



Informes y papeles del Grupo de Trabajo Mixto Covid-19

¿Cómo está la economía española?: Reflexiones en período electoral

ALFONSO NOVALES

Estudios sobre la Economía Española 2023/24

Julio de 2023

fedea

*Las opiniones recogidas en este documento son las de sus autores
y no coinciden necesariamente con las de Fedea.*

**¿Cómo está la economía española?:
Reflexiones en período electoral**

Alfonso Novales

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Instituto Complutense de Análisis Económico (ICAE)

19 de julio de 2023

¿Cómo está la economía española?: Reflexiones en período electoral

Alfonso Novales¹

Real Academia de Ciencias Morales y Políticas

Instituto Complutense de Análisis Económico (ICAE)

19 de julio de 2023

Parte I: La economía en perspectiva

1. Introducción
2. Crecimiento económico
3. Productividad
4. Creación de empleo y reducción de la temporalidad
5. Inversión
6. Innovación
7. Incorporación de tecnología
8. Sector exterior
9. Deuda y déficit
10. Colaboración público-privada
11. Los fondos Next Generation
12. Políticas sociales
13. Programas electorales

Parte II: ¿Qué podemos hacer?

1. Diseño de políticas públicas
2. Transparencia, evaluación de políticas públicas y rendición de cuentas
3. La calidad normativa
4. El estado como agente de innovación
5. La modernización de la administración pública
6. El sentimiento de comunidad

¹ El autor agradece los comentarios recibidos de E. Huerta y A. Aznar, quienes no son responsables de posibles errores.

Este trabajo ha sido escrito durante la campaña electoral del 23 de julio de 2023. Está motivado por las múltiples afirmaciones de índole económica realizadas por responsables políticos durante la campaña electoral. Frente a unas evaluaciones de muy corto plazo, centradas en la recuperación de la crisis producida por la pandemia de la COVID, parecía necesario establecer argumentos basados en una perspectiva más amplia, la que puede proporcionar cierto rigor al analista económico.

El trabajo está estructurado en dos partes: la primera realiza una sencilla presentación de evidencia económica a lo largo de los años transcurridos del presente siglo, sin entrar en consideraciones técnicas;² la segunda establece consideraciones más en línea con la denominada “economía política”, prestando atención a reformas necesarias e importantes que continúan sin ser atendidas, a pesar de haber propuestas reiteradamente por muchos expertos, especialmente en los últimos años. Esta estructura responde a la relevancia que la calidad institucional tiene sobre los resultados económicos.

La impresión que surge del análisis de los datos es el de: a) una economía que tradicionalmente ha mantenido unos niveles de inversión relativamente débiles, excepto en el periodo de la burbuja de construcción que condujo a la crisis de 2007; b) la ausencia de una política seria de inversión en I+D que aspire a generar un desarrollo tecnológico comparable al de otros países con los que pretendemos competir en el futuro; c) la necesidad de tener gobiernos mucho más activo en políticas de innovación y en establecer colaboraciones con el sector privado basadas en la confianza mutua; d) la conveniencia de llevar a cabo una política presupuestaria rigurosa, que genere incentivos a la inversión, la educación, la formación continua.

El análisis de carácter institucional de la segunda parte considera: a) el diseño de políticas públicas; b) la necesidad de prestar atención seriamente a la transparencia, evaluación de políticas públicas y rendición de cuentas que todo gobierno asume respecto de los ciudadanos; c) la reforma de la administración pública, quizá el elemento con mayor potencial dinamizador de nuestra economía y más modernizador de nuestra sociedad; y d) el interés por romper la polarización de los últimos años, que limita enormemente cualquier intento de materializar un definitivo progreso de nuestro sistema económico y social.

El trabajo no tiene mayor pretensión que proporcionar una opinión, evidentemente sujeta a discusión, y confío que no muy equivocada, sobre dónde estamos, qué cosas podemos mejorar, y a qué objetivos debemos aspirar. Muchos temas quedan necesariamente fuera de este breve escrito (breve, a pesar de sus muchas páginas).

² Las fuentes de datos utilizadas son estándar: Eurostat, INE, Banco de España. Algunas de sus bases de datos experimentan las lógicas actualizaciones en datos económicos, por lo que muchas de los datos históricos de trabajo se verán alterados (generalmente en pequeña cuantía) en el futuro.

Parte I: La economía en perspectiva

1. Introducción

Entramos en campaña electoral, y comienzan a escucharse valoraciones sobre el estado de la economía española. En algunos casos, prestando atención a indicadores macroeconómicos; en otros, basándose en aspectos de corte microeconómico; es decir, relativos al estado de las economías familiares, de las empresas, o atendiendo al impacto de políticas sociales de naturaleza sectorial.

La pandemia de la COVID-19 ha sido una de las protagonistas de la última legislatura, teniendo un dramático impacto en términos de vidas; el cierre de la actividad a que dio lugar generó una brusca caída de la actividad, desconocida, tanto por su magnitud como por la brusquedad con que se produjo. Las tensiones en los mercados de la energía durante 2020 no hicieron sino agravarse con la invasión de Ucrania, produciendo un repunte inflacionista asimismo drástico y rápido. Sin duda, no ha sido sencillo lidiar con situaciones tan graves, si bien es cierto que, para amortiguar el efecto tanto de unas como de las otras, se ha contado con el apoyo de las instituciones europeas de las que formamos parte, a través de varios programas de ayuda económica.

En el momento actual ¿cuáles son los argumentos más escuchados tanto en los medios de comunicación como por parte de políticos y analistas económicos? Desde el punto de vista macroeconómico, se enfatiza el robusto crecimiento del PIB en la recuperación de la crisis producida por la pandemia; un buen comportamiento del mercado de trabajo, con una cifra récord de afiliados y una notable reducción de la tasa de temporalidad, que no se había logrado en reformas laborales previas; un excelente comportamiento del sector exterior; por último, una estrategia exitosa de lucha contra la inflación, que nos ha situado durante buena parte de los últimos 12 meses en el nivel de inflación más reducido de la UE. Desde el punto de vista microeconómico, se celebra la implantación del Ingreso Mínimo Vital, la elevación del salario mínimo, la limitación de alquileres aprobada en la ley de vivienda, así como las subvenciones a jóvenes para alquileres, entre otras actuaciones. Simultáneamente, escuchamos un buen número de promesas electorales, mencionando iniciativas a desarrollar en caso de llegar al gobierno. Los programas electorales quedan en segundo plano en los medios de comunicación, y son las propuestas más llamativas las que acaparan los titulares y, como consecuencia, el interés de los ciudadanos.

El objetivo de este trabajo es evaluar la situación de la economía española en este período relativamente amplio, porque sólo considerando un período de tiempo suficientemente dilatado se pueden valorar rigurosamente las posibilidades de desarrollo y progreso. Analizaremos lo ocurrido desde la crisis financiera hasta la pandemia, y también en el breve período post-pandemia. Periodos más largos pueden arrojar una evaluación algo diferente, pero tampoco conviene ampliar mucho el periodo en consideración para no mezclar en el análisis económico contextos vividos bajo circunstancias diferentes.

Generalmente, establecemos comparaciones con los países de la UE-27.³ En ocasiones añadimos a esta lista algunos países como: Islandia, Reino Unido, Noruega y Suiza, para tener una comparación más amplia.⁴ La comparación dentro de la UE parece natural; también con los otros cuatro países mencionados; sin embargo, no puede ignorarse que el bloque de países de Europa oriental de reciente acceso a la UE se han beneficiado de las ayudas asociadas a su ingreso, lo que puede explicar unos mejores resultados económicos en años recientes.

Nota metodológica

La comparación de un indicador económico (o educativo, laboral, etc.) con la media de un grupo de países (por ejemplo, los que integran la UE-27) no proporciona una evaluación rigurosa de dicho indicador; no hay ninguna característica de optimalidad asociada al valor medio de dicho grupo de países. En otros casos, se examina la posición que el indicador ocupa en el ranking de sus valores para el grupo de países de referencia; esto es más relevante, si bien conviene examinar las diferencias entre los valores del indicador a lo largo de dicho ranking. En todo caso, no conviene extraer conclusiones drásticas de un examen de este tipo para un período concreto, en un año determinado.

Esto es especialmente importante cuando se ha vivido una crisis social y económica tan profunda como la producida por la pandemia, que inevitablemente condicionará lo que suceda en el futuro inmediato, pero lo hará de modo diferente en cada país, dependiendo de sus estructuras productiva, social e institucional. El crecimiento anual dependerá de la magnitud de la caída experimentada en el indicador considerado, y de la capacidad de recuperación del país en ese aspecto. Examinar un año aislado en tal contexto no aporta información muy útil. Más interesante puede ser examinar la situación actual con la previa a la pandemia, no con la recuperación de la caída registrada por la pandemia. Recientemente se ha prestado atención al tiempo que tarda cada país en recuperar el PIB (agregado o per cápita) que tenía antes de la pandemia. También parece interesante evaluar, a lo largo de los próximos años, la posibilidad de que cada país alcance la senda de PIB que habría tenido en ausencia de la crisis, si hubiera seguido una tasa de crecimiento relativamente modesta.

En general, lo que verdaderamente importa en la mayoría de los indicadores macroeconómicos es su comportamiento a medio y largo plazo; conviene examinarlos en una perspectiva temporal amplia para poder comparar si su comportamiento ha sido el que cabría esperar, dadas las circunstancias vividas. Entonces tiene mayor sentido la comparación con otras economías con las que, si bien se pueden observar diferencias a corto plazo, esperaríamos mantener una capacidad de progreso similar sobre períodos largos de tiempo.

2. Crecimiento económico

Un crecimiento sostenido del PIB es buena noticia, si bien la relación entre este importante indicador de actividad productiva y el bienestar social no es inmediata. Se enfatiza que el PIB

³ UE27: Alemania, Bélgica, Croacia, Dinamarca, España, Francia, Irlanda, Letonia, Luxemburgo, Países Bajos, Suecia, Bulgaria, Eslovaquia, Estonia, Grecia, Malta, Polonia, República Checa, Austria, Chipre, Eslovenia, Finlandia, Hungría, Italia, Lituania, Portugal y Rumanía.

⁴ La disponibilidad de datos puede hacernos modificar la relación en algunos casos.

español creció un 5,5% tanto en 2021 y 2022, y el crecimiento continúa siendo robusto en la primera parte del presente año, siendo uno de los países de mayor crecimiento en 2022 y 2023.

Tabla 1

| Crecimiento del Output (PIB deflactado) | | | | | |
|---|--------|-------------|--------|-------------|-------|
| | 2022 | | 2019 | | 2022 |
| | sobre | | sobre | | sobre |
| | 2007 | | 2007 | | 2019 |
| Ireland | 118,2% | Malta | 83,8% | Ireland | 35,0% |
| Malta | 100,9% | Ireland | 61,6% | Poland | 10,2% |
| Poland | 69,7% | Poland | 54,1% | Croatia | 9,9% |
| Romania | 48,9% | Romania | 39,5% | Malta | 9,3% |
| Slovakia | 38,9% | Slovakia | 34,8% | Slovenia | 9,1% |
| Bulgaria | 34,5% | Bulgaria | 25,9% | Lithuania | 8,0% |
| Lithuania | 34,4% | Czechia | 25,1% | Cyprus | 7,7% |
| Hungary | 33,0% | Lithuania | 24,5% | Hungary | 7,0% |
| Sweden | 30,6% | Hungary | 24,3% | Bulgaria | 6,8% |
| Luxembourg | 29,8% | Iceland | 24,0% | Sweden | 6,8% |
| Cyprus | 29,3% | Luxembourg | 22,6% | Romania | 6,7% |
| Iceland | 27,7% | Sweden | 22,3% | Denmark | 6,7% |
| Switzerland | 26,4% | Switzerland | 21,8% | Estonia | 6,0% |
| Slovenia | 26,2% | Cyprus | 20,1% | Norway | 5,9% |
| Czechia | 25,4% | Slovenia | 15,7% | Luxembourg | 5,9% |
| Estonia | 21,8% | Belgium | 15,7% | Netherlands | 5,3% |
| Norway | 21,2% | Germany | 15,5% | Latvia | 4,7% |
| Denmark | 20,5% | Estonia | 14,9% | Greece | 4,5% |
| Belgium | 20,1% | Norway | 14,5% | Belgium | 3,9% |
| Netherlands | 19,7% | Austria | 13,6% | Switzerland | 3,8% |
| Austria | 16,6% | Netherlands | 13,6% | Portugal | 3,2% |
| Germany | 16,3% | Denmark | 12,9% | Slovakia | 3,1% |
| Croatia | 16,1% | EU - 27 | 12,6% | EU - 27 | 3,0% |
| EU - 27 | 16,0% | France | 12,1% | Iceland | 3,0% |
| France | 13,0% | Spain | 7,5% | Austria | 2,6% |
| Latvia | 11,0% | Latvia | 6,0% | Finland | 2,4% |
| Portugal | 9,1% | Portugal | 5,7% | Italy | 1,0% |
| Finland | 6,7% | Croatia | 5,6% | France | 0,8% |
| Spain | 6,1% | Finland | 4,2% | Germany | 0,6% |
| Italy | -2,8% | Italy | -3,7% | Czechia | 0,3% |
| Greece | -19,9% | Greece | -23,3% | Spain | -1,3% |

Fuente: Eurostat. Annual gross domestic product at market prices. Chained volume indices.

Nota: La tabla muestra el crecimiento acumulado durante los periodos indicados. Los países están ordenados de mayor a menor crecimiento acumulado, en cada periodo.

Que España haya sido el país de la UE con mayor crecimiento del PIB en 2022 refleja nuestra mayor caída de la actividad productiva como consecuencia de la pandemia, y también una apreciable capacidad de recuperación. En este sentido, no caben grandes celebraciones: si examinamos nuestra capacidad para recuperar el PIB de 2019, previo a la pandemia, a finales de 2022 estábamos en última posición del grupo de países de la UE-27, con un 1,3% por debajo del PIB de dicho año (ver columna 3 en Tabla 1). Alemania y Francia lo habían sobrepasado

sólo ligeramente; las nuevas incorporaciones de Europa del Este, y especialmente Irlanda, han tenido una recuperación mucho más fuerte.⁵

Si tomamos un horizonte más amplio, y comparamos el PIB de 2022 con el previo a la crisis financiera, estamos un 6,1% por encima del PIB de 2007; no es mucho crecimiento, y tan solo otros dos países han tenido un crecimiento menor: Italia y, sobre todo, Grecia, que sufrió una intervención muy restrictiva por parte de los organismos internacionales, estaban en 2022 por debajo del nivel de PIB de 2007 (ver columna 1 en Tabla 1). Por tanto, no es únicamente en esta recuperación de la pandemia cuando vamos algo retrasados. Es cierto que, en 2019, previamente a la pandemia, estábamos en una posición relativa algo mejor dentro de los países de la UE, si bien con un crecimiento acumulado, 7,5%, muy inferior a la mediana de los 23 países, 15,7% (col. 2).

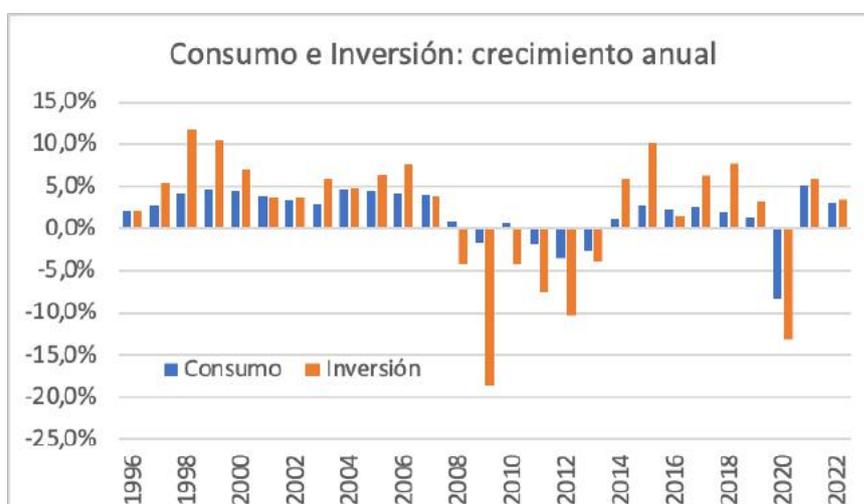


Figura 1

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

Tanto el consumo como la inversión mostraron un crecimiento notable hasta la crisis financiera, con tasas anuales de crecimiento de 4,1% y 5,9% (medianas), respectivamente (Figura 1). Entre 2007 y 2013 la inversión se redujo continuamente, volviendo a crecer, si bien de modo algo errático, desde 2014. Desde ese año, las tasas de crecimiento anual (mediana) han sido 2,2% y 5,8%, respectivamente;⁶ es decir, el consumo (privado más público) ha mostrado un comportamiento claramente más débil que antes de la crisis financiera.

La figura 2 muestra la aportación⁷ del consumo (privado y público) y la inversión (en construcción y en maquinaria) al PIB desde 1995 hasta la pandemia de la COVID-19. Hasta la crisis financiera, su contribución conjunta estuvo en torno a 4 puntos porcentuales (p.p.) del PIB en muchos años. Tuvieron una contribución negativa en el periodo 2007-2014, y ha vuelto a ser positiva desde entonces, aunque más débil que en el primer período considerado.

⁵ En el primer trimestre del año en curso, que no recogemos aquí Alemania, que entra en recesión, tiene un comportamiento acumulado desde 2019 peor que España.

⁶ Nótese que, siendo tasas mediana, la fuerte caída de 2020 apenas afecta a su cálculo.

⁷ La aportación de cada componente al PIB se calcula a partir de sus valores nominales en euros y los deflatores correspondientes. La suma de las aportaciones de los componentes, en una descomposición completa del PIB en componentes disjuntos, debe ser igual al crecimiento del PIB.

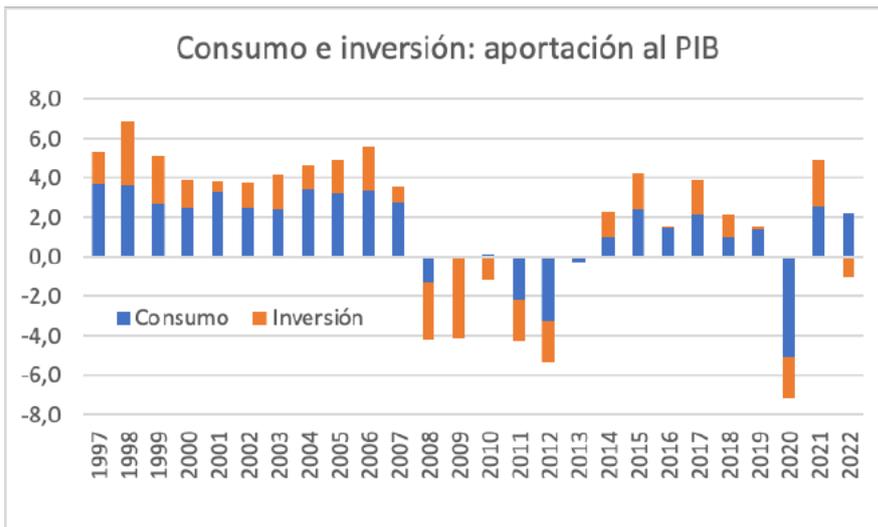


Figura 2

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

La inversión en construcción (residencial y no residencial) tuvo una notable aportación al PIB en el periodo 1997-2007 (Figura 3), un 1,1% en mediana, pasando a ser negativa tras el pinchazo de la burbuja de la construcción con la crisis financiera; desde entonces, su contribución es generalmente positiva, pero menor que antes de 2007 (0,4% del PIB). La inversión en equipos aportó 0,6% del PIB antes de la crisis financiera, pero se ha comportado de modo errático entre 2014 y 2021, aportando tan sólo 0,2% del PIB, en mediana, y sin mostrar una tendencia clara tras la pandemia.

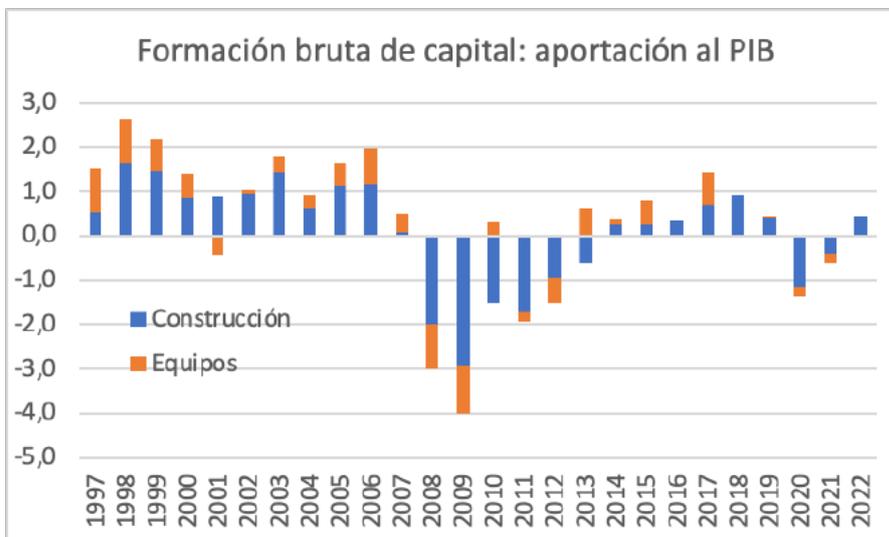


Figura 3

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

Sin duda, la debilidad de la inversión en equipos continúa siendo una de las grandes carencias que lastran nuestras posibilidades de progreso, dificultando la mejora de nuestra productividad y nuestra competitividad internacional. Un serio problema en estos tiempos de apertura de mercados internacionales a la competencia. Claramente, el potencial impacto de los fondos Next Generation no se deja notar todavía en este importante aspecto; quizá es aún pronto, y confiamos que lo haga en los próximos años.

Hasta la crisis financiera de 2008, el crecimiento se debió básicamente a la demanda interna, con una contribución generalmente negativa, si bien débil, del sector exterior (Figura 4). En el periodo 2008 a 2014 sucedió lo contrario, debido al descenso sostenido de consumo e inversión; desde entonces, y hasta la pandemia, la demanda interna ha vuelto a contribuir

positivamente, como se espera, y la demanda externa también lo ha hecho en algunos años. En la recuperación desde la pandemia. El sector exterior ha contribuido en positivo excepto en 2017 y 2020, mientras la demanda interna tuvo una contribución negativa el año de la pandemia y también en 2021; lo mismo ha sucedido en el cierre de 2022 y el comienzo del año en curso (datos trimestrales), situación preocupante, dadas las tasas negativas de crecimiento que se están observando tanto en el continente, como en Alemania en particular.

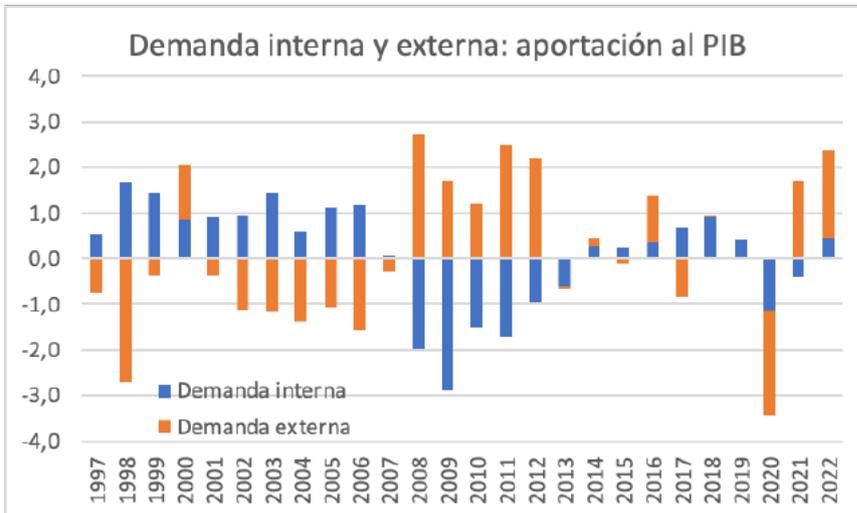


Figura 4

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

Las figuras 5 a 8 resumen la evolución trimestral de la economía española desde la salida de la crisis producida por la pandemia de la COVID (2020T4 a 2023T1): debilidad del consumo y la inversión, con aportaciones negativas en 4 de los 10 trimestres; reducida aportación del consumo público; comportamiento especialmente débil de la inversión en 2022 y comienzos de 2023; errática evolución de la inversión en maquinaria y equipos; fortaleza del sector exterior desde mitad de 2021, que ha sostenido el crecimiento del PIB en los dos últimos trimestres (2022T4 y 2023T1), pues la demanda interna ha tenido una aportación negativa.

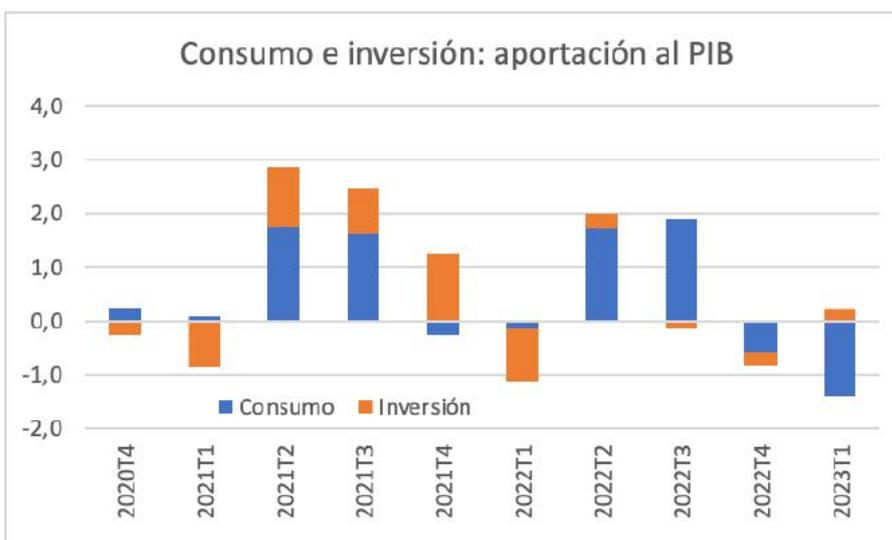


Figura 5

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

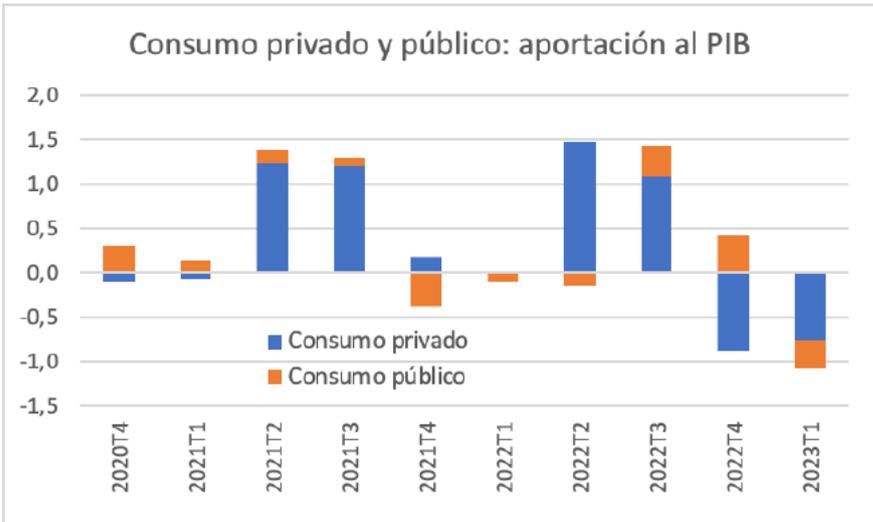


Figura 6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

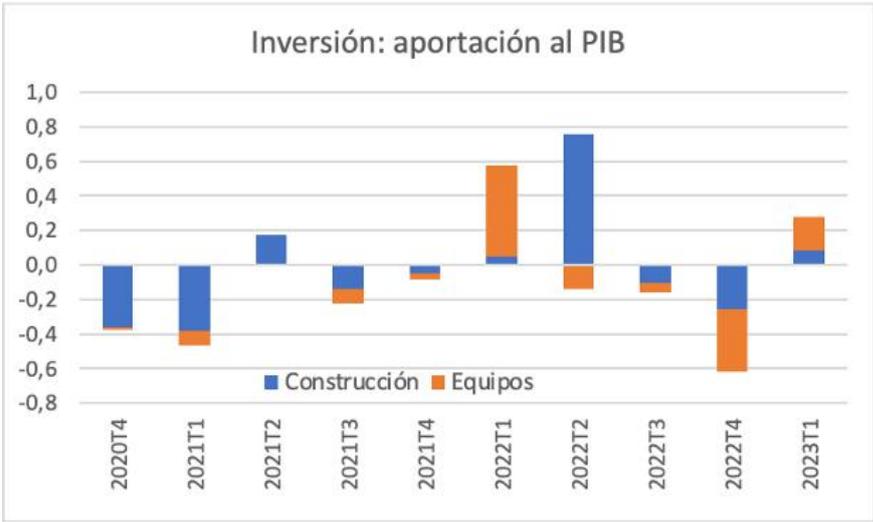


Figura 7

Fuente: Instituto Nacional de Estadística y elaboración propia

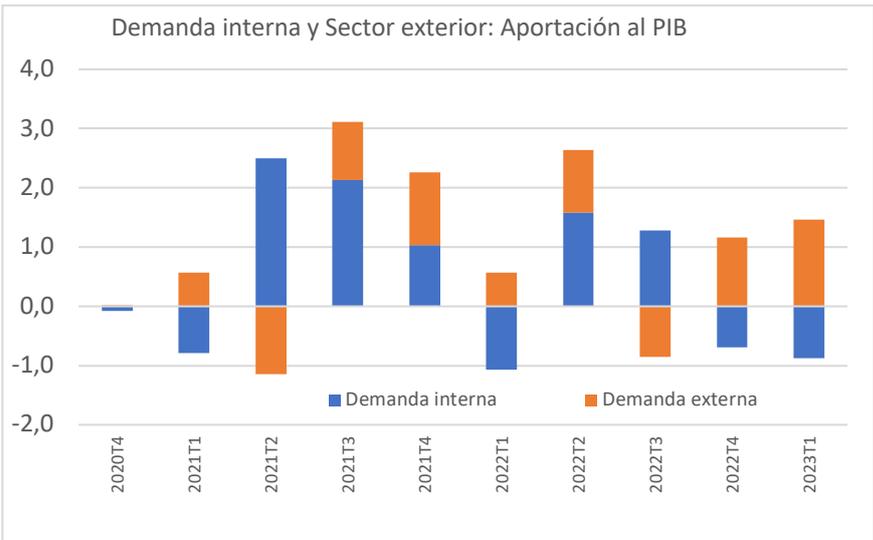


Figura 8

Es interesante examinar también el PIB per capita, un indicador de la renta promedio de sus ciudadanos; como indicador de renta se pueden hacer algunos matices, y como indicador de bienestar es bastante imperfecto, pero es, posiblemente, el indicador más frecuentemente utilizado en comparaciones rápidas de renta entre países (asignándole, en ocasiones, una

interpretación de bienestar, no muy justificada). La tabla 2 (columna 1) muestra que España estaba en la posición 15 entre los 27 países de la UE en PIB per capita en 2022; había descendido dos puestos desde 2019 y tres puestos desde 2007. Más llamativo del terreno que hemos ido perdiendo en los últimos años es que el PIB per capita español era en 2007 un 98% del PIB per capita de la UE-27; un 85% en 2019, y un 79% en 2022. Desde el momento previo a la pandemia (2019-2022), el PIB per capita español aumentó un 5,4%; es el aumento más reducido de la UE-27.

Tabla 2

| | | | | PIB per Capita | | | | |
|----------------|----------------|-----------------------|-----------------------|----------------|-----------------------|--------------|----------------|----------------|
| | 2022 | 2022 sobre 2019 | 2022 sobre 2007 | 2019 | 2019 sobre 2007 | 2007 | | |
| Luxembourg | 121057,4 | 19,1% | 53,1% | Luxembourg | 101603,2 | 28,5% | Luxembourg | 79048,6 |
| Ireland | 99324,7 | 36,6% | 118,7% | Ireland | 72733,9 | 60,2% | Ireland | 45406,5 |
| Denmark | 64803,4 | 21,6% | 51,2% | Denmark | 53310,7 | 24,4% | Denmark | 42845,5 |
| Netherlands | 54491,9 | 15,8% | 44,0% | Netherlands | 47045,9 | 24,3% | Sweden | 39387,1 |
| Sweden | 53668,3 | 15,1% | 36,3% | Sweden | 46614,0 | 18,3% | Netherlands | 37851,2 |
| Austria | 49775,8 | 11,0% | 45,2% | Austria | 44833,5 | 30,8% | Finland | 35450,7 |
| Finland | 48420,8 | 11,4% | 36,6% | Finland | 43468,9 | 22,6% | Austria | 34284,5 |
| Belgium | 47295,1 | 13,2% | 45,7% | Germany | 41836,8 | 37,8% | Belgium | 32464,2 |
| Germany | 46492,5 | 11,1% | 53,1% | Belgium | 41785,6 | 28,7% | France | 30502,9 |
| France | 38883,4 | 7,2% | 27,5% | France | 36286,4 | 19,0% | Germany | 30365,7 |
| EU - 27 | 35390,7 | 12,7% | 44,1% | EU - 27 | 31400,8 | 27,8% | Italy | 27735,1 |
| Malta | 32482,8 | 13,0% | 127,5% | Italy | 30035,9 | 8,3% | EU - 27 | 24561,3 |
| Italy | 32342,0 | 7,7% | 16,6% | Malta | 28743,1 | 101,3% | Spain | 24015,8 |
| Cyprus | 29851,1 | 12,8% | 28,6% | Spain | 26535,8 | 10,5% | Cyprus | 23209,7 |
| Slovenia | 27994,0 | 20,0% | 60,5% | Cyprus | 26460,2 | 14,0% | Greece | 21085,0 |
| Spain | 27978,6 | 5,4% | 16,5% | Slovenia | 23323,0 | 33,7% | Slovenia | 17446,2 |
| Estonia | 27167,4 | 29,6% | 122,4% | Czechia | 21184,8 | 56,3% | Portugal | 16661,0 |
| Czechia | 26265,8 | 24,0% | 93,8% | Estonia | 20957,3 | 71,6% | Malta | 14275,3 |
| Lithuania | 23803,0 | 36,0% | 166,7% | Portugal | 20860,4 | 25,2% | Czechia | 13555,6 |
| Portugal | 23110,5 | 10,8% | 38,7% | Lithuania | 17506,5 | 96,1% | Estonia | 12213,2 |
| Latvia | 20824,9 | 30,3% | 101,8% | Slovakia | 17325,0 | 65,2% | Slovakia | 10485,3 |
| Slovakia | 20176,2 | 16,5% | 92,4% | Greece | 17096,3 | -18,9% | Latvia | 10318,3 |
| Greece | 19888,6 | 16,3% | -5,7% | Latvia | 15978,7 | 54,9% | Croatia | 10278,2 |
| Hungary | 17571,1 | 17,2% | 72,7% | Hungary | 14996,2 | 47,4% | Hungary | 10174,1 |
| Poland | 17445,7 | 24,4% | 111,9% | Poland | 14023,3 | 70,4% | Lithuania | 8926,6 |
| Croatia | 17331,4 | 27,0% | 68,6% | Croatia | 13650,9 | 32,8% | Poland | 8232,0 |
| Romania | 15013,0 | 30,0% | 148,6% | Romania | 11547,0 | 91,2% | Romania | 6040,2 |
| Bulgaria | 12364,6 | 40,6% | 188,4% | Bulgaria | 8794,0 | 105,1% | Bulgaria | 4287,1 |
| | | | | | | | | |
| España | | | | España | | | España | |
| sobre EU-27 | 79% | | | sobre EU-27 | 85% | | sobre EU-27 | 98% |

Fuente: EUROSTAT y elaboración propia. Population on 1 January by age and sex. Gross domestic output at market prices. GDP and main components (output, expenditure and income). Current prices, million euro.

Muchas razones pueden estar detrás de un débil crecimiento del PIB mantenido en el tiempo; identificarlas y tratar de resolverlas es la cuestión verdaderamente importante en política macroeconómica. La disponibilidad de abundante mano de obra cualificada, una suficiente inversión bien dirigida hacia el desarrollo de fuentes potenciales de progreso técnico, un robusto crecimiento de la productividad, y una buena calidad institucional son algunos de los

factores que favorecen el crecimiento, mientras que su ausencia puede dificultarlo. A ellos prestamos atención en las siguientes secciones.

3. Productividad

El crecimiento del PIB es un indicador agregado de la economía, que indica el potencial de generación de actividad económica, pero no dice nada acerca de la eficacia con que se estén utilizando los potenciales factores productivos. Es importante observar el PIB por trabajador, lo que conocemos como productividad aparente del trabajo. Ningún indicador proporciona una imagen completa de la eficacia productiva de una economía; en este caso, la productividad del trabajo está condicionada por factores como la inversión en equipos y la calidad de los mismos; es, además, heterogénea por sectores, pero a falta de un análisis más detallado, proporciona una primera información que es muy relevante acerca de la capacidad de generar riqueza en una sociedad, y que permite comparaciones temporales e internacionales. Es bien conocido que una reducida productividad, que ha descendido en periodos recientes (para algunas de sus medidas, al menos) es una de nuestras carencias más importantes.

Pues bien, de acuerdo con la productividad aparente del factor trabajo⁸ (ver Tabla 3, columna 2), España ocupa a finales de 2022 el puesto 15 entre los 27 países de la UE. En 2019, la productividad aparente había crecido un 7% desde la crisis financiera, es decir, en el periodo 2009-2019; es un aumento reducido, un 0,7 anual, por debajo de 21 de los 27 países de la UE. Posteriormente, la pandemia ha hecho un gran daño a nuestra estructura productiva, con una caída en la productividad aparente del trabajo de -3,8% entre 2022 y 2019 (columna 3). Esto hace que, en 2022, nuestra productividad fuese sólo un 3% superior a la de 2009 (columna 1); es decir, con la pandemia hemos perdido una buena parte del terreno que habíamos ganado hasta 2019. Esto no ha sucedido con muchos países y, a finales de 2022, tan solo Grecia, que arrastra las dificultades generadas tras la crisis financiera; Italia, con sus continuos problemas institucionales; y Luxemburgo, que tiene una estructura productiva muy idiosincrática, basada en el sector servicios, han mejorado menos que España su productividad aparente del trabajo desde 2009.

La productividad por hora trabajada (Tabla 4), una medida algo más precisa que la anterior, también muestra que el progreso generado desde la crisis financiera, con un incremento de 14,8% en productividad hasta 2019, se ha visto perjudicado tras la crisis pandemia, con un retroceso de casi dos puntos. En el cómputo global (2007-2022) España ocupa el puesto 22 en ganancias de productividad; la productividad por hora trabajada en España era un 85% del valor en la UE-27; continuaba siendo 15 puntos inferior al de la Unión Europea antes de la pandemia, y ha retrocedido hasta un 81% del valor en la UE-27 en 2022. Sin duda, la productividad continúa siendo, como ha sucedido a lo largo de las últimas décadas, la gran asignatura pendiente de nuestro sistema productivo. Su mal comportamiento está detrás de muchos de los malos resultados que alcanzamos y de las bajas posiciones que ocupamos en rankings internacionales de distintos conceptos de producción y renta.

⁸ El PIB real (PIB nominal corregido de inflación) por trabajador

Tabla 3

| Crecimiento de la productividad por trabajador (empleo 20-64) | | | | | |
|---|-------|-------------|-------|-------------|-------|
| | 2022 | | 2019 | | 2022 |
| | sobre | | sobre | | sobre |
| | 2009 | | 2009 | | 2019 |
| Ireland | 95,0% | Ireland | 56,2% | Ireland | 24,8% |
| Lithuania | 46,7% | Lithuania | 39,2% | Slovenia | 8,8% |
| Poland | 45,7% | Poland | 35,4% | Bulgaria | 8,6% |
| Latvia | 38,9% | Romania | 30,4% | Latvia | 8,3% |
| Romania | 38,3% | Estonia | 29,8% | Croatia | 8,2% |
| Estonia | 36,8% | Latvia | 28,2% | Poland | 7,6% |
| Bulgaria | 35,7% | Bulgaria | 25,0% | Hungary | 6,5% |
| Slovakia | 31,4% | Slovakia | 24,8% | Romania | 6,1% |
| Slovenia | 28,7% | Czechia | 20,3% | Lithuania | 5,4% |
| Croatia | 25,0% | Slovenia | 18,4% | Estonia | 5,4% |
| Czechia | 23,7% | Croatia | 15,5% | Slovakia | 5,3% |
| Sweden | 19,5% | Sweden | 14,1% | Sweden | 4,7% |
| Hungary | 19,1% | Denmark | 12,9% | Norway | 3,8% |
| Denmark | 16,8% | France | 12,2% | Switzerland | 3,5% |
| EU - 27 | 12,6% | Hungary | 11,8% | Denmark | 3,5% |
| Netherlands | 10,8% | EU - 27 | 11,2% | Czechia | 2,9% |
| Norway | 10,7% | Germany | 11,1% | EU - 27 | 1,2% |
| Germany | 10,4% | Malta | 11,1% | Italy | 1,1% |
| France | 10,2% | Finland | 10,0% | Portugal | 1,0% |
| Finland | 10,0% | Netherlands | 9,9% | Austria | 0,9% |
| Malta | 9,8% | Iceland | 8,7% | Belgium | 0,8% |
| Belgium | 9,4% | Belgium | 8,5% | Netherlands | 0,8% |
| Switzerland | 8,5% | Cyprus | 8,5% | Finland | 0,0% |
| Cyprus | 8,2% | Spain | 7,0% | Cyprus | -0,3% |
| Iceland | 7,8% | Norway | 6,6% | Germany | -0,6% |
| Austria | 5,4% | Switzerland | 4,8% | Iceland | -0,8% |
| Portugal | 4,8% | Austria | 4,5% | Malta | -1,2% |
| Spain | 2,9% | Portugal | 3,8% | Luxembourg | -1,4% |
| Italy | 2,2% | Italy | 1,0% | Greece | -1,5% |
| Luxembourg | -6,4% | Luxembourg | -5,1% | France | -1,8% |
| Greece | -7,5% | Greece | -6,1% | Spain | -3,8% |

Fuente: Eurostat. Annual gross domestic product at market prices. Chained volume indices. Empleo (20 a 64 años)

Nota: La tabla muestra el crecimiento acumulado de la productividad por trabajador durante los periodos indicados. Los países están ordenados de mayor a menor crecimiento acumulado de la productividad, en cada periodo.

Tabla 4

| VARIACION EN PRODUCTIVIDAD/HORA | | | | | |
|---------------------------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|
| | 2022 | | 2019 | | 2022 |
| | sobre | | sobre | | sobre |
| | 2007 | | 2007 | | 2019 |
| Ireland | 112,7% | Romania | 64,8% | Ireland | 31,2% |
| Romania | 74,3% | Ireland | 62,1% | Bulgaria | 10,3% |
| Poland | 60,3% | Poland | 51,6% | Slovakia | 9,8% |
| Lithuania | 49,2% | Lithuania | 38,1% | Malta | 9,3% |
| Latvia | 48,6% | Latvia | 37,4% | Croatia | 8,3% |
| Bulgaria | 45,0% | Bulgaria | 31,4% | Latvia | 8,1% |
| Slovakia | 41,1% | Estonia | 30,5% | Lithuania | 8,1% |
| Malta | 32,9% | Slovakia | 28,5% | Hungary | 7,9% |
| Estonia | 31,6% | Denmark | 23,4% | Slovenia | 7,6% |
| Slovenia | 29,2% | Iceland | 22,9% | Portugal | 6,4% |
| Denmark | 25,6% | Malta | 21,6% | Romania | 5,8% |
| Croatia | 24,7% | Slovenia | 20,1% | Poland | 5,7% |
| Iceland | 24,3% | Czechia | 17,8% | Sweden | 5,6% |
| Sweden | 22,1% | Germany | 16,1% | Austria | 5,5% |
| Czechia | 21,9% | Sweden | 15,5% | Belgium | 4,2% |
| Austria | 18,9% | EU - 27 | 15,4% | Czechia | 3,5% |
| Hungary | 18,8% | Croatia | 15,2% | Norway | 3,3% |
| EU - 27 | 18,4% | Spain | 14,8% | Netherlands | 3,2% |
| Germany | 18,2% | Cyprus | 12,9% | EU - 27 | 2,6% |
| Portugal | 17,7% | Austria | 12,7% | Italy | 2,1% |
| Netherlands | 14,9% | Finland | 12,6% | Denmark | 1,8% |
| Finland | 14,0% | Netherlands | 11,3% | Germany | 1,8% |
| Cyprus | 13,3% | France | 11,2% | Finland | 1,3% |
| Norway | 12,8% | Portugal | 10,7% | Iceland | 1,2% |
| Spain | 12,7% | Hungary | 10,1% | Estonia | 0,8% |
| Belgium | 12,5% | Norway | 9,1% | Cyprus | 0,4% |
| France | 10,5% | Belgium | 8,0% | Greece | 0,2% |
| Italy | 5,3% | Italy | 3,2% | Luxembourg | -0,1% |
| Greece | -5,2% | Greece | -5,4% | France | -0,6% |
| Luxembourg | -7,3% | Luxembourg | -7,2% | Spain | -1,9% |

Fuente: Eurostat. Annual gross domestic product at market prices. Chained volume indices.

Nota: La tabla muestra el crecimiento acumulado de la productividad por hora durante los periodos indicados. Los países están ordenados de mayor a menor crecimiento acumulado de la productividad, en cada periodo.

Muchos análisis han tratado de caracterizar las causas de una deficiente productividad.⁹ Entre ellos: un bajo nivel de inversión, una reducida actividad en el desarrollo tecnológico, y un mal entorno estructural, tanto por una excesiva actividad normativa, que además suele modificarse con frecuencia, generando un nivel apreciable de inseguridad jurídica y, especialmente en esta legislatura, un contexto muy negativo al papel de la empresa, alimentado desde el propio gobierno, algunos de cuyos principales representantes han emitido juicios muy contrarios a la actividad empresarial. Además de las razones citadas, algunos

⁹ Para un detallado análisis de las causas de la baja productividad en España, ver: “España estancada: por qué somos poco eficientes”, C. Sebastián, Galaxia Gutenberg, 2016

autores han insistido en las limitaciones que impone de una deficiente calidad institucional. Consideramos algunos de estos temas más adelante.

4. Creación de empleo y reducción de la temporalidad

España está actualmente en cifras récord de afiliación; el incremento en el número de afiliados es, evidentemente, una noticia positiva, pero, de nuevo, conviene situarlo en la perspectiva adecuada. En este caso, un modo de interpretarlo es en relación con la población en edad de trabajar, calculando la *ratio de empleo*, cociente entre ocupados y población en edad de trabajar. Con datos del Banco Mundial (ver Tabla 5), la tasa de empleo de hombres en 2021 era inferior a la española tan solo en Italia, Grecia y Croacia, entre los países de la UE-27;¹⁰ y para los países citados más Rumanía, en el caso de las mujeres.

Tabla 5

| TASAS DE EMPLEO | | | | | | | |
|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|-----------------------|-------------|
| 2021 | | 2021 | | 2003 | | 2003 | |
| Hombres | | Mujeres | | Hombres | | Mujeres | |
| Iceland | 73,1 | Iceland | 64,9 | Iceland | 83,8 | Iceland | 75,6 |
| Switzerland | 69,1 | Netherlands | 60,0 | Switzerland | 73,9 | Norway | 66,4 |
| Norway | 69,0 | Switzerland | 58,9 | Norway | 73,1 | Switzerland | 56,8 |
| Malta | 68,5 | Norway | 58,5 | Netherlands | 70,7 | Denmark | 56,3 |
| Netherlands | 68,4 | Sweden | 57,5 | Cyprus | 70,7 | United States | 56,1 |
| Czechia | 66,5 | United Kingdom | 65,4 | United States | 68,9 | Sweden | 56,0 |
| United Kingdom | 65,5 | Denmark | 55,1 | Denmark | 67,8 | Netherlands | 54,3 |
| Cyprus | 65,3 | Estonia | 55,1 | Ireland | 67,2 | Finland | 52,5 |
| Estonia | 65,2 | Luxemburg | 54,9 | Portugal | 66,3 | United Kingdom | 52,3 |
| Ireland | 64,7 | Ireland | 54,3 | Malta | 66,1 | Cyprus | 51,4 |
| Hungary | 64,4 | Germany | 53,7 | OECD | 66,1 | Portugal | 50,8 |
| Sweden | 64,2 | Lithuania | 53,6 | United Kingdom | 65,9 | Austria | 48,6 |
| OECD | 64,2 | Cyprus | 53,3 | Austria | 64,7 | Lithuania | 47,8 |
| United States | 63,9 | United States | 53,2 | Czechia | 64,5 | Ireland | 47,2 |
| Denmark | 63,8 | Finland | 52,7 | Luxemburg | 63,2 | Estonia | 46,7 |
| Poland | 63,5 | Austria | 52,5 | Sweden | 62,7 | Slovenia | 46,5 |
| Germany | 63,3 | Malta | 51,9 | Spain | 61,3 | OECD | 46,2 |
| Lithuania | 62,9 | Slovenia | 51,2 | Finland | 60,3 | Romania | 45,9 |
| Luxemburg | 62,4 | Slovak Rep | 51,2 | Greece | 59,6 | Czechia | 45,8 |
| Austria | 62,1 | Latvia | 50,8 | Slovenia | 59,5 | France | 45,7 |
| Slovak Rep | 61,9 | Hungary | 50,6 | European Union | 58,8 | Germany | 45,1 |
| Latvia | 61,6 | Czechia | 50,2 | Germany | 58,7 | Latvia | 44,7 |
| Slovenia | 60,2 | Portugal | 50,1 | Romania | 58,6 | Slovak Rep | 43,5 |
| Finland | 59,0 | OECD | 48,5 | France | 58,3 | European Union | 42,4 |
| European Union | 59,0 | France | 48,2 | Estonia | 58,1 | Luxemburg | 41,6 |
| Bulgaria | 58,6 | Poland | 47,9 | Lithuania | 58,1 | Hungary | 40,1 |
| Portugal | 58,5 | European Union | 47,5 | Italy | 57,8 | Belgium | 39,5 |
| Romania | 58,1 | Belgium | 47,1 | Latvia | 57,0 | Bulgaria | 38,9 |
| Belgium | 55,2 | Bulgaria | 46,6 | Slovak Rep | 56,2 | Poland | 38,4 |
| France | 55,1 | Spain | 44,2 | Belgium | 55,8 | Spain | 36,8 |
| Spain | 54,5 | Croatia | 42,1 | Hungary | 54,6 | Croatia | 36,1 |
| Croatia | 54,1 | Romania | 39,0 | Croatia | 51,4 | Greece | 33,9 |
| Italy | 52,7 | Italy | 35,9 | Poland | 50,2 | Italy | 32,9 |
| Greece | 51,9 | Greece | 35,3 | Bulgaria | 47,6 | Malta | 27,7 |

¹⁰ En esta ocasión tomamos datos del World Bank, que contiene información desde 2003.

Data from database: World Development Indicators (World Bank). La tabla muestra las tasas de empleo masculina y femenina de cada país, definida como la proporción de la población, mayor de 15 años, de un país que está ocupada. En cada categoría, los países están ordenados de mayor a menor tasa de ocupación. Los datos más recientes para United Kingdom son de 2019. El empleo se define como personas en edad de trabajar que, durante un breve período de referencia, se dedicaron a cualquier actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de una remuneración o una ganancia. Las personas mayores de 15 años generalmente se consideran población en edad de trabajar.

La tasa de empleo (ocupados sobre población) es el producto de la *tasa de ocupación* (ratio de ocupados sobre activos), multiplicada por la *tasa de actividad* (ratio de activos sobre población), y conviene analizar ambos también por separado, pues responden a determinantes muy distintos. La tasa de ocupación recoge la capacidad de la economía para generar empleos para aquellos que se declaran estar participando activamente en el mercado de trabajo; es el complementario hasta 100% de la tasa de paro. Es decir, cuanto más elevada sea la tasa de paro, como sucede en España, más reducida es la relación entre ocupados y activos, y viceversa.

La tasa de ocupación masculina descendió alrededor de 7 puntos porcentuales entre 2003 y 2021, mientras que la femenina se elevaba casi 8 puntos. En los países más occidentales de Europa la tasa de ocupación masculina descendió, pero menos que en España, mientras que, en los países del este de Europa, esta tasa aumentó entre 2003 y 2021. Esto nos dejaba en 2021 con una tasa de ocupación masculina de las más reducidas dentro de la UE-27. Por otra parte, el aumento en la tasa de ocupación femenina, aunque notable, no ha sido suficiente para superar los niveles de dicha tasa en otros países europeos, dejándonos, de nuevo, en una posición retrasada dentro de este conjunto de países.

Pudiera ser que los reducidos valores de la tasa de empleo y el elevado paro (es decir, la baja tasa de ocupación) sean dos caras de un mismo problema, pero si examinamos la tasa de actividad, el segundo de los factores que entra en la tasa de empleo, volvemos a ver que ocupamos posiciones rezagadas dentro del conjunto de países que consideramos comparables con nosotros.

En efecto, la tabla 6 muestra que la participación masculina (tasa de participación activa) descendió dos puntos en el periodo 2003-2021; en muchos países esta tasa ha permanecido relativamente estable, con ligeros cambios. Pero el hecho es que, en términos relativos hemos descendido bastantes posiciones en este período de casi dos décadas. La participación femenina aumentó en más de 15 puntos, reflejando el cambio social que ha supuesto la bastante decidida incorporación de la mujer al mercado de trabajo; pero es un fenómeno que se ha registrado en otros países, y apenas hemos mejorado nuestra posición relativa. Eurostat facilita datos de actividad desde 2009, para la población entre 20 y 64 años; ello hace que las tasas de actividad sean más altas, pero la imagen es la misma que hemos comentado (Tablas 7 y 8). La tasa de participación activa femenina en esta base de datos aumentó 6 puntos; la tasa masculina permaneció prácticamente estable, pero dados los avances en participación activa registrados en otros países, España está lejos de las primeras posiciones del ranking de actividad.

Tabla 6

| | | TASA DE ACTIVIDAD | | | | | |
|----------------|---------|-------------------|---------|----------------|---------|----------------|---------|
| | | | | | | | |
| | hombres | | mujeres | | hombres | | mujeres |
| | 2021 | | 2021 | | 2003 | | 2003 |
| Netherlands | 88,5 | Netherlands | 83,1 | Iceland | 91,4 | Iceland | 84,1 |
| Iceland | 87,4 | Sweden | 82,4 | Switzerland | 88,6 | Sweden | 77,7 |
| Switzerland | 87,3 | Iceland | 82,2 | Netherlands | 85,5 | Denmark | 76,4 |
| Sweden | 84,8 | Switzerland | 81,9 | Denmark | 84,4 | Norway | 76,3 |
| Germany | 83,0 | Norway | 79,1 | Norway | 82,3 | Switzerland | 75,6 |
| Czechia | 82,9 | Finland | 78,1 | United Kingdom | 82,2 | Finland | 74,8 |
| Denmark | 82,8 | Denmark | 77,4 | Sweden | 80,7 | Netherlands | 70,3 |
| Norway | 82,3 | Germany | 77,3 | United States | 79,8 | United States | 69,8 |
| United Kingdom | 81,8 | Estonia | 77,2 | Finland | 79,0 | United Kingdom | 69,1 |
| Austria | 81,1 | United Kingdom | 75,5 | Germany | 79,0 | Germany | 66,5 |
| Estonia | 81,1 | Austria | 74,0 | Portugal | 79,0 | Portugal | 66,0 |
| Hungary | 80,9 | Slovenia | 72,8 | Austria | 78,9 | France | 65,2 |
| Finland | 80,0 | Portugal | 72,1 | Spain | 78,9 | Estonia | 64,5 |
| Slovak Rep | 78,5 | France | 71,4 | Ireland | 78,7 | Austria | 63,8 |
| Ireland | 77,8 | Hungary | 71,0 | Czechia | 77,9 | Slovak Rep | 63,3 |
| Slovenia | 77,7 | Slovak Rep | 70,5 | Greece | 77,5 | Czechia | 62,7 |
| Portugal | 77,0 | Czechia | 69,5 | Slovak Rep | 76,5 | Slovenia | 61,7 |
| Spain | 76,7 | Ireland | 69,3 | France | 75,4 | Ireland | 57,7 |
| France | 75,8 | Spain | 69,2 | Italy | 74,5 | Belgium | 57,4 |
| United States | 75,4 | United States | 68,1 | Estonia | 74,0 | Spain | 53,9 |
| Greece | 74,4 | Belgium | 67,6 | Belgium | 72,9 | Hungary | 53,7 |
| Belgium | 73,1 | Luxemburg | 65,2 | Slovenia | 71,5 | Greece | 51,7 |
| Italy | 72,3 | Greece | 59,4 | Luxemburg | 70,6 | Luxemburg | 49,6 |
| Luxemburg | 70,0 | Italy | 55,3 | Hungary | 67,6 | Italy | 48,6 |

Fuente: World Bank. Employment to population ratio, 15+ (national estimate). Proportion of a country's population that is employed. Employment is defined as persons of working age who, during a short reference period, were engaged in any activity to produce goods or provide services for pay or profit. Ages 15 and older are generally considered the working-age population. Source: International Labour Organization. "Labour Force Statistics database (LFS)" ILOSTAT. Accessed April 25, 2023. <https://ilostat.ilo.org/data/>.

En todo caso, ambas tasas de actividad han mostrado un comportamiento mejor que las correspondientes tasas de empleo, lo que significa que las tasas de ocupación, es decir, la capacidad de generar empleos para quienes se incorporan activamente al mercado de trabajo, se ha deteriorado en el periodo 2003-2021, tanto para hombres como para mujeres.

Hay trabajo por hacer en ambos frentes, facilitar la participación activa en el mercado de trabajo de hombres y mujeres y, por supuesto, nuestra capacidad para generar empleos para todos quienes activamente los desean. Una de las líneas de mejora debe producirse en la conciliación familiar, posiblemente estudiando fórmulas de flexibilidad laboral para hombres y mujeres que puedan acomodarse a las necesidades familiares, que generalmente cambian con los años. Asimismo, es bastante sorprendente que la provisión de guarderías públicas no haya sido apenas considerada como una política pública de la mayor relevancia. Convendría hacer un estudio detallado de las potenciales necesidades, pero también de los mecanismos de financiación; parecería que este es un ejemplo del tipo de actuaciones que, por pensar en una subvención universal, termina ignorándose, por ser presupuestariamente inasumible. Sobre este tema volveremos más adelante con carácter más general.

Tabla 7

| | Tasas de empleo, actividad, ocupación y paro. Hombres | | | | | | | | |
|-------------|---|-------------------|-------------------|--------------|-------------|----------------|-------------------|-------------------|--------------|
| | 2022 | | | | | 2009 | | | |
| | Tasa empleo | Tasa actividad | Tasa ocupación | Tasa paro | | Tasa empleo | Tasa actividad | Tasa ocupación | Tasa paro |
| Czechia | 88,6 | 90,2 | 98,2 | 1,8 | Austria | 84,2 | 83,4 | 95,9 | 4,1 |
| Iceland | 87,3 | 90,4 | 96,6 | 3,4 | Norway | 83,2 | 85,7 | 92,0 | 8,0 |
| Malta | 87,2 | 89,9 | 97,0 | 3,0 | Switzerland | 82,9 | 90,1 | 96,7 | 3,3 |
| Netherlands | 86,9 | 89,3 | 97,3 | 2,7 | Latvia | 82,8 | 83,8 | 94,6 | 5,4 |
| Switzerland | 85,9 | 89,4 | 96,1 | 3,9 | Iceland | 80,4 | 90,4 | 92,0 | 8,0 |
| Hungary | 85,1 | 88,3 | 96,4 | 3,6 | Denmark | 80,2 | 84,6 | 94,4 | 5,6 |
| Sweden | 85,0 | 90,4 | 94,0 | 6,0 | Germany | 79,1 | 85,0 | 93,5 | 6,5 |
| Germany | 84,6 | 87,5 | 96,7 | 3,3 | Hungary | 79,0 | 74,0 | 95,9 | 4,1 |
| Cyprus | 84,2 | 89,4 | 94,2 | 5,8 | Poland | 78,7 | 75,9 | 94,4 | 5,6 |
| Ireland | 83,9 | 87,5 | 95,9 | 4,1 | Spain | 78,6 | 85,4 | 93,0 | 7,0 |
| Norway | 83,7 | 86,0 | 97,3 | 2,7 | Estonia | 78,5 | 85,0 | 92,4 | 7,6 |
| Estonia | 83,3 | 88,5 | 94,1 | 5,9 | Netherlands | 77,5 | 87,8 | 94,4 | 5,6 |
| Poland | 83,1 | 85,6 | 97,1 | 2,9 | Belgium | 75,0 | 79,2 | 94,7 | 5,3 |
| Denmark | 82,8 | 86,3 | 95,9 | 4,1 | Slovakia | 75,0 | 83,2 | 94,1 | 5,9 |
| Austria | 81,2 | 85,3 | 95,2 | 4,8 | Finland | 74,2 | 80,5 | 89,2 | 10,8 |
| Slovenia | 81,2 | 84,3 | 96,3 | 3,7 | EU - 27 | 74,0 | 81,3 | 91,0 | 9,0 |
| Slovakia | 80,7 | 85,6 | 94,3 | 5,7 | Croatia | 73,9 | 76,1 | 91,6 | 8,4 |
| Portugal | 80,4 | 85,1 | 94,5 | 5,5 | Sweden | 73,7 | 87,4 | 91,6 | 8,4 |
| EU - 27 | 80,0 | 84,8 | 94,3 | 5,7 | Bulgaria | 73,2 | 79,1 | 92,4 | 7,6 |
| Bulgaria | 79,5 | 83,1 | 95,7 | 4,3 | Greece | 73,2 | 84,5 | 85,6 | 14,4 |
| Lithuania | 79,4 | 85,0 | 93,4 | 6,6 | Romania | 73,1 | 68,7 | 89,0 | 11,0 |
| Finland | 79,0 | 84,8 | 93,2 | 6,8 | Czechia | 72,9 | 85,0 | 92,2 | 7,8 |
| Latvia | 78,6 | 85,5 | 91,9 | 8,1 | Cyprus | 72,9 | 87,5 | 93,3 | 6,7 |
| Luxembourg | 78,0 | 81,3 | 95,9 | 4,1 | Ireland | 71,0 | 85,5 | 83,5 | 16,5 |
| Romania | 77,7 | 82,4 | 94,3 | 5,7 | France | 71,0 | 80,7 | 83,1 | 16,9 |
| France | 77,0 | 82,9 | 92,9 | 7,1 | Italy | 70,5 | 78,1 | 92,6 | 7,4 |
| Greece | 76,9 | 84,6 | 90,9 | 9,1 | Portugal | 69,9 | 82,1 | 92,1 | 7,9 |
| Belgium | 75,7 | 80,2 | 94,4 | 5,6 | Luxembourg | 66,8 | 82,4 | 83,1 | 16,9 |
| Spain | 75,0 | 84,2 | 89,1 | 10,9 | Malta | 66,5 | 82,1 | 89,9 | 10,1 |
| Italy | 74,7 | 80,4 | 92,9 | 7,1 | Lithuania | 66,4 | 80,4 | 79,2 | 20,8 |
| Croatia | 74,5 | 79,2 | 94,1 | 5,9 | Slovenia | 62,7 | 79,7 | 91,3 | 8,7 |

Fuente: EUROSTAT. Tasas de empleo, actividad, ocupación y paro. Hombres 20 a 64 años

El dato de tasa de actividad de Suiza es de 2010, no 2009. Los países están ordenados cada uno de los dos años de acuerdo con su tasa de empleo (Ocupados como porcentaje de la población de 20 a 64 años)

En términos de la ocupación de quienes toman parte activamente en el mercado de trabajo, uno de los elementos que los expertos vienen reclamando desde hace años es una modernización de las políticas activas de empleo que agilice los procesos de búsqueda de empleo, facilitando el acercamiento entre quienes demandan y quienes buscan empleo. Es difícilmente comprensible que en estos tiempos no exista todavía un registro de vacantes fácilmente accesible a quienes buscan empleo. Es una de las líneas aparentemente más centrales del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, pero aún no se tienen resultados, ni sabemos exactamente, como sucede con tantas otras líneas de actuación de dicho plan, si se está llevando a cabo algún estudio o desarrollo a este respecto.

Tabla 8

| Tasas de empleo, actividad, ocupación y paro. Mujeres | | | | | | | | | |
|---|-------------|----------------|----------------|-------------|----------------|-------------|----------------|----------------|-------------|
| | 2022 | | | | | 2009 | | | |
| | Tasa empleo | Tasa actividad | Tasa ocupación | Tasa paro | | Tasa empleo | Tasa actividad | Tasa ocupación | Tasa paro |
| Estonia | 80,4 | 84,6 | 95,0 | 5,0 | Sweden | 74,9 | 80,5 | 93,0 | 7,0 |
| Sweden | 79,2 | 84,9 | 93,3 | 6,7 | Switzerland | 73,2 | 77,2 | 94,8 | 5,2 |
| Netherlands | 79,0 | 81,5 | 96,9 | 3,1 | Denmark | 73,1 | 76,9 | 95,1 | 4,9 |
| Lithuania | 78,6 | 83,3 | 94,4 | 5,6 | Finland | 71,5 | 76,5 | 93,5 | 6,5 |
| Switzerland | 77,8 | 81,5 | 95,5 | 4,5 | Netherlands | 70,9 | 75,0 | 94,5 | 5,5 |
| Finland | 77,8 | 82,5 | 94,3 | 5,7 | Estonia | 69,9 | 77,6 | 90,1 | 9,9 |
| Denmark | 77,4 | 80,7 | 95,9 | 4,1 | Cyprus | 68,3 | 72,3 | 94,5 | 5,5 |
| Germany | 76,8 | 79,0 | 97,2 | 2,8 | Austria | 68,2 | 71,7 | 95,1 | 4,9 |
| Latvia | 75,5 | 80,1 | 94,3 | 5,7 | Germany | 67,8 | 72,7 | 93,3 | 6,7 |
| Hungary | 75,3 | 78,0 | 96,5 | 3,5 | Slovenia | 67,6 | 71,8 | 94,2 | 5,8 |
| Portugal | 74,8 | 79,8 | 93,7 | 6,3 | Lithuania | 67,2 | 75,0 | 89,6 | 10,4 |
| Slovenia | 74,3 | 77,5 | 95,9 | 4,1 | Latvia | 66,2 | 77,1 | 85,9 | 14,1 |
| Malta | 74,1 | 75,9 | 97,6 | 2,4 | France | 65,9 | 72,1 | 91,4 | 8,6 |
| Czechia | 73,7 | 75,8 | 97,2 | 2,8 | Bulgaria | 63,6 | 68,6 | 92,7 | 7,3 |
| Austria | 73,4 | 76,6 | 95,8 | 4,2 | Ireland | 62,8 | 68,9 | 91,1 | 8,9 |
| Ireland | 72,6 | 75,8 | 95,8 | 4,2 | Slovakia | 62,4 | 71,4 | 87,4 | 12,6 |
| Slovakia | 72,6 | 77,5 | 93,7 | 6,3 | Portugal | 62,3 | 69,5 | 89,6 | 10,4 |
| Cyprus | 72,1 | 78,0 | 92,4 | 7,6 | Luxembourg | 61,5 | 65,3 | 94,2 | 5,8 |
| Bulgaria | 71,8 | 74,9 | 95,9 | 4,1 | Czechia | 61,4 | 66,5 | 92,3 | 7,7 |
| Luxembourg | 71,5 | 74,5 | 96,0 | 4,0 | Belgium | 61,0 | 66,2 | 92,1 | 7,9 |
| France | 71,2 | 76,4 | 93,2 | 6,8 | EU - 27 | 60,6 | 66,7 | 96,0 | 4,0 |
| Poland | 70,2 | 72,3 | 97,1 | 2,9 | Hungary | 58,6 | 64,3 | 91,1 | 8,9 |
| EU - 27 | 69,3 | 74,0 | 93,6 | 6,4 | Croatia | 58,0 | 64,8 | 89,5 | 10,5 |
| Belgium | 68,1 | 71,7 | 95,0 | 5,0 | Spain | 56,8 | 68,9 | 82,4 | 17,6 |
| Croatia | 65,0 | 70,2 | 92,6 | 7,4 | Poland | 55,6 | 60,9 | 91,3 | 8,7 |
| Spain | 64,1 | 75,0 | 85,5 | 14,5 | Greece | 52,4 | 60,5 | 86,6 | 13,4 |
| Romania | 59,1 | 62,0 | 95,3 | 4,7 | Italy | 49,5 | 54,4 | 91,0 | 9,0 |
| Greece | 55,9 | 66,8 | 83,7 | 16,3 | Romania | 45,2 | 48,5 | 93,2 | 6,8 |
| Italy | 55,0 | 60,5 | 90,9 | 9,1 | Malta | 40,0 | 42,8 | 93,5 | 6,5 |

Fuente: EUROSTAT. Tasas de empleo, actividad, ocupación y paro. Mujeres 20 a 64 años

El dato de tasa de actividad de Suiza es de 2010, no 2009. Los países están ordenados cada uno de los dos años de acuerdo con su tasa de empleo (Ocupados como porcentaje de la población de 20 a 64 años)

La reducción de la tasa de temporalidad en diez puntos porcentuales durante 2022 ha sido uno de los efectos más evidentes de la última reforma laboral. No sucede lo mismo en el sector público, en el que la tasa de temporalidad no ha experimentado cambios apreciables. Esto parece ser debido a una mayor proporción de trabajadores interinos y una mayor duración de los empleos con contratos temporales en dicho sector: el porcentaje de trabajadores temporales con una antigüedad superior a tres años es del 51% en el sector público (cerca de 600 mil trabajadores), mientras que en el sector privado es del 14%. No contabilizar como parados a los trabajadores con contrato fijo discontinuo cuando están en situación de inactividad ha sido objeto de encendidas críticas desde la última reforma laboral de 2019; la realidad es que no se ha modificado este criterio, pero lo que sí ha variado es la utilización, ahora de modo mucho más amplio, de este tipo de contratos, siendo por tanto mucho mayor ahora el número de trabajadores a los que afecta este tipo de criterio de contabilización de su estado laboral. Sería muy interesante poder realizar un análisis detallado acerca de si el

cambio de contrato representa una mejora en las condiciones laborales o en la calidad del empleo.

De total relevancia para el análisis de la productividad, entre otras cuestiones, es el número de horas trabajadas, que puede ser muy diferente según sectores, edad y nivel de estudios, aspecto que no tratamos aquí, por brevedad. El panel izquierdo de la Tabla 9 muestra que España está en una posición central entre países de la UE27, con un número de horas algo superior a la media. Este número es inferior al de 2019, como se ha afeado a lo largo de la campaña al último gobierno, si bien esta es una característica muy común entre los países de la UE27 (col. 2) que puede reflejar cambios de hábitos y cambios en la contratación, que habrá que analizar.

Tabla 9

| Horas trabajadas por empleado | | | Parados de larga duración | | | Parados de larga duración | | | |
|-------------------------------|----------------|-----------------|---------------------------|------------|-------------|---------------------------|------------|-------------|-------------|
| | 2022 | 2022 sobre 2019 | | % activos | % desempleo | Miles | % activos | % desempleo | Miles |
| | | | | 2022 | 2022 | 2022 | 2009 | 2009 | 2009 |
| Poland | 2.032,9 | 1,8% | Slovakia | 4,1 | 66,5 | 113 | 7,6 | 63,3 | 210 |
| Greece | 1.989,9 | -1,6% | Greece | 7,7 | 61,9 | 364 | 3,6 | 36,4 | 179 |
| Malta | 1.877,0 | -9,6% | Italy | 4,6 | 57,3 | 1161 | 3,7 | 46,4 | 892 |
| Latvia | 1.868,8 | 0,2% | Bulgaria | 2,3 | 53,7 | 75 | 3,4 | 42,7 | 118 |
| Estonia | 1.859,1 | 4,5% | Portugal | 2,7 | 45,2 | 142 | 4,8 | 42,5 | 243 |
| Lithuania | 1.839,3 | -2,5% | Slovenia | 1,7 | 41,7 | 17 | 1,8 | 30,2 | 18 |
| Croatia | 1.837,1 | 0,0% | Belgium | 2,3 | 41,0 | 120 | 3,2 | 39,8 | 153 |
| Cyprus | 1.810,5 | -0,7% | Spain | 5,0 | 39,0 | 1180 | 4,3 | 23,8 | 989 |
| Romania | 1.808,2 | 0,3% | Lithuania | 2,3 | 38,9 | 35 | 3,3 | 23,7 | 50 |
| Portugal | 1.795,9 | -5,1% | EU - 27 | 2,4 | 38,5 | 5109 | 3,1 | 32,8 | 6321 |
| Czechia | 1.774,5 | -0,6% | Romania | 2,2 | 38,4 | 179 | 2,6 | 30,5 | 211 |
| Hungary | 1.699,5 | -1,3% | Croatia | 2,4 | 35,1 | 45 | 5,1 | 55,7 | 99 |
| Italy | 1.694,5 | -0,9% | Hungary | 1,2 | 34,2 | 60 | 4,0 | 41,5 | 173 |
| Ireland | 1.657,5 | -4,9% | Malta | 1,0 | 34,1 | 3 | 2,9 | 42,0 | 5 |
| Spain | 1.643,5 | -2,0% | Cyprus | 2,3 | 33,3 | 11 | 0,6 | 10,4 | 2 |
| Slovakia | 1.622,1 | -4,1% | Germany | 1,0 | 33,0 | 455 | 3,4 | 46,7 | 1403 |
| Slovenia | 1.619,0 | 1,1% | Poland | 0,9 | 30,1 | 150 | 2,6 | 30,3 | 427 |
| Bulgaria | 1.618,7 | -1,6% | Ireland | 1,3 | 29,3 | 35 | 3,5 | 27,9 | 81 |
| EU - 27 | 1.601,5 | -1,3% | Latvia | 2,0 | 28,9 | 19 | 5,0 | 28,3 | 55 |
| Sweden | 1.595,1 | -0,9% | Luxembourg | 1,3 | 28,7 | 4 | 1,2 | 23,1 | 3 |
| Finland | 1.566,4 | -1,3% | Czechia | 0,6 | 27,5 | 32 | 2,0 | 30,0 | 106 |
| Austria | 1.550,1 | -4,4% | France | 2,0 | 27,4 | 612 | 2,0 | 22,3 | 592 |
| Belgium | 1.525,8 | -3,3% | Sweden | 1,9 | 25,4 | 106 | 1,7 | 20,3 | 84 |
| France | 1.500,8 | -1,1% | Austria | 1,2 | 25,2 | 56 | 1,4 | 24,8 | 59 |
| Luxembourg | 1.473,3 | -1,3% | Finland | 1,5 | 22,8 | 43 | 1,7 | 20,8 | 46 |
| Netherlands | 1.407,2 | -2,4% | Estonia | 1,3 | 22,3 | 9 | 3,7 | 27,3 | 25 |
| Denmark | 1.394,1 | 1,7% | Netherlands | 0,7 | 18,7 | 66 | 0,9 | 16,6 | 81 |
| Germany | 1.340,3 | -2,3% | Denmark | 0,5 | 11,4 | 16 | 0,6 | 9,0 | 17 |

Fuente: Eurostat y evaluación propia. Parados de larga duración, 15 a 74 años: número de personas, porcentaje sobre población activos y porcentaje sobre el total de parados.

El panel derecho de la misma tabla muestra los países ordenados de acuerdo con el porcentaje que el paro de larga duración ocupa en 2022 dentro del paro total. Un porcentaje elevado del paro en España es de larga duración; además, este porcentaje ha aumentado sensiblemente desde 2009 lo que, por otra parte, ha sucedido en casi todos los países. Es un problema al que habrá que hacer frente en algún momento de forma decidida. El plan REINCORPORA-T, un Plan

de Empleo Integral a tres años: 2019-2021, tenía este objetivo entre otros, pero no se conoce, como en tantas otras políticas, lamentablemente, ninguna evaluación de sus efectos.

5. Inversión

La tabla 10 muestra el esfuerzo que han realizado los países de la UE-27 en la formación de capital fijo en distintos periodos: un intervalo amplio, que en este caso es 1995-2022; la post-crisis financiera: 2009-2022, y la post-pandemia: 2019-2022. La tabla presenta, para cada período, el promedio de dicho epígrafe de la contabilidad nacional, como porcentaje del PIB. Podemos ver cómo el esfuerzo inversor español promedio para el período más amplio, no fue pequeño, pero decreció en la segunda parte del mismo, tras la crisis financiera. Buena parte de la explicación de dicho comportamiento reside en la actividad constructora; como refleja la tabla 11, el componente de inversión bruta en construcción que fue de los más elevados de la UE-27, decreció sustancialmente tras la crisis financiera, tanto como porcentaje del PIB (en media para el periodo), como en términos comparativos con otros países.

Tabla 10

| Gross fixed capital formation | | | | | |
|--|-------------|----------------|-------------|----------------|-------------|
| Percentage of gross domestic product (GDP) | | | | | |
| Total fixed assets (gross) | | | | | |
| | 1995-2022 | | 2009-2022 | | 2020-2022 |
| Czechia | 28,4 | Ireland | 27,3 | Ireland | 30,8 |
| Estonia | 28,3 | Czechia | 26,3 | Estonia | 28,5 |
| Ireland | 25,9 | Estonia | 26,1 | Hungary | 27,4 |
| Slovakia | 24,6 | Romania | 24,4 | Czechia | 26,5 |
| Romania | 24,1 | Sweden | 24,1 | Sweden | 26,0 |
| Austria | 24,0 | Austria | 23,6 | Austria | 25,9 |
| Latvia | 23,9 | Belgium | 23,3 | Belgium | 24,2 |
| Hungary | 23,4 | Hungary | 23,0 | Romania | 24,0 |
| Slovenia | 23,0 | Finland | 23,0 | France | 24,0 |
| Sweden | 23,0 | France | 22,6 | Finland | 23,9 |
| Spain | 22,7 | Latvia | 22,3 | Denmark | 22,7 |
| Belgium | 22,6 | EU - 27 | 21,0 | Latvia | 22,4 |
| Finland | 22,6 | Slovakia | 21,0 | EU - 27 | 22,3 |
| France | 22,0 | Germany | 20,6 | Germany | 22,0 |
| EU - 27 | 21,6 | Croatia | 20,5 | Malta | 21,8 |
| Croatia | 21,5 | Denmark | 20,5 | Netherlands | 21,6 |
| Portugal | 21,3 | Netherlands | 20,3 | Lithuania | 21,2 |
| Lithuania | 21,1 | Malta | 20,0 | Croatia | 21,2 |
| Malta | 21,0 | Bulgaria | 20,0 | Slovenia | 20,4 |
| Netherlands | 21,0 | Slovenia | 19,8 | Cyprus | 20,3 |
| Germany | 20,9 | Lithuania | 19,5 | Spain | 20,1 |
| Denmark | 20,9 | Spain | 19,5 | Italy | 20,1 |
| Cyprus | 20,5 | Poland | 19,0 | Portugal | 19,9 |
| Poland | 19,9 | Italy | 18,5 | Slovakia | 19,7 |
| Bulgaria | 19,7 | Cyprus | 18,4 | Poland | 17,3 |
| Italy | 19,6 | Portugal | 17,8 | Bulgaria | 16,9 |
| Luxembourg | 19,1 | Luxembourg | 17,6 | Luxembourg | 16,6 |
| Greece | 18,0 | Greece | 12,8 | Greece | 13,0 |

Fuente: EUROSTAT. La tabla presenta el promedio, para cada uno de los periodos indicados, del gasto en formación bruta de capital, en todos los tipos de activo, como porcentaje del PIB de cada año.

Tabla 11

| Percentage of gross domestic product (GDP) | | | | | |
|--|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| Total Construction (gross) | | | | | |
| | 1995-2022 | | 2009-2022 | | 2020-2022 |
| Estonia | 14,9 | Estonia | 13,8 | Romania | 15,5 |
| Spain | 13,6 | Romania | 13,6 | Finland | 14,6 |
| Czechia | 12,7 | Finland | 13,4 | Hungary | 14,6 |
| Finland | 12,6 | France | 12,3 | Estonia | 13,4 |
| Cyprus | 12,5 | Latvia | 11,8 | France | 12,6 |
| Romania | 12,4 | Czechia | 11,2 | Cyprus | 12,3 |
| Portugal | 12,3 | Belgium | 11,2 | Austria | 12,3 |
| Croatia | 12,1 | Hungary | 11,1 | Germany | 11,7 |
| Latvia | 12,0 | Croatia | 11,1 | Belgium | 11,7 |
| Lithuania | 11,9 | Austria | 11,1 | Lithuania | 11,5 |
| France | 11,8 | Lithuania | 10,9 | Czechia | 11,4 |
| Austria | 11,8 | Cyprus | 10,7 | Denmark | 11,3 |
| Hungary | 11,5 | EU - 27 | 10,5 | Sweden | 11,3 |
| Slovenia | 11,1 | Poland | 10,3 | Netherlands | 11,3 |
| Luxembourg | 11,1 | Spain | 10,3 | EU - 27 | 11,2 |
| EU - 27 | 11,1 | Luxembourg | 10,3 | Croatia | 11,1 |
| Slovakia | 11,0 | Germany | 10,2 | Portugal | 10,9 |
| Ireland | 10,9 | Bulgaria | 10,2 | Latvia | 10,6 |
| Malta | 10,9 | Sweden | 10,1 | Spain | 10,3 |
| Netherlands | 10,7 | Netherlands | 10,0 | Luxembourg | 10,1 |
| Belgium | 10,6 | Portugal | 9,5 | Italy | 9,8 |
| Poland | 10,5 | Denmark | 9,5 | Malta | 9,8 |
| Germany | 10,5 | Malta | 9,3 | Slovakia | 9,5 |
| Greece | 10,0 | Slovakia | 9,3 | Poland | 9,2 |
| Italy | 9,8 | Italy | 9,1 | Slovenia | 9,1 |
| Denmark | 9,8 | Slovenia | 9,0 | Bulgaria | 7,0 |
| Bulgaria | 9,3 | Ireland | 6,5 | Ireland | 6,3 |
| Sweden | 8,8 | Greece | 6,0 | Greece | 4,6 |

Fuente: EUROSTAT. La tabla presenta el promedio, para cada uno de los periodos indicados, del gasto en formación bruta de capital en construcción, como porcentaje del PIB de cada año.

Es en el componente de maquinaria y bienes de equipo donde aparecen las mayores diferencias entre lo realizado en España y otros países (tabla 12). El esfuerzo inversor en España fue de los más reducidos tanto durante el periodo amplio, como en los periodos posteriores a la crisis financiera y a la crisis producida por la pandemia.

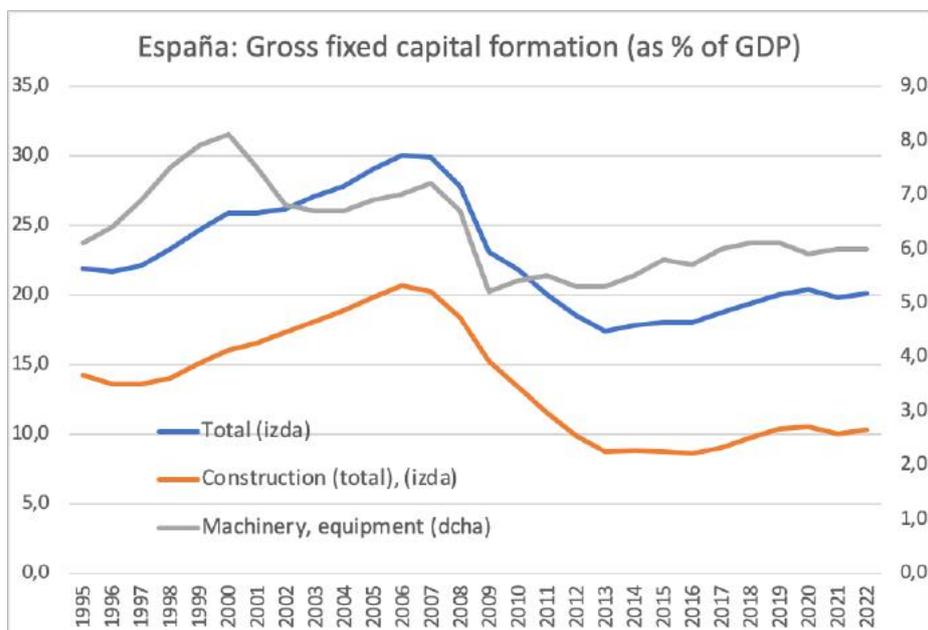


Figura 9

Fuente: Eurostat y elaboración propia

La Figura 9 refleja claramente el creciente esfuerzo inversor entre 1995 y 2006, la saturación en el mismo ese último año y su posterior descenso hasta 2013, seguido de una ligera recuperación, que ha sido muy insuficiente para regresar al esfuerzo inversor previo a la crisis financiera.

Tabla 12

| Percentage of gross domestic product (GDP) | | | | | |
|---|-----------|-------------|-----------|-------------|-----------|
| Machinery and equipment and weapons systems (gross) | | | | | |
| | | | | | |
| | 1995-2022 | | 2009-2022 | | 2020-2022 |
| Czechia | 11,1 | Czechia | 10,7 | Hungary | 10,2 |
| Romania | 9,6 | Hungary | 9,6 | Czechia | 9,8 |
| Slovakia | 9,3 | Slovakia | 9,2 | Latvia | 9,4 |
| Latvia | 9,3 | Latvia | 8,7 | Estonia | 8,3 |
| Estonia | 9,1 | Estonia | 8,6 | Croatia | 8,2 |
| Hungary | 9,0 | Romania | 8,2 | Slovenia | 8,0 |
| Bulgaria | 8,7 | Bulgaria | 8,0 | Austria | 7,9 |
| Slovenia | 8,0 | Croatia | 8,0 | Bulgaria | 7,9 |
| Croatia | 8,0 | Austria | 7,7 | Slovakia | 7,7 |
| Belgium | 7,9 | Slovenia | 7,7 | Belgium | 7,4 |
| Austria | 7,7 | Belgium | 7,7 | Sweden | 7,3 |
| Poland | 7,5 | Malta | 7,4 | Malta | 7,1 |
| Sweden | 7,4 | Poland | 7,3 | Lithuania | 7,0 |
| Malta | 7,1 | Sweden | 7,3 | Italy | 7,0 |
| Germany | 6,9 | Lithuania | 7,0 | Romania | 6,8 |
| Lithuania | 6,6 | Germany | 6,7 | Poland | 6,6 |
| Italy | 6,6 | Ireland | 6,7 | Germany | 6,5 |
| Ireland | 6,6 | Italy | 6,6 | EU - 27 | 6,3 |
| EU - 27 | 6,5 | EU - 27 | 6,4 | Spain | 6,0 |
| Luxembourg | 6,0 | Spain | 5,9 | Greece | 5,9 |
| Denmark | 5,9 | Denmark | 5,8 | Denmark | 5,6 |
| Spain | 5,9 | Luxembourg | 5,7 | Portugal | 5,5 |
| Netherlands | 5,6 | Netherlands | 5,6 | Netherlands | 5,4 |
| Portugal | 5,4 | Portugal | 5,4 | Ireland | 5,4 |
| Greece | 5,4 | Finland | 5,1 | France | 5,1 |
| Finland | 5,0 | France | 5,0 | Finland | 5,1 |
| France | 5,0 | Greece | 5,0 | Luxembourg | 5,0 |

Fuente: EUROSTAT. La tabla presenta el promedio, para cada uno de los periodos indicados, del gasto en formación bruta de capital en maquinaria y equipos, como porcentaje del PIB de cada año.

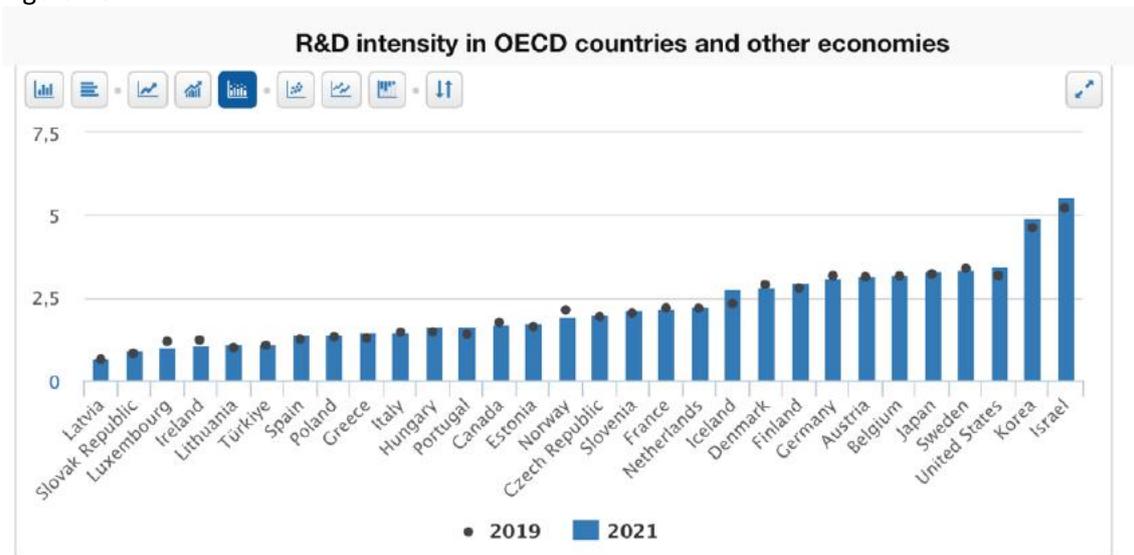
El informe de competitividad del IMD World Competitiveness Center sitúa a España en el puesto 36 desde 2019 (salvo un descenso transitorio al puesto 39 en 2021). Considera la capacitación de la fuerza laboral, una infraestructura segura y fiable, la competitividad en costes y un alto nivel educativo como nuestras principales fortalezas competitivas. Como nuestras principales debilidades señala un entorno no muy favorable a la actividad empresarial, y un régimen fiscal poco competitivo, junto con reducidos niveles de: estabilidad y consistencia en las políticas públicas; eficacia del entorno legal; calidad del gobierno

corporativo; cultura de I+D; y competencia de la administración pública. Parece un diagnóstico bastante acertado, especialmente para ser hecho por una institución externa. Deberíamos prestarle atención al diseñar cualquier plan de reformas como los que parecemos tener siempre en consideración; actualmente, incluso los tenemos en desarrollo, pues el Plan de Recuperación pretende ser un plan decisivo de reformas que conduzca a la modernización de la sociedad y la economía españolas.

6. Innovación

La Figura 10 muestra el gasto en I+D como porcentaje del PIB en los países de la OCDE en 2019 y 2021; no hemos aumentado este componente del gasto, y continuamos ocupando posiciones retrasadas entre este grupo de países. Una consecuencia de la escasa dedicación de recursos a la investigación y el desarrollo de innovaciones es que, como es bien conocido, la presencia española en los registros de patentes está muy por debajo de su posición entre las economías desarrolladas en términos de renta per cápita. Como se aprecia en el panel inferior de la figura 11, en términos del número de patentes solicitadas por millón de habitantes, estábamos en 2019 muy lejos de los países que conocemos como más innovadores y más capaces de desarrollar nuevas tecnologías; muy lejos también del promedio del número de patentes solicitadas por los países de la OCDE. Cualquier otro año nos ofrecería, lamentablemente, una imagen similar.

Figura 10



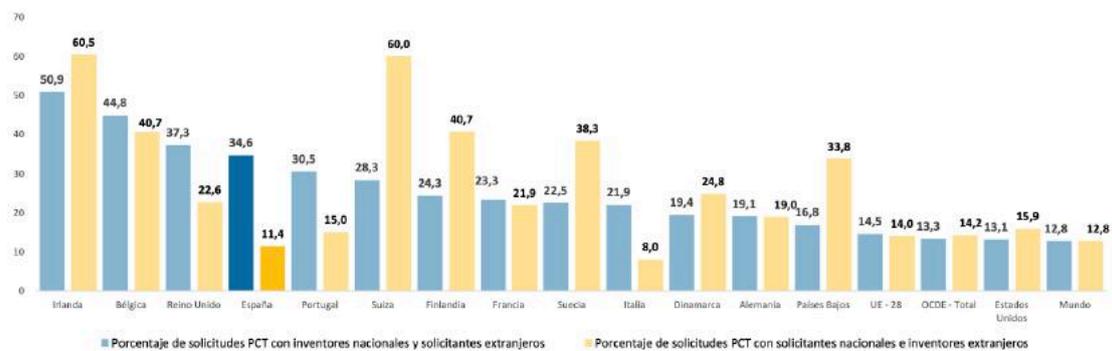
Fuente: OECD Statistics. La Figura muestra el gasto en I+D como porcentaje del PIB

Es interesante apreciar en el panel superior de la figura 11 que el número de solicitudes extranjeras de patentes con inventores nacionales es bastante elevado; por el contrario, es en las solicitudes nacionales de patentes con inventores extranjeros donde nuestro resultado es malo. Por tanto, no es un problema de carecer de número o calidad de investigadores españoles, que generan solicitudes para agentes externos; el problema es el desarrollo de innovaciones por parte de agentes domésticos.

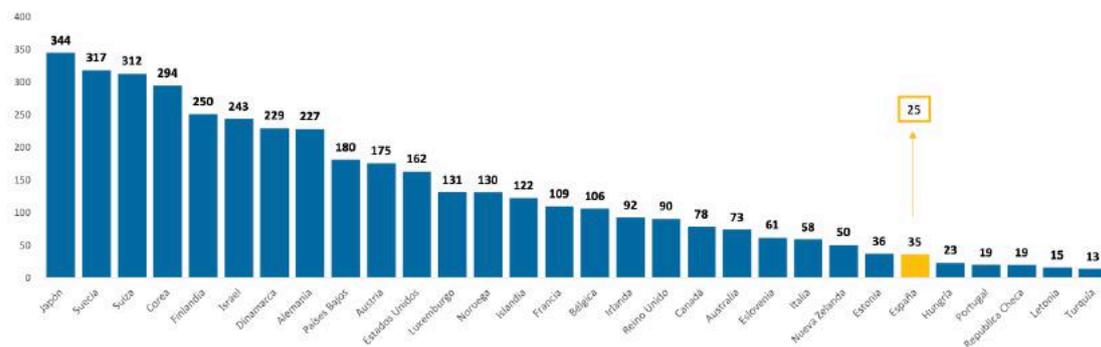
En 2021, España presentó la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación (EECTI) para el período 2021-2027, destinada a jugar un papel trascendental en el impulso a la

innovación que permitiese alcanzar los estándares internacionales en los niveles de ayudas, así como en resultados. Sus objetivos incluyen: priorizar y dar respuesta a los desafíos de los sectores estratégicos nacionales a través de la I+D+I; generar conocimiento y liderazgo científico; potenciar la capacidad de España para atraer, recuperar y retener talento; favorecer la transferencia de conocimiento y desarrollar vínculos bidireccionales entre ciencia y empresas; y promover la investigación y la innovación en el tejido empresarial español. Se creó en su momento el Comité de Seguimiento de la EECTI, pero no tenemos noticia de los informes de seguimiento anual, de carácter público, que deberían haberse emitido. Tampoco la hay de la evaluación de la EECTI, que debía llevarse a cabo precisamente en 2023, a mitad del período para el cual fue diseñada. En todo caso, el carácter generalista de los objetivos trazados, aun viniendo acompañados de un conjunto de indicadores, que se describían en el documento original de la EECTI, se presta a dar fe de un seguimiento de resultados, pero no a evaluar el grado en que los logros se pudiesen ajustar a las expectativas de retorno de la EECTI.

Figura 11



Solicitudes de patentes PCT. Año de prioridad 2017.
Fuente Patstat



Número de solicitudes de patente PCT por millón de habitantes, según país de residencia de los inventores. Año 2017.
Fuente: Patstat

Siendo España un país con un tradicional déficit en innovación, como se refleja en los registros de patentes, parece que deberían ponerse en marcha políticas de incentivos a la inversión; estos pueden ser de tipo financiero, con facilidades de acceso al crédito que permita financiar dichas actividades, o de tipo presupuestario, con posibles desgravaciones. Pero es evidente que un clima de desprestigio de la actividad empresarial es el por entorno para favorecer que las empresas desarrollen actividades que en todo caso entrañan un riesgo de resultados.

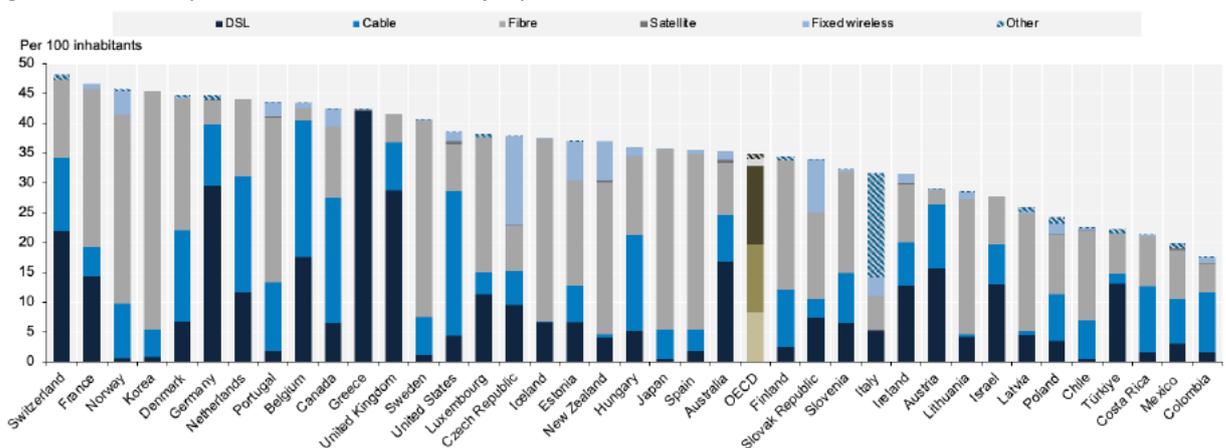
También sorprende que no se haya considerado la posibilidad de incentivar la constitución de empresas que tratasen de desarrollar nuevos productos o tecnologías. Disponer de una agencia pública que pudiese tomar participación en las mismas podría fácilmente ser autofinanciable, incluso con una tasa de éxito empresarial relativamente reducida. La asunción por parte del Estado de un cierto nivel de riesgo que para el mismo sería casi insignificante, mientras es excesivo para la potencial actividad emprendedora, sería una solución eficiente a la difícil decisión de iniciarse en la misma. En este sentido, las dos leyes de emprendimiento promulgadas en los últimos años no han tenido un impacto apreciable; lamentablemente, la ausencia de una cultura de la evaluación de políticas públicas, no nos permite utilizar las experiencias anteriores para mejorar la normativa futura.

7. Incorporación de tecnología

España ha optado por la fibra en el desarrollo de conexión de banda ancha fija, lo que hace que seamos uno de los países con mayor número de suscripciones de ese tipo (por 100 habitantes). En las opciones de DSL y cable tenemos, por tanto, un número de conexiones reducido. De los 17 millones de suscripciones en 2022 en España, 14 millones eran mediante fibra. En el número total de conexiones de banda ancha fija por los tres procedimientos, estábamos en la media de la OCDE: 35 suscripciones por cada 100 habitantes.

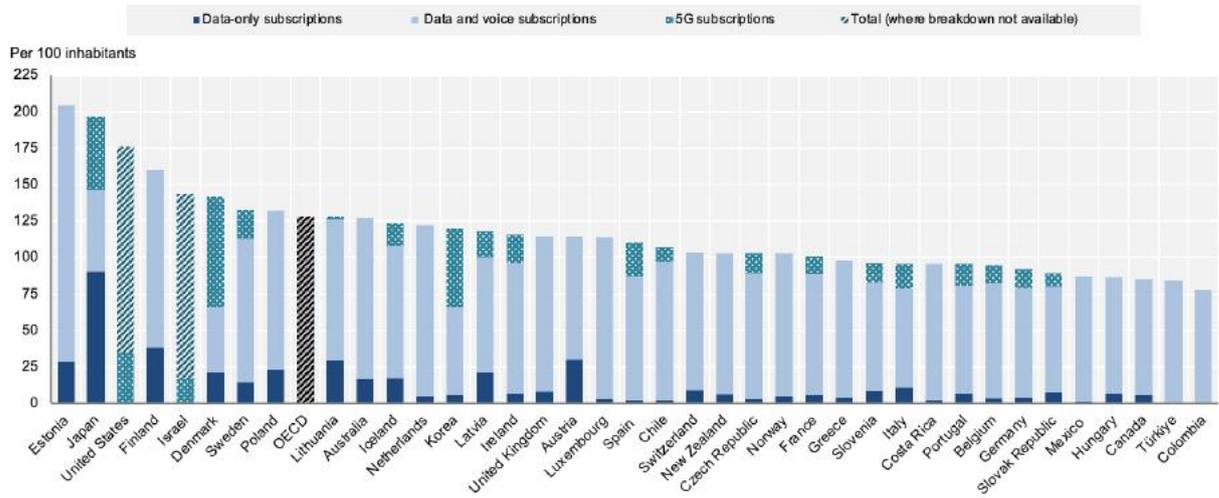
Tampoco en conexiones de banda ancha móvil hemos alcanzado un nivel de suscripciones elevado, en comparación con los restantes países miembros de la OCDE (Figuras 12 y 13; Tabla 13). El número de suscripciones de banda ancha móvil en España era en 2022 de 52 millones, muy superior al de suscripciones de banda ancha fija. El número de suscripciones de este tipo por 100 habitantes era 110, inferior a los 128 de media en la OCDE. La intensidad de uso de la banda ancha, sin embargo, es inferior a la de otros países de la OCDE (Figura 14).

Figura 12 - Suscripciones a banda ancha fija, por 100 habitantes. Diciembre 2022



Source: OECD, Broadband Portal, <http://www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics/>

Figura 13 - Suscripciones a banda ancha móvil, por 100 habitantes. Diciembre 2022



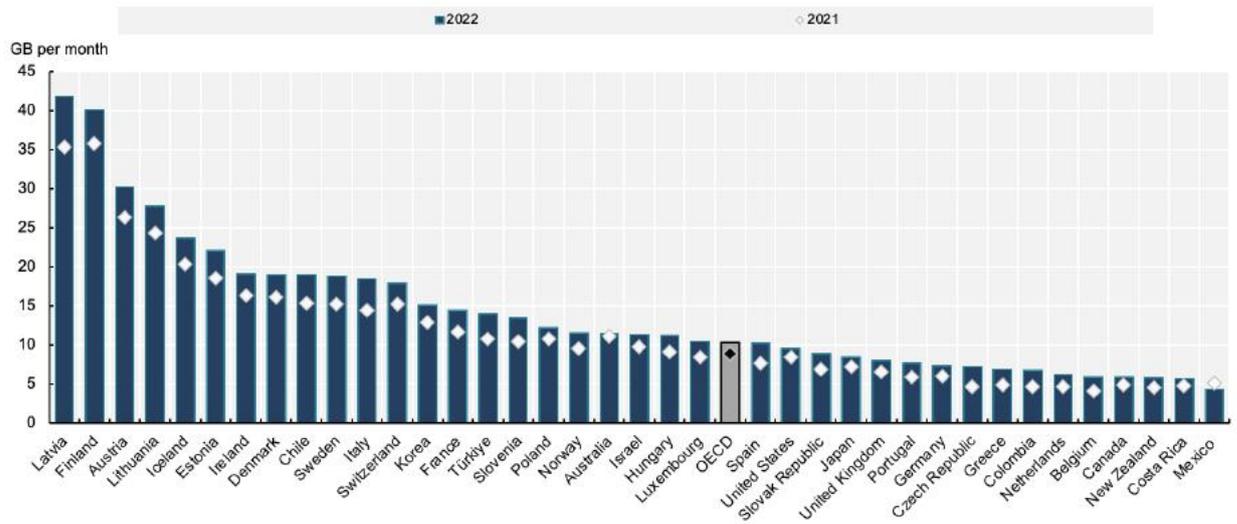
Source: OECD, Broadband Portal, <http://www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics/>

Tabla 13

| Suscripciones a banda ancha por 100 habitantes | | | | | | | |
|--|-------|-----------------|------|----------------------|-------|-----------------|--------------------------|
| Banda ancha fija | | | | Banda ancha en móvil | | | |
| | Fibre | | DSL | | Cable | | Datos y voz + sólo datos |
| Korea | 40,0 | Greece | 42,1 | United States | 24,1 | Estonia | 204,1 |
| Sweden | 33,0 | Germany | 29,4 | Belgium | 22,9 | Japan | 196,5 |
| Norway | 31,7 | United Kingdom | 28,7 | Canada | 21,1 | United States | 176,0 |
| Iceland | 30,7 | Switzerland | 21,9 | Netherlands | 19,4 | Finland | 160,0 |
| Japan | 30,2 | Belgium | 17,5 | Hungary | 16,0 | Israel | 144,1 |
| Spain | 29,5 | Australia | 16,7 | Denmark | 15,2 | Denmark | 141,8 |
| Portugal | 27,7 | Austria | 15,7 | Switzerland | 12,3 | Sweden | 133,2 |
| France | 26,4 | France | 14,3 | Portugal | 11,6 | Poland | 132,5 |
| New Zealand | 25,5 | Türkiye | 13,1 | OECD | 11,3 | OECD | 127,9 |
| Luxembourg | 22,6 | Israel | 13,0 | Costa Rica | 11,0 | Lithuania | 127,7 |
| Lithuania | 22,6 | Ireland | 12,8 | Austria | 10,7 | Australia | 127,3 |
| Denmark | 22,2 | Netherlands | 11,6 | Germany | 10,4 | Iceland | 123,7 |
| Finland | 21,6 | Luxembourg | 11,3 | Colombia | 10,1 | Netherlands | 122,6 |
| Latvia | 19,6 | Czech Republic | 9,4 | Finland | 9,5 | Korea | 120,1 |
| Estonia | 17,6 | OECD | 8,3 | Norway | 9,2 | Latvia | 117,8 |
| Slovenia | 17,0 | Slovak Republic | 7,4 | Slovenia | 8,4 | Ireland | 116,0 |
| Chile | 14,8 | Denmark | 6,8 | United Kingdom | 8,0 | United Kingdom | 114,6 |
| Slovak Republic | 14,4 | Iceland | 6,6 | Poland | 7,9 | Austria | 114,5 |
| Hungary | 13,4 | Estonia | 6,6 | Australia | 7,8 | Luxembourg | 114,3 |
| OECD | 13,2 | Slovenia | 6,4 | Mexico | 7,5 | Spain | 110,0 |
| Netherlands | 13,0 | Canada | 6,4 | Ireland | 7,2 | Chile | 107,0 |
| Switzerland | 13,0 | Italy | 5,2 | Israel | 6,7 | Switzerland | 103,6 |
| Canada | 12,0 | Hungary | 5,2 | Chile | 6,6 | New Zealand | 103,3 |
| Poland | 9,9 | Latvia | 4,5 | Sweden | 6,4 | Czech Republic | 103,1 |
| Ireland | 9,8 | United States | 4,4 | Estonia | 6,2 | Norway | 102,9 |
| Australia | 8,7 | Lithuania | 4,0 | Czech Republic | 5,7 | France | 100,9 |
| Costa Rica | 8,5 | New Zealand | 3,9 | Japan | 5,1 | Greece | 98,3 |
| Mexico | 8,2 | Poland | 3,4 | France | 5,0 | Slovenia | 96,5 |
| Israel | 8,1 | Mexico | 3,1 | Korea | 4,7 | Italy | 96,1 |
| United States | 7,9 | Finland | 2,5 | Luxembourg | 3,7 | Costa Rica | 95,9 |
| Czech Republic | 7,6 | Spain | 1,8 | Spain | 3,6 | Portugal | 95,7 |
| Türkiye | 6,7 | Portugal | 1,7 | Slovak Republic | 3,2 | Belgium | 94,6 |
| Italy | 5,9 | Costa Rica | 1,6 | Türkiye | 1,7 | Germany | 92,1 |
| Colombia | 4,9 | Colombia | 1,5 | Latvia | 0,7 | Slovak Republic | 89,0 |
| United Kingdom | 4,6 | Sweden | 1,1 | New Zealand | 0,6 | Mexico | 87,2 |
| Germany | 4,1 | Korea | 0,8 | Lithuania | 0,6 | Hungary | 86,2 |
| Austria | 2,4 | Norway | 0,6 | Iceland | 0,0 | Canada | 85,1 |
| Belgium | 2,1 | Japan | 0,4 | Greece | 0,0 | Türkiye | 84,0 |
| Greece | 0,2 | Chile | 0,4 | Italy | 0,0 | Colombia | 78,3 |

Fuente: OECD Broadband portal (<https://www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics/>) y elaboración propia

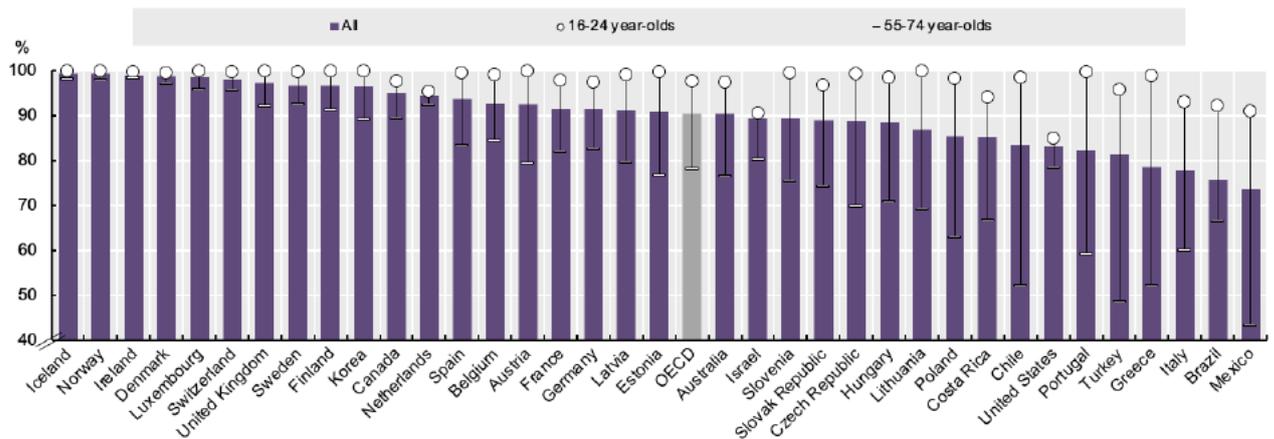
Figura 14 - Utilización mensual de datos móviles por cada suscripción a banda ancha móvil. Dic. 2022



Source: OECD, Broadband Portal, <http://www.oecd.org/digital/broadband/broadband-statistics/>

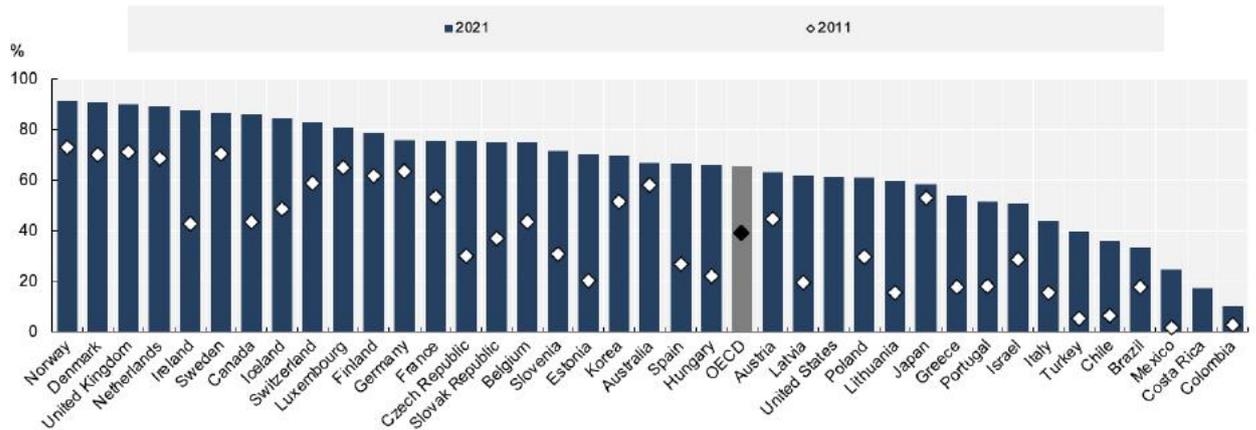
El porcentaje de población que se declara usuario de Internet es relativamente elevado, pero es claramente mayor entre los más jóvenes, en todos los países. En España, el 99,7% de los jóvenes entre 16 y 24 años se declaraban usuarios, por 83,6% de las personas entre 55 y 74 años. El porcentaje de usuarios entre toda la población es de 93,9%, tres puntos por encima del de la OCDE. El número de personas que utilizan internet para adquirir bienes o contratar servicios también ha aumentado mucho en 10 años (2011-2021) (Figuras 15 y 16). En España, un 26,8% de usuarios de internet lo utilizaban para adquirir bienes o servicios en 2011; dicho porcentaje era de 66,6% en 2021. En la OCDE dichos porcentajes eran 39,1% y 65,7%. Un porcentaje alto de los usuarios españoles de internet (28%) declaran haber asistido a un curso online (Figura 17); el valor medio en la OCDE es 23%. Esta práctica ha aumentado mucho en los diez años recogidos en la figura; en 2011, el porcentaje de usuarios que habían asistido a algún curso era en España del 9%.

Figura 15
Usuarios de internet, como porcentaje de la población, en cada tramo de edad, 2021



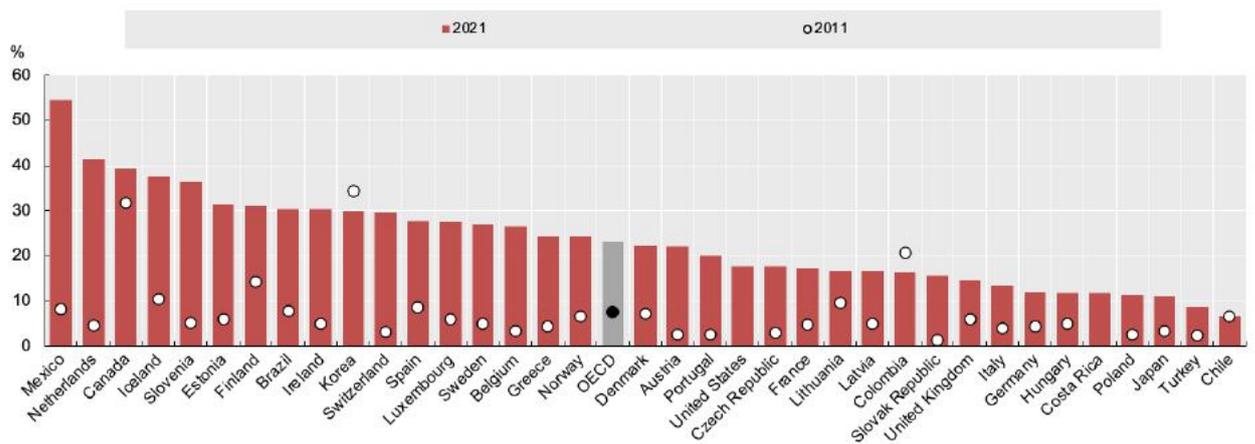
Source: OECD (2022), ICT Access and Usage by Households and Individuals Database, <http://oe.cd/hhind> (accessed in January 2022).

Figura 16
Porcentaje de personas que han adquirido bienes o servicios por internet



OECD (2021), ICT Access and Usage by Households and Individuals Database, <http://oe.cd/hhind> (accessed in January 2022).

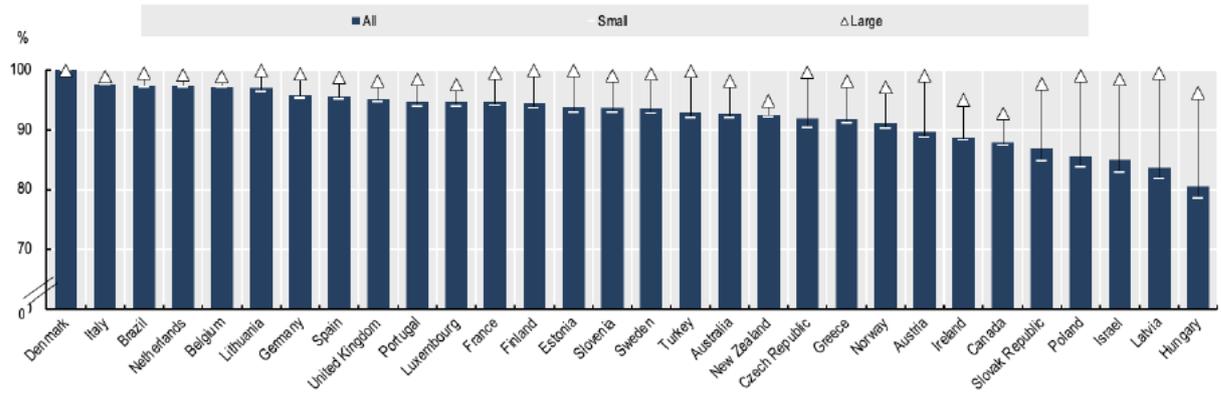
Figura 17
Personas que han asistido a un curso online, como porcentaje de las personas que han utilizado internet en los últimos tres meses



Source: OECD (2021), ICT Access and Usage by Households and Individuals Database, <http://oe.cd/hhind> (accessed in January 2022).

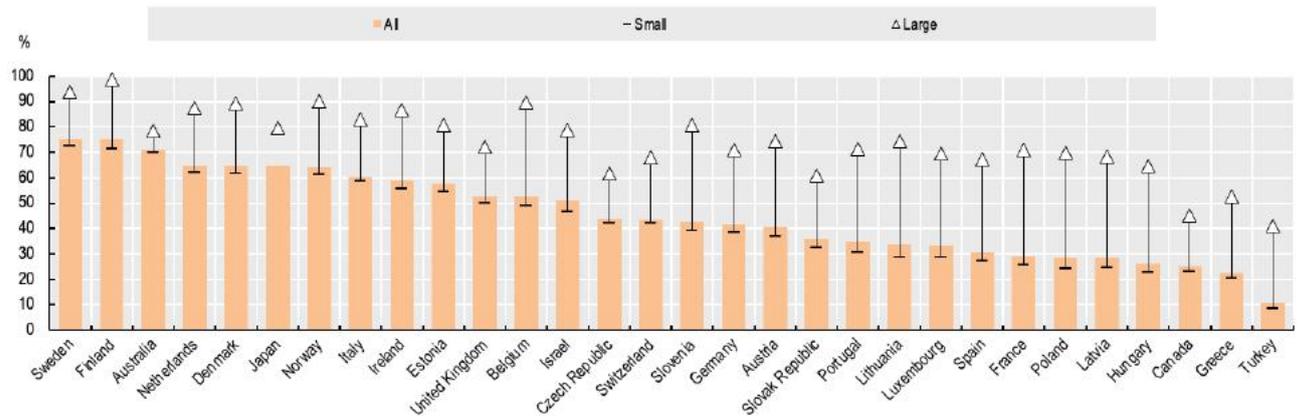
El porcentaje de empresas con conexión a banda ancha es elevado en casi todos los países de la OCDE (mediana 93,7%), y en España está entre los más elevados (95,5%) (Figura 18). El porcentaje de empresas con esta conexión suele ser más alto en empresas grandes que en las pequeñas, pero es elevado en todas ellas. Sin embargo, el porcentaje de empresas que declaran utilizar computación en la nube en España (30,0%) está bastante por debajo del de los países de la OCDE (mediana 43%) (Figura 19). Lógicamente, la utilización de la computación en la nube es mayor en las empresas más grandes, pero se observa que los países donde esta tecnología está más implantada, es utilizada por empresas de todos los tamaños. Entre un 60% y un 70% de empresas pequeñas en Suecia, Finlandia, Australia, Países Bajos, Dinamarca e Italia utilizan la computación en la nube, frente a tan sólo un 27% de las empresas pequeñas españolas.

Figura 18
 Porcentaje de empresas con conexión a banda ancha, por tamaño (Todas, pequeñas, Grandes), 2021



Source: OECD (2022), ICT Access and Usage by Businesses Database, <http://oe.cd/bus> (accessed in January 2022).

Figura 19
 Porcentaje de empresas que utilizan los servicios de computación en la nube, por tamaño, 2021



Source: OECD (2022), ICT Access and Usage by Businesses Database, <http://oe.cd/bus> (accessed in January 2022).

8. Sector exterior

Como hemos visto al examinar el crecimiento de nuestra economía, el sector exterior está siendo un motor importante del crecimiento en la recuperación de la crisis de la pandemia, en un contexto en que la incertidumbre, la inflación y las subidas de tipos de interés están frenando el consumo y la inversión no toma fuerza. La positiva contribución del sector exterior al crecimiento se está beneficiando de la moderación de precios energéticos en los últimos meses y, por supuesto, del final del periodo invernal; pero refleja, sin duda, un comportamiento muy positivo de nuestros intercambios.

Nuestras importaciones de bienes y servicios han crecido de modo robusto en la salida de la crisis de la pandemia, como sucede habitualmente en las fases de recuperación de nuestra economía. Pero nuestras exportaciones han crecido a ritmo aún más elevado, lo que ha hecho que el sector exterior haya contribuido positivamente a nuestro crecimiento.

Exportamos bienes, pero no podemos olvidar que los servicios ofrecidos al exterior continúan siendo importantes: en el primer trimestre de 2023, el PIB español crece en tasa interanual un

4,2% (si bien moderándose, como indica la tasa trimestral de crecimiento de 0,6%).¹¹ La aportación de la demanda externa durante los últimos cuatro trimestres es el doble de la generada por la demanda interna (2,8% frente a 1,4%). Las exportaciones de bienes y servicios podrían explicar casi toda la mejoría, pues aportan 4,1% al crecimiento del PIB, mientras las importaciones restan -1,3%. Tal aportación al crecimiento del PIB se explica por una contribución de 1,4% de las ventas de bienes al exterior, mientras las exportaciones de servicios contribuyen con 2,7% de crecimiento.

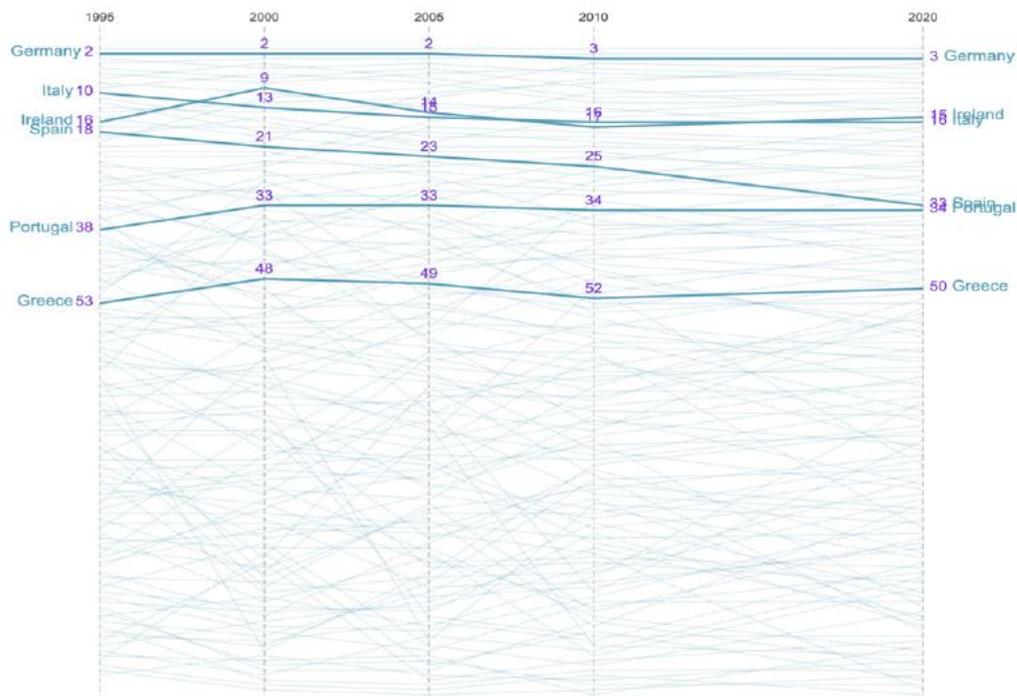
Dos elementos tienen especial relevancia en nuestras ventas al exterior: la industria del automóvil, en cuanto a venta de bienes, y el turismo, en cuanto a venta de servicios. En turismo-viajes tenemos actualmente un saldo neto positivo cercano a 4% del PIB, mientras que en servicios no turísticos (servicios empresariales, telecomunicaciones e informática y transporte) el saldo neto es de 2% del PIB. España es el segundo productor europeo de coches, con 2,2 millones de unidades en 2022, por detrás de Alemania, con 3,7 millones. Es una industria que genera un 10% de nuestro PIB y da trabajo a más de 100.000 personas de forma directa e indirecta. Más del 80% de los coches y del 60% de los componentes fabricados en España se destinan a mercados internacionales.

Es, sin duda, una buena noticia, y también lo es que, además de nuestro tradicional flujo de exportaciones de automóviles y de servicios, nuestras exportaciones estén apoyándose más en bienes de cierto valor añadido en el área de la energía, principalmente. Esta es la línea a seguir: la mejoría en nuestras ventas de bienes debería reforzarse por una creciente oferta de bienes de alto valor añadido y tecnología avanzada, para cuyo desarrollo España debería hacer una apuesta mucho más decidida utilizando la financiación proporcionada por los fondos europeos. Los sectores exportadores españoles, tanto el turismo como los de bienes relacionados con energías alternativas se van a ver sometidos a una competencia creciente, en buena parte desde países que tienen unos costes laborales más reducidos que los nuestros. En definitiva, convendría ir ganando terreno en la oferta al exterior de bienes no ubicuos (en el sentido de R.Hausman¹²), es decir, bienes que no sean susceptibles de ser fabricados por un amplio conjunto de países. El Atlas de complejidad económica presenta un ranking de países de acuerdo con su capacidad para utilizar su disponibilidad de tecnología productiva en más industrias, y en industrias más complejas, es decir, más difícilmente reproducibles; en el último Atlas disponible, de 2020, España ocupaba el puesto 33 en el ranking de países, habiendo descendido sistemáticamente desde haber comenzado en la posición 18 en 1995. La Figura 20 muestra la evolución de algunos países en el ranking de complejidad entre 1995 y 2020; vemos cómo Italia también ha descendido en el ranking, aunque su poder innovador le permite ocupar incluso en su momento más bajo, un puesto mejor (16) que el que ha ocupado España en todo el periodo citado (18). Portugal ha mejorado significativamente su posición desde el puesto 38 en 1995 al puesto 34 en 2020.

¹¹ Todas las cifras que se citan en este párrafo se refieren al PIB real, es decir, descontado el efecto de los precios de cada componente.

¹² Hausman et al. (2014), Atlas of Economic Complexity: Mapping paths to prosperity, MIT University Press

Figura 20



Fuente: The Atlas of economic complexity: <https://atlas.cid.harvard.edu/>

No podemos ignorar que detrás del positivo saldo del sector exterior está la debilidad de las importaciones, como consecuencia de la debilidad del consumo y la inversión. Es decir, como ha sucedido en todas las recuperaciones económicas anteriores, cuando el consumo, especialmente, y también la inversión recobrasen fortaleza, las importaciones aumentarían sensiblemente y el saldo exterior se deterioraría.

Conviene recordar, además, que nuestro saldo externo ha sido tradicionalmente negativo; es un componente del PIB mucho más volátil que la demanda interna; actualmente, su buen comportamiento está compensado la debilidad del consumo. Si queremos que su contribución al crecimiento de nuestra economía se mantenga positivo durante las próximas décadas debemos apostar de modo mucho más decidido por desarrollar productos y servicios avanzados y de calidad, no fácilmente reproducibles por nuestros competidores. De lo contrario, sería iluso extrapolar al futuro el buen comportamiento de la demanda neta externa estos dos últimos años.

9. Deuda y déficit

Como parte de su política fiscal, un país puede utilizar su capacidad de endeudamiento para acometer proyectos que un gobierno considera necesarios, ya sea por su valor social o por su capacidad de generar progreso económico y riqueza. Si dichas actuaciones requieren de un compromiso de gasto inmediato, es bien posible que no se disponga de financiación corriente, ni se pueda recurrir a la imposición, so pena de elevar la presión fiscal a niveles que pudieran ser socialmente indefendibles, o quizá enfriar muy significativamente la demanda y generar una profunda recesión.

Aumentar el endeudamiento no hace sino transferir al futuro unas necesidades de pago que hoy no se pueden asumir, o no se considera conveniente hacerlo. Que tenga sentido o no incrementar el endeudamiento dependerá, esencialmente, de cuál sea la naturaleza de las actuaciones cuya financiación se demora mediante el recurso a una mayor deuda. En este sentido, las finanzas de un país no son homologables a las de una familia, como en ocasiones se aduce desde sectores poco propensos a la intervención pública.

Frecuentemente se apunta, asimismo, a argumentos de equidad intergeneracional para defender una práctica de austeridad presupuestaria, que no incurra en más gastos de los que puede defender con la financiación corriente que obtiene mediante impuestos. Nuevamente, que un mayor endeudamiento represente una erosión en la equidad intergeneracional dependerá de la naturaleza de las actuaciones que se financien con los recursos generados por la emisión de deuda. Si se han financiado inversiones que contribuirán a una mejora en la productividad futura, al desarrollo de nuevas tecnologías, o a financiar una sustancial mejora en infraestructuras educativas, sanitarias, o de comunicaciones, estas beneficiarán también a las generaciones sucesivas, por lo que transferirles parte de su financiación puede ser perfectamente coherente desde el punto de vista social.

No puede olvidarse, sin embargo, que el endeudamiento conlleva un gasto anual en intereses en años sucesivos. Este servicio de la deuda dificultará que el gasto total en los ejercicios siguientes sea cubierto por los ingresos tributarios, pudiendo requerir, por tanto, una subida de impuestos o un mayor endeudamiento futuro. Este mecanismo por el cual el mayor endeudamiento actual puede contribuir a generar mayor endeudamiento futuro permite caracterizar cuál es el nivel máximo de deuda que puede permitirse un país, en función de cuál sea su capacidad de generar recursos para hacer frente al compromiso asumido con el endeudamiento. Un país con gran potencial para generar crecimiento (por el crecimiento de su población laboral, su capacidad de desarrollo tecnológico, el aumento de su productividad) podrá permitirse un mayor endeudamiento que otro. Este tipo de argumento es tenido en cuenta por los mercados financieros para exigir una mayor o menor rentabilidad a la deuda pública emitida por cada país.

Es conveniente, por tanto, realizar una gestión activa, pero rigurosa del posible desfase entre ingresos corrientes y gastos de cada ejercicio, y también de su financiación, ya sea mediante impuestos o vía endeudamiento (suponiendo que, como es el caso de España, la financiación monetaria no es una posibilidad). Una gestión rigurosa requiere un análisis cuidadoso de la rentabilidad social y económica de cada proyecto, y del modo en que esta se generará a lo largo del tiempo. Requiere también saber utilizar los recursos que puedan obtenerse en ejercicios en los que hay superávit corriente, para reducir el endeudamiento. La importancia de este mecanismo reside en que un nivel reducido de deuda permitirá asumir compromisos futuros provocados por eventos imprevistos, o financiar estrategias que, de otro modo, podrían quedar reducidas a un mero proyecto.

Las figuras 21 y 22 ilustran la dificultad de nuestra economía para generar un excedente presupuestario. Podemos apreciar cómo la mayoría de los años el ejercicio presupuestario de las AAPP, así como el déficit del estado, han registrado déficit; tan solo registró superávit durante el trienio 2005-2007, al amparo de los ingresos tributarios generados por la compraventa de viviendas en la burbuja inmobiliaria de aquel momento. A la derecha del eje

vertical en la figura 21 apreciamos que incluso años en que hemos tenido un crecimiento robusto, el déficit de las AAPP ha sido bastante elevado, superior al 4%.

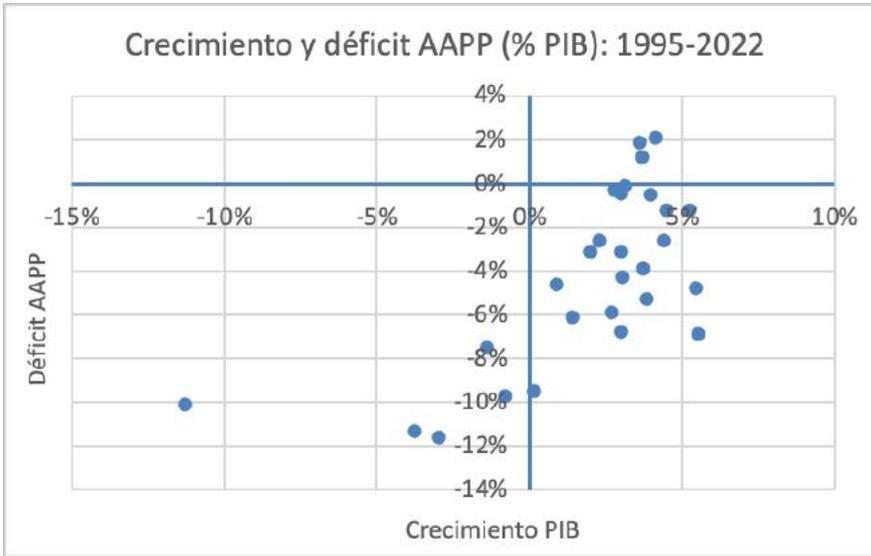


Figura 21

Fuente: Banco de España y elaboración propia

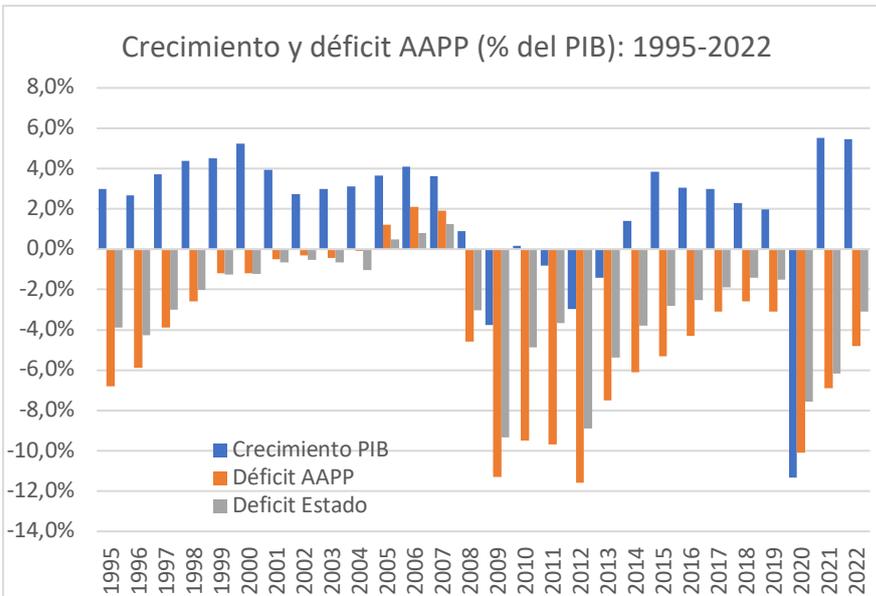


Figura 22

Fuente: Banco de España y elaboración propia

Como muestra la figura 23, el robusto crecimiento de la economía entre 1995 y 2007 fue utilizado para reducir gradualmente el déficit y la deuda públicos. Contábamos además con la disciplina impuesta por el deseo de ingresar en la zona euro; ello nos permitió mantener un endeudamiento en línea con los criterios de Maastricht, que incluso continuó mejorando hasta la explosión de la crisis financiera. Las consecuencias de dicha crisis fueron muy profundas, elevando el endeudamiento de las AAPP desde el 40% al 100% del PIB, donde se estancó hasta la pandemia, elevándose por encima del 120% del PIB, y descendiendo en 2022.

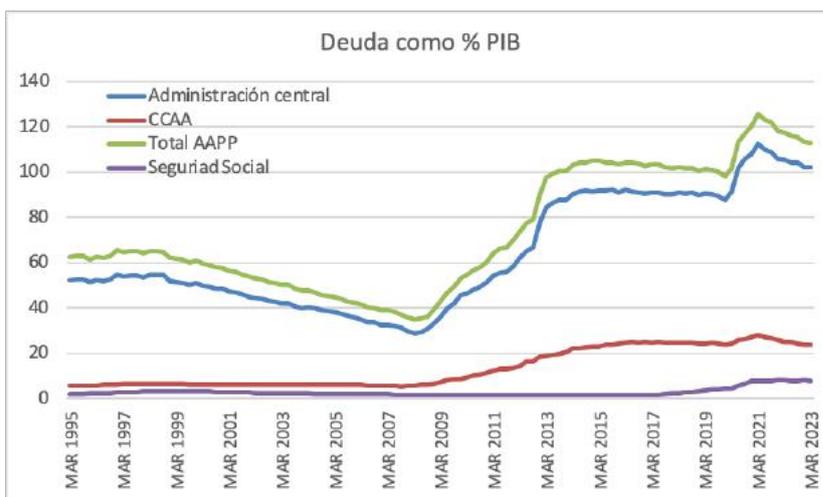


Figura 23

Fuente: Banco de España y elaboración propia

La figura 24 presenta el déficit de las AAPP junto con el déficit del estado, con y sin los pagos por intereses sobre la deuda pública viva. La diferencia es siempre de cuantía relevante, pero esto hay que verlo a la luz de la gestión óptima del presupuesto público, como antes comentamos. En la figura vemos cómo los altos tipos de interés que siguieron a la crisis de deuda europea de 2011, que elevó sustancialmente la prima de riesgo española hizo que, durante unos años, la diferencia entre ambas contabilizaciones del déficit del estado fuese especialmente apreciable. Entre 2017 y 2019, España tuvo superávit primario, es decir, el saldo presupuestario, sin contar los intereses sobre la deuda viva, fue positivo. Desde la crisis de la pandemia, el déficit se está reduciendo lentamente, y la carga de intereses está en torno a 2 puntos del PIB. La evolución más reciente no es muy prometedora: la alta inflación de 2022, sin haber ajustado los rangos tributarios ha generado una fuerte elevación de la recaudación, tanto por IRPF como por IVA; sin embargo, el déficit apenas se ha reducido unas décimas, lo muestra el notable incremento del gasto que se ha producido.

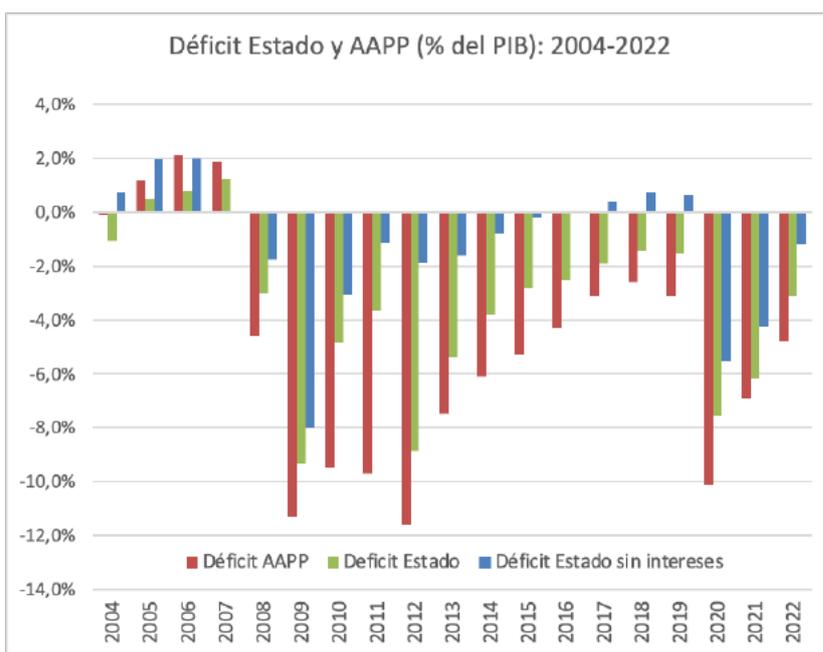


Figura 24

Fuente: Banco de España y elaboración propia

10. Colaboración público-privada

Hemos comentado antes acerca del papel central que la productividad juega en una economía de mercado; también, la importancia que, para el crecimiento de la productividad tiene la inversión en desarrollo tecnológico, y la capacidad de producir bienes que, por su diseño y calidad, no sean fácilmente reproducibles por otros países. Para poder competir en estos términos, es necesario desarrollar estrategias de inversión de calidad, bien dirigidas, consistentemente aplicadas, y en suficiente cuantía. Pero el porcentaje de empresas medianas y pequeñas es especialmente elevado en España (96,4% de todas las empresas), y no podemos ignorar que empresas de tamaño muy diferente pueden tener una concepción muy distinta de la inversión y de sus objetivos. No todas las empresas van a pensar en desarrollos tecnológicos, el concepto de productividad varía mucho entre sectores, y las expectativas de expansión pueden ser asimismo muy distintas.

Tampoco tiene mucho sentido dejar la inversión en innovación y desarrollo únicamente en manos de las empresas, ni es eficiente que gobierno y sector empresarial mantengan estrategias de inversión no coordinadas. Tras las actuaciones que se han seguido para responder a las crisis recientes, y para enfrentar satisfactoriamente las posibles crisis futuras, algunos autores¹³ recomiendan que el sector público asuma sistemáticamente un papel activo en dar forma al tipo de crecimiento económico que se persigue, y contribuir a orientar su logro. Bajo esta concepción, el Estado debe fijar grandes objetivos socialmente deseables, definir las misiones necesarias para conseguirlos, recabando información de quienes puedan colaborar en identificar tales estrategias; debe invertir en innovación e incentivar que el sector privado también lo haga, gobernando el proceso de modo que todos los ciudadanos se beneficien.

No se trata de que el sector público asuma tareas productivas, sino de que abra caminos intentando, mediante los incentivos adecuados, que las inversiones y actuaciones del sector privado vayan dirigidas hacia una senda de crecimiento en línea con los objetivos trazados. Esta visión será más prometedora, y socialmente más atractiva, si dichos objetivos se establecen mediante consenso entre distintos agentes políticos, como parecería obligado, así como entre estos y un amplio conjunto de agentes sociales (ONGs, asociaciones culturales, ciudadanas, asociaciones del mundo rural), asumiendo además todas las partes un compromiso de mantenimiento durante el período establecido. Incluso podría aventurarse que la capacidad de progreso de un país puede estar condicionada por su capacidad para establecer este tipo de acuerdos.

Definir mecanismos adecuados de colaboración requiere también tener presente cuál es nuestra estructura empresarial. La empresa es una actividad de riesgo, puesto que el objetivo que persigue es incierto. En las numerosas empresas pequeñas y microempresas españolas que, incluyendo los autónomos sin asalariados, constituyen un 94% de las empresas dadas de alta en S. Social, la propiedad está muy concentrada y el capital apenas tiene liquidez. Cuando los propietarios son además asalariados, como sucede con frecuencia, la concentración de riesgos es especialmente elevada, pues al riesgo de la propia actividad empresarial se une el de sus puestos de trabajo. Con esta estructura, es claro que la colaboración público-privada no debe limitarse a las empresas grandes, teniendo además en cuenta que muchas iniciativas

¹³ Mazzucato, Mariana, *El estado emprendedor: La oposición público-privado y sus mitos*, Taurus, 2022

prometedoras en innovación se llevan a cabo en empresas que nacen con un tamaño lógicamente reducido.

Esto es importante, porque es especialmente en los procesos de innovación de los que la economía española está tan necesitada, donde la colaboración público-privada puede ser más eficaz. Pero si se quiere que la empresa asuma el riesgo adicional de la innovación, una actividad cuyo resultado es incierto, cree empleo y sea fuente de progreso, debe tener el entorno institucional adecuado y las condiciones internas apropiadas, especialmente en términos de calidad de la gestión empresarial y de capital organizativo. Sin un cambio significativo en las condiciones internas y externas en que se desenvuelve la actividad productiva, la tradicional llamada a un aumento significativo en el presupuesto público asignado a incentivos a la innovación puede ser un desperdicio de fondos. Dado que es en el contexto empresarial que he descrito donde se ponen en práctica algunas de las principales políticas macroeconómicas, éstas debieran diseñarse teniendo muy en cuenta la estructura de nuestro sector productivo.

11. Los fondos Next Generation

Un elemento de la mayor importancia es el de la aplicación de los fondos Next Generation, a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que se diseñó con la pretensión de modernizar la economía y la sociedad españolas. Los análisis de seguimiento de dicho plan examinan generalmente el avance de las convocatorias (mas de 13.000 en la página web del Plan de Recuperación) y las transferencias a las CCAA, con una permanente confusión entre fondos “movilizados”, “autorizados”, “comprometidos”, “transferidos” y “ejecutados”. Pero es prácticamente imposible evaluar como va avanzando el desarrollo de los muchos compromisos asumidos en los 30 componentes del Plan de Recuperación.

Parece predominar la preocupación, razonable, acerca de la incapacidad para ejecutar las políticas en el plazo fijado por la UE y, de hecho, se ha anunciado en repetidas ocasiones la intención de nuestro último gobierno de solicitar una extensión de dicho plazo. Muchos analistas insistieron inicialmente en la necesidad de una agencia específicamente creada para la ejecución del Plan de Recuperación, pero se renunció a ello con el argumento de “no crear más burocracia”, optando a cambio por una comisión interministerial y conferencias sectoriales, que resultan claramente insuficientes, dada la magnitud de los fondos europeos.

Incluso si cumplimos con la ejecución de los fondos europeos en el plazo señalado, no deberíamos ignorar que consumir dichos fondos, por sí solo, no va a cumplir con los objetivos de modernización de los distintos sectores de nuestra sociedad y sistema productivo. Tampoco será sencillo evaluarlo, porque los objetivos de modernización no se concretaron en aspectos cuantitativos que permitieran un seguimiento de los mismos y una evaluación rigurosa a posteriori.

Para el diseño del Plan de Recuperación no se contó con los muchos expertos existentes en España en las múltiples líneas de actuación incluidas en sus treinta componentes. Tampoco se establecieron las líneas directrices de lo que debería suponer el proceso de cambio hacia una nueva estructura productiva. Elaborar un Plan tan ambicioso de espaldas a la sociedad cuya transformación pretende es, sin duda alguna, sorprendente y poco comprensible. También

llama la atención que la ejecución de los fondos europeos se haya tomado como una tarea de gobierno; como difícil de entender es que ninguna fuerza parlamentaria haya reclamado que se haga de otro modo. Es especialmente llamativo porque ignora tareas parlamentarias realizadas con anterioridad. La Comisión del Congreso de Diputados para la Reconstrucción Social y Económica mantuvo sesiones de trabajo entre mayo y julio de 2020, recibiendo a un alto número de comparecientes invitados. Muchos de ellos aportaron documentación, y se recibió una amplia lista de propuestas de ciudadanos e instituciones sociales. Fue un notable esfuerzo, con difusión en los medios de comunicación, del que la sociedad española estuvo muy pendiente.¹⁴

El Plan tiene como actuaciones estrella los llamados PERTE, cuyo elemento más visible es el relacionado con el coche eléctrico. Pero no se ha apostado por el desarrollo de líneas de investigación y de desarrollo científico que pudiesen haber contribuido a impulsar un robusto crecimiento de la productividad durante las próximas décadas.

De hecho, no se especificó en el Plan de Recuperación ningún objetivo cuantificable, pues se han mantenido en términos cualitativos: transición ecológica, cohesión social, modernización, etc., lo cual impide valorar si los distintos componentes del Plan persiguen un propósito acorde a la inversión programada. Impide también hacer un seguimiento de las actuaciones durante su desarrollo, o llevar a cabo una evaluación rigurosa de las mismas una vez finalizadas. Tampoco hay previsto ningún mecanismo de evaluación de políticas ni de rendición de cuentas, lo cual es una carencia fundamental del Plan de Recuperación español. Tan sólo se considera una evaluación contable a posteriori, una vez finalizado el proyecto, por parte del Tribunal de Cuentas y de la Intervención General del Estado.

Con la información disponible, es difícil comprender cómo un Plan tan ambicioso, que cuenta con una muy generosa financiación de la UE, va avanzando en la búsqueda de unos objetivos que para los ciudadanos solo se visibiliza en la implantación de paneles solares por toda la geografía, los arreglos en edificios o las negociaciones para convencer a fabricantes automovilísticos extranjeros a que instalen en España plantas de fabricación de coches eléctricos o baterías; en todo caso, con tecnologías no desarrolladas en España.¹⁵

Para ser tan decisivo, el Plan de Recuperación español no es muy conocido; pocos ciudadanos pueden mencionar qué tipo de actuaciones se están llevando a cabo o qué resultados se esperan obtener, más allá de hacer referencia a los conceptos genéricos: transición ecológica, digitalización, modernización, etc. Los ciudadanos deben estar al corriente de los planes de actuación que se decidan y sus motivaciones, deben comprender por qué se acometen unas actuaciones y no otras, y deben sentirse representados en la toma de decisiones. También deben percibir que el impulso renovador llega a todos, que se abandona la práctica del capitalismo clientelar como un residuo del pasado, y que se procura una definitiva igualdad de

¹⁴ Para un análisis más detallado del Plan de Recuperación, véase: *“La economía política del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia”*, A.Noales, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 99, Madrid 2022

¹⁵ Es difícil entender qué se quiere decir cuando se afirma que: *“a pesar de los agoreros la aplicación de los fondos Next Generation va bien”* (“Plan de Recuperación, año tres”, S. Pazos-Vidal, El País, 15 de junio de 2023)

oportunidades, basada en una visión de largo plazo del país que queremos llegar a ser. Que se apuesta por proyectos innovadores, y no por proyectos que se hubiesen realizado incluso sin la circunstancia de la pandemia. No debe minusvalorarse la importancia que tiene el que la sociedad se sienta parte integral del proceso, que se realiza en su beneficio y en el de las futuras generaciones; para el éxito del Plan sería esencial animar e implicar a la sociedad, haciéndola partícipe del proceso de reconstrucción y modernización.

12. Políticas sociales

En la pasada legislatura se ha introducido abundante normativa para establecer un conjunto de políticas sociales. Algunas, como la implantación del Ingreso Mínimo Vital, o la elevación del salario mínimo, con la intención de aproximarlos a la recomendación de la Carta Social europea del 60% del salario medio, eran muy necesarias; otras, como la limitación de alquileres aprobada en la ley de vivienda, las subvenciones a jóvenes para alquileres, o la subvención para el interrail, son más discutibles. También es discutible la manera en que se ha concebido e introducido, en algunos casos, este tipo de actuaciones, así como las diseñadas para contrarrestar los efectos del brote inflacionista de 2022.

Como es habitual desde hace décadas, las políticas sociales, que debieran tener una continuidad en el tiempo, se han introducido como medidas de gobierno. No se ha buscado el consenso con fuerzas parlamentarias que garantizase su permanencia en futuras legislaturas, como tampoco se ha esperado, en cada ocasión, a alcanzar un acuerdo con todas las fuerzas sociales implicadas. La teoría económica, al igual que el análisis empírico, no suelen ofrecer implicaciones concluyentes a una determinada intervención. Debatir sobre si se dan las condiciones bajo las cuales cabe esperar un resultado u otro puede contribuir a mejorar el diseño de una política, y aporta información a los ciudadanos quienes, en mayor o menor grado, van a verse afectados por la intervención y van a contribuir a financiarla.

Tomemos como ejemplo la elevación del salario mínimo (SMI), que ha suscitado bastante confrontación de ideas en los medios; como en tantos otros temas, los análisis académicos no ofrecen una conclusión clara. El debate no debe reducirse a si la elevación del SMI destruye o no empleo. Incluso aceptando que un salario mínimo más alto pueda generar cierta destrucción de empleo (o quizá más correctamente, pueda reducir las posibilidades de creación de empleo para trabajadores potencialmente sujetos al mismo), es bien posible que una sociedad esté dispuesta a admitir un cierto coste en términos de empleo, a cambio de mejorar los ingresos de para los colectivos sujetos al SMI. Finalmente, el gobierno tendrá que tomar una decisión, y debe hacerlo justificadamente. Para ello, siempre será útil escuchar el debate de ideas entre expertos. No cabe ignorar las opiniones contrarias a una determinada política con el argumento de que defienden el bienestar de unos pocos favorecidos.

Los debates sobre cuestiones como la elevación del SMI son difíciles de resolver. Es el ejemplo de una medida cuyo impacto podría determinarse mediante un experimento natural, comparando contextos similares en los que se actuase de manera diferente (por ejemplo, elevando el salario mínimo en uno de ellos, pero no en el otro). Este es el caso del trabajo del premio Nobel D. Card utilizando el empleo en una cadena de hamburguesas en dos estados contiguos de EEUU, que mostró que la elevación del salario mínimo en uno de los estados no produjo en aquella ocasión una destrucción de empleo. La limitación con este tipo de análisis

es lo que se conoce como su “validez externa”, la posibilidad de aplicar su resultado a otros contextos. Es claro que distintos momentos temporales y distintos países, con diferentes legislaciones, pueden hacer que los resultados de un experimento similar sean distintos del obtenido. También es cierto que una discusión rigurosa debe basarse en fundamentos teóricos y en la evidencia disponible; no puede basarse en intuiciones. Pero tampoco puede afirmarse, como se hace frecuentemente con ligereza, que un análisis experimental como el de D. Card “demuestra” que la elevación del salario mínimo no tiene un impacto significativo sobre el empleo. Un estudio sobre la elevación del salario mínimo en España en 2019 tampoco halló evidencia de destrucción de empleo. El estudio comparó personas con características similares, unas percibiendo el salario mínimo, y otra con un salario algo superior al salario mínimo, y examinando la posible salida hacia el desempleo de unas y otras durante un periodo tras la elevación del salario mínimo.

Consideraciones análogas pueden hacerse de la reforma de las pensiones, muy aplaudida desde el gobierno como uno de sus principales hitos, pero muy discutida por expertos. En este tipo de reformas, hay algunos elementos, como el demográfico, que es fácilmente predecible; pero otros, como: la incorporación de inmigrantes, la capacidad futura de crecimiento de nuestra economía, la posibilidad e introducir cambios normativos relativos a las cuantías, o a la edad de jubilación, lo son mucho menos. Además, aunque esta carencia sea común a los análisis que anticipan los efectos de una determinada política, es preciso incorporar adecuadamente la incertidumbre asociada a los elementos sobre los que se hace algún supuesto; es preciso esforzarse en definir qué escenarios alternativos conviene considerar, cada uno con su verosimilitud. En el caso de la reciente reforma de pensiones, distintas instituciones han emitido evaluaciones críticas.¹⁶ Es especialmente lamentable que esto se produzca con una reforma tan relevante, social y presupuestariamente, sin que haya habido un periodo previo de consultas con expertos, porque precisamente sobre la viabilidad del sistema público de pensiones y sus posibles vías de reforma, así como sobre sistemas alternativos o complementarios del mismo, existe gran cantidad de estudios desde hace décadas.

En todo caso, un buen diseño de las políticas públicas no es suficiente; también es esencial contar con una puesta en práctica eficiente, y últimamente, esto ha sido un problema. Especialmente problemática ha sido el ingreso mínimo vital, que ha llegado a muchas menos familias de las previstas, en parte por defectos en le diseño, y también por una gestión ineficiente. Uno de los problemas surge porque muchas de las familias más necesitadas pueden no aparecer en registros públicos, por lo que habría sido conveniente contar con la colaboración de ONGs y asociaciones que proveen ayuda a los más necesitados. Otra dificultad

¹⁶ Entre otros: “*El error de Escrivá*”, Circulo cívico de opinión, Posiciones 46, junio de 2023; [“El futuro del sistema de pensiones: demografía, mercado de trabajo y reformas”](#), Jiménez, S. y A. Viola, FEDEA, Estudios de Economía Española no. 2023-15, Madrid; [“Los efectos presupuestarios de la reforma de pensiones de 2021-23: i\) Las medidas del Real Decreto-ley 2/2023, ii\) Incentivos a la demora de la jubilación y nuevo sistema de cotización de los trabajadores autónomos, iii\) impacto total y la cláusula de salvaguarda del MEI.”](#) de la Fuente, A., Fedea, Estudios sobre la Economía Española no. 2023-09. Madrid; [“El impacto de las reformas del sistema de pensiones entre 2021 y 2023”](#), AIReF, marzo de 2023

ha sido basar el criterio de selección, no en la renta actual, sino en la renta del año anterior; o imponer condiciones excesivamente restrictivas para poder solicitar la ayuda.

En la pasada legislatura se ha concedido una variedad de subvenciones para determinados grupos sociales: subvención de 30 céntimos a los combustibles para vehículos, ayudas al alquiler para jóvenes, subvención al abono transporte, así como al billete interrail para jóvenes. Las subvenciones concedidas con carácter universal a un amplio número de ciudadanos tienen un impacto presupuestario muy elevado; una buena política de ayuda debe ir dirigida a quienes tienen la necesidad que motiva la creación de la ayuda. Puede ser más sencillo hacerlo con carácter universal, pero hoy disponemos de medios técnicos como para diseñar políticas dirigidas a grupos concretos, y evidentemente, solo si son dirigidas tienen un carácter distributivo justificado. La UE hizo varios llamados a que las políticas de ayuda contra la elevada inflación tuvieran este carácter, pero no ha sido el modo en que se han diseñado en España. El Bono Cultural, o las ayudas para el alquiler a jóvenes son otros ejemplos de políticas escasamente redistributivas, si bien menos costosas presupuestariamente.

Una consideración diferente tiene la limitación de alquileres. En este caso, el gobierno interviene sobre un mercado, limitando la rentabilidad que los propietarios de los activos inmobiliarios pueden obtener de los mismos. La referencia al derecho básico a la vivienda difícilmente justifica este tipo de intervenciones; por razón similar podían haberse intervenido los precios de todos los centros escolares privados, de cualquier nivel. Es el estado quien debe garantizar el acceso de todos los ciudadanos a lo que se entiende que son sus derechos básicos. En una situación como la nuestra, en la que el estado se ha desentendido durante años de esta garantía en el caso de la vivienda, puede ser necesario, transitoriamente, contar con la colaboración de quienes tienen la propiedad. Pero no parece razonable que se haga mediante campañas que insisten en unos enormes aumentos en los alquileres que, desde luego, no representan a la totalidad del mercado español. De nuevo, tampoco es razonable que estas ayudas tengan un carácter universal. Especialmente en este caso, porque se está obligando a que unos ciudadanos (quienes poseen viviendas en alquiler) transfieran parte de su renta a otras (los inquilinos) con independencia de que lo necesiten o no. En algunos casos, la necesidad podría ser en orden inverso. Además de estas cuestiones de fondo, un amplio conjunto de expertos ha venido sugiriendo que las medidas adoptadas no van a hacer sino exacerbar la escasez de viviendas de alquiler en algunas zonas.¹⁷

Escuchar los debates que se producen alrededor de las solicitudes de una determinada actuación de carácter social, sugieren que existe la creencia extendida de que es patrimonio del gobierno de turno diseñar y ejecutar la política solicitada, asumiendo el impacto presupuestario que pueda generar. No es que se desconozca que existe dicho impacto en las cuentas públicas, pero pocas veces se analiza el mismo para evaluar a posteriori la posible desviación respecto del mismo; para examinar si los resultados derivados de la política pública son acordes con lo inicialmente esperado; para evaluar si el beneficio esperado compensa el

¹⁷ “*Los efectos de la limitación de precios de los alquileres en Cataluña*”, J.García Montalvo, J.Monrás, J.M.Raya, ESADE, 2023, proporciona evidencia acerca de las consecuencias no deseadas del control de alquileres en Cataluña: subida de los alquileres más bajos y descenso en la oferta de viviendas. A pesar de lo cual, la ley estatal de vivienda incorpora elementos similares a los de la norma de la Generalitat de Cataluña.

coste de la política (un aspecto de lo que se entiende como evaluación ex-ante); o para valorar si la transferencia de recursos entre grupos sociales (actuales o futuros) está justificada.

Precisamente porque toda actuación pública tiene un impacto presupuestario, puede generar, al igual que todo compromiso adicional de deuda, una transferencia implícita de recursos desde las generaciones futuras a la que actualmente se va a ver beneficiada de la política pública. Si se decide financiar de acuerdo con una elevación de impuestos, la transferencia de recursos se producirá entonces desde los contribuyentes de la figura impositiva elegida, a los beneficiados por la política. Esta compensación es propia de un sistema democrático con economía de mercado; no hay que lamentarlo, pero no debe olvidarse, lo que implica que el debate sobre una política debería establecerse, entre otros, en términos de quienes se benefician y quienes financian la actuación, para poder evaluar si la decisión de aprobar la política y establecer un mecanismo específico de financiación, está justificada socialmente. En el caso de los límites a los alquileres de viviendas es claro cuál es el trasvase de recursos en la sociedad; se lleva a cabo una redistribución de renta entre grupos que dependerán de cómo se diseñe el límite de elevación de alquileres y si éste tiene un carácter universal o no.

Desde luego que no cabe esperar que vaya a producirse un acuerdo social al respecto; más bien, generalmente, deben esperarse diferencias de opinión, como reflejo de las distintas concepciones que en una sociedad existen acerca del papel que debe jugar el sector público, del nivel de solidaridad existente en la sociedad, y también de los distintos puntos de vista acerca de la desigualdad de renta y de oportunidades. En todo caso, es tarea de un gobierno establecer prioridades que le lleven a justificar por qué lleva a cabo unas actuaciones y no otras, y por qué establece su financiación del modo en que lo hace.

Lo importante es apreciar que son estos los términos en que debe llevarse a cabo el debate social y político acerca de una determinada propuesta. Las propuestas que surgen en una legislatura deben evaluarse, asimismo, a la luz del plan de actuaciones que un gobierno haya establecido de acuerdo con el programa político que defendió en las últimas elecciones.

13. Programas electorales

Estando en tiempo electoral, los partidos se afanan en hacer promesas. En muchos sentidos resultan sorprendentes; en algunos casos, porque se hacen desde quienes han tenido responsabilidades de gobierno, sin explicar por qué no las han considerado antes; en otros casos, porque se avanzan objetivos con cifras espectaculares, sin mencionar ni cómo se pretenden alcanzar, ni qué coste tendrían las actuaciones necesarias, ni cómo se financiarían. En otros casos, porque se pretende promulgar una norma que bastará para alcanzar dicho objetivo; en otros, porque la propuesta no es consistente con la actual Constitución; de todo tenemos en la actual campaña electoral. Pero parece que los distintos grupos políticos confían en que las promesas resulten creíbles, a pesar de todo, y les consigan votos sin sentirse comprometidos con su cumplimiento, llegados al gobierno.

Hemos escuchado la propuesta de “regular por ley” el tiempo de espera de los pacientes para intervenciones quirúrgicas, citas con el especialista, pruebas complementarias, o para la asistencia psicológica a jóvenes; la construcción de 183.000 viviendas públicas para alquiler, garantizando que la mitad vaya destinada a los jóvenes y crear una cuenta de ahorro

bonificada para la compra de la primera vivienda; o una inversión sostenida de más del 1% del PIB anual (¿cada año?) para construir, comprar o rehabilitar viviendas y generar un parque de alquiler social que dentro de diez años supere los dos millones de hogares. Pero no se dice ni quién las construirá, ni por qué se va a resolver de este modo el enorme déficit acumulado en la política pública de vivienda social.

Se ofrece aprobar una ley de movilidad sostenible cuya idea es potenciar el transporte público y hacerlo más accesible para la población en general y los jóvenes en particular; pero la mera aprobación de la ley no lo logrará, y no se explica qué mecanismos vayan a establecerse para dicho objetivo. Se promete ampliar los "descuentos" en el uso de transporte público y gratuidad total del transporte público urbano para niños y estudiantes de hasta 24 años, pero no es claro por qué deba tener carácter universal para este colectivo y por qué es razonable que otros grupos queden fuera de su aplicación. Se plantea facilitar la conciliación familiar, elevando el permiso de paternidad y maternidad hasta las 20 semanas, así como una gran estrategia nacional para el trabajo flexible que facilite esa conciliación; pero el permiso de paternidad cubre la conciliación durante un pequeño periodo, por lo que deberían considerarse otro tipo de medidas más eficaces; antes hemos comentado el tema de las guarderías y una mayor flexibilidad de horarios donde sea posible. En todo caso, para su éxito debería contarse con las empresas, lo que no se hace; algo similar sucedió con reciente estatuto del becario, aprobado en junio de este año con el acuerdo de las organizaciones sindicales, pero no de las asociaciones empresariales, y sin contar con las universidades y centros de formación profesional, que gestionan los programas académicos de prácticas en empresas.

Se promete una "reindustrialización verde" para crear medio millón de empleos para el final de la legislatura, sin explicar en qué consiste el concepto mencionado ni la razón por la cual cabe esperar tan notable creación de empleo. También se propone un feminismo para el 99%, que apele a las mayorías sociales y sea el vector para combatir tanto la pobreza como la desigualdad; pero no es evidente que el feminismo, como quiera que se entienda, sea una herramienta eficaz para luchar contra la pobreza y la desigualdad. Apoyar la igualdad en el empleo y la paridad en el poder tiene una clara justificación social, pero es discutible que la imposición de normas como las que se han considerado recientemente sea, por sí sola, la solución al problema de discriminación, así como a la imperfecta inclusión de la mujer en el mercado laboral. Parece que nos dejamos llevar frecuentemente de los aspectos más anecdóticos de temas tan fundamentales como éste, contentándonos con alguna norma llamativa socialmente, pero que no ataca las raíces del problema; además de que habría que reflexionar sobre qué aspecto de la organización y la gestión empresarial puede intervenir por ley un gobierno.

Se propone un gran acuerdo social por el pleno empleo en España, impulsando el establecimiento de nuevas empresas y nuevas industrias; no se dice quienes formarían parte de dicho acuerdo social, ni de qué modo se pretende establecer nuevas empresas e industrias, cuando nuestra historia en este aspecto no ha sido precisamente muy brillante. O se promete adaptar las ciudades para que sean más resistentes al cambio climático y más habitables frente a las altas temperaturas; este es el tipo de promesa que nadie sabe en qué consiste, lo cual permite a quien la efectúa justificar su cumplimiento, en caso de llegar al gobierno, pues una enorme gama de actuaciones puede enmarcarse dentro de este objetivo tan genérico.

Gran impacto mediático ha tenido la propuesta de “conceder una herencia universal de 20.000 euros a jóvenes que se financiará a través de los impuestos a los que más tienen”. Este es un claro ejemplo de una política de transferencia de renta de unos grupos a otros. Puede estar perfectamente justificado desde determinada opción política, pero debe explicarse cómo se inserta dentro del amplio grupo de actuaciones de carácter redistributivo. Durante la última legislatura hemos escuchado en varias ocasiones la necesidad de que aporten financiación, mediante tributos, quienes más tienen; ya sea para paliar los efectos de la pandemia, de la elevada inflación o, ahora, para la herencia universal a los jóvenes. De nuevo, nada se dice acerca de las razones para que tal ayuda tenga carácter universal; tampoco se explica por qué ningún gobierno ha pensado en establecer un sistema de apoyo financiero a iniciativas empresariales de jóvenes, posiblemente tomando participación en el capital, teniendo en cuenta que incluso una tasa reducida de éxito podría ser suficiente para autofinanciar esta iniciativa. No debería sorprender a ningún político que una amplia capa social esté a favor de contar con iniciativas colaborativas de este tipo, así como de mejorar la financiación de estudios de especialización de todos los niveles, concediendo la financiación presupuestaria precisa; y, sin embargo, tener mucha más reticencia a considerar un mecanismo universal como el anunciado, de muy difícil seguimiento, que, además, abre muchas dudas respecto a su consistencia temporal.

Parte II - ¿Qué podemos hacer?

Son muchas las propuestas que pueden hacerse para tratar de reconducir una situación que parece estar excesivamente anclada en el pasado; especialmente en términos de las relaciones entre agentes sociales y también entre quienes propugnan ideas políticas de signo diferente, olvidando con excesiva frecuencia que su responsabilidad fundamental es representar a quienes les han elegido y buscar su progreso y bienestar. Con el ánimo de no extendernos demasiado, estructuramos las diferentes propuestas en unas pocas áreas: a) el diseño de políticas públicas, b) el trinomio: transparencia, evaluación de políticas públicas y rendición de cuentas, c) el estado como agente de innovación, d) la modernización definitiva de la administración pública, e) impulsar un sentimiento de comunidad alrededor de un proyecto común de futuro.

1. Diseño de políticas públicas

La política económica se va desarrollando a partir de múltiples intervenciones del gobierno de turno. Se espera que éste responda a los compromisos asumidos en el programa electoral que defendió para llegar al gobierno, si bien gradualmente la sociedad ha prestando menos atención a los mismos; como consecuencia, todos los gobiernos hacen escasa referencia a su programa electoral y, mucho menos aún, asistimos a una rendición de cuentas del mismo.

Las diferentes intervenciones, programas, estrategias y actuaciones concretas han de ser coherentes entre sí. En la línea que antes comentamos al hablar de las políticas sociales, las actuaciones deben responder a un determinado programa acerca de las transferencias de recursos entre grupos que deben producirse para su financiación, tanto si es entre distintas generaciones, como entre distintos colectivos de la actual sociedad. En el primer caso se estará financiando mediante deuda y, en el segundo, mediante algún tipo de tributación. Por supuesto que esto debería recibir la mayor publicidad; todo gobierno debería estar justificando la coherencia de sus actuaciones y también el modo en que decide financiarlas.

El diseño de las políticas públicas debería consultarse con aquellos a quienes van a afectar, positiva o negativamente. Por supuesto que también es deseable la consulta con el mayor número de organizaciones sociales, o de ciudadanos individuales. Precisamente, la estrategia de Gobierno Abierto de la ONU, que suscribimos desde su inicio y que ha motivado ya el IV Plan de Gobierno Abierto 2020-2024 va en esta línea, aunque avanza lentamente en el cumplimiento de sus objetivos, que podrían ser más ambiciosos.¹⁸

El concepto de “Gobierno abierto” incorpora tres elementos fundamentales: transparencia (estar expuesto al escrutinio público), accesibilidad (para cualquier persona y en cualquier lugar) y capacidad del gobierno de dar respuesta a las nuevas ideas y demandas ciudadanas.

¹⁸ Por ejemplo, se da por perdido el compromiso del IV plan de gobierno abierto de reformar la ley de Transparencia.

Incorpora de manera clara la idea de dialogar e interactuar con el ciudadano, es decir, de hacerlo partícipe de las decisiones y considerarlo un emisor con ideas de interés, no un mero receptor pasivo. Todo ello, sobre la base de los principios de buen gobierno, tales como rendición de cuentas, justicia, equidad, eficiencia, respeto del imperio de la ley y altos estándares de comportamiento ético. Para ello, es imprescindible que la administración se adapte y cuente con herramientas para escuchar, asimilar y evolucionar en función de las demandas reales de los ciudadanos. Sólo si se articulan mecanismos y estructuras que permitan la comunicación horizontal con la sociedad civil se podrá avanzar, y mejorar la participación de la misma en la definición de su propio futuro.

Por último, las políticas públicas deben someterse a evaluación rigurosa. Las políticas públicas utilizan recursos públicos, aportados por los contribuyentes actuales o por los contribuyentes futuros. Puesto que son costosos y compiten entre usos alternativos, la preocupación por un uso eficiente de los recursos públicos ha estado siempre presente en la legislación. El artículo 31.2 de nuestra Constitución requiere la exigencia de que la programación y ejecución del gasto público respondan a criterios de eficiencia y economía. La Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público (art. 3) exige el control de la gestión y la evaluación de resultados de políticas públicas, a través de las inspecciones de servicios y la IGAE. Por tanto, dos razones justifican la necesidad de evaluar los resultados de las políticas públicas: en primer lugar, la información proporcionada por los procesos de evaluación es imprescindible para mejorar la eficiencia y la eficacia en el uso de los recursos públicos, tal como pide la Constitución. Una segunda motivación es la rendición de cuentas a los ciudadanos, quienes proveen los recursos y para cuyo bienestar se han escogido, supuestamente, las políticas implementadas.

Los análisis comparados muestran que la evaluación rigurosa de políticas públicas es todavía una asignatura pendiente en España,¹⁹ lo cual no hace, a mi juicio, sino reflejar cierta despreocupación por una rigurosa rendición de cuentas de los gestores públicos. Esto no es bueno; no conviene ignorar que la transparencia, la evaluación de las políticas públicas y la rendición de cuentas de los gestores públicos, constituyen tres pilares sobre los que se puede juzgar la calidad de una democracia. En los tres estamos haciendo ciertos progresos en España pero, en algunos aspectos relevantes, los avances son más aparentes que reales.

2. Transparencia, evaluación de políticas públicas y rendición de cuentas

Nadie duda de la relevancia de la transparencia en la gestión pública. No sólo por un indudable compromiso con los ciudadanos en este sentido, sino también porque solo de este modo puede generarse la confianza suficiente en la acción de gobierno. Y tal confianza es imprescindible para que las políticas puedan alcanzar los objetivos deseados.

¹⁹ Stockmann, Meyer y Taube (*The Institutionalization of Evaluation in Europe*. Cham: Palgrave Macmillan, 2020) asignan a España un nivel medio-bajo en la evaluación de políticas públicas desde una perspectiva institucional en términos comparados. Albi y Onrubia (“Institucionalizar la evaluación de políticas públicas: eficiencia y rentabilidad social”, *Papeles de Economía Española*, nº 147) opinan: “Cuatro décadas después de la inclusión en la LGP de 1977, la LGP 2003 y de su reconocimiento constitucional como principios orientadores del gasto público (art. 31.2 de la Constitución Española de 1978), el desarrollo institucional, regular y sistemático de su evaluación sigue siendo marginal. (pág. 59)”

La transparencia tiene dos caras: por un lado, la provisión de información a todos los ciudadanos, en formatos fácilmente accesibles y utilizables; por otro, el cumplimiento de los anuncios hechos por los responsables políticos.

En lo relativo a la provisión de información, no es precisamente positivo que el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno deba utilizar buena parte de sus reducidos recursos presupuestarios y de personal en atender a los pleitos judiciales a los que le conducen departamentos ministeriales que no ceden a sus apercibimientos de proporcionar la información solicitada por ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil. Tampoco es razonable que la información sobre el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, que pretende ser decisivo en la transformación social y económica de España²⁰ se proporcione en una página web²¹ con 13.626 convocatorias imposibles de organizar de acuerdo con criterios que pudiesen llevar a cabo un análisis riguroso, ya sea de la relevancia que se está siguiendo en las distintas áreas de actuación, o de la coherencia entre las actuaciones que se están aplicando a nivel estatal y a nivel de las CCAA.

En cuanto al cumplimiento de compromisos, en los últimos años hemos asistido a un creciente número de anuncios sobre planes y estrategias, anunciados con gran aparato, que no han tenido ningún desarrollo. Es especialmente sorprendente que las propuestas del Plan de Recuperación, presentado en abril de 2021, se hayan solapado con planes de actuación anteriores al mismo, como el Marco Estratégico en Política de PYME 2030 (abril 2019), o las actuaciones de la Comisión para la Reforma de la Administración (CORA); con programas lanzados unos pocos meses antes, como la Estrategia Española de Economía Circular (junio 2020), el plan España Digital 2025 (julio 2020, presenta 50 medidas en torno a 10 ejes estratégicos), la Estrategia Española de Ciencia, Tecnología e Innovación 2021-2027 (septiembre 2020), la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (noviembre 2020), o la estrategia España Nación Emprendedora (febrero 2021); así como con planes presentados los meses siguientes, como el plan de Garantía Juvenil Plus 2021-2027 (junio 2021), o el anteproyecto de ley de Creación y crecimiento de empresas (julio 2021). La lógica de la eficiencia habría sugerido mantener una única línea de actuación, que englobase todos estos planes; no se ha hecho tal esfuerzo, y no queda claro ni qué desarrollo tendrá cada uno de ellos, ni si se incluirá alguna de sus partes en las sucesivas fases del Plan de Recuperación.

Mención especial merece el informe Estrategia España 2050,²² porque, a diferencia del Plan de Recuperación y de tantas otras actuaciones de los últimos gobiernos, para su elaboración se recurrió a un centenar de investigadores de reconocido prestigio y diversas disciplinas académicas. Se trataba de establecer “Fundamentos y propuestas para una Estrategia Nacional de Largo Plazo”, y se concretaron en 200 propuestas y 50 objetivos para 2050; se trata de

²⁰ <https://planderecuperacion.gob.es/como-acceder-a-los-fondos/convocatorias>. El Plan de Recuperación “*pretende abordar una modernización de la economía española, comparable a la que supuso la incorporación a la UE en 1986; lograr un efecto duradero en el crecimiento potencial a través de un aumento sostenido de la productividad mediante el refuerzo del tejido empresarial y del capital humano, tecnológico, científico y natural*”, Documento “España Puede”, pág. 13

²¹ El número citado de convocatorias es el existente en la página web del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia en el momento de cerrar este escrito.

²²<https://www.lamoncloa.gob.es/presidente/actividades/Paginas/2021/200521-sanchez-espana2050.aspx>

objetivos cuantitativos sobre indicadores específicos, y están desglosados en varios horizontes: 2030, 2040 y 2050, lo que facilitaría su seguimiento y evaluación.

No sería sorprendente que, como muchos de los planes y estrategias citados, la Estrategia España 2050 quedase en papel mojado. Apelar a la pandemia fue suficiente para retrasar *sine die* el examen de la viabilidad y oportunidad de las recomendaciones del Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria, de marzo de 2022, lo que, sin embargo, no ha sido obstáculo para que, desde entonces, se hayan tomado diversas decisiones de carácter tributario (impuesto a las grandes fortunas, impuestos a energéticas y bancos, etc.). Es este un Libro Blanco cuyo encargo ya fue llamativo, pues el informe de la Comisión de Expertos para la “Reforma del Sistema Tributario Español” de febrero de 2014, continúa sin ser considerado por los sucesivos gobiernos.

En todo caso, hay que celebrar que, por primera vez, hayamos tenido en la última legislatura un sistema regular (semestral) de rendición de cuentas, con información clara acerca del cumplimiento de compromisos.²³ Es cierto, sin embargo, que la mayoría, si no la totalidad, de dichos compromisos es de naturaleza cualitativa, y no es claro que el método seguido para calificar su grado de cumplimiento sea el más deseable, si bien está avalado por un grupo de reconocidos académicos.

3. La calidad normativa

Una democracia sana requiere algo más que convocatorias regulares a elecciones de representantes políticos. Desde sus puestos parlamentarios, quienes resultan elegidos en las elecciones hacen política mediante la aprobación de normas; el gobierno de turno juega un papel muy relevante en hacer las propuestas de nuevas leyes, pues generalmente puede contar con una mayoría parlamentaria para conseguir que se aprueben. Una buena calidad democrática requiere que el proceso normativo se lleve a cabo sin perder el objetivo fundamental de perseguir el bienestar de todos los ciudadanos. Sin embargo, también hay que tener en cuenta que hay escasas oportunidades de introducir una legislación en la que todos los miembros de la sociedad se beneficien sin que ninguno pierda. Por eso es tan importante, como hemos mencionado en epígrafes anteriores, que los legisladores comprendan bien las transferencias, presupuestarias y de otro tipo, que entraña una determinada política económica. Deben ser plenamente transparentes, y justificar su actuación, desde la coherencia con el programa político que propusieron al electorado.

Un tipo de problemas puede surgir cuando se produce un exceso de normativa, cuando se modifica frecuentemente la normativa ya existente; especialmente, cuando una normativa se modifica poco después de haber sido aprobada.

Otra dificultad puede provenir de los procedimientos para aprobar una nueva norma. Generalmente existen varias alternativas; en España tenemos los proyectos de ley, que deben venir precedidos del correspondiente anteproyecto de ley, las proposiciones de ley,²⁴ y los

²³ (<https://www.lamoncloa.gob.es/Paginas/cumpliendo/index.aspx>)

²⁴ Pueden ser propuesta grupos parlamentarios, las asambleas autonómicas o los ciudadanos, a través de una “iniciativa legislativa popular”.

reales decretos y decretos-ley.²⁵ Antes de someter la norma a la Cámara, se ha de realizar una consulta pública a través de la web del ministerio correspondiente, se ha de redactar una Memoria de Análisis de Impacto Normativo y se han de solicitar informes a los órganos consultivos efecto: el Consejo de Estado, el Consejo General del Poder Judicial, y el Consejo Económico y Social. El problema surge cuando se aplica con excesiva frecuencia el procedimiento de urgencia, en muchas ocasiones, de manera difícilmente justificable por el contenido de la norma; este procedimiento reduce a la mitad todos los períodos para los trámites mencionados,²⁶ y poniendo en peligro la calidad del texto normativo. Si después de convalidarlo, el pleno aprueba que un decreto ley se tramite como proyecto de ley, esto se hace por la vía de urgencia de forma automática, lo que motiva las críticas hacia el uso excesivo de los decretos-ley como procedimiento.

Otra práctica que perjudica enormemente a la calidad y claridad de la ley son las llamadas *leyes ómnibus*, es decir, que contienen materias totalmente dispares. Por ejemplo, las 167 páginas de la Ley 11/2023 regulan, entre otras muchas cosas, la accesibilidad a cajeros automáticos, el protocolo notarial electrónico y la responsabilidad por daños nucleares. Esto impide un tratamiento coherente por las comisiones del Congreso, que están especializadas.²⁷

La experiencia que hemos vivido con los últimos gobiernos en este aspecto no ha sido muy buena: se aprueban muchas leyes nuevas, y se modifican con frecuencia normas existentes. Como el ciudadano no puede esgrimir su desconocimiento de una norma para justificar su incumplimiento, se encuentra bastante indefenso, pues es materialmente imposible conocer toda la normativa, así como las sucesivas modificaciones que ha experimentado, más las normas previas que quedaron modificadas, quizá incluso derogadas, con la publicación de cada nueva ley.

Según el Informe Anual de Evaluación Normativa de 2022, se aprobaron el año pasado un total de 367 normas, de las cuales 56 son proyectos de ley, 20 son reales decretos-leyes y 291 reales decretos. Son 56 normas más que el año anterior, cuando se aprobaron 311. Además, cabe destacar que el número de proyectos de ley aprobados es el mismo que la suma de los proyectos de ley aprobados en los cuatro años anteriores (7 en 2018, 5 en 2019, 17 en 2020 y 27 en 2021). Cada año los boletines oficiales del Estado y Comunidades Autónomas suman alrededor de un millón de páginas.

Esto es importante, porque no sólo se aprueban más normas cada año, sino que cada vez resultan más difíciles de comprender. Los preámbulos a las leyes son cada vez más prolijos y generalmente contienen valoraciones de carácter político poco relacionadas con el propio contenido de la ley. Los textos tienen una redacción descuidada, incluso contradictoria en ocasiones, haciendo difícil de entender cómo la norma pretende resolver el problema que la

²⁵ El real decreto-ley es un medio para resolver situaciones urgentes que demandan la aprobación de una ley, mientras que el real decreto sirve de cauce para los reglamentos más importantes que desarrollan leyes.

²⁶ En un procedimiento ordinario, los partidos tienen 15 días para presentar enmiendas que, en un procedimiento de urgencia, se reduce a la mitad. Lo mismo sucede con los períodos de consulta.

²⁷ “España, Babel de leyes”, S. Alvarez, The Objective, 2023

motivó.²⁸ Además, cada ley suele hacer referencia a otras normas,²⁹ por lo que no cabe la lectura de una única norma para conocer la legislación correspondiente; y, de nuevo, habrá que revisar cuidadosamente el BOE para conocer todas las modificaciones que se hayan podido producir. Esto supone también una tremenda inestabilidad normativa: la regulación está cambiando permanentemente, lo que obliga a particulares, empresarios y administraciones a modificar sus procedimientos. Por ejemplo, la Ley Concursal ha sido objeto de casi 40 modificaciones desde 2003 y el Código Penal -que debería ser estable por cómo afecta a los derechos de los ciudadanos- nada menos que 17 desde 2021.³⁰

Una cuidadosa y correcta redacción, y un trámite que garantice la mayor transparencia y maximice la posibilidad de participación ciudadana, conducen a disponer de una normativa comprensible, que los ciudadanos puedan percibir que fortalece sus derechos y cuida de su bienestar. Pero de nada sirve si dicha normativa se incumple. Si la incumple un ciudadano sufrirá las consecuencias legales de su incumplimiento; pero la calidad de una democracia comienza a debilitarse cuando es la propia administración pública quien incumple sus normas, y lo hace impunemente. Lamentablemente, esto sucede con cierta frecuencia en España, y debe terminar, pues no sólo debilita el estado de derecho, sino que desincentiva a ciudadanos y empresas el cumplimiento de la normativa que les afecta; en algún caso, buscando vías que puedan enmascarar dicho incumplimiento. La ley de democracia interna de los partidos, que cubre desde los procedimientos de elección de sus cargos, hasta la presentación pública de sus cuentas, y algunas normas administrativas, como el pago a proveedores en el período establecido, son casos llamativos, pues dan un ejemplo poco educativo. El reciente informe de la UE sobre la aplicación del Derecho comunitario señala a España como el segundo país en cuando al número de expedientes abiertos por trasposición tardía (40), incorrecta (47) o, directamente, por incumplir las normas (13), sólo detrás de Bélgica. No es buen ejemplo, y poco hace por acrecentar el sentimiento europeo entre nosotros.

4. El estado como agente de innovación

¿Qué papel juega y puede jugar el Estado en el proceso de innovación? Se presenta habitualmente la visión de que los gigantes empresariales que hoy conocemos (Google, Apple, Amazon, Facebook, IBM, junto con algunas grandes empresas farmacéuticas) han surgido gracias a la visión de algunos jóvenes empresarios geniales y a la disponibilidad del capital-riesgo a invertir en áreas cuyos resultados potenciales son muy inciertos. Sin embargo, la realidad puede ser muy diferente:³¹ la innovación es una actividad colectiva, en la que participan en distinto grado y momento el estado, los centros de investigación, las empresas y

²⁸ Como ejemplo, para un análisis crítico de la Ley de institucionalización de la evaluación de políticas públicas en España, véase *“La evaluación de políticas públicas en España: equívocos e incumplimientos”*, A.Noales, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 2023.

²⁹ El número medio de referencias a otras normas, en cada ley, es de 11, *“La regulación sectorial en España. Resultados cuantitativos”*, J.S.Mora-Sanguinetti, I.Soler, Banco de España, 2022; *“Las cuatrocientas mil normas de la democracia española. Cuantificación e impacto de la complejidad normativa de España”*, J.S.Mora-Sanguinetti, Revista de las Cortes Generales, 2022.

³⁰ S. Alvarez, obra citada

³¹ Mazzucato, Mariana, *“El valor de las cosas: quien pierde y quien gana en la economía global”*, Taurus, 2019; *“El estado emprendedor: La oposición público-privado y sus mitos”*, Taurus, 2022

los inversores. La innovación está sujeta a largos períodos de gestación, de modo que lo que parece una innovación actual es consecuencia generalmente de esfuerzos de investigación realizados desde mucho tiempo atrás, y acumula los frutos obtenidos por distintos grupos en una variedad de tareas. En Estados Unidos y también en algunos países europeos, el estado fue pionero en la investigación en nanotecnología o en biotecnología, antes de que lo hiciera el sector privado. También ha estado detrás de muchas de las principales innovaciones que actualmente impregnan nuestra vida diaria y que han abierto la puerta a sucesivos desarrollos tecnológicos. Internet, las pantallas táctiles, el GPS y muchas otras innovaciones, además del desarrollo inicial de muchos medicamentos, fueron realizados dentro de proyectos que recibieron una sustancial financiación pública. Sobre estos avances, empresas como las antes citadas han rentabilizado los efectos de red característicos de las tecnologías modernas, que proporcionan ventajas monopolísticas al primer entrante en su sector, y han continuado aumentando su poder de mercado mediante la adquisición de empresas que desarrollan productos que puedan representar alternativas a los que ellas ofrecen.

La teoría de la agencia es la herramienta que solemos utilizar los economistas para analizar situaciones de interacción estratégica entre agentes con distinta información y capacidad de negociación. Sugiere que puede ser eficiente que el estado actúe como primer inversor en sectores de innovación que considerándose estratégicos para el país, requieren mucho capital y presentan elevados riesgos tecnológicos y de mercado, dado que el sector privado no va a abrir estos caminos. El capital riesgo entrará cuando se perciban indicios de éxito y, por tanto, posibilidades de rentabilidad futura; en ese momento, la solución eficiente puede ser una colaboración con distribución eficiente del riesgo, pero también de los potenciales beneficios, entre los sectores público y privado.

Para que el estado pueda desarrollar una estrategia como impulsor de la innovación, es necesario contar con un sistema nacional de innovación ágil y experimentado en la gestión de proyectos y bien conectado con agencias internacionales de evaluación de la investigación; menos preocupado por imponer fuertes restricciones administrativas a los investigadores, en prevención de posibles incumplimientos, que con una evaluación exigente de su desempeño a posteriori. Es crucial que se realice un esfuerzo robusto y sostenido de estímulo de la actividad investigadora, que permita el desarrollo de potentes centros de investigación, con capacidad para establecer convenios de colaboración e intercambio de personal con los centros más relevantes del mundo. Un esfuerzo sostenido es también preciso para garantizar la estabilidad de los puestos de trabajo para los investigadores que colaboran en un proyecto, como mínimo durante la realización del mismo; no es sostenible que centros y equipos de investigación vivan con la angustia permanente de si dispondrán de los fondos y las plazas que necesitan en cada ejercicio anual.

5. La modernización de la administración pública

La reforma real de la Administración pública es, posiblemente, el eje central del que depende la modernización definitiva de nuestra sociedad y nuestra economía. Debe perseguir aliviar la excesiva y compleja burocracia; asumir que el trinomio formado por la transparencia en la toma de decisiones, la evaluación de políticas, y la rendición de cuentas de los directivos públicos es

esencial para la calidad de la democracia y el progreso de un país; y debe situar al ciudadano en el centro de la gestión pública.

En los últimos años se han hecho múltiples llamamientos a acometer esta importante reforma, siempre apartada de las prioridades de todo gobierno, y se han publicado varios análisis sobre la necesaria reforma de la administración.³² No es cuestión de tratar de resumir aquí las diferentes propuestas que, como es natural, no son totalmente coincidentes; el lector interesado puede encontrarlas sin dificultad. Pero parece natural pensar que los objetivos de tal reforma debieran ser (FEDEA 2022):

- Mejorar la calidad de los servicios públicos y la eficiencia en su prestación. En particular, hacer posible el acceso sencillo a la asistencia sanitaria y farmacológica en cualquier punto del territorio nacional. También, el establecimiento de sistemas de información compartida entre todos los niveles de la Administración pública y en todos los sectores;
- Perseguir y vigilar la igualdad de oportunidades y de acceso a los servicios públicos, especialmente en educación y sanidad. Un sistema educativo deficiente, al igual que un sistema sanitario que no garantice un acceso a las prestaciones en igualdad de condiciones a todos los ciudadanos, perjudican más a las personas con menores recursos. Ante un futuro de continuado y rápido cambio tecnológico, necesitamos un buen sistema de formación a lo largo de la vida, asesorado por un cuerpo de personal experto en base al seguimiento de la trayectoria educativa y laboral de cada persona;
- Asegurar un uso adecuado de los recursos públicos, respetuoso con los mandatos legales que legitiman el uso de las figuras fiscales; el restablecimiento del mercado único debe ser una tarea aprioritaria;
- Simplificar el marco regulatorio de la administración para mejorar la competitividad de la economía, evitando la proliferación de normas innecesarias y en ocasiones contradictorias entre sí. Entre otras actuaciones, debería incluir el desarrollo de una plataforma con información online de vacantes de empleo en todo el territorio nacional, de fácil acceso para cualquier trabajador; y aplicar la recomendación del Consejo Europeo de septiembre de 2016 de crear un Comité Nacional de Productividad, con el objetivo de facilitar la identificación e implementación de reformas;
- Mantener la estabilidad legislativa y financiera, para no dañar la confianza de los ciudadanos y empresas en la Administración pública, preservando la seguridad jurídica.
- Asegurar la sostenibilidad medioambiental y financiera, para garantizar la prestación de servicios públicos a las próximas generaciones, lo cual es especialmente urgente en el caso del sistema público de pensiones.

³² Entre otros: “¿En qué hay que transformar la Administración Pública española? Cómo afrontar el reto del cambio del sector público”, PriceWaterhouseCooper, 2012; “Transformando la Administración pública”, Julio 2023, EY Insights, Ernst&Young; “13 propuestas para reformar la Administración del Estado”, Grupo de análisis y propuesta de reformas en la administración pública, INAP, “Modernización de la Administración Pública”, FEDEA, policy paper 2022/01, 2022.

- Facilitar la participación ciudadana, de acuerdo con los compromisos de Gobierno Abierto suscritos por España, y en línea con lo que a este respecto hemos apuntado en los epígrafes anteriores.

En las referencias que en el Plan de Recuperación español se hacen a la Administración pública, su digitalización y su modernización son los dos términos mencionados con más frecuencia (en torno a 250 veces cada uno). Tanto uno como otro, digitalización y modernización, ya sea de la administración o de la sanidad, la industria, las pymes, etc., son el tipo de conceptos genéricos, difusos, en los cuales podemos perdernos y malgastar recursos con escasa rentabilidad social.

Si bien es preciso mejorar significativamente su infraestructura tecnológica, la digitalización de la administración, por sí sola, no mejora necesariamente la eficiencia ni la eficacia del servicio público o la calidad de la atención al ciudadano. La digitalización de la administración debe ir acompañada de un cambio cultural y, por tanto, organizativo. Debe orientarse a facilitar la prestación de servicios a los ciudadanos y a las empresas, y facilitar su acceso a las instancias públicas. Debe contribuir a simplificar notablemente reglas y procesos, así como a generar una comunicación más clara con los ciudadanos, redundando en la transparencia de la gestión pública.

Además de reforzar la gestión telemática, hay que mejorar los procesos de recogida de datos, así como su procesamiento, análisis, gestión y la transparencia en su utilización. Una gestión más eficiente debe incorporar, tanto en las actividades provisoras de servicios como en las de evaluación, el uso generalizado de información procedente de las enormes bases de datos que genera la propia administración. Ello requiere la incorporación de profesionales con las competencias adecuadas, incluyendo el tratamiento y análisis de datos masivos.

El diseño de la nueva administración debe plantearse con una visión de futuro ambiciosa que vaya más allá de sustituir la ventanilla física por una ventanilla electrónica, y el sello en papel por un certificado digital. Esto debe incluir nuevos modelos de relación entre el ciudadano y la administración en términos de igualdad, incluyendo una transparencia total sobre la información que maneja la administración, un rendimiento de cuentas permanente y un nuevo modelo de participación de los ciudadanos en la vida pública (de nuevo, en línea con los planes de Gobierno Abierto suscritos por España).

Los distintos aspectos de la reforma de la administración pública no deben consistir tanto en cambiar las leyes como en mejorar su aplicación y garantizar su cumplimiento. Caemos con demasiada frecuencia en la tentación de creer que los problemas se resuelven aprobando nuevas leyes a tal efecto, lo que hace que tengamos en España una proliferación de normas, en general aceptables, que no siempre son aplicadas en toda su extensión. Precisamente, los diagnósticos de escasa eficacia y eficiencia que solemos encontrar tienen frecuentemente su origen en malas prácticas, en rehuir la aplicación de ciertas normas, o la indolencia en su ejecución; incumplimientos habitualmente no penalizados. En un momento en que tantas esperanzas se han puesto en que la recuperación de la crisis provocada por la pandemia nos permita impulsar un progreso robusto y duradero para todos, no podemos volver a cometer este error.

6. El sentimiento de comunidad

La crispación ha presidido las relaciones entre los grupos políticos parlamentarios en los últimos años, impidiendo la formación de acuerdos y pactos en áreas que contarían fácilmente con apoyo mayoritario de los ciudadanos, como la educación, la sanidad, y las pensiones. Los partidos políticos renuncian a respaldar una propuesta simplemente porque proviene de un partido de signo opuesto, incluso si la propuesta pudiera resultarle aceptable y necesaria para el bienestar social. No es sorprendente que los ciudadanos no se sientan representados por aquellos a quienes eligió para que lo hicieran. Estas actitudes chocan de frente con la llamada que antes hicimos a que el ciudadano y su bienestar estén en el centro de la gestión pública; en este caso, en el centro de las gestiones de nuestros representantes parlamentarios, y han tenido dos efectos, algo contradictorios, pero ambos muy negativos.

Por un lado, el enfrentamiento continuo, explícito y gratuito, entre políticos de distinto signo, con independencia del tema que se trate, es una causa más de desafección de los ciudadanos, que sitúan sistemáticamente a los partidos políticos y la política en cabeza de sus preocupaciones en las encuestas del Centro de Investigaciones Sociológicas. Por otro lado, como los políticos se erigen con gusto en protagonistas mediáticos y los ciudadanos lo aceptan, la crispación política se ha transmitido a la sociedad, y las opiniones extremas que estos defienden en sus confrontaciones son asumidas por los ciudadanos para generar enfrentamientos personales que nunca debieran producirse; lo contrario de lo que un país necesita para enfrentarse a los importantes retos que tiene delante de sí, ya se trate de una crisis sanitaria como la vivida en 2020, con su dramático impacto sobre la economía y la vida de muchas personas; los importantes cambios tecnológicos que estamos viviendo, o los efectos del cambio climático, otra enorme crisis sobre la que debiéramos estar actuando de manera mucho más decisiva.

El trabajo, la educación de los hijos, el mantenimiento económico y la salud de la familia, son elementos básicos en la vida de toda persona. Las potenciales dificultades en estos temas son una fuente de incertidumbre, que generan insatisfacción y preocupación, y los ciudadanos confían en que para resolver tales dificultades puedan contar con el apoyo del estado: si se pierde el empleo, unas instituciones laborales eficientes facilitan el encaje del trabajador y la continuidad de su carrera laboral; ante un problema de salud, queremos pensar que el sistema público de salud nos atenderá con la mayor garantía científica. Pero las deficiencias actuales en la gestión pública distancian al ciudadano de la administración, a la cual no perciben como una institución que pueda proporcionarles ayuda en caso de dificultad. Además, el contexto de crispación política dificulta que las instituciones públicas funcionen eficazmente, generando falta de confianza en los ciudadanos. Por ejemplo, la ausencia de colaboración institucional hace que el entorno normativo sea excesivamente cambiante, generando incertidumbre.

El estado no debe generar más incertidumbre a los ciudadanos; al contrario, debe preocuparse de reducir la incertidumbre a la que están sujetos en la resolución de sus problemas. Para ello es imprescindible que exista un tono constructivo entre los representantes políticos; pueden discrepar en cualquier punto de su ideario, pero no pueden anteponer sus objetivos de grupo a los intereses y al bienestar de los ciudadanos que los han elegido. Puede parecer una utopía, pero podría conseguirse fácilmente, sin más que nuestros representantes políticos decidiesen anteponer el interés de los ciudadanos a sus intereses de grupo, buscando los puntos de

acuerdo entre ellos, en relación con la búsqueda del bienestar colectivo. La confianza necesaria entre los grupos políticos se logra con consenso, colaboración y compromiso: consenso acerca de los escenarios y objetivos que cabe contemplar en los grandes temas que preocupan a los ciudadanos; colaboración para establecer estrategias que permitan alcanzar dichos objetivos; y compromiso de mantener los acuerdos; esta es la base sobre la que se puede construir un proyecto de futuro.

Un paso necesario en este proceso sería el de adoptar también un acuerdo, con compromiso de mantenimiento, sobre las prácticas que generan dudas acerca de la ética de la gestión política: la financiación de los partidos políticos, la actuación ante casos de corrupción, la protección frente a los intentos de captura del Estado por parte de lobbies, la existencia de puertas giratorias, y el mantenimiento del estado de derecho y de la separación estricta de poderes.

Desde el sector público se puede y se debe hacer mucha pedagogía, que contribuya a apreciar las instituciones, estimule un comportamiento cívico, enseñe a valorar la educación y a hacer un buen uso de los servicios públicos, que difunda los valores de la cultura, enseñe el respeto a todos los ciudadanos, y promueva amplias actividades de voluntariado. La insistencia en esta tarea, en un contexto de colaboración entre grupos políticos, capaces de generar un sentimiento de comunidad alrededor de un proyecto compartido de país, restablecería la confianza de los ciudadanos en sus representantes y en los demás, y reduciría la incertidumbre en su vida diaria.

Tal confianza es, además, muy necesaria; la evidencia disponible muestra que, en los países donde la confianza en las instituciones y en los políticos es mayor, la política es más eficaz, lo que se ha constatado en la actual crisis sanitaria; en tales entornos, los gobiernos gozan de mayor credibilidad, y los ciudadanos aceptan las normas que se les imponen con un elevado grado de cumplimiento de las mismas.

Evidentemente, es grave la falta de confianza de los ciudadanos en quienes les representan y ostentan el poder legislativo, que son quienes debaten y, en última instancia, tienen la responsabilidad del diseño de las normas que van a afectar a todos. Pero es quizá aun más grave que la sociedad adolezca de falta de confianza en los demás ciudadanos. Sin duda que sus causas serán múltiples, y algunas pueden tener un origen muy lejano en el tiempo, pero la falta de cohesión social es enormemente grave, y sería iluso pensar que carece de repercusiones económicas.

En la salida del enorme drama de la pandemia, los fondos Next Generation, aplicados a través del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ofrecen una excelente oportunidad para generar un proyecto común de país alrededor del cual todos pudiésemos aunar esfuerzos. Lamentablemente, el modo en que se diseñó el Plan de Recuperación, y los criterios que se están siguiendo en su aplicación, no han colaborado a materializar tal posibilidad. Ojalá que en el tiempo que aún resta, puedan reconducirse los esfuerzos en otra dirección más prometedora.