) - Eliminar los subsidios a la jubilación pagada a trabajadores en activo que reducen sus horas de trabajo (OCDE(2012d)) - Reducir los desincentivos a continuar trabajando después de los 65 años (OCDE(2013a)) - Extender el histórico del salario sobre el cual se calcula la pensión de los 25 años a los 30 o 35 (FMI(2013b)) - Evaluar la posibilidad de considerar el sueldo de toda la vida laboral para la pensión con el objetivo de fomentar el empleo formal (FMI(2013b))

Fuente. Elaboración propia.

Sistema sanitario

En el sistema sanitario las recomendaciones van en dos líneas como se ha comentado con anterioridad y que obedecen a la composición demográfica de la población y al sistema de provisión del propio servicio. Las primeras medidas van encaminadas a reducir el gasto, ante la incapacidad para influir en la demanda; las segundas a la mejora de la gestión y procesos internos.

Tabla 32. Principales recomendaciones de los OI en materia de sistema sanitario

<p>6.2 Sistema sanitario</p> <p><i>6.2.1 Gasto</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Limitar el crecimiento del gasto en una sociedad que envejece va a ser difícil si no hay un incremento en la efectividad del gasto en el sector sanitario, a la vez que se mantiene el acceso para los grupos más vulnerables (EC(2013b)(2014d)(2015b))- Mejor control del gasto farmacéutico, particularmente en los hospitales (EC(2013b)(2014d)(2015b)(2015d))- Incentivar y mejorar los sistemas de remuneración (EC(2013b))- Contener el crecimiento del gasto asociado a la edad para contribuir a la sostenibilidad de las finanzas (EC(2014d))- Mejora de la transparencia en los sistemas de licitación de servicios sanitarios a nivel regional, donde existe habitualmente falta de transparencia (EC(2016a))- Revisión de determinadas partidas de gasto en la sanidad (FMI(2013b)) <p><i>6.2.2 Medidas de coordinación y gestión</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Reforzar la atención primaria (EC(2013b)(2014d))- Fomentar mayor movilidad interregional entre los profesionales sanitarios (EC(2013b)(2015a))- Reforma del sistema sanitario debe ser prioritario, pues existen amplias ganancias si se llevan a cabo procesos de consolidación sin comprometer la equidad o calidad del servicio (OCDE(2014a))- Establecimiento de objetivos para actividades específicas (por ej. como en Canadá, Bélgica e Italia) y objetivos financieros (por ej. Inglaterra, Francia y Corea) (OCDE(2014f))- Mayor implicación de los pacientes: toma de decisiones compartidas y medición resultados después de cirugía (ej. Suecia y Reino Unido) (OCDE(2014f))
--

Fuente. Elaboración propia.

Otras reformas del Estado de Bienestar

El apartado otras reformas del Estado del Bienestar es el que recoge mayor número de recomendaciones, y no resulta sorprendente si se consideran los problemas de pobreza

existentes en España, con uno de los índices más elevados entre las economías europeas desarrolladas. Entre las medidas propuestas destacan la mejora de la efectividad de las ayudas, incremento de las transferencias sociales, atención especial a las familias, ampliación de la cobertura y mejora de la renta mínima.

Tabla 33. Principales recomendaciones de los OI en materia de otras reformas del Estado del Bienestar

<p>6.3 Otras reformas del Estado de Bienestar</p> <p><i>6.3.1 Gasto</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de los mecanismos de identificación de familias receptoras de programas de apoyo y mejora de la calidad de los servicios para que beneficien a familias con hijos con rentas bajas garantizando progresividad y efectividad de las transferencias sociales (EC(2014d)) - El gasto en los más vulnerables debe ser protegido (FMI(2012a)) - Protección de los más vulnerables incrementando el apoyo vía transferencias y sistema fiscal. Posibles opciones pueden incluir créditos fiscales para salarios bajos y mejora de los programas regionales de renta mínima (FMI(2014a) (2014b)) <p><i>6.3.2 Coordinación asistencia social</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Mejora de la efectividad de los servicios de apoyo a niños y familias (EC(2012a)) - Simplificar los procedimientos para los solicitantes de asistencia social (EC(2013b)(2014d)) - Abordar la creciente pobreza y desigualdad (EC(2013e)(2014d)) - Mejorar las estrategias para formalizar el apoyo a los cuidadores domésticos (EC(2014d)) - La asistencia social y beneficios sociales han experimentado una baja cobertura y efectividad (altos niveles de no cobertura para trabajadores con ingresos bajos) (EC(2014d)) - Ampliar el acceso a cuidados de larga duración así como a la educación y cuidados a la infancia (EC(2014d)) - Reestructurar la renta mínima y los esquemas de apoyo a las familias para aquellas que lo necesiten (EC(2015b)(2016a)) <p><i>6.3.2 Asistencia social y mercado laboral</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer la condicionalidad entre asistencia social y medidas de activación a través de apoyo personalizado (EC(2013b)(2014d)) - Mejorar la articulación de los beneficios dentro y fuera del trabajo para tratar mejor aquellas situaciones de pobreza entre los trabajadores a la vez que se reduce el desincentivo a trabajar (EC(2013b)) - Facilitar el acceso a programas de ingresos mínimos ya que perjudica la transición de la asistencia social y reintegración al mercado laboral (EC(2014d))
--

Fuente. Elaboración propia.

2.6.B Reformas legislativas

Las principales reformas realizadas por el Gobierno han sido las siguientes.

Tabla 34. Reformas legislativas adoptadas en materia de reforma del Estado del Bienestar

<ul style="list-style-type: none"> • Ley 23/2013 reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social • Real Decreto-ley 3/2014 de medidas urgentes para el fomento del empleo y la contratación indefinida • Real Decreto-ley 8/2014 de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Fuente. Elaboración propia.

Las reformas legislativas en esta área destinadas a la reducción de la pobreza, al incremento de las transferencias sociales, mejora de los efectos redistributivos o mejora de las rentas mínimas han sido inexistentes a pesar de las numerosas recomendaciones realizadas por los OI.

La única reforma relevante ha sido la aprobación de la Ley reguladora del Factor de Sostenibilidad y del Índice de Revalorización del Sistema de Pensiones de la Seguridad Social que debe permitir adaptar las pensiones al nuevo contexto y garantizarlas en el largo plazo.

Tabla 35. Estado del Bienestar: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno

		Recomendaciones			Reformas		
		CE	OCDE	FMI	L23/2013	RDL3/2014	RDL8/2014
6. ESTADO DEL BIENESTAR							
6.1 Seguridad Social y Pensiones							
6.1.1 Social security	Reducción cotizaciones a la SS a cargo empresa, devaluación interna	X	X	X		X	X
6.1.2 Reforma pensiones	Factor de sostenibilidad, ajuste a la esperanza de vida, considerar ganancias a lo largo de toda la vida laboral, alargar edad de jubilación, de 25 años a 30 o 35	X	X	X	X		
6.2 Sistema de salud							
6.2.1 Gastos	Control del gasto farmacéutico, transparencia en las compras, coste -efectividad	X					
6.2.2 Medidas coordinación gestión	Provisión de atención primaria, movilidad interregional, consolidación, medición de resultado	X	X				
6.3 Otras reformas del Estado del Bienestar							
6.3.1 Gastos	Esquemas de apoyo dirigido a familias, gasto destinado a los más vulnerables debe ser protegido	X		X			
6.3.2 Coordinación asistencia social	Simplificar procedimientos, solucionar pobreza e inclusión social, crecimiento pobreza y desigualdad, altos niveles de gente sin cobertura, apoyo a las familias	X					
6.3.3 Asistencia social & mercado de trabajo	Medidas de asistencia social y activación, abordar pobreza entre trabajadores, simplificar acceso a programas de mínimos ingresos	X					

Fuente. Elaboración propia.

2.7. Recomendaciones de reformas a otros países de la UE

La Comisión Europea realizó también una serie de recomendaciones de reformas a otros países europeos como Grecia, Italia y Portugal, países que se enfrentaban a retos similares a los que España debía hacer frente. Estos países compartían problemáticas tales como la pérdida de competitividad exterior, amplios déficits por cuenta corriente y elevada deuda pública que desembocó en elevadas primas de riesgo que debían pagar sus estados para financiar su creciente deuda pública. Finalmente la CE impulsó, junto al FMI y el BCE, programas oficiales de ajuste para Grecia y Portugal con el objetivo de evitar la quiebra de sus economías.

La CE elaboró una serie de recomendaciones adaptadas a las necesidades de cada uno de los países, sin embargo algunas de ellas fueron comunes a todos ellos:

- Flexibilización del mercado laboral, ajuste de los salarios a la productividad, reforma de la negociación colectiva, reducción del trabajo no declarado y reducción de costes de despido
- Fomento de la competencia en mercado energético, simplificación de los procedimientos para el inicio de actividades empresariales y liberalización de servicios tales como notarías, abogados, ingenierías o reducción de barreras legales para la apertura de farmacias
- Mejorar el funcionamiento del sistema judicial y favorecer la solución de litigios a través de mecanismos fuera del sistema judicial
- Subida de los impuestos indirectos (IVA) para reducir las cotizaciones sociales e incremento de la recaudación fiscal (neutralidad fiscal)
- Aplicación de medidas para hacer el sistema de pensiones sostenible, un mejor control de los costes sanitarios, reducción del coste farmacéutico, y mejora de las prestaciones sociales a los colectivos más desfavorecidos

A pesar de estas recomendaciones comunes, la situación económica y los problemas estructurales de cada uno de estos países divergían y por tanto requería de reformas específicas para cada país.

En el caso de Grecia, la CE identificó como algunos de principales problemas sus relativamente bajas tasas de empleo y baja productividad resultado de un bajo nivel de

intensidad de capital, baja cualificación trabajadores y baja productividad total de factores. Adicionalmente enfatizaba la necesidad de tomar medidas para solucionar los problemas de liquidez de la banca. Entre las principales reformas que la CE proponía¹¹ a Grecia destacaban:

- Mejora de la información fiscal y relativa al sector público, incluyendo mejora en la fiabilidad de las estadísticas de todas las agencias gubernamentales, transparencia en los gastos realizados por la administración con la publicación on-line de las cifras
- Evaluación de los programas de I+D y fomento de la cooperación entre actividades de I+D públicas y privadas, creación de distritos industriales.
- Simplificación del proceso de despacho de aduanas para la importación y exportación, eliminación requerimiento de registrarse en una Cámara de Comercio para la obtención de certificado de origen y creación de ventanilla única para la apertura de nuevas empresas reduciendo su tiempo y coste.
- Liberalización de transporte (eliminación restricciones al registro para la ocupación almacenes de transporte), reestructuración de la empresa de ferrocarriles, y separación de actividades eléctricas y gasísticas. Reforzamiento de las competencias de la Hellenic Competition Commission (HCC).
- Establecimiento de un salario inferior al salario mínimo para favorecer la contratación de grupos de riesgo como los jóvenes o parados de larga duración, ampliación del período de prueba en los contratos laborales hasta un año y congelación del salario mínimo durante tres años.
- Reforma del sistema de contratación de personal en la administración pública, simplificación del sistema remuneración con el objetivo de reducir costes salariales, mejora eficiencia y transparencia en procesos de compras, reducción del número de administraciones locales con el objetivo de reducir costes de gestión y creación de una agencia independiente para luchar contra la corrupción.
- Reducción de la participación estatal en las empresas públicas con el objetivo de que la gestión de las mismas responda a criterios de eficiencia, reduciendo costes de operación a la vez que se mejore la transparencia. Mejora de la gestión e información financiera de las 10 principales empresas deficitarias, principalmente ferroviarias y empresas de transporte.
- Mejora de las pensiones de aquellos grupos más vulnerables.

¹¹ European Commission (2010). The Economic Adjustment Programme for Greece. Occasional Papers 61. May 2010.

En el caso de Italia, la CE identificaba¹² la falta de eficiencia en la administración pública en regulación y procedimientos, calidad de la gobernanza y capacidad administrativa como algunas de las áreas prioritarias de reforma en la economía italiana. Adicionalmente recomendaba completar la reforma de la justicia a través de una mejor organización de los juzgados y reducción de la duración de los casos. Finalmente la CE enfatizaba el grave problema que supone la corrupción en el país, con un coste aproximado de alrededor del 4% del PIB, que limita el potencial de recuperación de la economía italiana. En cuanto a las recomendaciones, la CE centraba las medidas en:

- Alineación de la formación académica con las demandas por parte de las empresas, reducción de la elevada tasa de abandono escolar, mejora de las perspectivas laborales de los maestros y fomento de la formación profesional.
- Fomento de la competencia en el mercado de telecomunicaciones. Creación de la nueva autoridad de transporte responsable de autopistas, aeropuertos, puertos y ferrocarriles con el fin de solucionar las grandes disparidades regionales en infraestructuras.
- Reducción de la segmentación del mercado laboral, integración entre los servicios de empleo con los beneficios por desempleo con el objetivo de mejorar las políticas de activación, incremento de la participación de las mujeres en el mercado laboral donde las diferencias de género son una de las mayores en la UE.
- Medidas para fomentar el uso de canales de financiación no bancarios, particularmente a través de la emisión de acciones y de bonos corporativos.
- Mejorar la coordinación entre diferentes niveles de gobierno, reducción de trámites administrativos tanto para ciudadanos como para empresas y lucha contra la corrupción. Mejora de las medidas de gestión de fondos de la UE particularmente en las regiones del sur de Italia y apertura a las empresas privadas a la provisión de servicios públicos.
- Simplificación del sistema fiscal y reducción de la excesiva dependencia de los ingresos provenientes de los gravámenes al trabajo y capital, incrementando los impuestos sobre el consumo, propiedades inmobiliarias y medio ambiente. Reducción de gastos fiscales y economía sumergida.

¹² Council Recommendation of 9 July 2013 on the National Reform Programme 2013 of Italy and delivering a Council opinion on the Stability Programme of Italy, 2012-2017.

- Adopción de políticas para frenar el creciente riesgo de pobreza, mejora de la provisión de cuidados, especialmente para personas con necesidades de cuidados a largo plazo y para niños, incluyendo servicios fuera de la escuela. Asegurar la eficiencia de las transferencias sociales, especialmente para familias con niños.

Para Portugal la CE señalaba¹³ que ya una década antes de la Gran Recesión el país había experimentado bajas tasas de crecimiento del PIB y bajo crecimiento de la productividad con costes laborales crecientes (significativa apreciación de la tasa real de cambio – REER por sus siglas en inglés – respecto a sus socios comerciales). Las reformas específicas propuestas por parte de la CE fueron las siguientes:

- Mejora de los ratios de alfabetismo funcional del país (de los más bajos de Europa), reducción del abandono escolar temprano y adaptación del sistema educativo a las necesidades del mercado laboral a través de la formación profesional.
- Medidas para fomentar el crecimiento de las empresas exportadoras, dominadas por pequeñas empresas, y facilitar el acceso a financiación de PYMES para actividades exportadoras.
- Mejora de infraestructuras de transporte, reducción de su coste, mayor uso de transporte ferroviario y transporte marítimo así como sus interconexiones (integrar los puertos en cadenas logísticas). Transposición de *EU Railway Packages*
- Reforma de la ley insolvencia personal y empresarial, esta última con el objetivo de facilitar la salvación de empresas viables. Reducción de los salarios de los funcionarios.
- Mejora del funcionamiento del mercado de vivienda y alquiler permitiendo la subida de alquileres, fomento de la competencia en el sector de telecomunicaciones (eliminando barreras de entrada a nuevos operadores y facilitando cambio de operador para los usuarios), liberalización del sector postal (transposición de *Third EU Postal Directive*), promoción de las energías renovables, creación de un mercado de gas europeo (MIBGAS), transposición *Third EU Energy Package*, y garantizar independencia y recursos para la *National Regulator Authorities* (NRA).

¹³ Comisión Europea . The Economic Adjustment Programme for Portugal.

- Reducción de los costes de despido para reducir la dualidad laboral, reducción subsidio desempleo para incentivar la búsqueda de trabajo, limitar la percepción del subsidio a 18 meses e incremento de 12 a 15 los meses mínimos para cobrar subsidio.
- Reforma de las empresas públicas con importantes déficits acumulados, en particular empresas de transporte (gestión autopistas, trenes y transporte urbano), así como también hospitales. Mayor control del gobierno central de los contratos de Asociación Público-Privados y reducción de las obligaciones financieras derivadas de éstos, estimadas alrededor del 14% del PIB en datos de Eurostat. Reducción del tamaño del sector público, sobredimensionado respecto a países con igual renta per cápita y a su participación en la economía. Venta de activos y reducción transferencias a empresas públicas, incremento de ingresos procedentes de impuestos sobre patrimonio, incremento de la base fiscal, reforma sistema judicial (obstáculo para los negocios), eliminación acciones de oro en el sector telecomunicaciones y energético.
- La reforma fiscal debe proteger los niveles de renta de aquellos grupos con menores ingresos, las pensiones mínimas y salario mínimo deben permanecer inalterados y extensión de los beneficios sociales a todos aquellos que actualmente se encuentran excluidos.

2.8. Conclusiones

Para concluir esta sección, en el Recuadro 1 realizamos una síntesis de los principios o líneas estratégicas generales que, a nuestro juicio, fundamentan las recomendaciones de los Organismos Internacionales (OI) para España y, en gran medida, también para los otros tres países analizados.

En nuestra opinión, las recomendaciones de los OI tienden a seguir unos principios determinados, que no varían significativamente. Esto no quiere decir que no exista pluralidad de visiones en estas instituciones sobre las políticas económicas más convenientes que debe adoptar un país. Imaginamos un intercambio de pareceres en estos organismos pero nosotros analizamos exclusivamente los documentos que se hacen públicos y no tenemos acceso a los debates internos que les hayan podido preceder ni podemos valorarlos.

Recuadro 1. Principios de las reformas propuestas

Según nuestro análisis, estos principios son básicamente los siguientes (a) reducir el papel de la administración, (b) facilitar la actividad de las empresas, (c) liberalizar parte de la actividad económica y limitar regulación, (d) descentralizar las negociaciones, particularmente las laborales, en favor de negociaciones entre agentes individuales, (e) fomentar la competencia y (f) priorizar el recorte del gasto antes que el incremento del ingreso en la consolidación fiscal. El objetivo declarado de estas reformas es mejorar la productividad y el uso de los recursos para así aumentar el crecimiento económico y del bienestar de la sociedad.

A continuación se describen con más detalle estos principios:

- a. *Reducir el papel de la administración.* La administración en la medida de lo posible no debe intervenir en las actividades empresariales, permitiéndose no obstante que provea servicios en ámbitos donde su presencia está ya muy consolidada en nuestro modelo económico y social (a veces, con diversas formas de colaboración público-privada) como son la educación y la salud. Fuera de estas dos actividades empresariales, las recomendaciones de los OI parecen formuladas desde la óptica de que la actividad de la administración es por norma general un impedimento u obstáculo a la actividad empresarial y un freno al crecimiento económico. Se echa en falta una visión de la capacidad transformadora sobre la economía de un sector público moderno y eficiente. Solo en caso de la administración de justicia se apuesta decididamente por una modernización de la misma, a la vez que se recomiendan medidas que favorezcan los acuerdos extrajudiciales. Los OI parecen decantarse por el principio de que la actividad preferencial de la administración ha de ser la regulación de la actividad económica y el árbitro de conflictos.
- b. *Liberalización actividad económica y limitación de la regulación.* Incluso dentro del ámbito preferencial de actuación de la administración, la regulación, los OI optan por recomendar un mandato relativamente limitado para los poderes públicos. Las recomendaciones enfatizan las repercusiones negativas para la actividad económica y el empleo de los múltiples trámites administrativos y abogan por medidas liberalizadoras y de reducción de la regulación en múltiples materias (horarios comerciales, aperturas de centros comerciales, eliminación de regulaciones específicas de las CCAA, liberalización de la apertura de farmacias, eliminación de barreras a los servicios profesionales, etc.)
- c. *Apoyo a la actividad de las empresas.* Estas recomendaciones ocupan un lugar central, por cuanto las empresas, y su relación con los trabajadores, son la base para la producción y la fuente de crecimiento económico. En nuestra opinión los OI consideran que los esfuerzos de la administración y la sociedad deben ir directamente enfocados a proveer de recursos a estos actores: formación profesional y educación universitaria adaptada a la empresa, investigación en tecnología comercializable, transferencia tecnológica, flexibilización de los contratos laborales, unidad de mercado para generar economías de escala, reducción de las contribuciones a la Seguridad Social (devaluación competitiva) y fomento de *start-ups*.

- d. *Descentralización de las negociaciones en favor de acuerdos individuales y fomento del arbitraje.* En nuestra lectura de las recomendaciones de los OI apreciamos el principio de aplicación general según el cual las negociaciones se deberían descentralizar, pasando de convenios (sectoriales o regionales) a la negociación directa entre las partes. El ámbito principal en el cual se proyecta este principio es el de las relaciones laborales donde la CE y el FMI sistemáticamente recomiendan desplazar el ámbito de la negociación del convenio a la empresa, con el argumento de que así se produce una mejor adaptación de las condiciones de negociación a las circunstancias particulares de la empresa. Pero esta preferencia se aprecia también en otros ámbitos, como en la negociación de contratos de alquiler o en la negociación de los procesos de insolvencia fomentando acuerdos extra-judiciales. Consideramos que parte de este principio está justificado pero también consideramos que una aplicación excesiva del mismo puede degenerar en negociaciones asimétricas y desequilibradas entre empresa y trabajadores, propietario y arrendatario o acreedor y deudor.
- e. *Fomento de la competencia.* Nos parece distinguir claramente otro principio básico sustentando una buena parte las recomendaciones de los OI como es el fomento de la libre competencia entre empresas, en condiciones de igualdad, con el objetivo de mejorar la calidad de productos y servicios, hacer converger los precios a su nivel competitivo y aumentar así el bienestar agregado para la sociedad. Las llamadas a profundizar la competencia se extienden desde el comercio minorista, a la universidad a través de la publicación de rankings sobre colocación de graduados, la energía, la provisión de servicios profesionales o servicios de formación para desempleados.
- f. *Equilibrio de las cuentas públicas más basado en la reducción de gastos que en el incremento de ingresos.* Aceptando que una orientación de este tipo puede ser que fuera la idónea para los momentos más duros durante el inicio de la crisis 2009 - 2011, en nuestra opinión las políticas de austeridad se han mantenido durante demasiado tiempo, con demasiado rigor y sobre todo sin discriminar suficientemente bien las partidas de gasto o las formas de aplicar los recortes (en general se han efectuado recortes lineales en la mayoría de programas, más que reducciones focalizadas) que han acabado generando un impacto muy importante en ciertas políticas sociales y de bienestar. Consideramos que las recomendaciones no siempre han tenido en cuenta los efectos a medio y largo plazo de tales medidas así como cual es el ritmo óptimo de consolidación fiscal cuando un país atraviesa una crisis. Es un tema controvertido, sobre el que se ha escrito mucho en los últimos años y probablemente sea todavía una cuestión abierta, pero parece que van en aumento las voces que señalan que se va haciendo indispensable introducir estímulos fiscales, vía más gasto público aunque suponga incrementos moderados de deuda pública, en un escenario como el actual donde los costes de financiación y refinanciación son históricamente bajos.

Estos principios descansan en una bien fundamentada teoría económica que aboga por la interacción libre y descentralizada de los agentes en los mercados de bienes y servicios que con excepciones (externalidades negativas, poder de mercado, asimetría en la información, etc.) requieren de la intervención del gobierno, que lleva a

resultados eficientes.

Sin embargo, creemos necesario añadir una serie de consideraciones que acompañen a las recomendaciones de los OI y los principios que las sustentan con el fin de compensar los efectos no deseados sobre determinados grupos de población. Adicionalmente se echan en falta una serie de medidas que tengan por objetivo abordar aquellas prácticas, bien sean legales pero controvertidas, bien sean poco transparentes o bien sean abiertamente ilegales pero no detectadas, que permiten a ciertos grupos la captura de rentas o, más grave aún la impunidad ante delitos, fraudes y corrupciones. Así se daña el contrato social y se deteriora la confianza que debe existir entre los agentes para un óptimo funcionamiento de los mercados.

Por otro lado, como se ha mencionado con anterioridad, se echan en falta medidas que compensen los efectos no deseados de las reformas destinadas a reducir costes, aumentar la competencia y descentralizar el ámbito de las negociaciones. En este sentido, merecen especial atención determinados grupos de población que pueden llegar a encontrarse en situación de exclusión social en parte como resultado de las reformas adoptadas.

A continuación se enumeran una serie de medidas que, sin que estén en contradicción con los principios anteriormente expuestos, podrían repartir de forma más igualitaria los costes sociales de las reformas adoptadas.

- ajustar la remuneración de los ejecutivos a su productividad;
- eliminación o revisión a fondo de ciertas estructuras y productos financieros destinados a limitar el pago de impuestos;
- mayor control de las cuentas *offshore* de las empresas;
- eliminar las deducciones que reduzcan el pago del impuesto de sociedades por parte de las grandes empresas y simplificar el sistema impositivo;
- evitar abusos en la utilización de contratos temporales y contratos de prácticas;
- eliminación de amnistías fiscales;
- incremento del número de inspectores dedicados a perseguir el fraude fiscal;
- clarificar la legislación en relación a las puertas giratorias, principalmente en sectores con precios regulados;
- control estricto de los gastos en infraestructuras con un detallado y riguroso análisis coste-beneficio debidamente publicitado.

La aplicación de este tipo de medidas y la mejora del cumplimiento de la legalidad podría permitir reforzar el capital social existente, aumentar la confianza entre las diferentes partes y, de esta forma, reducir los elevados costes de transacción.

Finalmente, es importante enfatizar que sólo se han observado entre las recomendaciones unas pocas medidas destinadas a compensar los efectos negativos que las reformas pudieran tener en el corto plazo. En cambio, como apuntan Eggertsson *et al.* 2014, hay que tener presente que una buena parte de las reformas estructurales de corte liberalizador cuando los tipos de interés están cercanos a cero tienen efectos positivos en el largo plazo, pero contractivos en el corto.

3. La recuperación

El objetivo de esta sección no es evaluar el impacto global y pormenorizado de las reformas estructurales que se han revisado en la sección anterior. El objetivo es, más modestamente, explorar cómo se han comportado un conjunto de indicadores económicos antes y después de que estas reformas fueran aprobadas.

Para algunas reformas de gran calibre, como la reforma del mercado laboral o las reformas de los mercados de productos, se dispone de una extensa literatura con modelos económicos que permiten establecer los impactos. Ahora bien, incluso dentro de un determinado modelo, el impacto de una reforma puede ser diferente en el corto y en el medio o largo plazo. Por ejemplo, las reformas laborales y del mercado de productos parecen tener un claro impacto positivo en el largo plazo a través de la mejora de la productividad y la inversión (Bouis y Duval, 2011) pero podrían ser contractivas a corto plazo en una situación con tasas de interés nominales cercanas a cero (Eggertsson *et al.* 2014) como se ha apuntado anteriormente. El capítulo 3 del reciente World Economic Outlook del FMI (FMI, 2016) ofrece una buena revisión de la literatura al respecto.

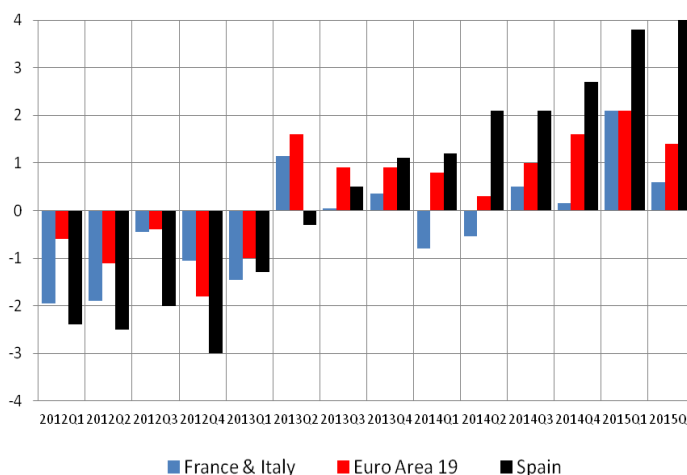
No pretendemos establecer aquí relaciones de causalidad entre las decisiones de política económica y los resultados obtenidos, sino más bien establecer una serie de hechos que puedan caracterizar la recuperación económica que está experimentando España.

Basándonos en el trabajo de Xifré (2016), aquí nos centramos en el análisis del sector privado real y nos abstraemos de lo que ha sucedido en dos áreas específicas e importantes: la consolidación fiscal en el sector público, por un lado, y la reforma y recapitalización del sector financiero, por otro. Para conocer las principales reformas adoptadas y retos pendientes en estos dos ámbitos, se puede consultar Lago-Peñas (2016) y Cuenca (2016) para la consolidación fiscal y Ocaña y Faibishenko (2016) y García-Montalvo (2016) en el caso del sector financiero.

3.1. El patrón de crecimiento

España se está recuperando de la crisis de 2008 y lo está haciendo de una manera mucho más fuerte que otras economías grandes de la UE y que la Zona del Euro (ZE) en su conjunto (Figura 7). Desde el tercer trimestre de 2013 y hasta el segundo trimestre de 2015 (últimos datos disponibles), el crecimiento trimestral del PIB en España es el doble que el promedio en la ZE y cuatro veces mayor que el crecimiento promedio de Italia y Francia.

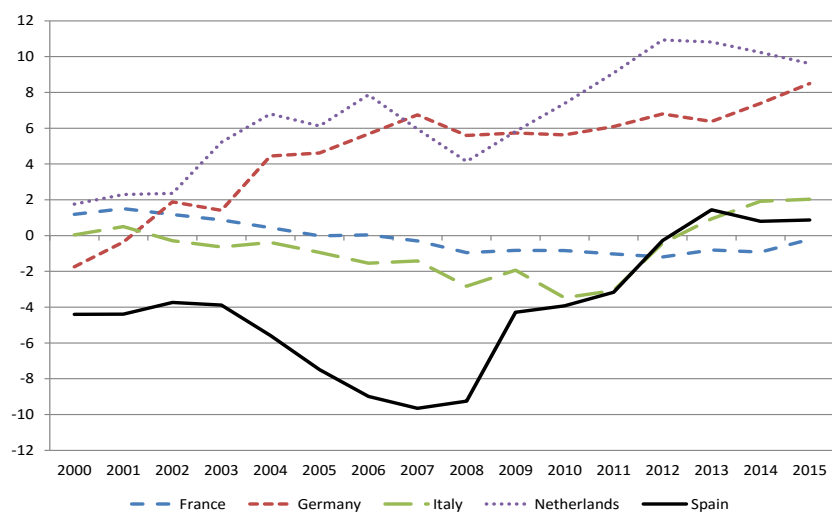
Figura 7. Crecimiento del PIB real. Crecimiento trimestral anualizado con datos ajustados por efecto calendario.



Fuente. Eurostat.

El saldo de la cuenta corriente, que alcanzó un mínimo histórico en el año 2007 con un déficit cercano al 10% del PIB, mejora notablemente y de forma continua desde 2009 (Figura 8). En 2011 la cuenta corriente española seguía siendo deficitaria, aunque en un nivel comparable al de Italia y en 2013 entró en superávit. Como resultado del proceso de reequilibrio, y de acuerdo con las estimaciones del FMI, la cuenta corriente española estará en un superávit del 0,9% del PIB en 2016. Esta magnitud está aún lejos de las principales economías del norte de la UE, Alemania (8,5% del PIB) y Holanda (9,6%), pero cerca de Italia (2%) y mejor que Francia, cuyo déficit está empeorando constantemente desde 2005.

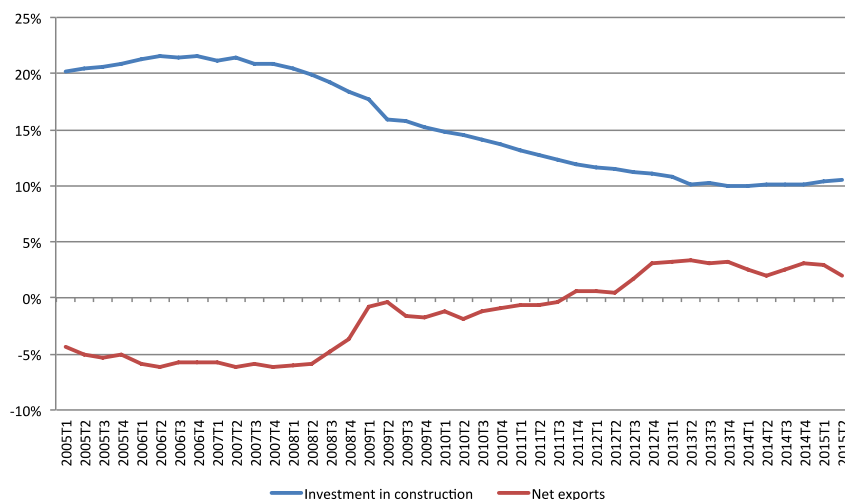
Figura 8. Balanza por cuenta corriente, % del PIB



Fuente. FMI.

En cuanto al patrón de crecimiento según la composición de la demanda, se ha producido un reequilibrio significativo de los componentes del PIB desde que comenzó la crisis. La inversión en construcción ha disminuido su participación en el PIB en 10 puntos porcentuales, pasando de representar el 20% del valor añadido total en 2008 a representar el 10% en 2013. Por otra parte, las exportaciones netas han aumentado su contribución al PIB en 7,5 puntos porcentuales en el mismo periodo, pasando de detraer un 5% a contribuir positivamente con 2,5% del PIB (Figura 9).

Figura 9. Inversión (formación bruta de capital) en construcción y exportaciones netas, % del PIB



Fuente. INE y elaboración propia. Nota. La construcción incluye la construcción residencial y todos los otros tipos de construcción.

Como se muestra en la Tabla 36 esta mejora de las exportaciones netas se debe en gran parte al aumento de las exportaciones (que explican el 93% de la mejora) en lugar de a una disminución de las importaciones (su reducción sólo contribuyó con un 7%).

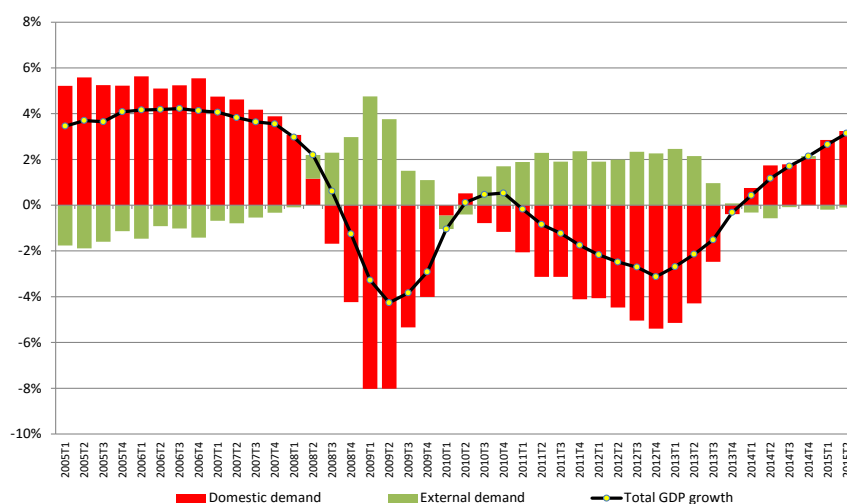
Tabla 36. Exportaciones, importaciones y exportaciones netas en España, % del PIB.

	2008-T1	2015-T2	Variación	Contribución a la variación
Exports. netas	-6.1%	2.0%	8.1%	
Exportaciones	25.5%	32.9%	7.5%	93%
Importaciones	-31.5%	-30.9%	0.6%	7%

Fuente. INE.

Desde el punto de vista de contabilidad nacional y teniendo en cuenta las tasas de crecimiento del PIB, en lugar de su composición, la Figura 10 representa la variación anual del PIB trimestral a precios de mercado, medido en índices de volumen, y las contribuciones a esta variación de la demanda interna y externa.

Figura 10. Crecimiento del PIB a precios de mercado según fuente de crecimiento: demanda doméstica o externa. Variaciones interanuales, y datos ajustados estacionalmente



Fuente. INE.

La demanda externa contribuyó positivamente a la variación del PIB español desde mediados de 2008 hasta finales de 2013, como reacción a unas condiciones económicas internas más débiles. Pero desde el comienzo de 2014 el crecimiento del PIB se explica casi en su totalidad por el crecimiento de la demanda interna, al igual que en el periodo

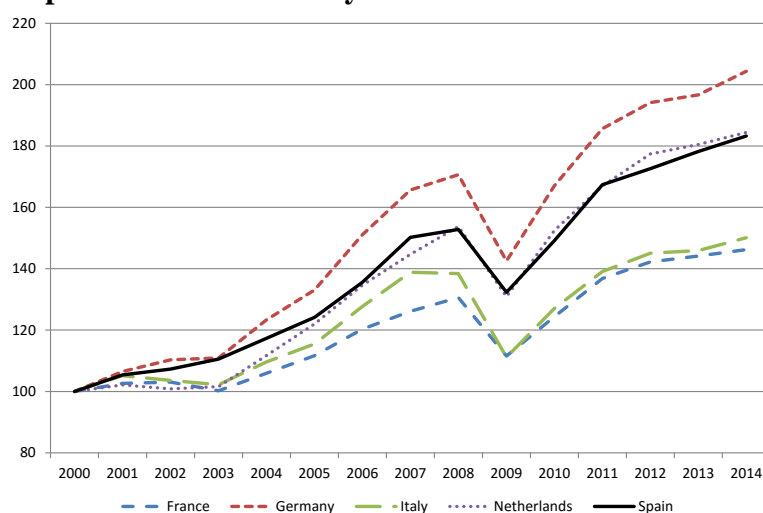
previo a la crisis. La principal diferencia con la situación anterior a la crisis es que desde 2014 la demanda externa es neutra para el crecimiento agregado del PIB y no perjudicial, como lo fue hasta 2008.

3.2. Las exportaciones: composición y comparativa internacional

Teniendo en cuenta el importante papel que juega el sector exterior en la recuperación española, ahora estudiaremos el tema con más detalle y en términos comparativos con las otras cuatro grandes economías de la Zona Euro (ZE): Alemania, Francia, Italia y Holanda.

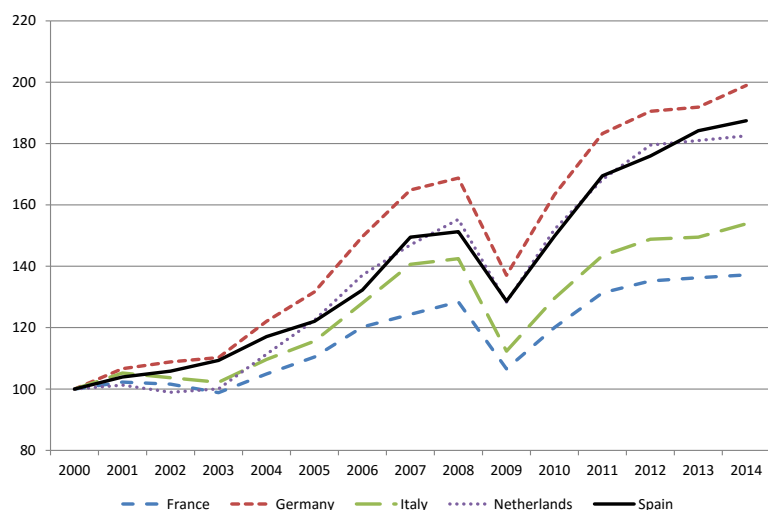
En términos agregados las exportaciones españolas han crecido entre 2000 y 2014 a un ritmo comparable sólo con los principales exportadores de ZE, Alemania y Holanda. Medidas en euros corrientes, las exportaciones de España, tanto las de bienes (Figura 11.A) como las de servicios (Figura 11.B) que incluyen los ingresos por turismo, casi han duplicado su valor durante este período de 15 años.

Figura 11. Exportaciones de bienes y servicios:
Figura 11.A. Exportaciones de bienes y servicios. Índice 2000 = 100.



Fuente. Eurostat.

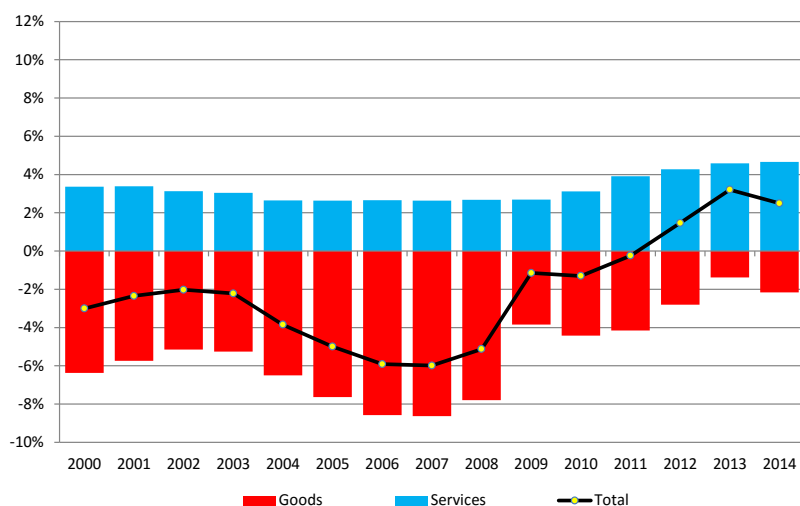
Figura 11.B Exportaciones de bienes. Índice 2000 = 100.



Fuente. Eurostat.

La Figura 12 muestra el saldo de las exportaciones netas, es decir exportaciones menos importaciones, y las contribuciones de los saldos de las balanzas de bienes y servicios. La Figura 12 muestra que aunque las exportaciones totales han tenido un fuerte crecimiento desde el año 2000, el déficit comercial aumentó entre 2003 y 2007, pasando del 2% al 6% del PIB.

Figura 12. Exportaciones netas de bienes y servicios de España, % del PIB



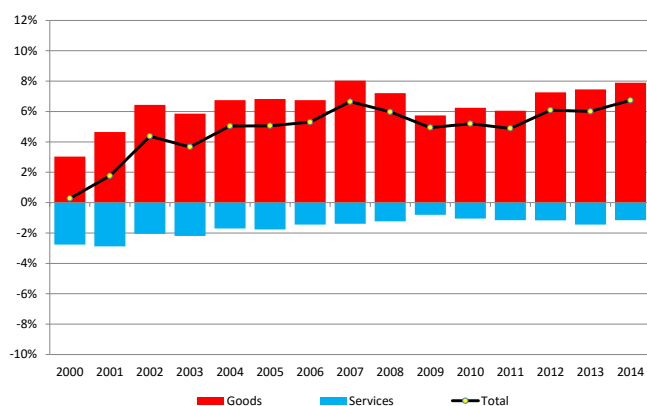
Fuente. Eurostat.

Este aumento en el déficit comercial global se explica en su totalidad por el comportamiento del comercio de mercancías que ha permanecido en déficit en todo el período 2000-2014, aunque con una clara tendencia a la mejora desde el año 2009. Esto

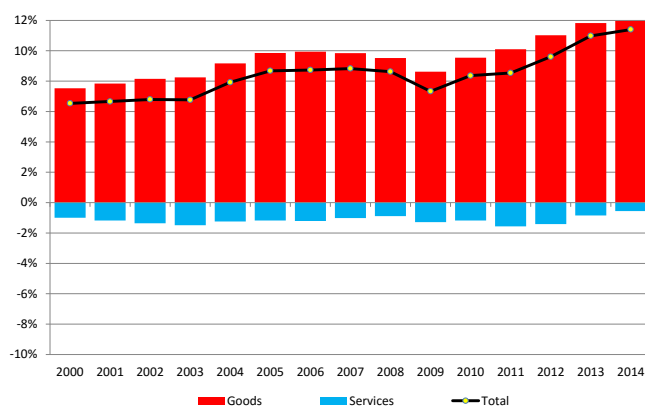
contrasta con el patrón de comercio internacional de Alemania y Holanda. Ambos países obtienen de forma sistemática superávit comercial (equivalente al 6% del PIB en Alemania y 10% en Holanda), que se basa enteramente en su superávit en mercancías, ya que ambas economías registran déficits sistemáticos pero pequeños en el sector servicios (Figura 13.A y 13.B).

Figura 13. Exportaciones netas de bienes y servicios, % del PIB

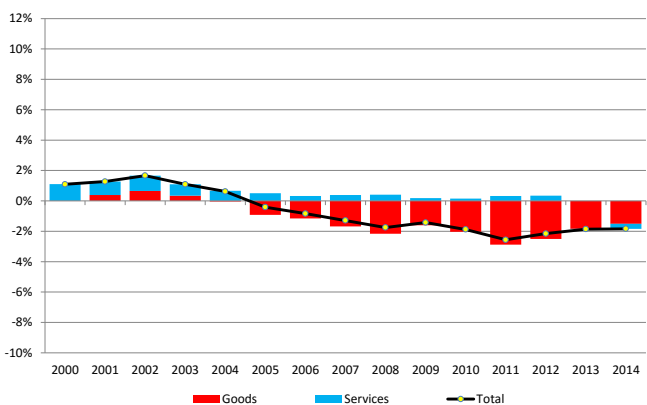
13.A. Alemania



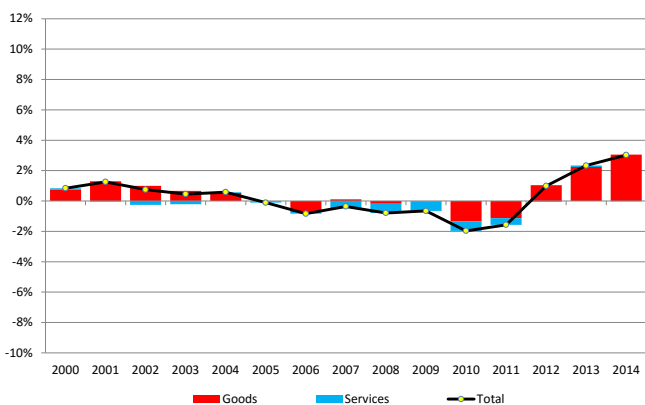
13.B. Holanda



13.C. Francia



13.D. Italia



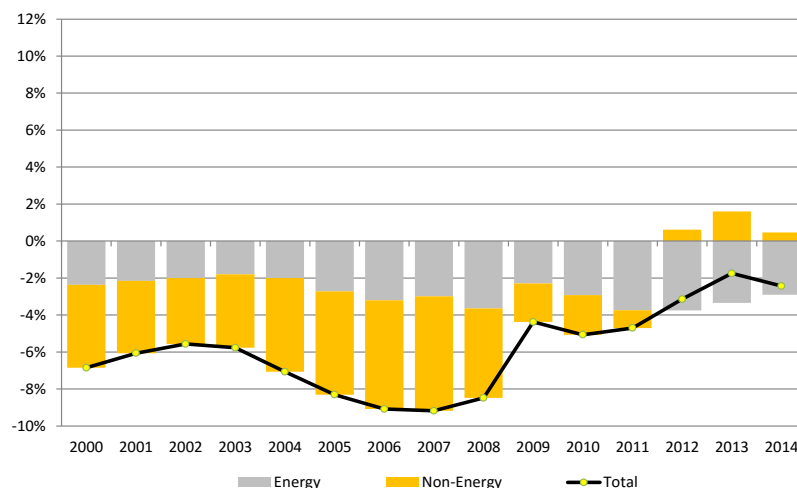
Fuente. Eurostat.

Los otros dos grandes países de la ZE, Francia e Italia, muestran una tendencia al empeoramiento continuo de la balanza comercial entre 2000 y 2010. Desde el 2010, Italia se está recuperando claramente mientras que Francia parece haberse estabilizado en torno a un déficit del 2% del PIB.

Un análisis más detallado del comercio de bienes permite distinguir dos componentes: el comercio de productos energéticos (combustibles, aceites y productos relacionados) y el comercio de productos no energéticos. Las cinco mayores economías de la ZE tienen un déficit en productos de energía de aproximadamente el 3% del PIB, con la excepción de Holanda, donde este déficit es cerca de la mitad, lo cual sugiere que este país realiza un mejor aprovechamiento de los recursos energéticos. Este es un componente muy específico que refleja la dependencia y la eficiencia en el uso del petróleo y otras fuentes de energía. Se plantea aquí el debate sobre el modelo energético y, más en general, sobre el patrón de sostenibilidad y las políticas necesarias que debe soportar el modelo de crecimiento de una economía. Consideramos que se trata de un asunto clave, sobre el que volveremos más adelante en la sección 4.3.1.

Ahora bien, dejando por el momento a un lado este componente, el núcleo del comercio de mercancías está representado por el saldo de productos no energéticos. Este saldo ha sido negativo para España hasta 2011, mejoró significativamente en 2013, acercándose a un superávit del 2% del PIB, pero empeoró en 2014 dando como resultado un superávit de 0,5% del PIB (Figura 14).

Figura 14. Exportaciones netas por tipo de producto de España, % del PIB



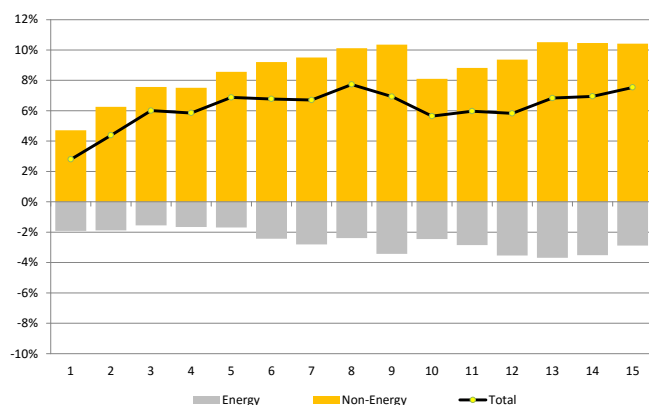
Fuente. Eurostat. Nota. Los productos energéticos corresponden al código SITC06 de la clasificación de productos SIT.

Este pequeño excedente de España en el saldo comercial no energético es muy inferior al de Alemania y Holanda, por encima del 10%, e incluso al de Italia, 5% (Figuras 15.A,

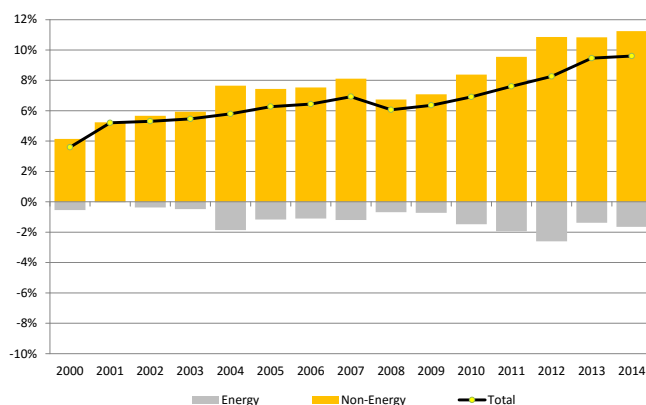
15.B, 15.D.). Probablemente, las diferencias entre estas magnitudes clave sean una medida de las tareas pendientes de la internacionalización de la economía española.

Figura 15. Exportaciones netas por tipo de producto, % del PIB

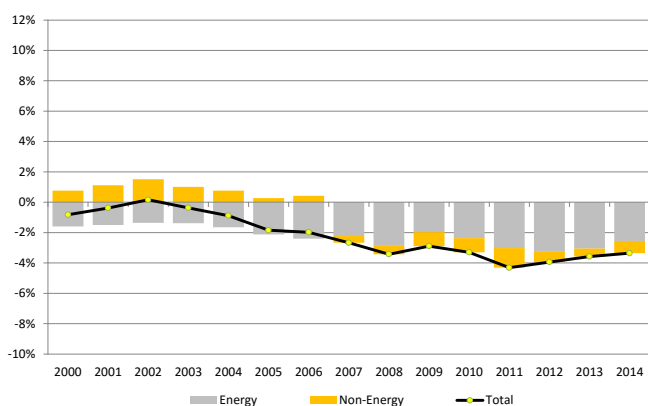
15.A. Alemania



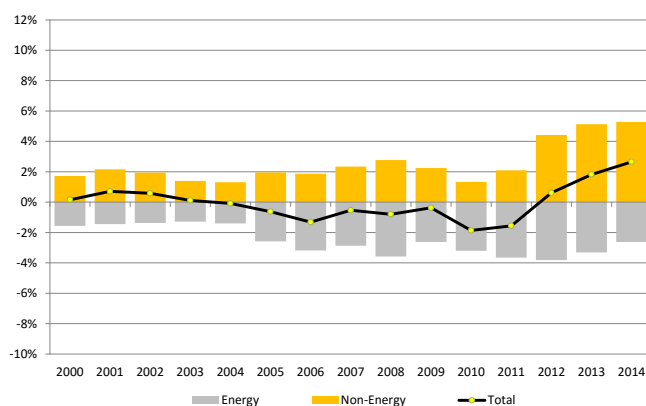
15.B Holanda



15.C Francia



15.D Italia

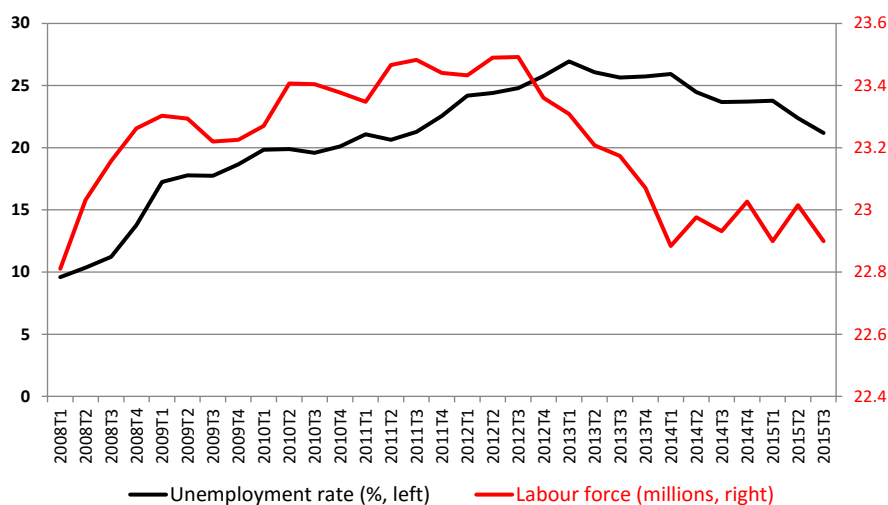


Fuente. Eurostat.

3.3. El mercado laboral

La reforma del mercado laboral español de 2012 ha sido evaluada de forma preliminar por la OCDE (OCDE, 2013), el Banco de España (Banco de España, 2013), BBVA (BBVA, 2013) y más recientemente por García Pérez y Jansen (2015). Aquí tratamos de aportar elementos complementarios para el análisis. La Figura 16 representa la población activa, en millones de personas, y la tasa de desempleo como porcentaje de la población activa con datos trimestrales.

Figura 16. Tasa de desempleo, en % de la población activa, y población activa, en millones de personas

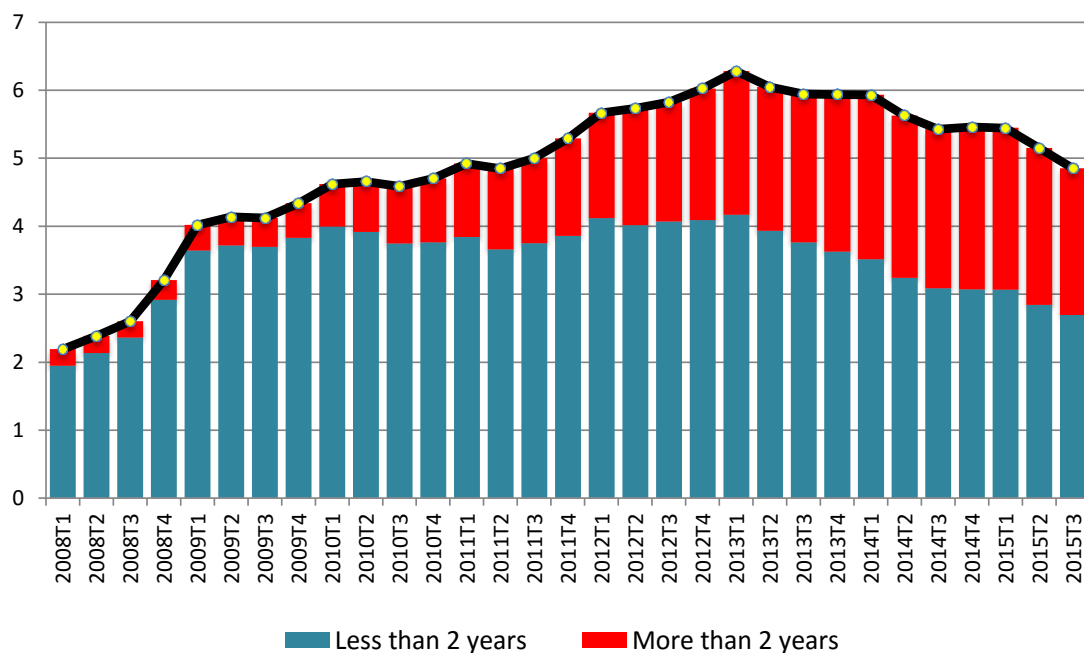


Fuente. INE y elaboración propia.

La tasa de desempleo creció de forma continua desde principios de 2008 hasta el primer trimestre de 2013, cuando alcanzó un máximo del 27%. Desde entonces, ha ido disminuyendo y en el tercer trimestre del 2015 se situaba en el 21%. La reducción de la tasa de desempleo, sin embargo, está precedida por la reducción en la población activa, que comienza a contraerse en el cuarto trimestre de 2012 y que ha tenido una tendencia a la baja desde entonces. La población activa en el tercer trimestre de 2015 se corresponde aproximadamente con la del primer trimestre en 2008 con la diferencia de que la tasa de desempleo es dos veces mayor.

El problema no es solo que la tasa de desempleo sea más alta en 2015 que en 2008, sino que para los parados es cada vez más difícil encontrar un trabajo. La Figura 17 representa el número de personas desempleadas distinguiendo por el tiempo que llevan buscando trabajo: más o menos de dos años.

Figura 17. Número de desempleados, en millones de personas, por la duración del tiempo de búsqueda de empleo

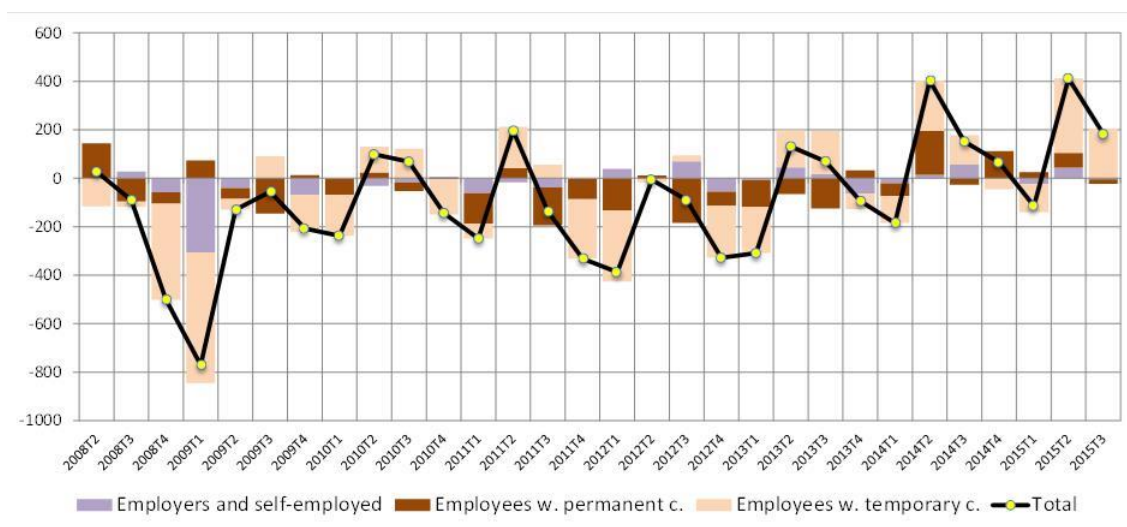


Fuente. INE y elaboración propia.

El primer mensaje que se desprende de la Figura 17 es la confirmación del aumento muy importante del número de personas sin empleo en España, que ha pasado de 2,2 millones en el primer trimestre del año 2008 a 4,8 millones en el tercer trimestre de 2015. El segundo mensaje es que dentro del colectivo de los parados, la proporción de los que están en paro durante dos o más años ha aumentado de forma muy preocupante. El paro de larga duración se incrementó desde el 11% en 2008 al 44% en el tercer trimestre de 2015. Como es bien sabido, los parados de larga duración son menos propensos a dejar el desempleo y pueden llegar a quedar desmoralizados e incluso estigmatizados a los ojos de ciertos empleadores (Jackman y Layard, 1991 y Machin y Manning, 1999).

La Figura 18 representa la variación del desempleo por tres tipos de contratos: los empresarios y autónomos; los empleados con contrato indefinido; y los empleados con contrato temporal.

Figura 18. Variación del empleo por tipo de contrato, miles de contratos



Fuente. INE y elaboración propia.

La mayoría de las pérdidas de empleo entre 2008 y 2010 correspondieron a trabajadores autónomos y empleados con contrato temporal. La destrucción de empleo se extendió a los contratos indefinidos entre 2010 y 2013, y desde 2014 se han registrado ganancias netas en las tres clases de contratos. La tabla 37 resume estas variaciones dependiendo del tipo de contrato en el período de 2008 a 2015 y durante tres sub-períodos.

Tabla 37. Variación en el desempleo. Miles de personas.

	2008-T1 2010-T3	2010-T2 2012-T3	2012-T2 2015-T3	2008-T1 2015-T3
Total	-1801.0	-1083.4	290.2	-2571.3
Autónomos y empleadores	-496.0	-24.4	61.7	-510.1
Empleados con contrato indefinido	-182.6	-672.9	-232.6	-867.5
Empleados con contrato temporal	-1122.3	-386.1	461.2	-1193.7

Fuente. INE.

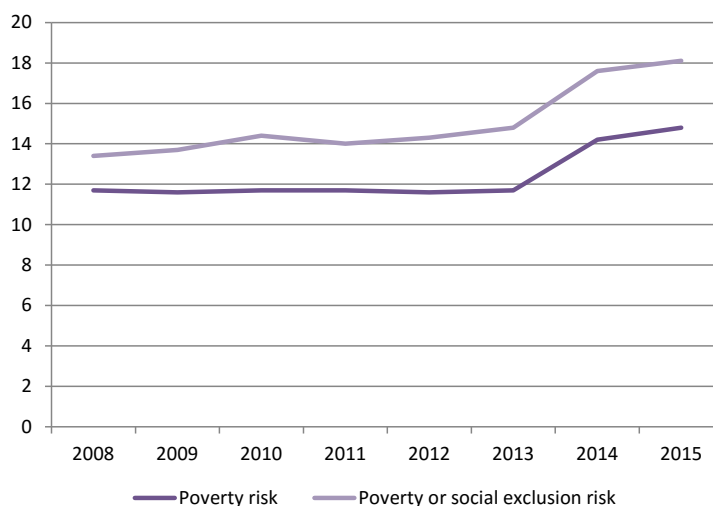
Entre el segundo trimestre de 2008 y el tercer trimestre de 2015 se ha producido una pérdida de más de 2,5 millones de puestos de trabajo (cuarta columna de la Tabla 37). Esta pérdida se concentra principalmente en los empleados con contrato temporal, seguidos de los empleados con contrato permanente y finalmente por los autónomos.

Es interesante examinar la evolución del mercado de trabajo entre el tercer trimestre de 2012 y de 2015 (tercera columna de la Tabla 37), ya que representa el período que siguió

a la reforma laboral. La Tabla 37 muestra que en este período se han producido aumentos netos de empleo (290.000 empleos). Estas ganancias netas, sin embargo, son el resultado de un patrón de sustitución: por cada dos nuevos contratos temporales que se han creado, se ha eliminado un contrato permanente. La ganancia neta total en el empleo es el resultado de añadir otros 60.000 nuevos puestos de trabajo por cuenta propia.

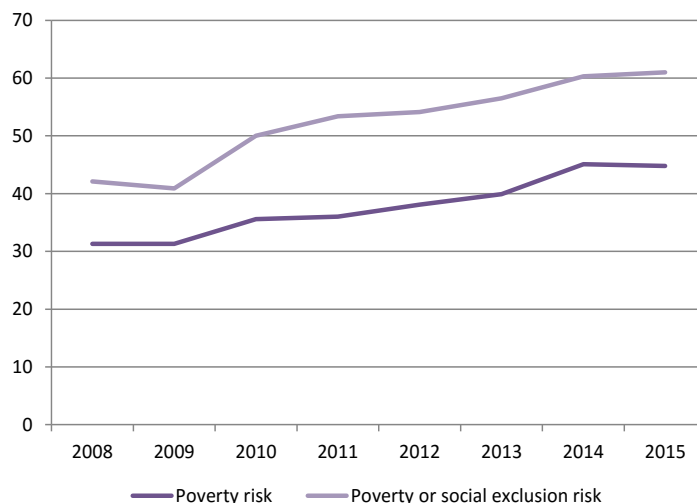
Dado que los salarios son la principal fuente de ingresos para la mayoría de los hogares, la persistencia del desempleo o subempleo en España (véase FMI 2016b para más detalles) está teniendo importantes consecuencias sociales. La Figura 19.A representa, para la población ocupada, el riesgo de pobreza (es decir, quedar por debajo del 60% de la renta mediana) y el riesgo de pobreza o exclusión social (definición AROPE de la Estrategia Europa 2020). La Figura 19.B representa las mismas series para la población en paro.

Figura 19.A Población ocupada en riesgo de pobreza y exclusión social, en % de la población ocupada total (indicador AROPE de la Estrategia UE2020). Población de 16 años o más



Fuente. INE. Nota. Para cada año, los datos se refieren al año anterior.

Figura 19.B Población en paro en riesgo de pobreza y exclusión social, en % de la población en paro total (indicador AROPE de la Estrategia UE2020). Población de 16 años o más



Fuente. INE. Nota. Para cada año, los datos se refieren al año anterior.

La prevalencia de situaciones de pobreza o exclusión social en el colectivo de las personas en desempleo ha aumentado 20 puntos porcentuales entre 2007 y 2013, pasando del 40% al 60%. Es de destacar que el riesgo de pobreza y exclusión social ha aumentado también entre la población ocupada en 2 puntos porcentuales después de permanecer estable entre 2007 y 2012. Las tasas de pobreza, en el sentido más restringido, han seguido también una tendencia ascendente para ambos grupos.

Estos hechos son muy preocupantes, ya que apuntan a un escenario a medio plazo en el que se reduce la clase media, la pobreza se extiende a niños y ancianos, mientras que los pobres son cada vez más "nuevos" pobres (ver Marí-Klose y Martínez Pérez, 2015, para un estudio detallado de la cuestión en España).

3.4. Devaluación interna

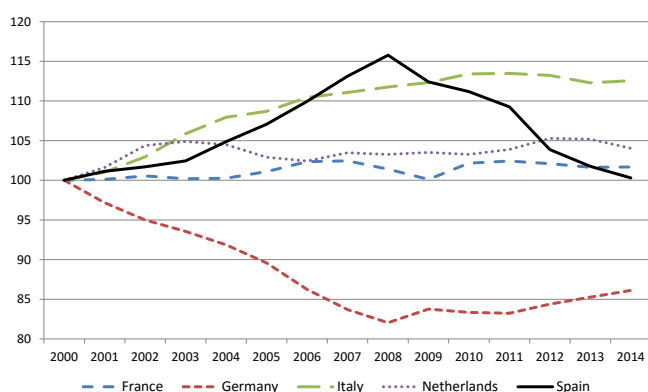
Existe en la actualidad un encendido debate acerca de los posibles efectos beneficiosos de la "devaluación interna", es decir, la reducción de salarios nominales, como una medida para restaurar la competitividad en la periferia de la ZE. El argumento teórico es que en los países donde la depreciación del tipo de cambio no es posible para impulsar las exportaciones y reducir las importaciones, como es el caso de España en relación a

los otros países de la ZE, la moderación de los salarios nominales puede ser necesaria para restaurar la competitividad. Decressin *et al.* 2015 presentan una revisión de la cuestión para varios países y, de acuerdo con las simulaciones de modelos del FMI, encuentran que el signo y el tamaño del impacto de moderación salarial dependen, en el corto plazo, de múltiples factores.

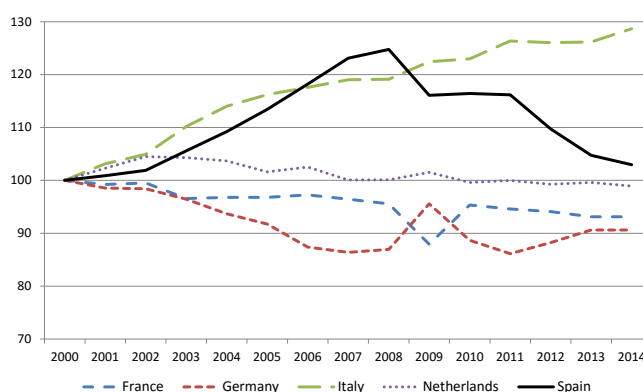
En el caso de España, la interpretación conjunta de las Figuras 20.A – 20.D permite aproximarse a la cuestión de hasta qué punto se ha producido una devaluación interna en España y aportar algún elemento para juzgar si ésta ha servido para recuperar competitividad.

Figura 20. Tipo de cambio efectivo real (TCER) con respecto a la EZ (EA19), índice 2000 = 100

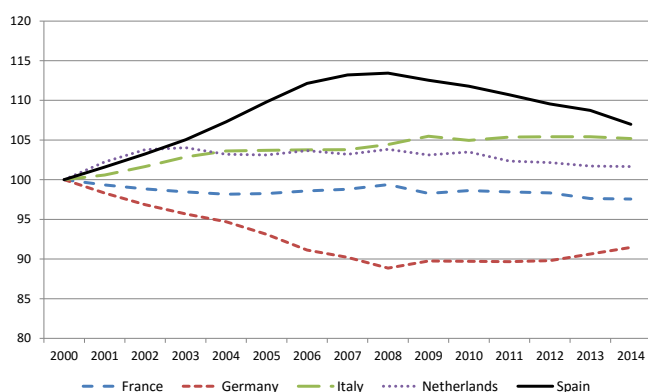
20.A CLU para el total de la economía



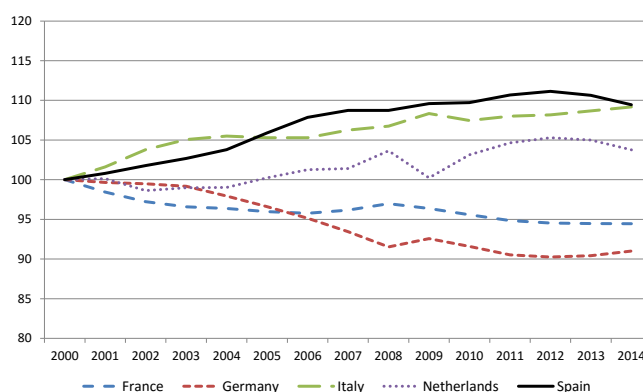
20.B. CLU para las manufacturas



20.C. Deflactor de precios del PI



20.D Deflactor precios de las exportaciones



Fuente. ECFIN, Price and cost competitiveness indicators.

Fuente. Comisión Europea (Price and Cost competitiveness indicators).

El indicador principal de competitividad-precio o competitividad-coste, el tipo de cambio efectivo real (TCER) deflactado por el coste laboral unitario (CLU), ha mejorado significativamente en España entre 2008 y 2014 (últimos datos disponibles). Las Figuras 20.A y 20.B representan este indicador, para la economía en su conjunto y para el sector manufacturero, respectivamente, en las cuatro mayores economías de la ZE en términos relativos a 2000. Como es bien sabido, un aumento del TCER de un país implica que sus productos se vuelven más caros en términos relativos a los otros países de la ZE y, por lo tanto, sufren una pérdida de competitividad.

Las condiciones de competitividad-precio/coste se deterioraron de forma significativa en España e Italia entre 2000 y 2008. En el sector manufacturero (Figura 20.B), ambos países experimentaron un 25% de pérdida de competitividad acumulada (es decir, de apreciación TCER) en este periodo debido al menor aumento de la productividad y al mayor aumento de los salarios, en términos relativos al resto de la ZE. Sin embargo, ambos países han tenido trayectorias opuestas desde entonces. Mientras que Italia ha continuado perdiendo competitividad alcanzado una apreciación récord del TCER del 30% en el año 2014, España habría recuperado prácticamente toda la pérdida de competitividad que se produjo antes de 2008, tanto en CLU para el total de la economía como para el sector manufacturero.

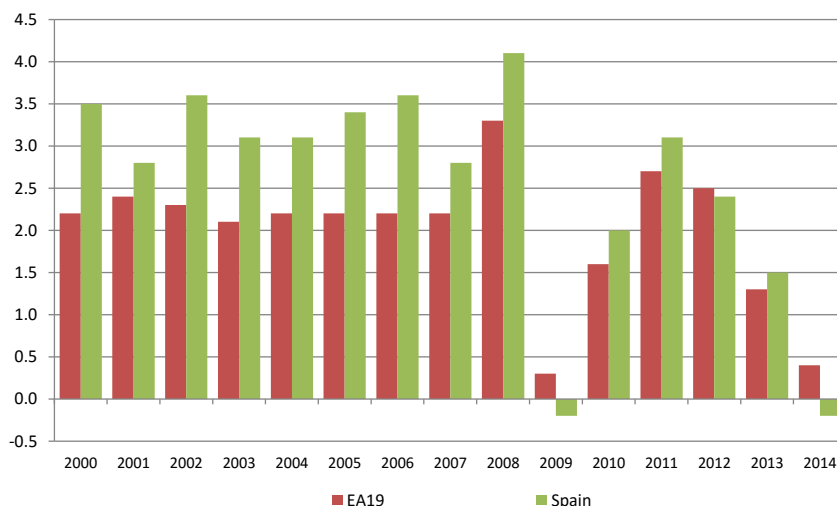
Se llega a una conclusión similar cuando se atiende al deflactor de precios del PIB (Figura 20.C). Esto sugiere que efectivamente se ha producido una devaluación interna en España, en la cual los costes laborales han crecido menos que la productividad, resultando en ganancias netas de productividad y competitividad desde el año 2008. Hay que tener en cuenta que este fenómeno es también consecuencia del importante aumento en el número de despidos desde 2008, como se ha visto anteriormente con el importante aumento de la tasa de paro. De hecho, el efecto combinado de la destrucción de empleo y de la moderación salarial habría generado una pérdida del peso de la remuneración de los salarios en el PIB de unos 40.000 millones de euros entre 2008 y 2014¹⁴.

La Figura 21 confirma que se ha producido devaluación interna, que representa la tasa de inflación anual, medida por el índice armonizado de precios al consumo (IAPC), en

¹⁴ Según datos de la Contabilidad Nacional del INE, los salarios representaban el 45,5% del PIB en 2014 mientras que este porcentaje ascendía a 49,4% en 2008.

España y en la ZE en el período 2000 - 2014. En los años previos a 2008, la inflación en España fue en promedio un punto superior a la inflación en la ZE (3,3% y 2,3%, respectivamente). Este diferencial de inflación sostenido anualmente desapareció en 2009 y en el período 2009 - 2014 los precios en España crecieron en la misma proporción que en la ZE (1,4% de media).

Figura 21. Tasa de inflación anual (IAPC)



Fuente. Eurostat.

¿Ha contribuido este proceso de contracción de los precios y salarios a recuperar "la competitividad exterior"? En otras palabras, ¿los salarios más bajos han generado productos más baratos que, a su vez, han dado lugar a un aumento de las exportaciones españolas? Esta es una cuestión compleja que no tiene respuesta sencilla, pero hay cierta evidencia de que *no* es el caso.

La Figura 20.D representa el TCER deflactado por los precios de las exportaciones en las cuatro mayores economías de la ZE y se puede interpretar como un índice super-agregado de los precios de las exportaciones. La Figura 20.D muestra un aumento sostenido de este precio relativo para el caso de las exportaciones españolas de 2000 a 2013. Comparando este comportamiento con las Figuras 20.A – 20.C, se puede llegar a la conclusión provisional de que la importante reducción en costes internos que ha tenido lugar en España entre 2008 y 2014 no se ha transmitido a los precios de los bienes y servicios que se venden en los mercados extranjeros. Los salarios en la economía española han ido disminuyendo desde el año 2008 pero el precio medio de los productos que se envían al resto del mundo no lo ha hecho. Esto es consistente con la observación

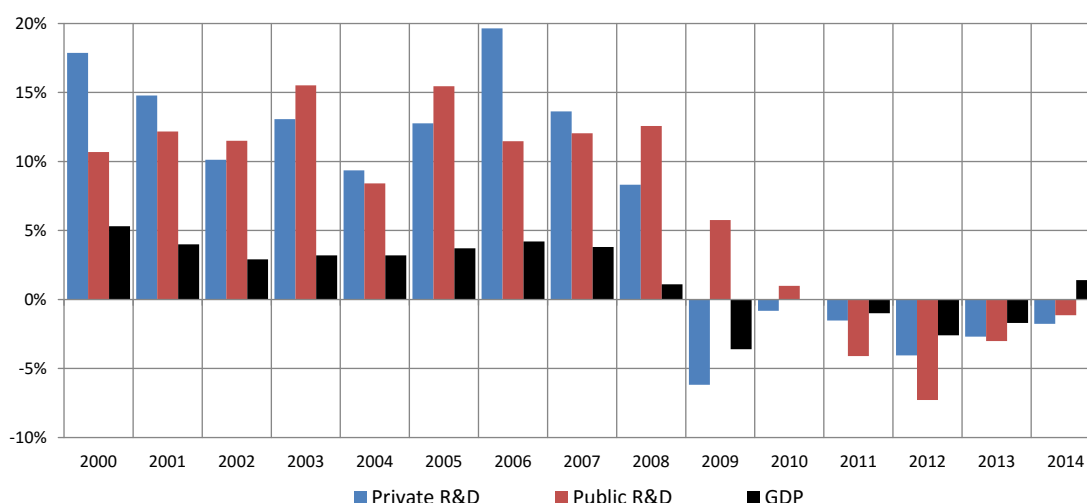
de que las empresas exportadoras tienden a pagar salarios más altos porque, entre otras razones, son más productivas (ver Schank *et al.*, 2007 para Alemania y Gayà y Groizard, 2015, para España). Para comprender mejor el fenómeno se debería también analizar el posible comportamiento diferencial de los márgenes de las empresas exportadoras, para lo cual desafortunadamente no se disponen de datos sistemáticos.

De lo anterior se deduce que las exportaciones españolas crecen por otros factores distintos a los de la competitividad-precio. Una posible explicación es que los productos españoles (y los servicios relacionados) pueden estar ofreciendo un mayor valor percibido en los mercados extranjeros mediante la aplicación de diferenciación tanto vertical como horizontal: mejor calidad del producto, diseño innovador, mayor número de variedades de producto, mejores servicios post-venta, etc.

3.5. I+D y actividad innovadora

Como es bien sabido, la crisis ha llevado a reducir las inversiones en España, tanto públicas como privadas. Este es el caso también de los gastos en I+D. El primer recorte en el gasto privado agregado en I+D en España se produjo en 2009 y el primer recorte en el gasto público en 2011. En 2014 (año con los últimos datos disponibles) ambos tipos de gastos siguieron disminuyendo, 1,1% en público y 1,8% en el sector privado. Por lo tanto, se contabilizan cuatro años consecutivos de reducciones en el gasto público en I+D y seis años en el privado (Figura 22).

Figura 22. Variación anual en el gasto en I+D, público y privado, y en el PIB

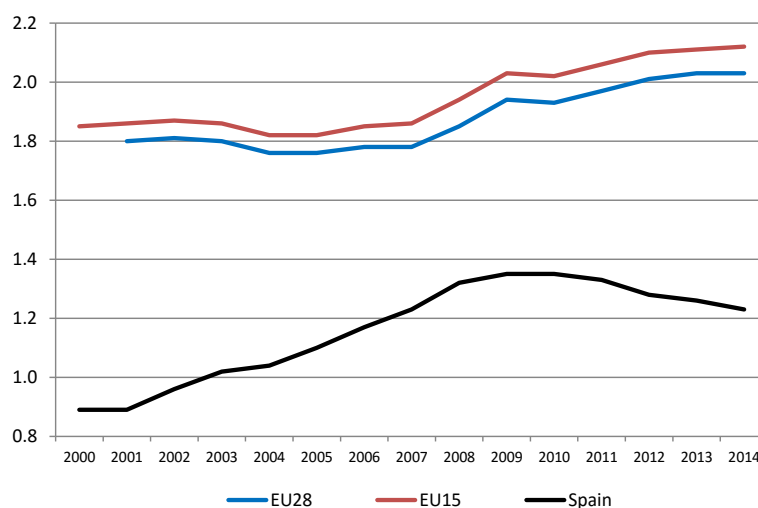


Fuente. INE.

Los recortes que han ocurrido en 2014 son especialmente preocupantes, por cuanto está bien establecido, tanto teórica como empíricamente, que la inversión en I+D -y particularmente la inversión privada- es fuertemente pro-cíclica, es decir, crece cuando crece el PIB (Barlevy, 2007; Fabricio y Tsolmon, 2014). De hecho, esto podría contribuir a explicar las caídas en I+D en los años de crisis. Pero el hecho de que el gasto en I+D se redujera en 2014, el primer año de la recuperación económica, arroja dudas sobre el papel que la I+D y la economía de conocimiento tienen en el patrón de crecimiento en España.

La medición de la inversión en I+D en términos relativos al PIB (lo que se conoce como la intensidad de I+D) permite realizar comparaciones entre países. La Figura 23 muestra la intensidad de I+D de España, la EU28 y la Zona Euro (UE-15). Mientras que España ha reducido la inversión en I+D de forma continua desde el año 2008, la EU28 y la ZE la han aumentado. Esto significa que la convergencia de España con la EU28 en intensidad de I+D se detuvo en 2008 y la brecha está aumentando desde entonces.

Figura 23. Intensidad en I+D (I+D/PIB) en España, la UE15 y la UE28

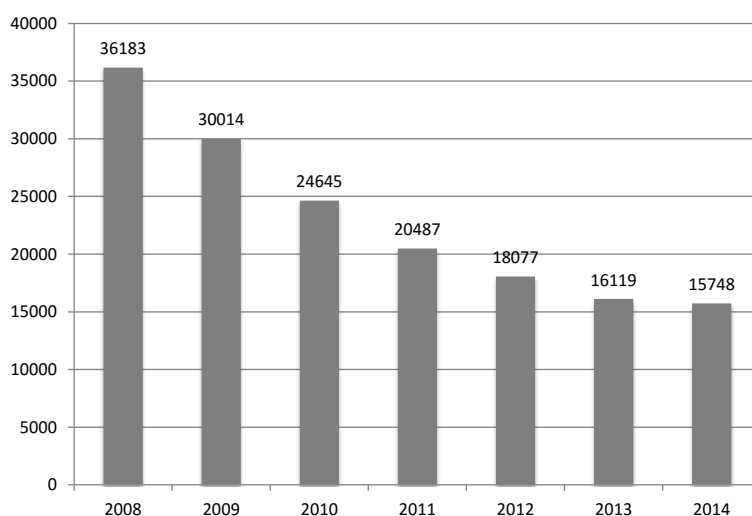


Fuente. Eurostat.

Dado que las inversiones en I+D se concentran en muy pocos sectores, principalmente manufacturas de alta tecnología (industria química, biología, automóvil y sector TIC), se podría pensar que los problemas en el sector de I+D no son muy relevantes para el conjunto de la economía.

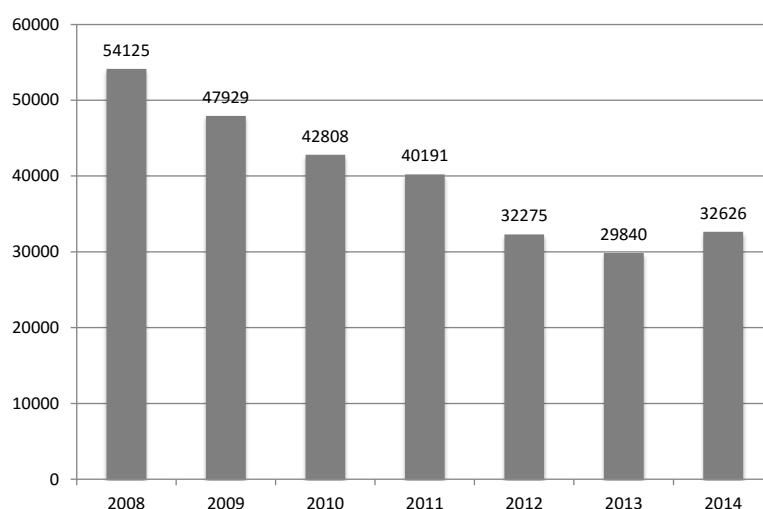
No obstante, las Figuras 24.A y 24.B representan el número de empresas españolas que realizan actividades de innovación tecnológica y no tecnológica respectivamente. Ambas series están en caída libre desde 2008, con la excepción del leve repunte en innovaciones no tecnológicas en 2014. Esta observación refuerza el temor de que la recuperación económica en España no sea intensiva en conocimiento e innovación.

Figura 24.A. Número de empresas que realizan actividades de innovación tecnológica en España



Fuente. INE.

Figura 24.B. Número de empresas que realizan actividades de innovación no tecnológica en España



Fuente. INE.

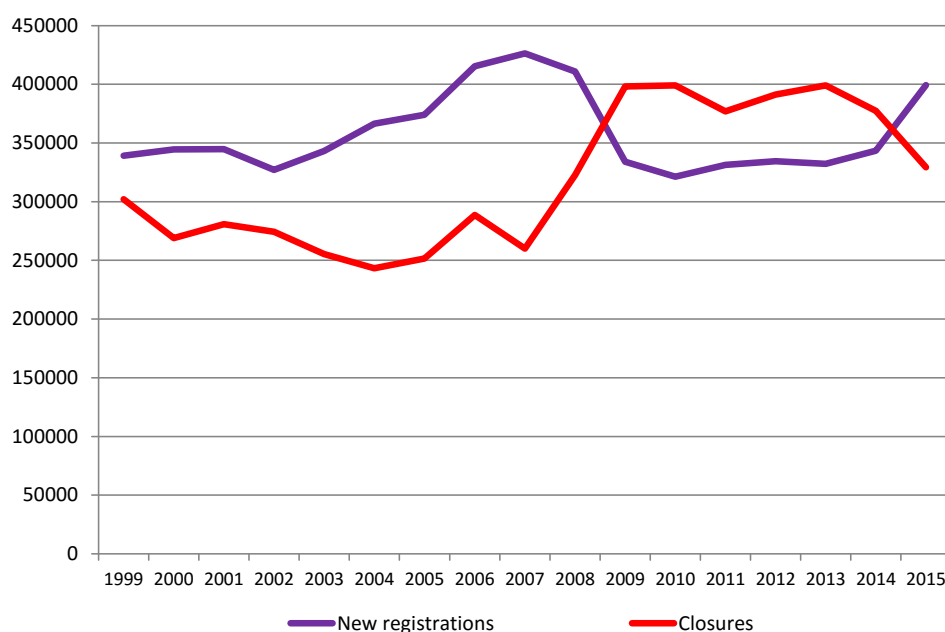
El deterioro de la situación de la innovación en España queda confirmado por medio de indicadores más globales, como el *European Innovation Scoreboard*, EIS (anteriormente

conocido como *Innovation Union Scoreboard*). El EIS recopila para cada estado miembro de la UE información de 25 indicadores individuales agrupados en 8 pilares o dimensiones: recursos humanos, sistemas de investigación, apoyo financiero a la innovación, inversiones de las empresas, emprendimiento y transferencia de conocimiento, activos intangibles, agentes, PYMES innovadoras y efectos económicos. Según la puntuación del EIS, España es un “innovador moderado”, es decir, se encuentra en la tercera y penúltima de las cuatro categorías de países. El índice innovación de España mejoró leve pero continuamente entre 2008 y 2013 pero ha sufrido caídas muy acusadas en 2014 y especialmente en 2015. El resultado es que el indicador sintético de innovación sitúa a España en un nivel relativo al promedio de la UE inferior en 2015 (70%) que en 2008 (74%).

3.6. Demografía empresarial

El año 2008 marca un punto de inflexión en la evolución reciente de la demografía empresarial en España. En el período previo al estallido de la crisis, la creación de nuevas empresas, entendidas en sentido amplio e incluyendo los autónomos así como todo tipo de formas jurídicas (sociedades anónimas, sociedades de responsabilidad limitada y otros tipos de empresa) superó sistemáticamente los cierres de empresas de forma significativa (Figura 25).

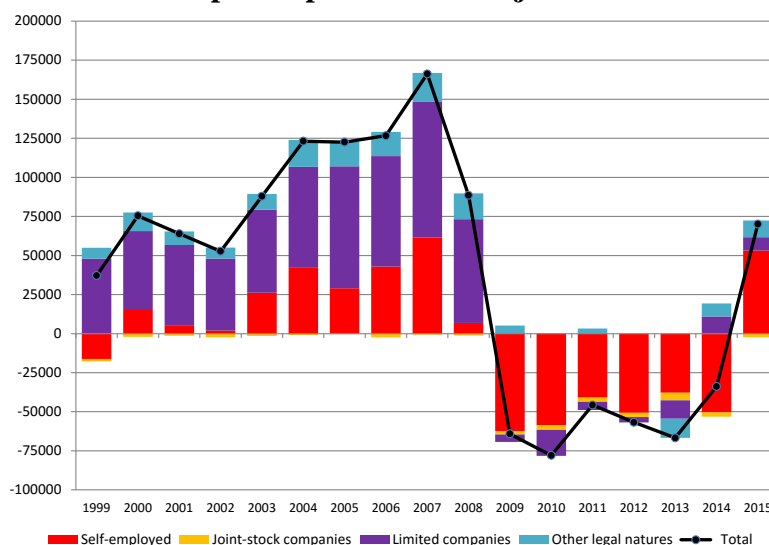
Figura 25. Altas y bajas de empresas



Fuente. INE.

Entre 1999 y 2008, se crearon en promedio de alrededor de 100.000 empresas al año en términos netos. El crecimiento fue particularmente fuerte en 2007, con la creación de más de 160.000 empresas, y en 2004 - 2006 las nuevas empresas netas alcanzaron las 120.000 al año. Cerca de la mitad de esta creación neta de tejido empresarial se produjo en los sectores de la construcción, intermediación inmobiliaria y actividades relacionadas (Instituto de la Empresa Familiar, 2013). Esta dinámica en la creación de empresas comenzó a cambiar en 2009. Desde ese año y hasta 2014 se ha producido una contracción neta promedio en el tejido empresarial de cerca de 60.000 empresas al año. El patrón cambió de nuevo en 2015, primer año en el que hubo creación neta de empresas (70.054) desde la crisis. La recuperación, sin embargo, fue atípica en términos históricos en cuanto al tipo de personalidad jurídica que dominaba esta tendencia. La Figura 26 muestra las cifras netas de creación empresas desglosadas por naturaleza jurídica. La mayor parte (75%) de los nuevos negocios creados en 2015 en términos netos eran autónomos.

Figura 26. Altas netas de empresas por naturaleza jurídica



Fuente. INE.

Este hecho representa una diferencia con respecto a la tendencia anterior a 2008, cuando las sociedades de responsabilidad limitadas eran el contingente que más contribuía a la creación de empresas. Es pronto para determinar si esta tendencia se mantiene en el tiempo y también para juzgar sus posibles implicaciones. Con estas prevenciones, no obstante, los datos observados hasta el momento sugieren que la recuperación económica podría estar sostenida, en parte, por un proceso de redefinición de las fronteras de la

empresa y de reorganización de la actividad económica mediante el cual los trabajadores autónomos reemplazan a las relaciones contractuales dentro de la empresa (sociedades anónimas, en particular).

A partir del análisis anterior de la evolución de un conjunto de indicadores, se pueden elaborar una serie de factores que, a nuestro juicio, caracterizan la recuperación económica de España y que se presentan en el Recuadro 2. Estos factores también contribuyen a situar en el lugar adecuado la contribución que las reformas estructurales “del pasado”, revisadas en la sección anterior, han tenido en dicha recuperación.

Recuadro 2. La recuperación en España: ¿ajuste o reformas?

1. El balance por cuenta corriente de España se deterioró hasta 2008 y comenzó a mejorar en 2009, antes de que se adoptara ninguna reforma estructural importante. La misma evolución se observa en los principales indicadores de competitividad precio / coste (tipos de cambio efectivo real ajustados por diversos deflatores). Es posible que la vigorosa recuperación económica del PIB en España -que, según los datos más recientes, está creciendo el doble que la ZE y cuatro veces más rápido que Francia e Italia- haya sido facilitada posteriormente por las reformas internas, el apoyo y las ayudas de la UE, el cambio en la política monetaria por parte del BCE y la caída de los precios del petróleo. Pero está fuera de duda que el origen del cambio en la trayectoria en estas variables no respondió a ninguna acción de política económica del sector público sino a los ajustes que realizó autónomamente el sector privado.

2. La economía española ha corregido algunos de sus principales desequilibrios más graves, no sólo externos sino también internos. El sector financiero está en mejores condiciones ahora que antes de la crisis y la deuda pública ha abandonado la trayectoria explosiva que inició en 2009. Los sectores de la construcción e inmobiliario han reducido significativamente su aportación al valor añadido y gran parte de la pérdida ha sido compensada por el aumento de las exportaciones. Sin embargo, el indicador básico de la internacionalización de la economía -las exportaciones netas de productos no energéticos- presentó un superávit de sólo el 0,5% del PIB español en 2014 (últimos datos disponibles). Esta cifra ha ido en aumento en los últimos años pero todavía es mucho menor que en Alemania y Holanda (ambos por encima del 10% del PIB), pero también que en Italia (5,3%). La amplitud de esta brecha entre los saldos comerciales no energéticos de España y el resto de economías de referencia es una buena medida del calibre de los retos pendientes de la internacionalización de las empresas españolas. Esta orientación excesiva al mercado doméstico también se observa en la descomposición del crecimiento del PIB entre demanda interna y externa. Tan pronto como las condiciones internas mejoran, prácticamente todo el crecimiento del PIB proviene en exclusiva de la demanda interna.

3. En el ámbito del mercado de trabajo es donde el reformismo sido más activo, y controvertido, con la reforma del mercado de trabajo de 2012 y sus posteriores desarrollos. El empleo y el desempleo parecen ser realidades bastante distintas en 2015 de lo que eran en 2008, sin que toda la diferencia sea atribuible a las reformas. En este período, la proporción de parados que llevan buscando un puesto de trabajo

durante dos años o más se ha multiplicado por cuatro, alcanzando el 44%, y el porcentaje de parados en condiciones de pobreza o riesgo de exclusión social ha pasado del 40% al 60%. Ha habido creación de empleo neto en los tres años posteriores a la reforma, pero siguiendo un patrón de sustitución por el cual por cada dos nuevos contratos temporales que se crean, desaparece un contrato permanente.

4. El número de empresas españolas que realizan innovaciones, tanto tecnológicas como no tecnológicas, está en caída libre desde el año 2008 con la excepción de las innovaciones no tecnológicas que han repuntado levemente en 2014. A ello hay que añadir el comportamiento preocupante del gasto en I+D, que encadena cuatro años de recortes en el sector público y seis en el privado y la pobre –y descendiente– posición que España ocupa en el indicador global de innovación de la UE (EIS).

5. Puede que en relación con esto, se observa una incipiente tendencia de cambios en las estrategias de las empresas, que parecen inclinarse por crecer más bien a costa de establecer relaciones con autónomos que apostando por el crecimiento orgánico de sus estructuras.

En conclusión, nuestro análisis nos lleva pensar que la recuperación en España es más el resultado de un conjunto de ajustes “automáticos”, tanto en el sector privado como en el público, que la consecuencia de ejecutar un programa predefinido de reformas estructurales para mejorar la competitividad de la economía.

Una parte de los hechos que se referencian en el Recuadro 2 no son, evidentemente, el resultado de las reformas que hayan adoptado o dejado de adoptar los últimos gobiernos. Es probable que sean la manifestación de limitaciones y problemas más profundos de la economía española, de ciertos déficits fundamentales en nuestras instituciones o incluso en nuestra sociedad (“cuellos de botella” en terminología de Rodrik (2015)) a los cuales nos referiremos a continuación.

4. Las Reformas del Futuro

4.1. Contexto

Antes de realizar propuestas de reformas estructurales, parece necesario analizar el contexto en el que cualquier propuesta de reforma se desenvolvería.

Como paso previo, se referencian en el Recuadro 3 tan solo algunos de los numerosos trabajos que han aparecido recientemente con posibles orientaciones para acometer reformas estructurales en España así como otros trabajos que analizan el periodo de gestación de la crisis o las estrategias que se adoptaron para superarla. El Recuadro 3 también incorpora referencias a una breve lista de monografías que trascienden el caso de España y se plantean cuestiones claves en torno a la recuperación y las reformas desde la perspectiva global.

Recuadro 3. Literatura sobre las reformas en España y las lecciones de la crisis global

Trabajos recientes sobre la crisis, la recuperación y las reformas estructurales en España

Desde el inicio de la crisis se ha intensificado el debate en torno a los cambios que necesita España para avanzar por una senda de progreso económico y social. Han aparecido numerosos trabajos, con perspectivas distintas, desde posiciones ideológicas diversas y también de alcances y disciplinas distintas. Algunos trabajos son propuestas articuladas de cambios o transformaciones más o menos radicales del modelo, otras son aportaciones especializadas en cuestiones específicas y algunas son miradas retrospectivas sobre los períodos más agudos de la crisis.

Sin ánimo de ser exhaustivos, se pueden mencionar las los siguientes trabajos:

1. Decálogo de Reformas para España. Xavier Vives, 2010
2. Informe sobre España. Repensar el Estado o destruirlo. Santiago Muñoz Machado, 2012
3. Qué hacer con España. César Molinas, 2013
4. VII Informe sobre exclusión y desarrollo social en España. Fundación FOESSA, 2014
5. El dilema de España. Luis Garicano, 2014
6. Crecimiento y competitividad. Ivie – Fundación BBVA. Francisco Pérez (Dir.), 2014
7. El bienestar desigual. Guillem López Casasnovas, 2015
8. En busca de la prosperidad. Javier Andrés y Rafael Doménech, 2015

9. Desigualdad de Oportunidades y Sociedad de Bienestar en España. Miguel Martín (Dir.), 2015
10. Otro modelo económico y social para España. Una propuesta progresista para salir de la Crisis. Santiago Díaz de Sarralde, Bruno Estrada. Fundación 1º de mayo, Fundación Alternativas, Fundación Francisco Largo Caballero
11. Growing Like Spain: 1995 – 2007. M. García-Santana, E. Moral-Benito, J. Pijoan-Mas, R. Ramos, Documento de Trabajo BGSE, 2016
12. ¿Beneficios para quién? Los paraísos fiscales como principal amenaza para una fiscalidad justa. Oxfam Intermón, 2016
13. Economistas, políticos y otros animales. Miguel Ángel Fernández Ordóñez, 2016
14. The Spanish financial crisis: Lessons for the European Banking Union. Miguel Otero-Iglesias, Sebastian Royo, Federico Steinberg, 2016
15. Expulsión Social y Recuperación Económica. Análisis y Perspectivas, Fundación FOESSA, 2016
16. España Estancada. Por qué somos poco eficientes. Carlos Sebastián, 2016
17. A New Course for Spain: Beyond the Crisis. William Chislett. Real Instituto Elcano
18. España 2030: Gobernar el futuro. José Moisés Martín Carretero, 2016
19. Informe sobre Sostenibilidad en España. Fundación Alternativas, 2016
20. Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas. Francisco J. Goerlich Gisbert, 2016. Fundación BBVA – Ivie
21. La Falsa Bonanza. Miguel Sebastián, 2016
22. España amenazada: De cómo evitamos el rescate y la economía recuperó el crecimiento. Luis de Guindos. 2016
23. Socialdemocracia o liberalismo. La política económica en España. Manuel Moreno y Pablo Moreno. La Catarata. 2016.

No es fácil sintetizar las ideas contenidas en trabajos tan distintos, que en algunos aspectos pueden llegar a ser incluso opuestas. Retenemos aquí simplemente la idea de que, desde posiciones tan diversas, hay coincidencia en lo inevitable de repensar en profundidad el modelo económico de España para conseguir una economía más competitiva y que genere resultados más equitativos para los ciudadanos.

Aportaciones desde el ámbito académico internacional sobre la crisis financiera global y sus lecciones

Algunas de las características de la crisis que sufre España también están presentes en EEUU o en otros países de la UE. Los trabajos siguientes analizan asuntos clave como el elevado y creciente endeudamiento tanto público como privado, la creciente desigualdad de la renta, la precarización en algunos segmentos del mercado laboral, interrogantes sobre las perspectivas de crecimiento de la productividad a largo plazo, lagunas en la gobernanza económica de la UE o la búsqueda de una regulación financiera óptima.

1. Political Credit Cycle: The Case of the Eurozone. J. Fernández-Villaverde, T. Santos, L. Garicano, Journal of Economic Perspectives, 2013
2. House of Debt. How They (and You) Caused the Great Recession, and How We Can prevent It from Happening Again. Atif Mian y Amir Sufi, 2014
3. Fragile by Design. The Political Origins of Banking Crisis and Scarce Credit.

Charles W. Calomiris, Stephen H. Haber, 2014

4. Hall of Mirrors. The Great Depression, The Great Recession, and the Uses-and-Misuses of History. Barry Eichengreen, 2015
5. Benchmarking Working Europe 2016. The European Trade Union Institute, 2016
6. Inequality. What can be done?, Anthony B. Atkinson, 2016
7. Rewriting the Rules of the American Economy. An agenda for growth and shared prosperity. Joseph E. Stiglitz, 2016

Destacamos en esta sección cuatro de los principales retos principales a los que, en nuestra opinión, se enfrenta la economía española y que deberían ser abordados necesariamente por una agenda de reformas que aspire a transformaciones de fondo:

- las políticas activas de empleo;
- la internacionalización de la economía y base empresarial española;
- la alineación de cualquier agenda de reformas con los objetivos de desarrollo sostenible;
- y finalmente las consideraciones sobre el espacio fiscal del que dispone España.

En cada uno de estos puntos, ofrecemos una visión internacional del tema para extraer conclusiones en cuanto a las mejores prácticas así como las implicaciones particularmente relevantes para España.

4.1.1. Políticas activas de empleo: ¿hacia dónde?

A partir de 1997 con la puesta en marcha de la Estrategia Europea de Empleo (*European Employment Strategy* – EES) las políticas activas de empleo pasaron a ocupar un lugar prioritario en la agenda europea. En el Consejo Europeo de 2002 las políticas activas de empleo se consolidaron bajo el lema “Políticas Activas de empleo: Más y Mejores trabajos” aunque su aplicación ha sido desigual en Europa.

Las políticas de empleo se dividen principalmente en cuatro grupos diferentes, descritos de manera breve a continuación:

- a. Formación de trabajadores. Incluye todo tipo de formación tanto para los parados como para trabajadores en activo. Puede ser formación generalista de corta duración o especializada de larga duración. El objetivo es que los trabajadores puedan incrementar sus niveles de productividad así como adaptar la

cualificación de los trabajadores a las demandas existentes por parte de las empresas. Se incluyen también programas de aprendizaje y formación dual.

- b. Incentivos para el sector privado. Incluyen principalmente medidas dedicadas a incentivar la contratación (o evitar despidos) en las empresas privadas. Un ejemplo de ello serían los subsidios a los salarios a través de la reducción de cotizaciones a la Seguridad Social.
- c. Creación de empleo directo por parte del sector público. Empleos destinados a la producción de bienes o servicios públicos. Destinados en general a personas con problemas importantes de integración en el mercado laboral.
- d. Servicios de asistencia en la búsqueda de empleo. Estos servicios facilitan la búsqueda de empleo, llevan a cabo tareas de asesoramiento a los desempleados y monitorizan las tareas de búsqueda de empleo de los receptores de subsidios de desempleo. En algunos casos tienen capacidad sancionadora si no se cumplen los requisitos de búsqueda de empleo o activación.

Primero, hay que tener en cuenta la evaluación de la eficacia en la implementación de estas políticas presenta algunas dificultades que es importante destacar para considerar su adecuación a España. La dificultad para evaluar sus ganancias sociales netas ya que estas medidas pueden comportar efectos de “peso muerto” (*“deadweight loss effect”*), es decir, que se contrate a un trabajador que se hubiera contratado igualmente independientemente del subsidio o generar efecto sustitución, de forma que los trabajadores que hayan participado en el programa, independientemente de su productividad pero contratables en mejores condiciones para la empresa, sustituyen a los que no han participado en estos programas aunque los que no han participado pudieran ser más adecuados que los primeros.

En segundo lugar, hay que destacar la dificultad de determinar el coste efectivo y pormenorizado de llevar las prácticas a cabo. Así mientras que las políticas de formación requieren de fuertes aportaciones de la administración, las políticas de asesoramiento y orientación son menos intensivas en utilización de fondos.

Tabla 38. Gasto público en políticas laborales en 2012 como % del PIB

	Servicios de empleo	Formación	Incentivos	Grupos con dificultades	Creación empleo directo	Total		Total % GDP
						Activas	Pasivas	
Bélgica	0.21%	0.15%	0.22%	0.14%	0.07%	0.78%	2.02%	2.80%
(*)	26.92%	19.23%	28.21%	17.95%	8.97%	27.86%	72.14%	
Dinamarca	0.33%	0.54%	0.39%	0.60%	0.00%	1.85%	1.66%	3.51%
(*)	17.84%	29.19%	21.08%	32.43%	0.00%	52.71%	47.29%	
Finlandia	0.15%	0.50%	0.15%	0.10%	0.09%	0.99%	1.40%	2.39%
(*)	15.15%	50.51%	15.15%	10.10%	9.09%	41.42%	58.58%	
Francia	0.25%	0.33%	0.03%	0.09%	0.13%	0.87%	1.41%	2.28%
(*)	28.74%	37.93%	3.45%	10.34%	14.94%	38.16%	61.84%	
Alemania	0.33%	0.22%	0.03%	0.03%	0.03%	0.67%	0.95%	1.62%
(*)	49.25%	32.84%	4.48%	4.48%	4.48%	41.36%	58.64%	
Irlanda	0.17%	0.40%	0.07%	1.10%	0.25%	0.90%	2.41%	3.31%
(*)	18.89%	44.44%	7.78%	1.11%	27.78%	27.19%	72.81%	
Holanda	0.28%	0.11%	0.03%	0.42%	0.05%	0.88%	1.63%	2.51%
(*)	31.82%	12.50%	3.41%	47.73%	5.68%	35.06%	64.94%	
España	0.08%	0.15%	0.21%	0.03%	0.03%	0.61%	2.99%	3.60%
(*)	13.11%	24.59%	34.43%	4.92%	4.92%	16.94%	83.06%	
Suecia	0.27%	0.10%	0.64%	0.25%	0.00%	1.28%	0.63%	1.91%
(*)	21.09%	7.81%	50.00%	19.53%	0.00%	67.02%	32.98%	

Fuente. OCDE. Solo se incluyen las principales políticas activas. (*) % sobre gasto en políticas totales de empleo

A continuación se analizan cuáles han sido las principales experiencias en algunos países con amplio bagaje en la aplicación de políticas activas de empleo.

Dinamarca

Se trata del país de la OCDE que más gasta en políticas de activación (Tabla 38). Referente en materia de flexiseguridad, que combina un mercado de trabajo flexible (bajos costes de contratación y despido) con gran protección social de los trabajadores (altos subsidios por desempleo) así como importantes políticas de activación.

En Dinamarca es obligatoria la participación en programas de activación, ya sean de formación o asesoramiento. Una vez ha terminado el periodo de formación, el trabajador debe mostrar evidencia de que ha buscado empleo activamente.

A los menores de 30 años se les debe ofrecer, y consecuentemente ellos aceptar, una política activa de empleo a partir de los tres meses tras el primer subsidio de desempleo. La formación y el asesoramiento son constantes mientras dura el cobro del subsidio. En el caso de los mayores de 30 años el período es de 12 meses después de cobrar el primer subsidio. Los trabajadores sociales son los encargados de escoger el tipo de política activa más adecuada.

La evidencia existente (Van der Berg *et al.* 2014) encuentra un impacto positivo del asesoramiento sobre las tasas de empleo. Un mayor número de reuniones entre trabajadores sociales y desempleados reduce de media un 20% el período de desempleo. Sin embargo ni los programas de formación ni los subsidios a empresas tienen un impacto positivo claro en la disminución del tiempo de desempleo (Kluve *et al.* 2007).

Suecia

Los fondos disponibles para luchar contra el desempleo se dedican en gran parte a los incentivos al empleo. En segundo lugar, a la intermediación y en tercer lugar, a ayudar gente con dificultades para encontrar empleo (Tabla 38).

Los programas de formación para desempleados sólo atraen alrededor del 8% de los fondos, cifra que ha venido reduciéndose por la falta de resultados positivos en las evaluaciones realizadas, donde se ha considerado su elevado coste. El gobierno sueco prioriza incentivos al empleo para desempleados de larga duración, que llegan hasta un 50% de los costes laborales por un período de hasta 6 meses. La evaluación de los incentivos laborales ha sido positiva en cuanto a la recolocación de desempleados de larga duración.

Holanda

En Holanda los fondos en políticas de activación se reparten mayoritariamente entre programas de inserción de colectivos con especiales dificultades y programas de intermediación. El resto se divide entre formación, incentivos al empleo y creación directa (Tabla 38).

La administración tiene la obligación de ofrecer orientación y seguimiento durante los 12 meses siguientes a la pérdida de empleo (o 6 meses en el caso de los jóvenes). Los desempleados son asignados a programas considerados adecuados a sus capacidades por parte de empresas privadas que tratan de maximizar las posibilidades de que sean empleados, por lo que son compensadas. La evaluación de estos programas es ambigua y no concluyente.

En Holanda, la prestación por desempleo conlleva buscar empleo activamente, y en caso de no cumplirse, puede llevar incluso a la suspensión de la prestación. Esta obligación ha

tenido efectos importantes en la reducción del período medio de desempleo según diferentes estudios.

Finlandia

Finlandia emplea sus recursos para disminuir el desempleo principalmente en programas de formación (Tabla 38). Históricamente las oficinas de empleo habían mostrado poca efectividad en cuanto a tasas de activación de los desempleados (Duell *et al.* 2009) por la falta de coordinación entre oficinas de gestión local y un sistema financiado por el gobierno nacional.

A partir del 2006 las municipalidades aceptaron pagar la mitad del coste de los beneficios a parados de larga duración. Ello hizo que pusieran un mayor esfuerzo en aquellas políticas activas a su disposición, escogiendo las políticas más efectivas y de menor coste. Paralelamente se aplicaron medidas para intensificar la condicionalidad de la recepción de beneficios.

Francia

La partida más importante es formación a parados (especialmente para jóvenes por la importancia que se le otorga al desempleo juvenil). En Francia igual que en los contratos de prácticas Alemania son considerados muy importantes. La duración de los contratos de aprendizaje varía en función de la cualificación de los parados entre 6 y 24 meses.

En segundo lugar, los fondos contra el desempleo se destinan a la intermediación donde los desempleados reciben orientación personalizada. Finalmente y a mayor distancia, al empleo directo e incentivos a la contratación, que han perdido peso en el tiempo en favor de programas de formación y orientación (Tabla 38).

A pesar de la limitada evidencia, los estudios disponibles encuentran que la probabilidad de obtener un contrato indefinido para desempleados que han seguido un programa de activación aumenta un 38%.

Irlanda

La legislación establece que los desempleados que reciben un subsidio de desempleo deben buscar activamente trabajo y que esta búsqueda debe ser monitorizada por las

administraciones. Sin embargo, históricamente no ha sido una práctica habitual de las administraciones. Con la crisis de 2008 se centralizaron y modernizaron las oficinas de atención bajo las oficinas Intreo. Adicionalmente los subsidios de desempleo fueron reducidos de manera drástica para cumplir con los objetivos de la *troika*.

Las oficinas de Intreo establecieron convenios de colaboración con empresas de contratación privadas siguiendo programas en práctica en el Reino Unido y Australia. Sin embargo aparecieron dudas sobre la adecuación de los programas dirigidos a desempleados de larga duración (*JobPath Program*). Los estudios realizados (Lowe, 2014) encontraron dificultades en la búsqueda de complementariedades entre la gestión de las agencias públicas y privadas.

Conclusión

Las políticas activas de empleo que muestran resultados más efectivos en el corto plazo son las que orientan a los desempleados así como las que exigen condicionalidad en la percepción de subsidios a la búsqueda activa de empleo. En el medio plazo, las políticas más efectivas son las políticas de incentivos y las de formación.

Si se considera el impacto global, y no el temporal, las políticas que tienen más impacto son aquellas dirigidas a mujeres y parados de larga duración, en el último caso a través de políticas de formación.

Así, a partir de los resultados del estudio de Card *et al.* (2012), se podrían obtener las siguientes conclusiones:

- Son necesarias políticas de orientación y condicionalidad, con resultados en el corto plazo; además políticas de formación con impactos mayores en el medio plazo
- Aplicación de programas de formación y bonificaciones con el objetivo de reducir el paro de larga duración
- Las políticas activas tienen mayores impactos en períodos de crisis, marcados por bajas tasas de crecimiento y niveles altos de desempleo

En cuanto a las conclusiones para cada una de las políticas:

- a. Orientación: es el tipo de política más eficaz y menos intensiva en recursos, tanto para jóvenes con poca experiencia, como para trabajadores con poca cualificación ayudando significativamente a orientar su formación.
- b. Formación a parados: La evaluación realizada sugiere que los cursos generalistas tienen poco impacto sobre la mejora de la empleabilidad de los parados. Los cursos más específicos y de más larga duración incrementan las posibilidades de encontrar empleo. La formación dual se ha demostrado también muy relevante así como la potenciación de la formación profesional. Los cursos formativos se deben asignar de una manera competitiva y evaluar sus resultados.
- c. Subvención directa al empleo privado. Ha sido la política más utilizada. Estos programas pueden conllevar efectos de pérdida o “sustitución”. El objetivo de estas políticas debería ser crear empleo adicional y no el simple ahorro de costes a las empresas.
- d. Creación directa empleo público: existe evidencia de que son las que menor impacto tienen.

4.1.2. La internacionalización de la economía española y la base empresarial que debe apoyarla

La plena recuperación de la economía española, por medio de un crecimiento más sostenible que minimice el riesgo de futuras crisis y de pérdidas masivas de empleo, requiere de una mayor apertura hacia los mercados exteriores.

Se debe equilibrar el peso de los distintos sectores, reduciendo el de los sectores no comerciables y apostar en cambio por vender más al exterior, tanto bienes como servicios. Esta es la receta que han seguido los países de nuestro entorno que se han recuperado antes de la crisis y que pueden ofrecer a sus ciudadanos mejores expectativas de progreso económico y social. ¿Hay indicios de que la economía española se esté reorientando hacia la demanda exterior después de la crisis?

El papel fundamental en este proceso de apertura al exterior le corresponde, naturalmente, a las empresas. ¿Cuál es la demografía empresarial de la internacionalización de la economía española? Los trabajos de Xifré (2014 y 2015) y Myro (2016) aportan algunas claves del proceso.

Para empezar, como muestra la Figura 10 la salida de la recuperación se está fundamentando en el crecimiento de la demanda interna. La demanda exterior tiene, en términos de aportación al crecimiento del PIB, un impacto prácticamente neutro desde principios de 2014.

Además, hoy sabemos que dos empresas pequeñas de dos países distintos se pueden parecer mucho más entre sí que dos empresas de un mismo país pero de tamaños distintos. Por ello, es importante conocer la estructura empresarial que soporta la internacionalización de la economía española. La Tabla 39 ofrece información sobre el grado de concentración de las empresas españolas exportadoras.

Tabla 39. Concentración de las exportaciones españolas según volumen de exportación de la empresa

Volumen de exportación de la empresa	Número de empresas	% sobre número total de empresas	% sobre exportaciones totales
Más 250 M. €	95	0.1%	9.7%
Entre 50 y 250 M. €	449	0.3%	18.8%
Entre 5 y 50 M. €	153	2.8%	24.9%
Total: más de 5 M. €	4697	3.2%	83.4%

Fuente. ICEX.

En la cima de la pirámide exportadora española se encuentran 95 empresas que exportan más de 250 millones de euros al año. Este grupo de empresas representa sólo el 0,1% del censo empresarial exportador pero genera el 10% de las exportaciones totales de España. Si se cuentan a todas las empresas con exportaciones superiores a los 5 millones de euros, éstas no llegan a los 5.000 operadores pero son las responsables de más del 80% de las exportaciones totales.

Estos datos llevan a pensar que la base empresarial exportadora española, es decir las empresas exportadoras pequeñas e infrecuentes, presenta un margen de crecimiento y mejora muy importante. Por ello parece pertinente aplicar medidas específicas para apoyarla. Siguiendo lo expuesto por Xifré (2014), que analiza diversas experiencias internacionales de apoyo a la base de la pirámide empresarial exportadora, se pueden

identificar las siguientes mejores prácticas internacionales para facilitar el desarrollo de las empresas exportadoras de reducida dimensión.

1. El apoyo individualizado a las empresas es el medio más efectivo para promover la internacionalización. Cada empresa es un mundo; una parte de los programas de apoyo pueden ser horizontales y generalistas, pero para obtener resultados hacen falta horas de un especialista dedicado a cada empresa.
2. Es conveniente que las empresas trabajen en red y creen alianzas. De esta forma los productos y/o servicios que ofrecen las empresas se complementan entre sí y pueden ofrecer al cliente o mercado de destino un producto y experiencia de servicio de mayor valor añadido.
3. Existe un vínculo fuerte entre internacionalización e innovación, y más genéricamente, competitividad. Por ello, es preferible abordar el proceso de internacionalización de una empresa como parte de una estrategia de mayor calado que busque mejorar la competitividad del negocio. En el plano institucional, esto puede implicar la conveniencia de integrar en un único organismo público de promoción económica las políticas destinadas a la internacionalización, la innovación y ciertas actividades de formación especializada.
4. Aprovechar al máximo el potencial de las TIC y nuevas tecnologías para estimular la internacionalización. Las TIC pueden jugar dos papeles importantes en la dinamización de este proceso: facilitan la creación de redes de comunicación así como las funciones de prospección de mercado, información y contactos con socios extranjeros. Además está establecido que este tipo de tecnologías ofrece una de las mejores relaciones efectividad/coste.

4.1.3 Los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)

Las reformas económicas futuras en España deberán considerar también los compromisos adoptados por el gobierno de España con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, y la firma de los Acuerdos de París-¹⁵

¹⁵ Pendiente de ratificación.

Este acuerdo promueve la lucha contra el cambio climático a través de una economía baja en emisiones de gases de efecto invernadero y, más en general, apuesta por un modelo de crecimiento que sea sostenible en todas las dimensiones.

La Agenda 2030 fue adoptada por la Asamblea General de las NNUU en septiembre del 2015 con el objetivo de reducir la pobreza, tratar el cambio climático, ampliar la educación y reducir los niveles de desigualdad en el mundo para el año 2030. La Agenda, que sustituye a los Objetivos de Desarrollo del Milenio, está formada por 17 objetivos y 169 metas. La gran novedad es el tratamiento de las diferentes problemáticas desde una perspectiva integrada. De especial relevancia es el hecho de asociar pobreza y temas ambientales, y por tanto la necesidad de tratar ambos retos de forma integrada.

En esta sección, y por limitaciones de espacio, centraremos la atención en dos objetivos que nos parecen especialmente relevantes para el caso de España: el objetivo número cinco, igualdad de género, y el objetivo número siete, energía asequible y no contaminante.

El primero tiene nueve metas y tiene por objetivo lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Las metas establecen una serie de objetivos que garanticen la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en acceso al trabajo, educación y sanidad así como la eliminación de todas las formas de violencia sobre las mujeres. A día de hoy está ampliamente aceptado que el empoderamiento de las mujeres es crucial para conseguir un crecimiento y un desarrollo sostenible en el mundo.

Como muestra, según un estudio reciente de Mc Kinsey Global Institute (MGI)¹⁶ el PIB mundial podría añadir hasta 12 billones de dólares hasta el 2025 si todos los países mejoraran sus condiciones de igualdad de género hasta equipararlos con los mejores países de su región en ese ámbito.

En el caso de España, según el *Global Gender Gap Report 2015* del *World Economic Forum*, que evalúa la igualdad de género, el país ocupa el lugar número 29 de un total de 142 países en el ranking global. Destaca positivamente el lugar número 10 en cuanto a

¹⁶ MGI (2016). The Power of Parity: How advancing women's equality can add \$12 trillion to global growth

número de parlamentarias y negativamente el lugar número 117 donde se mide la diferencia salarial para un mismo trabajo.

El objetivo número siete persigue garantizar el acceso a una energía asequible, segura, sostenible y moderna para todos. Las cinco metas apuestan por incrementar el porcentaje de energía renovable en el conjunto de fuentes de energía y la mejora de la eficiencia energética.

De forma paralela a la Agenda 2030, la Cumbre de París aprobó¹⁷ en diciembre del 2015 un acuerdo contra el cambio climático cuyo objetivo es evitar el crecimiento de la temperatura del planeta a largo plazo por encima de los dos grados centígrados. Para conseguir estos objetivos los países deberán llevar a cabo rápidos recortes en las emisiones de gases de efecto invernadero que deben pasar por un mayor uso de energías renovables y la reducción del uso de fuentes de energía basadas en el carbono.

Sin embargo el hecho de que los acuerdos no sean vinculantes y dependan de la movilización de recursos a nivel nacional, hace pesar que la consecución de los objetivos marcados dependerá en gran medida de la evolución de la coyuntura doméstica en términos económicos y políticos, así como de la sensibilidad de los gobiernos nacionales a los mismos. En el caso particular de los ODS, el principal reto al que se enfrentarán será encontrar un lugar prioritario en una agenda internacional dominada por la crisis de los refugiados en la Unión Europea, los debates sobre la inmigración, los problemas geopolíticos crecientes en Oriente Medio, el incierto futuro de las economías china, rusa y brasileña y la caída de los precios de la materias primas, incluyendo el petróleo.

4.1.4 El espacio fiscal: origen del concepto y la situación en España

Como apunta Marcel (2012), la noción de “espacio fiscal” surgió inicialmente para aplicarse a los países emergentes asiáticos a principios de los años 2000 después de la crisis financiera que sufrieron. En diversos de estos países había que conjugar dos prioridades: asegurar que disponían de una financiación pública estable y suficiente para realizar inversiones en infraestructuras y, al mismo tiempo, abordar procesos de consolidación fiscal de mayor o menor intensidad. Para generar “espacio fiscal” en este

¹⁷ La fecha límite para su firma es abril del 2017, ratificación pendiente de la firma de 55 países que sumen como mínimo el 55% de las emisiones.

contexto, se consideró la posibilidad de excluir ciertos tipos de inversión productiva en la contabilización de los objetivos fiscales. En esa época, según la definición del FMI, el espacio fiscal era “el espacio o margen en el presupuesto de un gobierno que le permite proveer recursos para un objetivo deseable sin poner en peligro la sostenibilidad de su posición fiscal o la estabilidad de la economía” (Heller, 2005). Sobre esta base, las recomendaciones en política económica se centraban en realizar reformas en los sistemas impositivos locales para hacerlos más eficientes. En la práctica, como recuerda Marcel (2012), estos países consiguieron aumentar su espacio fiscal debido, en términos generales, a su considerable crecimiento económico y, en algunos casos particulares, al aumento en los precios de las materias primas que exportaban.

La prolongada crisis global iniciada en 2008 y sus derivadas fiscales han conllevado que el concepto de espacio fiscal se aplique de forma creciente a economías avanzadas en las que la deuda pública ha crecido con rapidez en los últimos años. A esta situación se le une además, en el caso específico de la ZE, el debate sobre cuál es el ritmo óptimo de consolidación fiscal principalmente en los países periféricos. En este contexto, se han producido nuevas aportaciones sobre el concepto y la metodología para calcular el espacio fiscal, destacando los trabajos de Ostry *et al.* 2010 y Ostry *et al.* 2015.

El punto central de esta literatura es investigar cuál es nivel óptimo de deuda a la que una economía debería convergir después de una etapa de crisis como la que se ha vivido. Como señalan Ostry *et al.* 2015, y partiendo de la base de que es necesario reducir los déficits públicos excesivos por múltiples razones (para mantener márgenes de seguridad ante imprevistos del futuro, para no detraer excesivos recursos productivos para el pago de la deuda, para encontrar un equilibrio intergeneracional adecuado, etc.) está claro que hay que distinguir entre países según el nivel de tensión fiscal que experimentan.

En algunos casos, la deuda pública ha iniciado una trayectoria explosiva que debe ser revertida. Esto no excluye que se deba abordar de forma pragmática la viabilidad global de la situación e incluso considerar la reestructuración de la deuda, cuando ello sea la única salida creíble. En cambio, si un país no tiene un nivel de deuda excesivo, y teniendo en cuenta que los tipos de interés son en la actualidad extraordinariamente bajos, pueden considerarse estrategias fiscales alternativas, basadas en tolerar ciertos

niveles de deuda pública cuando la actividad es todavía baja, para posteriormente reducirla de forma “orgánica” cuando se recupere el crecimiento.

Estas consideraciones están relacionadas con los debates actuales en España sobre la política fiscal posible y deseable. ¿Qué se puede decir sobre el espacio fiscal que tiene el país? La respuesta depende en gran medida de lo que se considere como el límite máximo de la deuda para nuestro país. Aunque las metodologías para aproximar esta magnitud difieren ligeramente entre sí, los resultados prácticos de aplicar algunas de esas metodologías al caso español apuntan en una misma dirección: el espacio fiscal en España es uno de los menores en las economías avanzadas y se ha reducido con rapidez. Los trabajos de Ostry *et al.* 2010 y de Ostry *et al.* 2015 se basan en determinar el “límite de la deuda” como aquel umbral que es consistente con la historia reciente de los ajustes que ha realizado un país. Así, se llegaría a dicho límite cuando fueran necesarios esfuerzos de ajuste excesivos en comparación con los que ese país ha realizado anteriormente. Sobre esta base, y estudiando los países de la OCDE, Ostry *et al.* 2015 llegan a la conclusión de que España es el séptimo país de la OCDE que tiene un menor espacio fiscal, es decir, que está más cerca de su límite de deuda. Hay que tener en cuenta que de los seis países que tienen un nivel mayor de tensión en las finanzas públicas que España, cuatro de ellos (Chile, Grecia, Italia y Japón) ya han sobrepasado su límite de deuda. Una conclusión parecida se obtiene del trabajo de Nerlich y Reuter (2015) para los países de la UE. Utilizando una metodología distinta para aproximar el espacio fiscal, este trabajo proporciona la perspectiva temporal del cambio en el espacio fiscal. Sus resultados apuntan a que España es uno de los países donde éste se ha reducido más en los últimos años.

Poniendo el foco ahora en la coyuntura más reciente sobre las finanzas públicas en España, Cuenca (2016) alerta de que la situación de las cuentas públicas debe corregirse sin demora. En su opinión, el “nivel alcanzado por la deuda pública, así como el hecho de que todavía siga existiendo déficit primario y ahorro negativo convierten en muy vulnerables los servicios públicos y las prestaciones sociales frente a futuras tensiones en los mercados financieros internacionales”. Desde nuestro análisis (ver la Figura 4 que muestra la presión fiscal sobre el PIB) compartimos esta posición y consideramos que se debe abordar con seriedad y sin populismo de ningún tipo un debate en profundidad sobre las alternativas disponibles en materia de política fiscal -incluyendo la lucha contra

el fraude y toda forma de corrupción que perjudique a la hacienda pública- para reforzar, y hacer sostenibles, los servicios públicos y las prestaciones sociales.

4.2. Principios y reformas

Llegados a este punto, proponemos una serie de reformas que consideramos factibles y con capacidad de transformación real para la economía española. Estas propuestas son nuestra síntesis de los diversos análisis que hemos realizado en el documento:

- de las reformas recientes que se han adoptado en España;
- de las principales recomendaciones de los organismos internacionales y de nuestra propia valoración crítica de las mismas;
- de los hechos estilizados que en nuestra opinión están caracterizando la recuperación de la economía española;
- del contexto en el que se desarrollará cualquier agenda de reformas;
- de las diversas contribuciones sobre las reformas en España;
- y finalmente de las experiencias de algunos países de nuestro entorno en cuestiones parecidas.

Como hemos expuesto en el inicio de este trabajo, no pretendemos elaborar un programa de acción excesivamente detallado. Nuestro objetivo es proporcionar una cierta visión de la economía española y sus problemas a partir de la cual sea fácil entablar consensos antes que prescribir otro catálogo de reformas. Tratamos de plantear propuestas relativamente abiertas y adaptables, pero factibles y con capacidad de iniciar dinámicas de cambio.

Deliberadamente omitimos recomendaciones de reformas basadas en políticas sectoriales o verticales pues, aún considerando que actuaciones de este tipo pueden ser necesarias y convenientes, nuestro enfoque es más generalista y horizontal.

Finalmente, consideramos que en términos de implementación práctica, la adopción de una agenda ambiciosa de reformas económica probablemente requiera de la creación de una unidad especializada, dotada de suficientes recursos, y en dependencia directa y exclusiva del Presidente del Gobierno de España.

Presentamos nuestras diez propuestas de reformas enmarcadas en cuatro principios o ejes de actuación más amplios:

I. Invertir más en las personas

- 1. Pacto para la educación.*
- 2. Plan de choque para recuperar el gasto público y hacer sostenible el Estado del Bienestar.*
- 3. Mejorar el diseño de Agencia Española Investigación.*

II. Ciudadanos mejor informados y un sector público más ejemplarizante y moderno.

- 4. Memoria económica obligatoria para cada medida legislativa significativa con verificación externa; sistema de seguimiento de los resultados de ministerios y consejerías.*
- 5. Compra pública condicionada a criterios laborales, de género, fiscales, y medioambientales.*
- 6. Modernización de las leyes de base de regulación del sector público, incluyendo el régimen jurídico y la ley de contratos del sector público.*

III. Recuperar la confianza en las relaciones laborales.

- 7. Nuevo modelo de políticas activas de empleo.*
- 8. Observatorio Mercado Laboral.*

IV. Mercados más competitivos y regulación más independiente.

- 9. Reforma de la CNMC centrada en la protección de los intereses de los consumidores y reforzando el servicio de inspección.*
- 10. Intensificar la internacionalización y la innovación de la economía e incrementar las exportaciones y la inversión extranjera directa.*

Propuestas

I. **Invertir más en las personas**

1. *Pacto para la educación.*

A pesar de que actualmente no parece que exista la mínima voluntad política para consensuar una reforma pactada de la educación, nos parece que actuar en este ámbito es clave. Como hemos mostrado en las secciones anteriores, España presenta

un grave problema de abandono escolar prematuro y la última reforma educativa adoptada (LOMCE) es difícil que resuelva los problemas fundamentales.

Nos parece que un punto de partida para construir consensos puede ser reconsiderar el perfil profesional de los docentes. En este sentido, diversas de las propuestas de Marina *et al.* (2015) nos parecen merecedoras de una mayor consideración de la que han tenido hasta ahora por parte de los agentes del sistema educativo.

No es esta la única forma de abordar el problema y existen otros elementos también importantes, tales como la implicación de las familias en la educación de sus hijos, los recursos del sistema, los modelos sociales de “éxito”, revisar los currículos para poner el “aprender a aprender” en el centro, etc. En cualquier caso, empezar por reformar adecuadamente la profesión docente nos parece que es, a la vez, operativo y transformador.

2. *Plan de choque para recuperar el gasto público y hacer sostenible el Estado del Bienestar.*

En nuestra opinión, los recortes que se han realizado en los presupuestos públicos destinados a sostener servicios y prestaciones fundamentales para los ciudadanos, como la sanidad, la educación y la dependencia suponen una quiebra del contrato social y minan la confianza de los ciudadanos afectados en el sistema político y económico.

Al mismo tiempo, somos de la opinión de que la primera obligación de los gestores del Estado de Bienestar es tomar las medidas oportunas para hacerlo viable y sostenible, innovando si es preciso en cuanto a formas de financiación, modalidades de prestación, etc.

En tercer lugar, como hemos mostrado en el análisis anterior, consideramos que el espacio fiscal del que goza España en estos momentos es muy pequeño y se ha reducido de forma acelerada como consecuencia de la crisis económica.

Por todo ello, partiendo de este triple condicionamiento, consideramos necesario abordar un debate profundo, sin demagogias sobre el modelo de Estado de Bienestar del que queremos dotarnos y, en consecuencia, del sistema fiscal que debe soportarlo. Nuestra posición es que debemos considerar un sistema de amplias garantías y aseguramiento para la población, con contribuciones y prestaciones posiblemente moduladas según el nivel de renta y de necesidad, y que esté abierto a la colaboración público-privada en aquellos ámbitos donde se ha demostrado que esta herramienta redunde en mejoras del servicio y puede reducir el coste del mismo.

3. *Mejorar el diseño de la Agencia Española Investigación.*

Nos parece necesario también asegurar que España realice una política de apoyo a la ciencia, la tecnología y la innovación como la que corresponde a la cuarta economía de la ZE. Lamentablemente, como hemos mostrado en las secciones anteriores, este no ha sido el caso. Mientras que la mayoría de los países de nuestro entorno han aumentado su intensidad inversora en I+D *después* de la crisis, en España se ha reducido; el número de empresas que realizan innovaciones y avances basados en el conocimiento está en caída libre desde el año 2008.

Un elemento clave para mejorar el sistema es reorientar la recientemente creada Agencia Española de Investigación para que se alinee con las mejores prácticas internacionales como la *National Science Foundation* de los Estados Unidos o el *European Research Council* de la UE. En esencia, estos modelos se caracterizan por controlar centralizadamente una buena parte de los fondos públicos destinados a investigación, asignarlos fundamentalmente en función de la excelencia del proyecto y del equipo, y actuar con una carga administrativa mínima pero asegurando al mismo tiempo calidad en la gestión y un elevado nivel de rendición de cuentas del dinero público empleado (ver Xifré y Kasperskaya 2016). Además, consideramos que esta reforma puede actuar de catalizador para mejorar y modernizar la universidad, que es otra de las prioridades para conseguir un crecimiento económico sostenible basado en el conocimiento.

II. **Ciudadanos mejor informados y un sector público más ejemplarizante y moderno**

4. *Memoria económica obligatoria para cada medida legislativa significativa con verificación externa; sistema de seguimiento de los resultados de ministerios y consejerías.*

Consideramos que la rendición de cuentas debe extenderse no sólo al ámbito de la investigación financiada por el sector público sino al ampliarse funcionamiento de la administración pública en su conjunto y a todos los niveles de gobierno (central, autonómico y local).

En nuestra opinión, dar mejor información a los ciudadanos sobre el funcionamiento de la administración pública y de los diversos servicios que presta a los ciudadanos (educación, salud, seguridad, etc.) es una de las formas más efectivas de abordar la reforma pendiente de la administración. En concreto proponemos dos medidas relacionadas.

En primer lugar, todo proyecto legislativo elaborado por cualquier órgano de gobierno que tenga un impacto económico significativo debe ir acompañado de una memoria económica detallada. Sin la memoria económica el proyecto no podría ser tomado en consideración ni votado por el pleno correspondiente (las Cortes, parlamentos autonómicos, plenos de las corporaciones locales). La memoria económica debería recibir el informe positivo de un agente externo (público o privado) al órgano de gobierno que realiza la propuesta. Para el caso de Administración General del Estado, se puede pensar en encomendar esta tarea a la AIREF.

Complementariamente, cada ministerio y consejería autonómica quedaría obligado por ley a elaborar un conjunto reducido de indicadores, medibles cuantitativamente, y debería realizar un seguimiento de las mediciones. Para evitar que se tomen estrategias por parte de las unidades públicas que mejoren los valores de los indicadores pero comprometan la calidad del servicio, se debe establecer un mecanismo de control externo de la calidad del servicio público. Para el caso de la Administración General del Estado, se puede pensar en redimensionar la Agencia de Evaluación y Calidad (AEVAL) para que cumpla con esta tarea.

5. *Compra pública condicionada a criterios laborales, de género, fiscales, y medioambientales.*

Para contratos con cualquier entidad del sector público que superen cierto importe, o cuando ese importe se supere por la suma de contratos de menor cuantía distribuidos en el tiempo, se exigirá al proveedor privado que demuestre su idoneidad para contratar con el sector público en términos laborales, de género, fiscales y medioambientales. Se tendrán en cuenta, entre otros aspectos, si la empresa tiene un historial de conflictividad laboral; si avanza adecuadamente en el cumplimiento de objetivos de género y empoderamiento de las trabajadoras; el porcentaje que los impuestos pagados a la hacienda pública española representan de la facturación de la empresa y el grado de sostenibilidad ambiental y energética de la empresa.

Consideramos que con esta medida se puede establecer ejemplaridad también en las relaciones entre entidades privadas, promover “competencia hacia arriba” en estándares en estas tres dimensiones y disuadir a las empresas a realizar “competencia hacia abajo”. En esta línea, se plantean condiciones específicas para el sector financiero, al cual se le impondrá condicionalidad en materia de impacto social

de su actividad (a lo largo de toda su cadena de suministro) para contratar con el sector público.

6. *Modernización de las leyes de base de regulación del sector público, incluyendo el régimen jurídico y la ley de contratos del sector público.*

La Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas (CORA) ha realizado una labor de revisión de las disfunciones en la administración pública y, en la medida de lo posible y dado el limitado margen de actuación en el que se movía, ha propiciado cambios normativos.

En nuestra opinión, estas modificaciones no avanzan lo suficiente en algunas líneas básicas, como pueden ser ampliar la flexibilidad laboral interna en la administración pública; revisar el régimen de compensación de los empleados públicos para hacerlo más flexible y vincularlo de forma más directa a los resultados; reformar el funcionamiento de la excedencia en los cuerpos superiores; regular el acceso a ciertos puestos directivos por convocatoria abierta, competitiva e internacional sin que se requiera la condición de funcionario de carrera para concursar; etc.

Todo ello preservando naturalmente los derechos adquiridos pero apuntando a una modernización a medio plazo de los recursos humanos y la legislación orientada a dar el mejor servicio al ciudadano, maximizar el valor de los impuestos invertidos en el sector público y ofreciendo un plan de carrera atractivo y con incentivos para aquellos que deseen dedicarse al servicio público.

Consideramos que una adecuada revisión de la normativa básica del sector público es indispensable para dinamizar los servicios públicos que atienden a empresas y ciudadanos, desde los servicios de empleo, el personal de administración tributaria, los diversos servicios de promoción económica exterior, CNMC, CNMV, Banco de España, etc.

III. Recuperar la confianza en las relaciones laborales

7. *Nuevo modelo políticas activas de empleo.*

Las reformas realizadas en esta área, que consideramos clave para el futuro de España, han sido prácticamente inexistentes hasta el momento. Por tanto, y ante la inacción gubernamental, creemos necesario adoptar medidas valientes que lleven a una profunda reforma de estas políticas, con el objetivo de modernizar y personalizar los servicios, prestando especial atención a la formación de trabajadores cuyas cualificaciones profesionales no encuentran demanda en el mercado laboral.

Las medidas a adoptar pasan por una profesionalización de las oficinas de ocupación con el objetivo de ofrecer atención personalizada a los trabajadores desempleados, tanto en la búsqueda de empleo como mediante programas de formación que se ajusten a sus habilidades. Esta mejor atención exige dotar a las oficinas de intermediación de mayores recursos económicos, tanto para la contratación de personal especializado como para la mejora de la infraestructura tecnológica que favorezca la transferencia de información entre empresas y trabajadores. Paralelamente, consideramos también importante la introducción de programas de condicionalidad a la percepción del subsidio de desempleo, que obliguen a los receptores de la prestación a buscar activamente trabajo, a hacer seguimiento de programas de formación o incluso a la aceptación de ofertas que se adapten a sus habilidades profesionales.

En cuanto a los programas de formación para desempleados, éstos deberían ser uno de los grandes instrumentos para la reducción del porcentaje de parados jóvenes y de larga duración existente en España. Dado el elevado coste de estos programas, se debe proceder a una estricta evaluación de los mismos, tanto en su calidad como en la adecuación a las necesidades del mercado laboral. La evidencia disponible y el análisis de experiencias internacionales sugieren que hay que fomentar los cursos más específicos y de mayor duración frente a los cursos generalistas de corta duración, por su mayor impacto sobre la mejora de la empleabilidad de los parados.

Finalmente, sería importante concentrar las subvenciones directas a la creación de empleo sólo en aquellos colectivos con altas dificultades para integrarse en el mercado laboral, y no ofrecerlos de manera generalizada para reducir así el peso muerto de la medida. Creemos que un cambio profundo en las políticas activas es absolutamente necesario para acabar con los elevados porcentajes de población con pocas o nulas posibilidades de reintegrarse en el mercado laboral. Queda como cuestión abierta si esta reforma de raíz del sistema es posible con el actual modelo de gobernanza (donde la administración central, la autonómica y los agentes sociales comparten responsabilidades) o hay que empezar por rediseñar un modelo nuevo.

8. *Observatorio del Mercado Laboral y refuerzo de la inspección*

En nuestra opinión, las posturas en relación a las sucesivas reformas de la normativa laboral han tenido una carga ideológica excesiva. En parte, ello se entiende por la importancia directa en la vida de los ciudadanos y, por tanto, por el interés de fuerzas políticas y agentes sociales de posicionarse al respecto. La realidad es que una buena

regulación en este ámbito es vital, tanto desde un punto de vista económico como social, ya que para la mayoría de hogares y personas la parte principal de su renta proviene de la remuneración de su trabajo.

También nos parece claro que el mercado laboral español ha sufrido numerosos cambios en los últimos tiempos, en algunos casos para revertir cambios anteriores, lo cual puede generar una situación en la que empresas, pero especialmente trabajadores, podrían no conocer debidamente la normativa laboral básica, en sus derechos y las modalidades contractuales más convenientes para sus intereses.¹⁸

Además, a partir del análisis presentado, nuestra opinión es que el problema principal del mercado laboral español es mucho más de dualidad que de rigidez *generalizada*: la parte del mercado laboral articulada mediante contratos temporales es muy “flexible” en términos relativos a otras economías comparables de la UE.

Estos tres elementos que han caracterizado la regulación laboral en España en los últimos tiempos (inconsistencia normativa y en algunos casos inaplicación de la normativa vigente; sesgo ideológico en las posiciones frente a las reformas; gran dualidad) aconsejan contar con una aportación independiente, plural en su composición en cuanto a disciplinas (economía, derecho, sociología), que realice un seguimiento multidisciplinar de las condiciones laborales, de las legales y de las reales, del impacto de las reformas que se van introduciendo y proporcione propuestas razonadas de mejora.

El Observatorio tendría carácter consultivo pero parte de su misión sería colaborar y coordinarse con la inspección de trabajo para poder conocer fielmente las condiciones reales de trabajo de la población. A su vez, se debería aumentar la dotación de recursos de la inspección de trabajo para que pueda llevar a cabo su cometido en mejores condiciones de cobertura territorial e inmediatez.

IV. Mercados más competitivos y regulación más independiente

9. *Reforma de la CNMC centrada en la protección de los intereses de los consumidores y reforzando el servicio de inspección.*

Como parte esencial para incrementar la productividad de la economía española y poder así generar puestos de trabajo mejor remunerados para los ciudadanos,

¹⁸ En el momento de finalizar este documento se ha conocido la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 14 de septiembre de 2016 (C-596/14) que declara contrario al derecho comunitario la normativa laboral española “que deniega cualquier indemnización por finalización de contrato al trabajador con contrato de interinidad, mientras que permite la concesión de tal indemnización, en particular, a los trabajadores fijos comparables. El mero hecho de que este trabajador haya prestado sus servicios en virtud de un contrato de interinidad no puede constituir una razón objetiva que permita justificar la negativa a que dicho trabajador tenga derecho a la mencionada indemnización.” Aunque es todavía pronto para valorar los efectos de dicha sentencia, es probable que fuerce al próximo gobierno a replantear de forma integral la normativa laboral.

consideramos necesario potenciar la CMNC en dos frentes fundamentales: situar la defensa de los intereses del consumidor en el centro de la misión del organismo y, en parte en relación con lo anterior, incrementar los recursos humanos y materiales destinados a la prevención, detección e inspección de conductas anticompetitivas por parte de las empresas. Adicionalmente se podría considerar realizar mejoras en la gobernanza de la institución.

La creación de la CNMC es uno de los pocos ejemplos en la UE de máxima integración entre organismos reguladores y de competencia, sólo equiparable a los casos de Holanda y Estonia. Con todo, en esos casos uno de los principales motivos que ha justificado el proceso ha sido orientar la institución claramente a la defensa de los intereses del consumidor. Entre otras medidas, también presentes en el modelo del Reino Unido, esto se manifiesta en la creación de amplios departamentos de atención al consumidor y usuario, de titularidad pública, que ofrecen información y acompañamiento útil al consumidor en caso de que tenga que reclamar a una empresa. Se echa en falta que con motivo de la fusión de organismos no se hayan adoptado medidas parecidas en España y se propone avanzar en esa dirección.

Algunos de los servicios de competencia y regulación más avanzados, en parte para poder dar cumplimiento al objetivo anterior, cuentan con amplios recursos, humanos y materiales, para realizar las investigaciones que dan lugar a expedientes a empresas por diversas prácticas anticompetitivas o de mala praxis regulatoria. Una CNMC reforzada ganaría en efectividad, y en cercanía a los ciudadanos, si pudiera liderar actuaciones de este tipo con más frecuencia de lo que sucede actualmente.

10. *Intensificar la internacionalización e innovación de la economía e incrementar las exportaciones y la inversión extranjera directa.*

Las exportaciones han tenido un papel muy importante en la salida de la crisis de España, compensando la caída de la demanda interna, pero hay indicios de que este comportamiento tiene más de coyuntural que de estructural. A pesar de los avances, y salvando todas las excepciones pertinentes de empresas que han tenido una trayectoria de internacionalización de excelencia, creemos que existe todavía un margen de mejora importante para equiparar las exportaciones españolas a los niveles de nuestros socios europeos, tanto en volumen como en calidad y valor añadido del producto exportado.

Una de las medidas que creemos que podría favorecer el incremento de las exportaciones a medio plazo sería un mejor dominio generalizado de idiomas como el

inglés o el francés (primer destino del comercio internacional español). A pesar de que pueda parecer una medida trivial, ello facilitaría las relaciones interpersonales y garantizaría que el idioma no supone un límite a las ventas en el exterior por parte de las empresas.

Adicionalmente, y como sucede en otros países, sería deseable que hubiera una mayor implicación institucional, tanto del servicio diplomático oficial como de las oficinas comerciales en el exterior, con la promoción comercial de todo tipo de empresas, más allá de las subvenciones, así como en la profesionalización de los servicios ofrecidos desde estas mismas oficinas y con un uso más intensivo de las TIC como herramienta comercial.

Por lo que sabemos de experiencias internacionales en apoyo de la PYMES o microempresas que se inician en la internacionalización, los modelos de éxito suelen combinar dos elementos: apoyo individual y personalizado a la empresa in situ (más que convocatorias de ayudas generalistas) e incentivos importantes para que las empresas trabajen en red o colaboración, ya sean pequeñas con medianas-grandes que ya tienen experiencia en el mercado internacional, o de bienes y servicios de forma que puedan ofrecer al cliente final productos de mayor valor añadido y compartan el riesgo que supone la internacionalización.

Finalmente y en cuanto a la atracción de inversión extranjera, creemos que una reducción de los tipos marginales del IRPF, más elevados que la media europea, (aunque con menor recaudación por deducciones y exenciones) facilitaría la inversión de empresas extranjeras en sectores de alto valor añadido cuyos directivos y/o investigadores pueden ser beneficiarios de estas medidas. Adicionalmente creemos importante también para la atracción de inversión una alineación del impuesto de sociedades nominal con el resto de países europeos. En función de los cambios a realizar, debería abordarse una reforma en profundidad del sistema fiscal español.

Como se ha apuntado más arriba, la internacionalización y la innovación suelen alimentarse mutuamente en las empresas. Por ello, y dado que es vital revertir la tendencia al deterioro que sufre la actividad innovadora en España, se puede estudiar la posibilidad de concentrar en un único organismo público de promoción las competencias sobre estos dos tipos de políticas económicas con el fin de obtener todas las sinergias posibles.

Conclusiones

La crisis ha dejado secuelas muy importantes en ciudadanos y empresas y consideramos que es una obligación reflexionar sobre ello y aportar elementos lo más objetivos posibles para facilitar la discusión pública. Eso es lo que ha intentado este trabajo. Primero, ofreciendo una “memoria de las reformas” del pasado. Segundo, recogiendo la evolución en los principales indicadores económicos. Tercero, examinando cómo otros países afrontan cuestiones parecidas y los principales elementos de contexto necesarios que envolverán cualquier reforma en España. Y, finalmente, proponiendo medidas abiertas, pensadas para facilitar el debate y el consenso alrededor de las posibilidades que tiene España para encontrar un modelo de crecimiento sostenible, eficiente y que genere prosperidad compartida.

Referencias

- Andrés, J. y J. Doménech (2015). En busca de la prosperidad.
- Antràs, P. (2011). El Comportamiento de las Exportaciones Españolas, Apuntes Fedea Competitividad.
- Banco de España (2013), “La Reforma Laboral de 2012: Un Primer Análisis de algunos de sus Efectos, Boletín Económico, septiembre, pp. 55-64.
- BBVA (2013), Situación España, Segundo Trimestre 2013, BBVA Research, Madrid.
- Barlevy, G. (2007). "On the Cyclicity of Research and Development.", *American Economic Review*, 97(4): 1131-1164.
- Bouis, R. and R. Duval (2011). “Raising Potential Growth after the Crisis: A Quantitative Assessment of the Potential Gain from Various Structural Reforms in the OECD Area and beyond”. OECD Economics Department Working Paper 835.
- Card, D., J. Kluve and A. Weber (2010), “Active Labour Market Policy Evaluations: a Meta-Analysis”, *Economic Journal*, 120 (November), F452-F477.
- Cuenca, A. (2016). “Spain’s public accounts: Analysing stability and sustainability”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, Vol. 5.3, 43-55.
- Decressin, J., R. Espinoza, I. Halikias, D. Leigh, P. Loungani, P. Medas, S. Mursula, M. Schindler, A. Spilimbergo, and T.T. Xu (2015). “Wage Moderation in Crises. Policy Considerations and Applications to the Euro Area”, IMF Staff Discussion Note. SDN/15/22
- De la Rica, S. (2015) Políticas Activas de Empleo: una Panorámica . FEDEA Policy papers.
- Duell, N., D. Grubb and S. Singh (2009), “Activation Policies in Finland”, OCDE.
- Eggerstsson, G., A. Ferrero, A. Raffo (2014). “Can structural reforms help Europe?”. *Journal of Monetary Economics*, 61, 2-22.
- Fabrizio, K. R. and U. Tsolmon (2014). “An Empirical Examination of the Procyclicality of R&D Investment and Innovation”, *The Review of Economics and Statistics*, Vol. 96, 662-675.
- Fedea (2009). Propuesta para la reactivación laboral en España.
- Fedea (2011). Guidelines for a comprehensive reform of the collective bargaining system in Spain.

- Fedea (2012). Diez principios fundamentales para lograr una reforma laboral eficaz y justa Enero 2012.
- Fedea (2016). El efecto de la reforma laboral de 2012 sobre la dualidad y el empleo: cambios en la contratación y el despido por tipo de contrato.
- García Montalvo, J. (2016). “The Spanish banking system: The process of cleaning up property assets”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, Vol. 5.2, 99-110.
- García Pérez, J. I. and M. Jansen (2015). Reforma Laboral de 2012: ¿Qué sabemos sobre sus efectos y qué queda por hacer?. Fedea Policy Papers 2015/04.
- García Pérez, J.I. (2016). El efecto de la Reforma Laboral de 2012 sobre la dualidad y el empleo: Cambios en la contratación y el despido por tipo de contrato. Fedea Policy Papers - 2016/06
- Gayà, P. and J. L. Groizard (2015). “Dissecting the Exporter Wage Gap along the Distribution: Evidence from Matched Employer-Employee Data”, Mimeo.
- Heller, P. (2005). Back to Basics. *Finance and Development*, Vol. 42, No. 2, FMI.
- IMF (2016a). World Economic Outlook. April 2016: Too Slow for Too Low.
- IMF (2016b). Spain. Country Report. No. 15/233.
- Instituto de la Empresa Familiar (2013). El dinamismo empresarial en España: diagnóstico de situación y propuestas. Servicio de Estudios, Documento 169.
- Jackman, R. and R. Layard (1991). “Does Long-Term Unemployment Reduce a Person's Chance of a Job? A Time-Series Test”, *Economica*, Vol. 58, No. 229, 93-106.
- Lago-Peñas, S. (2016). “Fiscal consolidation in Spain: State of play and outlook”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, Vol. 5.1, 41-48.
- Lowe, S. (2014), “JobPath: The Proposed Introduction of an Employment Programme in the Republic of Ireland”, London School of Economics and Political Science, mimeo.
- Machin, S. and A. Manning (1999). “The causes and consequences of longterm unemployment in Europe”, *Handbook of labour economics*. Elsevier.
- Marcel, M. (2013). Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession. *OECD Journal on Budgeting*, vol. 2013/.2
- Marí-Klose, P. and A. Martínez Pérez. “Empobrecimiento en tiempos de crisis: vulnerabilidad y (desprotección) social en un contexto de adversidad”, *Panorama Social*, n. 22, 11-26.
- Marina, J. A., C. Pellicer, y J. Manso (2015). Libro Blanco de Profesión Docente y su entorno escolar.

- Martin, J.P. (2014) Activation and active Labour market Policies in OCDE Countries: Stylized facts and Evidence on their Effectiveness. IZA Policy Paper No. 84.
- Martín Carretero, José Moisés (2016). España 2030: Gobernar el futuro.
- Myro, R. (2016). Algunas claves del éxito de las exportaciones españolas. *Cuadernos de Información Económica*, 252, 31-41.
- Nerlich, C., W. H. Reuter (2015). Fiscal rules, fiscal space and procyclical fiscal policy. ECB Working Papers, No. 1872.
- Ocaña, C. and A. Faibishenko (2016). “Challenges ahead for the banking industry”, *Spanish Economic and Financial Outlook*, Vol. 5.2, 53-65.
- OECD (2013). The 2012 Labour Market Reform in Spain: A preliminary assessment.
- Ostry, J. D., A. R. Ghosh, J. I. Kim y M. S. Qureshi. “Fiscal Space”. IMF Staff Position Paper SPN/10/11.
- Ostry, J. D., A. R. Ghosh, y R. Espinoza. When Should Public Debt Be Reduced?. IMF Staff Discussion Note, SDN/15/10.
- Rodrik, D. (2015). “The Mirage of Structural Reforms”, Project Syndicate.
- Schank, T., C. Schnabel, and J. Wagner (2007), “Do Exporters Really Pay Higher Wages? First Evidence from German Linked Employer-Employee data,” *Journal of International Economics*, 72, 52–74
- Sebastián, C. (2016). España estancada. Por qué somos poco eficientes.
- Trillas, F. y R. Xifré (2016) "Institutional reforms to integrate regulation and competition policy: Economic analysis, international perspectives, and the case of the CNMC in Spain", *Utilities Policy*, en prensa.
- Van den Berg, Gerard J. & Back Kjaersgaard, Lene & Rosholm, Michael, 2014. "To meet or not to meet, that is the question - short-run effects of high-frequency meetings with case workers," Working Paper Series 2014:6, IFAU - Institute for Evaluation of Labour Market and Education Policy.
- Xifré, R. (2014), La internacionalización en la base de la pirámide empresarial española: análisis y propuestas. Fundación Alternativas DT 189/2014.
- Xifré, R. (2015), La internacionalización de la economía española. *Cuadernos de Información Económica*, 249, 43-52.
- Xifré, R. y Y. Kasperskaya (2016). Gasto public en I+D+I en España: análisis y propuestas. *Papeles de Economía Española*, 147, 92 – 107.
- Xifré, R. (2016). “Spain in the Wake of Crisis: Adjustment or Reform?”, IESE Working Paper 1141-E.

Comisión Europea

- European Commission (2012a). European Commission Proposal to the Council for Specific Recommendations for Spain.
- European Commission (2012b). In-depth review for Spain.
- European Commission (2012c)). Memorandum of Understanding on Financial Sector Policy Conditionality (MoU)
- European Commission (2012d). 2012 European Competitiveness Report.
- European Commission (2013a). In-depth review for Spain 2013.
- European Commission (2013b). Country Specific Recommendations. European Commission Proposals 2013.
- European Commission (2013c). Excessive Government Deficit Reduction. European Commission Proposal 2013.
- European Commission (2013d). 2013 EU Member States' Competitiveness Report & 2013 European Competitiveness Report.
- European Commission (2013e). 2014 European Commission Annual Growth Survey.
- European Commission (2013f). EC and ECB Statement Following the Conclusion of the Fifth Review of the Financial Assistance Programme for Spain.
- European Commission (2014a). Fifth Review of the Financial Assistance Programme for the Recapitalisation of Financial Institutions in Spain.
- European Commission (2014b). Spain EC Review of Progress on Policy Measures Relevant for the Correction of Macroeconomic Imbalances.
- European Commission (2014c). Spain Post Programme Surveillance European Commission Spring 2014.
- European Commission (2014d). Country Specific Recommendations. European Commission Proposal.
- European Commission (2014e). Tax Reforms in EU Member States.
- European Commission (2014e). 2014 EU Member States' Competitiveness Report
- European Commission (2014f). Market Reforms at Work in Italy, Spain, Portugal and Greece.
- European Commission (2014g). Electricity Tariff deficit: Temporary or Permanent Problem in the EU?

- European Commission and European Central Bank (2014). Statement by the EC and the ECB following the Second Post-Programme Surveillance Mission to Spain
- European Commission (2014h). 2015 Annual Growth Survey.
- European Commission (2014i). Euro group and European Commission Opinion on the Draft Budgetary Plan of Spain 2015.
- European Commission (2014j). Spain Post Programme Surveillance European Commission Autumn 2014.
- European Commission (2015a). Country Report Spain 2015.
- European Commission (2015b). Country Specific Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Spain.
- European Commission (2015c). Spain Post Programme Surveillance European Commission Spring 2015.
- European Commission (2015d). Spain Post Programme Surveillance European Commission Autumn 2015.
- European Commission (2016a). Country Report Spain 2016.

Organización Internacional del Trabajo

- ILO (2014a). Global Employment Trends 2014: Risk of a Jobless Recovery?
- ILO (2014b). Spain Growth with Jobs. ILO studies.
- ILO (2014c). Global Wage Report 2014/2015.

Fondo Monetario Internacional

- IMF (2012a). 2012 Article IV Consultation with Spain.
- IMF (2013a). 2013 Article IV Concluding Statement.
- IMF (2013b). 2013 IMF Article IV Consultation.
- IMF (2013c). Statement on the Final Financial Sector Monitoring Mission to Spain.
- IMF (2014a). 2014 Article IV Concluding Statement.
- IMF (2014b). 2014 Article IV Consultation.
- IMF (2015a). 2015 Article IV Concluding Statement.

OCDE

- OECD (2012d). Economic Survey of Spain 2012.
- OECD (2013a). Economic Policy Reforms "Going for Growth".
- OECD (2013b). Economic Outlook May 2013.
- OECD (2013c). 2013 Pensions at a Glance – OECD.

- OECD (2013d). The 2012 Labour Market Reform in Spain: OECD preliminary assessment.
- OECD (2014a). 2014 OECD Economic Policy Reform "Going for Growth" & Economic Challenges and Policy Recommendations for the Euro Area.
- OECD (2014b). OECD Employment Outlook 2014.
- OECD (2014c). Economic Survey of Spain 2014.
- OECD (2014d). Moving Towards a More Dynamic Business Sector in Spain. OECD paper.
- OECD (2014e). Better Harnessing Talent and Knowledge to Boost Sustainable Medium-term Growth in Spain. OECD paper.
- OECD (2014f). Health Care: OECD Country Notes for Spain 2014.
- OECD (2014g). OECD Pensions Outlook 2014 (OECD)
- OECD (2015a). Economic Policy Reforms 2015. Going for Growth. Country Note – Spain.

Siglas y abreviaturas

ABE - Autoridad Bancaria Europea
AEVAL - Agencia de Evaluación y Calidad
AIReF - Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal
AROE - At risk of poverty or social exclusion
BCE – Banco Central Europeo
BOE - Boletín Oficial del Estado
CE - Comisión Europea
CCAA – Comunidades Autónomas
CORA - Comisión para la Reforma de las Administraciones Públicas
CLU – Costes Laborales Unitarios
EC- European Commission
CNMC - Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
CNMV - Comisión Nacional del Mercados de Valores
ECB – European Central Bank
EFSF – European Financial Stability Facility
EIS - European Innovation Scoreboard,
ESM - European Stability Mechanism
FEDEA - Fundación de Estudios de Economía Aplicada
FESF - Fondo Europeo de Estabilidad Financiera
FMI - Fondo Monetario Internacional
FROB - Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria
FUNCAS - Fundación de las Cajas de Ahorros
IAPC - Índice Armonizado de Precios al Consumo
ICO – Instituto de Crédito Oficial
ICEX - Instituto Español de Comercio Exterior
I+D – Investigación y Desarrollo
IED - Inversión Extranjera Directa
ILO – International Labour Organization
IMF – International Monetary Fund

INE – Instituto Nacional de Estadística
IRPF – Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas
IS - Impuesto de Sociedades
LOMCE – Ley Orgánica para la Mejora de la Calidad Educativa
NNUU – Naciones Unidas
OCDE - Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS - Objetivos de Desarrollo Sostenible
OECD - Organisation for Economic Co-operation and Development
OI - Organismos Internacionales
OIT – Organización Internacional del Trabajo
PDE - Procedimiento de Déficit Excesivo
PIB – Producto Interior Bruto
PYME – Pequeña y Mediana Empresa
SAREB - Sociedad de Gestión de Activos Procedentes de la Reestructuración Bancaria
TCER - Tipo de Cambio Efectivo Real
UE – Unión Europea
ZE – Zona Euro

Índice de figuras y tablas

Figuras

Figura 1. Tasa abandono escolar	12
Figura 2. Precio electricidad para industrias medianas 2015 (EUR /kWh)	17
Figura 3. Porcentaje de trabajadores temporales sobre total empleados	23
Figura 4. Presión fiscal como % PIB	40
Figura 5. Población en riesgo de pobreza.....	48
Figura 6. Población en riesgo de pobreza antes y después de transferencias	48
Figura 7. Crecimiento del PIB real. Crecimiento trimestral anualizado con datos ajustados por efecto calendario	63
Figura 8. Balanza por cuenta corriente, % del PIB	64
Figura 9. Inversión (formación bruta de capital) en construcción y exportaciones netas, % del PIB	64
Figura 10. Crecimiento del PIB a precios de mercado según fuente de crecimiento: demanda doméstica o externa. Variaciones interanuales, y datos ajustados estacionalmente	65
Figura 11.A. Exportaciones de bienes y servicios. Índice 2000 = 100	66
Figura 11.B Exportaciones de bienes. Índice 2000 = 100	67
Figura 12. Exportaciones netas de bienes y servicios de España, % del PIB	67
Figura 13. Exportaciones netas de bienes y servicios, % del PIB	68
Figura 14. Exportaciones netas por tipo de producto de España, % del PIB	69
Figura 15. Exportaciones netas por tipo de producto, % del PIB	70
Figura 16. Tasa de desempleo, en % de la población activa, y población activa, en millones de personas	71
Figura 17. Número de desempleados, en millones de personas, por la duración del tiempo de búsqueda de empleo	72
Figura 18. Variación del empleo por tipo de contrato, miles de contratos	73
Figura 19.A Población ocupada en riesgo de pobreza y exclusión social, en % de la población ocupada total (indicador AROPE de la Estrategia UE2020). Población de 16 años o más	74

Figura 19.B Población en paro en riesgo de pobreza y exclusión social, en % de la población en paro total (indicador AROPE de la Estrategia UE2020). Población de 16 años o más	75
Figura 20. Tipo de cambio efectivo real (TCER) con respecto a la EZ (EA19), índice 2000 = 100	76
Figura 21. Tasa de inflación anual (IAPC)	78
Figura 22. Variación anual en el gasto en I+D, público y privado, y en el PIB	79
Figura 23. Intensidad en I+D (I+D/PIB) en España, la UE15 y la UE28	80
Figura 24.A. Número de empresas que realizan actividades de innovación tecnológica en España	81
Figura 24.B. Número de empresas que realizan actividades de innovación no tecnológica en España	81
Figura 25. Altas y bajas de empresas	82
Figura 26. Altas netas de empresas por naturaleza jurídica	83

Tablas

Tabla 1. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de crecimiento y competitividad a partir de las recomendaciones de los OI	8
Tabla 2. Principales recomendaciones de los OI en materia de investigación, desarrollo y sociedad del conocimiento	9
Tabla 3. Principales recomendaciones de los OI en materia de internacionalización	10
Tabla 4. Posiciones de economías de la UE en cinco indicadores seleccionados según el informe	11
Tabla 5. Principales recomendaciones de los OI en materia de emprendimiento	11
Tabla 6. Principales recomendaciones de los OI en materia de educación	12
Tabla 7. Reformas legislativas adoptadas en materia de crecimiento y competitividad .	13
Tabla 8. Crecimiento y competitividad: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno	15
Tabla 9. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de competencia y regulación a partir de las recomendaciones de los OI	16
Tabla 10. Principales recomendaciones de los OI en materia de regulación de mercados de productos y de servicios	18
Tabla 11. Principales recomendaciones de los OI en materia de normativa administrativa y regulación	19

Tabla 12. Reformas legislativas adoptadas en materia de competencia y regulación	20
Tabla 13. Competencia y regulación: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno	22
Tabla 14. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de mercado laboral a partir de las recomendaciones de los OI	24
Tabla 15. Principales recomendaciones de los OI en materia de regulación del mercado laboral	25
Tabla 16. Principales recomendaciones de los OI en materia de políticas activas de empleo	27
Tabla 17. Reformas legislativas adoptadas en materia de mercado laboral y políticas activas de empleo	29
Tabla 18. Mercado laboral y políticas activas de empleo: objetivos de política económica, recomendaciones de los OI y reformas adoptadas por el Gobierno	30
Tabla 19. Prioridades de política económica (medidas de segundo y tercer nivel) en el área de sistema financiero a partir de las recomendaciones de los OI	32

Últimos Documentos de Trabajo publicados

- 192/2016. **Informe sobre la Transparencia Corporativa en España: una visión desde el sector empresarial, los medios de comunicación y las organizaciones pro-transparencia.** Elena Mañas y Óscar Montes
- 191/2016. **¿Ha podido más la crisis o la convivencia? Sobre las actitudes de los españoles ante la inmigración.** Héctor Cebolla Boado y Amparo González Ferrer
- 190/2015. **Análisis y propuestas para la regeneración de la sanidad pública en España.** Javier Rey del Castillo
- 189/2014. **La internacionalización en la base de la pirámide empresarial española: análisis y propuestas.** Ramon Xifré Oliva
- 188/2014. **El impacto de la crisis sobre el tejido social solidario de España: efectos y reacción de las ONGD frente a la crisis.** Katty Cascante y Érika Rodríguez
- 187/2014. **El modelo territorial español treinta y cinco años después.** Tomás de la Quadra Salcedo
- 186/2014. **El derecho al olvido digital.** Luis Javier Mieres Mieres.
- 185/2014. **Los parados de larga duración en España en la crisis actual.** Sara de la Rica y Brindusa Anghel.
- 184/2014. **Medidas sociales para combatir el fraude fiscal en España.** María Goenaga Ruiz de Zuazu.
- 183/2014. **El copago sanitario: resultados para el sistema sanitario y los pacientes.** Manuel Martín García.
- 182/2014. **La privatización de la asistencia sanitaria en España.** Marciano Sánchez Bayle.
- 181/2013. **Gestión pública del hecho religioso en España.** José M.^a Contreras Mazarío.
- 180/2013. **Identidad social, pluralismo religioso y laicidad del Estado.** Ana Fernández-Coronado y Gustavo Suárez Pertierra.
- 179/2013. **El uso de símbolos religiosos en el espacio público en el Estado laico español.** Fernando Américo y Daniel Pelayo.
- 178/2012. **Los ciudadanos españoles ante la crisis.** Olga Salido.
- 177/2012. **La Economía Social y la atención a la dependencia. Propuestas para contribuir al desarrollo de los servicios de atención de la dependencia y a la generación de empleo estable y de calidad.** Antonio Jiménez Lara y Ángel Rodríguez Castedo.
- 176/2012. **La integración de las energías renovables en el sistema eléctrico.** Alberto Carbajo Josa.
- 175/2011. **Los sindicatos españoles: voz e influencia en las empresas.** Carmen García-Olaverri y Emilio Huerta.
- 174/2011. **Gestión de listas de espera en el Sistema Nacional de Salud. Una breve aproximación a su análisis.** Agustín Cañizares Ruiz y Álvaro Santos Gómez.
- 173/2011. **Una nueva Ley General de Sanidad para sostener el Sistema Nacional de Salud.** Javier Rey del Castillo.