

Carlos Sebastián

Para que España avance



Carlos Sebastián estudió en las universidades de Madrid, Essex (Inglaterra) y en la London School of Economics y es catedrático de Fundamentos del Análisis Económico. Fue director general de Planificación del Ministerio de Economía y Hacienda en 1983-1984 y el primer director ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (FEDEA). Es autor de gran número de artículos y monografías y de varios libros, fundamentalmente centrados en macroeconomía y en economía institucional. Entre los más recientes destacan *Instituciones y Economía* (2008), *Subdesarrollo y esperanza en África* (Galaxia Gutenberg, 2013) y *España estancada* (Galaxia Gutenberg, 2016). Fue asesor y consejero de algunas empresas cotizadas y no cotizadas. Actualmente es vocal del Consejo Asesor de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIREF) y miembro del Patronato de la Fundación Hay Derecho.

¿Puede avanzar España y superar sus deficiencias institucionales y productivas?

Los evidentes logros de la economía española durante los últimos cuarenta años tienen limitaciones. Buena parte de ellas se deben al pobre comportamiento de la productividad y, como factor determinante, al déficit en calidad gerencial. Otro hecho que empaña los logros es la desigual distribución de la renta, que la Gran Recesión ha profundizado de forma dramática.

La mala calidad del Estado y el deficiente funcionamiento de los mercados incentivan decisiones ineficientes y contribuyen a una baja calidad en la gestión de buena parte de las empresas. Son una causa fundamental de la baja productividad, pero también tienen consecuencias negativas sobre la distribución.

Tras fundamentar las anteriores afirmaciones, el libro repasa la situación de distintas instituciones políticas, incluidas la Administración pública y cómo se realiza la producción normativa, todas ellas contaminadas por grandes dosis de politización partidista y de parcialidad, y el funcionamiento de las instituciones económicas: los mercados de productos, de crédito y de trabajo. Se estudia también la desigualdad de la renta caracterizada por situaciones persistentes de riesgo de exclusión social. Carlos Sebastián propone líneas de reforma factibles para los diferentes ámbitos que mejorarían su funcionamiento y valora la probabilidad de que éstas, u otras similares, se lleven a cabo.

Edición al cuidado de María Cifuentes

Publicado por:
Galaxia Gutenberg, S.L.
Av. Diagonal, 361, 2.º 1.ª
08037-Barcelona
info@galaxiagutenberg.com
www.galaxiagutenberg.com

Edición en formato digital: febrero de 2019

© Carlos Sebastián, 2019
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2019

Conversión a formato digital: María García
ISBN: 978-84-17747-20-6

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, aparte las excepciones previstas por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos) si necesita reproducir algún fragmento de esta obra (www.conlicencia.com; 91 702 19 70 / 93 272 04 45)

*Al conjunto de chicas de tres generaciones
que dan calor y color a mi vida:
María, Bárbara, Marta, Carla, Daniela y Noa.
Y a Alex, Eyal y Sebas, que también aportan lo suyo.*

Índice

Introducción

1. La transformación de la economía española
 - Internacionalización de empresas: evidente con limitaciones
 - ¿Es la productividad!
 - El tamaño de las empresas, ¿el huevo o la gallina?
 - Aumento del capital público y mejora de los servicios, con algunas sombras
 - Déficits de capital humano con talento gerencial
 - Los factores institucionales son una causa fundamental del estancamiento de la productividad
 - Algunos síntomas esperanzadores
2. La calidad del Estado
 - Instituciones políticas para garantizar el equilibrio del poder y la transparencia
 - El Tribunal Constitucional
 - El Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
 - El Tribunal de Cuentas
 - Otras instituciones de control para reducir la captura del Estado
 - Réquiem por la Aeval
 - La administración de Justicia
 - La producción normativa
 - A modo de resumen
3. La Administración Pública: déficits de eficacia y transparencia
 - Ineficacia y exceso de burocracia
 - Corrupción y falta de transparencia
 - Despilfarro público: ausencia de planificación, clientelismo e irregularidades en la contratación
 - La Ley de Contratos del Sector Público
4. La Administración Pública: politización y resistencia al cambio
 - La politización de la Administración
 - Resistencia a las reformas
 - La nueva gestión pública (*New Public Management, NPM*)
 - La Agencia Tributaria

Puertos del Estado
Hacia una reforma de la Administración

5. Los mercados de productos
 - Déficits de competencia y fallos de mercado: supervisión y regulación
 - La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
 - Deficiencias de los organismos de supervisión y regulación
 - Selección de consejeros de los órganos de supervisión y regulación
6. Los mercados de créditos
 - Dificultades de acceso al crédito
 - Facilitar una segunda oportunidad
 - Los préstamos hipotecarios
 - Abusos de clientes
 - Consolidar la solvencia bancaria
7. El mercado de trabajo
 - Alta contratación temporal
 - Parados de larga duración y paro juvenil
 - Deflación salarial y distribución de los salarios
 - La negociación colectiva y la flexibilidad interna
 - ¿Hacia dónde va el empleo?
8. El deterioro de la distribución
 - Desigualdad y aumento de la pobreza
 - Políticas activas de empleo para jóvenes y la Formación Profesional
 - Políticas activas de empleo para parados de larga duración
 - Cobertura del riesgo de pobreza
 - El bono social eléctrico y otros instrumentos
 - Los mercados y la distribución
9. Conclusiones: reformas graduales
 - Reformas básicas
 - Siguiente escalón
 - Más escalones
 - Paliar la pobreza y mejorar la distribución
 - Sobre la posibilidad de que se emprendan las reformas básicas
 - La sociedad civil, guardianas de la transparencia pública y privada

Apéndices

1. Sobre los datos utilizados
 2. Acerca de la «reforma» CORA
- Referencias bibliográficas

Introducción

Este libro es en buena medida la continuación de mi ensayo anterior *España estancada*,¹ que vio la luz a principios de 2016, pero su lectura no requiere haber leído el anterior. En aquel defendía la tesis de que desde la década de los noventa del pasado siglo se había producido un doble estancamiento en la economía española: la productividad no crecía y la calidad institucional no mejoraba en términos netos. Y que el segundo hecho era una causa importante del primero. En este libro, en primer lugar, insisto sobre la misma tesis, pero con nuevos datos y con nuevos argumentos y, en segundo lugar, reflexiono sobre vías factibles que se pueden seguir para impulsar el avance en los dos frentes. No vuelvo sobre la idea de que es la forma de ejercer el poder lo que está detrás del estancamiento institucional por no ser reiterativo, pero me sigue pareciendo bastante evidente que es así.

España estancada, que tuvo una acogida mejor de la que yo me esperaba, fue, sin embargo, considerado por algunos excesivamente negativo.² Pero la descripción que hacía de la forma de ejercer el poder y de las miserias institucionales se ve confirmada aquí con nuevos datos y enfoques complementarios, y se encuentra ratificada por la atrasada posición que ocupa España en la mayoría de los *rankings* internacionales que tratan de medir estas cuestiones³ y, también, por la percepción de relativo atraso respecto a los países de nuestro entorno que recurrentemente obtenemos al abordar multitud de aspectos relevantes.⁴

Sobre el relativo estancamiento de la productividad y de la eficiencia productiva, en el capítulo 1 de este libro presento datos y argumentos más precisos y contundentes de los que utilicé entonces, que, aun reconociendo avances en algunas cuestiones relevantes, me llevan a reiterarme en la misma opinión. También, desde luego, en la idea de que la baja calidad institucional es una causa muy importante en la determinación de ese relativo estancamiento.

Pero además aquí, al describir los distintos aspectos institucionales y reflexionar sobre su relevancia, voy apuntando líneas de reforma, factibles y de carácter gradual, con capacidad de mejorar el funcionamiento de la economía y de no pocos aspectos de nuestra sociedad. Por supuesto, las reformas necesarias no se terminan en las que aquí se proponen. Ni mucho menos. Pero sostengo que las que deben abordarse en muchas áreas –como en la educación, por ejemplo, para mencionar sólo una muy necesaria en la que no entro–, se acometerán mejor tras los avances que aquí propongo y sus efectos serán significativamente más positivos en ese remozado contexto institucional. Los avances en la calidad institucional que aquí se proponen no implican una orientación determinada del modelo y de las políticas económicas. Son previas a ese tipo de decisión política. Por ejemplo, ante la disyuntiva de intensificar o no las políticas redistributivas, las reformas propuestas serían compatibles, y en cualquier caso necesarias, con cualquier opción. Si, como yo sería partidario por motivos de diversa índole que comentaremos más adelante, se opta por intensificar las políticas redistributivas habría que procurar: 1) que estén bien diseñadas y generen los efectos deseados, y no otros adversos; 2) que estén bien gestionadas. Veremos en el capítulo 8 que algunos programas que se han intentado para paliar situaciones de pobreza no han llegado a los destinatarios por fallos tanto en el diseño como en la gestión. Y las reformas propuestas aquí, respecto al funcionamiento de la Administración, la elaboración de normas y

leyes, y la evaluación de políticas públicas, contribuirían decisivamente a que esos defectos no se produjeran, o lo hicieran en mucha menor medida.

En el capítulo 1 se analiza la transformación que ha experimentado la economía española en las últimas décadas, subrayando las limitaciones del proceso: adónde ha llegado la transformación y adónde no, o si lo ha hecho de forma insuficiente. En el centro de la imagen está el pobre comportamiento de la productividad y, como factor importante en su determinación, la calidad gerencial, en la que España parece tener un relevante déficit. Las deficiencias en el funcionamiento del Estado y de otras instituciones políticas, tanto formales como informales, junto con las de las instituciones económicas, los mercados, incentivan decisiones ineficientes, pero también contribuyen a una baja calidad en la gestión de las empresas. Y por las dos vías la productividad resulta afectada negativamente.

En los capítulos 2, 3 y 4, se describe la situación en un conjunto relevante de instituciones políticas. En el capítulo 2 se analizan tanto las instituciones que deberían garantizar el equilibrio de poderes y la transparencia de la acción política como la forma en que se realiza la producción normativa, pasando por el funcionamiento de la Justicia. En cada una de las cuestiones se apuntan vías por las que debería cambiarse la actual situación, que luego se recogerán a la hora de presentar las conclusiones al final del libro. Los dos siguientes capítulos se dedican a las administraciones públicas, el núcleo de la organización del Estado: en el capítulo 3 se discute sus déficits de eficacia, imparcialidad y transparencia, y algunas de las aberraciones que se derivan de ellas (los excesos de burocracia y el despilfarro público,⁵ por ejemplo) y en el capítulo 4 se aborda la politización de la Administración y sus consecuencias. Una de ellas es el deficiente desempeño de la función pública y, otra, la resistencia a la reforma (para ello se hace un rápido recorrido por los intentos de reforma desde mediados de la década

de 1980). El capítulo termina con la descripción de dos posibles reformas que, en mi opinión, resultan fundamentales para el avance institucional.

En los tres capítulos siguientes se discuten las deficiencias de los mercados: el de los productos en el capítulo 5, del crédito en el 6 y el laboral en el 7. Los tres son muy relevantes para la eficiencia productiva. Y también para la distribución. En el primero, se trata de conseguir mercados de productos más competitivos con una mejor supervisión y regulación; en el segundo, hay que paliar situaciones de racionamiento de créditos, pero también impedir el préstamo irresponsable; y, en el tercero, el objetivo es compaginar una organización del trabajo flexible –que será aún más importante con la generalización de las nuevas tecnologías– con el mantenimiento de buena parte de los derechos laborales (proteger al trabajador, no tanto el puesto de trabajo). Las características y la historia reciente del mercado de trabajo español han generado situaciones persistentes de paro entre jóvenes y mayores de 45 años, que claman por la puesta en marcha de políticas activas de empleo bien diseñadas y gestionadas.

Dedico el capítulo 8 al deterioro de la distribución de la renta y a la intensificación de situaciones de pobreza y exclusión. Una sociedad justa no se lo puede permitir y, además, supone una pérdida potencial de recursos humanos, y de degradación de los niveles de capital humano que tengan los que están en trance de exclusión –situaciones con una perversa propiedad de persistencia–, en un país que a medio plazo va a tener un déficit de población activa. El deterioro de la distribución, más allá de la pobreza extrema y la exclusión, no es tan inocua como se apunta desde determinadas posiciones liberales: condiciona la distribución de la capacidad de influir sobre cambios regulatorios e institucionales y, además, condiciona muy seriamente la igualdad de oportunidades. En España se está haciendo muy poco, en términos absolutos y en términos relativos respec-

to a la Unión Europea (UE), para paliar la pobreza y para mejorar la distribución.

En el capítulo final, recojo y sintetizo las propuestas sobre los distintos aspectos institucionales, y priorizo las reformas sugeridas en los capítulos anteriores. Tras insistir sobre la factibilidad de las mismas, termino con una valoración sobre la probabilidad de que estas se emprendan.

María Cifuentes ha hecho una estupenda edición de este libro, pero además me apoyó y animó durante los meses en que lo estuve escribiendo a su lado. Sin su ayuda no sólo el producto final sería peor, sino que nunca lo hubiera terminado. Jaime Terceiro y Alfonso Novales, amigos fraternales desde hace varias décadas, y a los que tengo una gran admiración, leyeron generosamente un primer borrador y me hicieron muy útiles comentarios y sugerencias. Los tres han contribuido a mejorar sensiblemente el texto.

A lo largo de los últimos años, y más intensamente en los meses de elaboración del libro, he tenido interesantes aportaciones de muy diferentes personas sobre las cuestiones que aquí discuto. A veces han consistido en respuestas a preguntas más concretas; otras, simplemente, en escuchar sus opiniones. A riesgo de olvidarme injustamente de algunas de ellas, enumero, por orden alfabético, a esas personas como expresión de mi agradecimiento: Emilio Albi, José Álvarez Junco, Carlos Arenillas, Carmen Balsa, Eva Belmonte, Mercedes Cabrera, Matilde Cuenca, Juanjo Ganuza, Ignacio Gomá, Francisco Longo, Elisa de la Nuez, Jordi Palafox y Tomás de la Quadra-Salcedo –también molesté puntualmente a su hijo Tomás de la Quadra-Salcedo Janini–. Me han enriquecido de forma relevante para el contenido del libro las discusiones en el seno del Consejo Asesor de la Airef y algunos de los debates de la Fundación Hay Derecho, así como algún acto de Civio al que tuve la oportunidad de asistir.

1

La transformación de la economía española

Recordar que la economía española ha experimentado a lo largo de los últimos cuarenta años una profunda transformación es perfectamente legítimo, pero no es argumento suficiente para negar graves deficiencias, como las apuntadas en mi *España estancada*, que han determinado que esa transformación no haya ido mucho más lejos. La impresión que uno obtiene al analizar los avances que se han producido es que existen limitaciones para ir más allá de los primeros logros.

INTERNACIONALIZACIÓN DE EMPRESAS:
EVIDENTE CON LIMITACIONES

Es obvio que se han producido notables cambios en la estructura productiva española y que se ha avanzado en la internacionalización de sus empresas, con una mayor presencia en los mercados internacionales de los bienes y servicios producidos, y ello pone de manifiesto, como han señalado varios autores,¹ un cierto dinamismo empresarial, que ha acertado en adoptar estrategias de éxito. Pero un análisis más profundo del fenómeno revela los límites de esa dinamización.

Por un lado, la meritoria diversificación de las exportaciones no ha llevado a un aumento en la complejidad media de lo que se exporta y, por otro, la supervivencia de una empresa española en los mercados internacionales es bastante corta. Ambos datos revelan, como indicábamos,

cierta incapacidad de ir más allá de los primeros logros, íntimamente relacionada con las deficiencias en productividad de las que hablaremos más abajo. Estas deficiencias deben ser la causa por la que las empresas españolas no tienen un papel de alguna relevancia en las cadenas de valor globales, que constituye la nueva forma de organización de la producción mundial: no sólo son muy limitados los casos españoles de líderes de las cadenas de valor, sino que se corre el peligro de ir perdiendo peso en los puestos intermedios de las cadenas.²

La favorable opinión³ generalizada sobre la evolución de las exportaciones españolas necesita importantes cualificaciones. En primer lugar, partíamos de muy atrás: aún hoy la participación en el comercio mundial (1,9%) es inferior a la participación de nuestro PIB en el PIB mundial (2,4%). En segundo lugar, el crecimiento se ha producido fundamentalmente por una diversificación de las exportaciones, se han ido exportando más productos que antes no se vendían en el exterior –una elevación sustancial de lo que se conoce como margen extensivo–, pero la intensidad exportadora, el crecimiento de las líneas que ya se exportaban –lo que se conoce como margen intensivo– ha sido reducida y apenas ha aumentado. En tercer lugar, pese a los meritorios logros de diversificación, que revelan efectivamente estrategias empresariales de cierto éxito, las empresas no logran consolidar su posición en los mercados exteriores. La mayor parte cesan su presencia en el exterior tras los primeros años: el 78% ya no tiene presencia exterior después de dos años.⁴ Las empresas españolas han realizado un gran esfuerzo para vender más productos a más mercados, pero han mostrado problemas para consolidar su posición en el exterior y, por tanto, para expandir el valor de sus ventas de manera significativa (Gordo y Tello, 2011): es decir, han tenido dificultades para aumentar el margen intensivo.