

Carlos Sebastián

España estancada

Por qué somos
poco eficientes



Galaxia Gutenberg

Carlos Sebastián estudió en las universidades de Madrid, Essex (Inglaterra) y en la London School of Economics, y es catedrático de Teoría Económica. 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 algunos libros, fundamentalmente centrados en Macroeconomía y en Economía Institucional, entre ellos *Instituciones y Economía* (2008) y *Subdesarrollo y esperanza en África* (2013). Ha sido durante más de diez años codirector del Informe Semestral sobre Economía Española del Instituto Complutense del Análisis Económico (ICAE) y codirector del Servicio de Análisis Económico ERISTE. Ha sido asesor y consejero de varias empresas privadas. Actualmente imparte clases y seminarios de macroeconomía en los Máster del Colegio Universitario de Estudios Financieros (CU-NEF).

España está estancada desde principios de la década de los noventa. Es cierto que hay unas pocas empresas españolas punteras y también algunos emprendedores exitosos, pero el conjunto de la economía diverge de la de los países europeos más avanzados.

El estancamiento se debe a que desde finales de los ochenta el marco institucional no ha mejorado. Lo ha hecho en algunos aspectos, pero al tiempo ha sufrido un notable deterioro en otros. Nos encontramos continuamente con disfunciones que entorpecen la eficiencia y el emprendimiento. Normas confusas y cambiantes, incumplimientos de leyes por parte de la Administración, ineficacia de la justicia, violación de leyes por ciudadanos y empresas... Un cóctel de atentados a la seguridad jurídica que puede resultar paralizante. La escasa calidad de muchas regulaciones, que con frecuencia favorecen a unos pocos, los sesgos que tienen las administraciones públicas en sus decisiones y las pesadas cargas que éstas imponen a pequeños empresarios y autónomos redundan en lo mismo. Y también lo hacen algunas actitudes que se han enquistado en la ciudadanía.

Hay fallos en la educación, pero la baja eficiencia española se debe sobre todo a las restricciones que impone el marco institucional, consecuencia de cómo se ejerce el poder: ocupación por parte de los partidos políticos mayoritarios de las instituciones, tinte marcadamente clientelar de la acción política y devaluación de las leyes. La intensidad de este Estado clientelar condiciona muchas decisiones de las administraciones públicas, incluidas buena parte de las violaciones de leyes que éstas cometen. Un Estado clientelar genera una sociedad alejada de la meritocracia, lo que contribuye a que se desarrollen valores adversos a la eficiencia. Reformar esto es posible, aunque el camino esté lleno de dificultades.



Esta obra ha contado con el apoyo económico
de la Fundación Alfonso Martín Escudero.

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 2016

© Carlos Sebastián, 2016
© Galaxia Gutenberg, S.L., 2016
Imagen de portada: © Estudio Pep Carrió, 2016

Conversión a formato digital: María García
ISBN Galaxia Gutenberg: 978-84-16495-75-7

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede realizarse con la autorización de sus titulares, a parte 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)

*A mis nietas Daniela y Noa,
cuya aparición, además de abrirme un mundo
nuevo de emociones, ha reducido sustancialmente
mi tasa de descuento, de forma que ahora me importa
mucho lo que ocurra cuando se cumpla la profecía
borgiana del olvido que seremos.*

Agradecimientos

El análisis que contiene un libro de economía política como éste parte de una construcción o modelo teórico que se adapta y aplica a una realidad concreta. En mi caso, tal como digo en la introducción, el modelo teórico se deriva del enfoque institucionalista que parte de Douglass North y que, más adelante, desarrollaron, aplicaron –y divulgaron– Daren Acemoglu y James Robinson, con la colaboración de algunos colegas, y en buena medida también Robert Bates en sus análisis de la realidad africana. La lectura de sus libros y artículos a lo largo de los años me ha resultado muy enriquecedora. También la de varias aportaciones de Dani Rodrik, que cito en el capítulo 12.

La explicación de la realidad española a partir de esas premisas teóricas requiere el acopio de datos y precisa la valoración de los mismos, para lo que he necesitado contar con las aportaciones y los comentarios de muchas personas. Probablemente Jaime Terceiro, con el que llevo discutiendo sobre estas cuestiones hace mucho tiempo, es el que más me ha aportado. También he contado con el rigor en el tratamiento de los datos que siempre aprendo de Alfonso Novales. Ambos leyeron una primera versión del libro y me hicieron comentarios que han mejorado el texto. Mi deuda personal con estos dos amigos va mucho más allá del ámbito de este libro. También lo leyó Mercedes Cabrera, que generosamente me apuntó varias cuestiones –pese a no estar al cien por cien de acuerdo con mis tesis– que sin duda han mejorado el texto al obligarme a matizar y ex-

plicar mejor algunas afirmaciones. Idéntico agradecimiento merece Juan Carlos López Hermoso, que también leyó una primera versión, y cuyos comentarios me han sido de gran ayuda. Otras personas leyeron algunos capítulos o, simplemente, me concedieron tiempo para comentar conmigo ciertos datos y algunas de mis interpretaciones. Entre ellas están, listadas por orden alfabético, Carmen Balsa, Ileana Enesco, Jorge Fabra, Susana Fernández, Ignacio Gomá, Juan Francisco Jimeno, Alejandro Nieto, Tomás de la Quadra-Salcedo, Ricardo Sanmartín y Daniel Santín. Mi querido amigo Jorge M. Reverte hizo el esfuerzo de leer el manuscrito, en las condiciones que él describe en su emocionante libro *Inútilmente guapo. Mi batalla contra el ictus*, me sugirió un par de correcciones de estilo y me contó un caso relevante que, finalmente, no he podido introducir por falta de tiempo. A todos ellos mi agradecimiento. La habitual advertencia de que yo soy el único responsable de las opiniones contenidas en el libro se aplica claramente en este caso, más porque algunos de ellos no suscriben todas las tesis que yo defiendo. Agradezco mucho a Joan Tarrida que haya acogido de nuevo un libro mío en su editorial, Galaxia Gutenberg.

Quiero dedicar un recuerdo a Gregorio R. Serrano, con el que publiqué un libro y un artículo de economía institucional, que había empezado a trabajar con los datos de la Encuesta Europea de Valores que comento en el capítulo 9 e, incluso, había empezado a diseñar una plataforma para recabar información de casos de incumplimiento de leyes por parte de las administraciones públicas cuando, en enero de 2015, enfermó gravemente y falleció en pocas semanas. Siempre recordaré su dedicación, generosidad y eficacia.

Todos los autores que conozco que han trabajado con María Cifuentes, que son muchos, opinan que es una magnífica editora. Yo, que llevo ya dos experiencias editoriales con ella, también pienso lo mismo. Pero para mí ha sido y

es muchísimo más. En lo concerniente a este libro, no sólo ha mejorado su redacción y presentación, es que sin su apoyo y ánimo este texto nunca se hubiera terminado. Mi agradecimiento hacia ella no es expresable en unas páginas como éstas.

Introducción

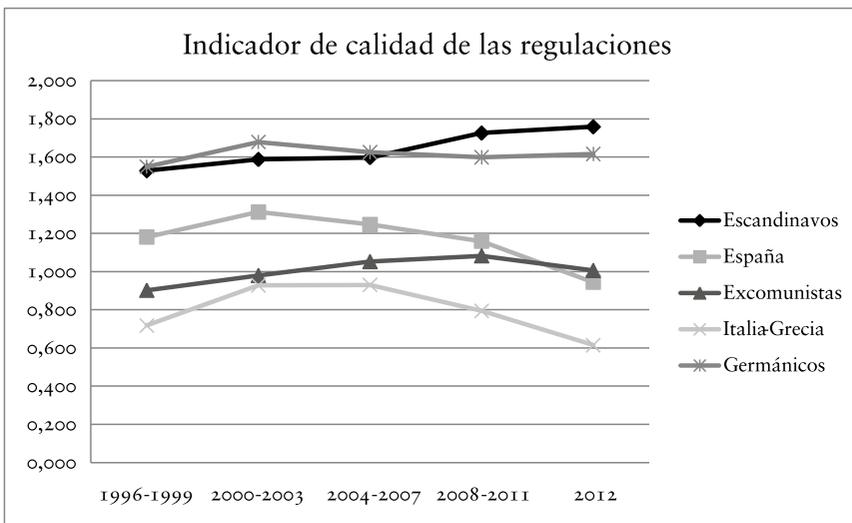
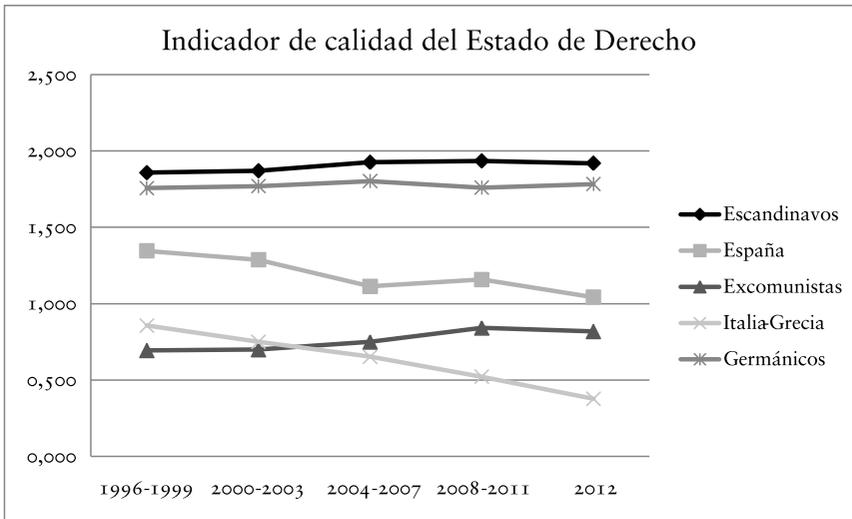
En otoño de 2013 salía de la Fundación Areces de escuchar una conferencia del profesor Eric Hanushek, experto en economía de la educación, en la que venía a decir que si España conseguía mejorar sus resultados en el test PISA (*Programme for International Students Assessment*), realizado por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) a alumnos de quince años, y se acercara a los mejores países europeos, nuestro PIB per cápita se elevaría aproximadamente en un 25% en un número determinado de años. Y que para lograr esa mejora en los resultados de los test bastaría con establecer incentivos económicos a los mejores profesores de secundaria e invitar a abandonar sus tareas docentes a los que estuvieran a la cola de la evaluación de los mismos (al 3% peor, creo recordar).

Tomé un taxi. Iba pensando en la sobresimplificación del mensaje que acababa de escuchar, cuando la emisora de radio que el taxista estaba escuchando me sacó de mis reflexiones. Estaba emitiendo un anuncio sobre equipos para detectar los radares y a continuación recomendaba al oyente no preocuparse si incumplía las normas de tráfico (es decir, exhortándole a incumplirlas) pues ofrecía un servicio que conseguía evitar o, al menos, reducir la obligación de tener que pagar las infracciones. En esto, el taxi se acercó a un semáforo que se ponía en amarillo (señal para que los automovilistas reduzcan su velocidad) y el conductor, y todos los de los coches de alrededor, aceleraron su marcha,

es decir, la conducta contraria a la que se pretendía incentivar para la seguridad del tráfico urbano.

Podría exagerar y decir que el taxi me conducía a una reunión para analizar las consecuencias del tercer cambio regulatorio que se producía en el marco para la generación de la energía termosolar en siete meses, pero la verdad es que eso había sido unos días antes. O que iba a ver a unos abogados para que me explicaran la infinidad de modificaciones que la Ley Concursal había experimentado desde 2009, pero eso fue unos meses después. En cualquier caso, sí que me llevó a pensar que, quizá, todo lo que revelaban esos hechos (sobre incumplimiento de normas, seguridad jurídica y valores) era tan importante para la evolución de la economía española (o a lo mejor mucho más) que los resultados del test PISA. Que esas anécdotas podían estar revelando un marco para las relaciones y decisiones económicas en el que la eficiencia y el emprendimiento eran difíciles de alcanzar.

Me acordé de los dos gráficos que reproduzco a continuación, que había preparado para un curso que iba a empezar a impartir, en los que se compara el nivel y la evolución de la calidad del Estado de Derecho (*The Rule of Law*) y de la calidad de las regulaciones en España y en un conjunto de países europeos. Se trata de dos de los indicadores de gobernanza estimados, a partir de un conjunto muy amplio de datos de diverso tipo, por el equipo de Daniel Kaufmann en el Banco Mundial. En los gráficos se observa que España, lejos de converger con los países de mejor calidad, está divergiendo (mientras que, por el contrario, los países excomunistas están convergiendo). Siempre queda el triste consuelo de que Italia y Grecia aún divergen más.



Fuente: The Worldwide Governance Indicators 2013. Banco Mundial.

Estoy llamando «países germánicos» a Alemania, Austria, Suiza y Holanda, y los países excomunistas representados son los que pertenecen ahora a la OCDE y que habían tenido durante décadas economías de planificación central (Estonia, República Checa, Eslovaquia, Polonia, Hungría y Eslovenia). He calculado la media no ponderada para los países de cada grupo y la media de esas medias para los dos o cuatro años de cada punto temporal reflejado en el eje de abscisas de los gráficos (al principio los indicadores de gobernanza se calculaban cada dos años y a partir de 2002 se estiman anualmente).

Aunque en este caso la comparación con los países de nuestro entorno proporcione una imagen bastante contundente, estos útiles indicadores, que tanto han aportado a dar contenido empírico a la economía institucional, dan una imagen agregada e imprecisa de las cuestiones que abordan.

Había publicado¹ ya dos estudios, basados en los indicadores disponibles, que comparaban el marco para la actividad económica en España con la que se da en el resto de los países de la OCDE. Pero quería acercarme más al detalle de esa realidad, aunque fuera a costa de perder capacidad de comparar con la que se da en otros países de nuestro entorno. Y, una vez descrita, proponer una explicación de por qué y cómo se ha llegado a esta situación.

La tesis que vamos a defender aquí es que el marco en el que se desarrolla la actividad económica en nuestro país limita de forma importante la eficiencia y el emprendimiento y es la principal causa del estancamiento de la productividad y de los otros síntomas que justifican el título de este libro. Tal como desarrollaremos al principio del capítulo 11, distintas formas de medir el retraso en eficiencia (productividad, complejidad de las exportaciones, innovación, incorporación de nuevas tecnologías, tamaño de las empresas) producen la misma imagen de una economía relativamente estancada. Es cierto que hay un puñado de empresas españolas que se han asomado a los primeros puestos mundiales en sus respectivos sectores, pero no todas tienen suficiente solidez y, sobre todo, en el conjunto de la economía, se ha dejado de converger con los países más avanzados y, más bien, se está divergiendo. También es cierto que en nuestro país hay innovadores y algunas *starts-up* exitosas, pero su frecuencia y densidad es menor que en otros muchos países de nuestro entorno.

La mala calidad de ese marco resulta claramente perceptible si observamos distintos aspectos de la actividad económica de los españoles. Y esto es lo que me propon-

go hacer en este libro. Resulta sorprendente y descorazonador la regularidad con la que aparecen distorsiones de naturaleza análoga: la mala calidad e inestabilidad de normas y regulaciones, sus sesgos a favor de algunos, los incumplimientos de leyes y sentencias por parte de las propias administraciones y por parte de particulares, publicitar normas y medidas cuyo contenido no se corresponde en absoluto con lo que se anuncia, los abusos de poder político y de mercado, la falta de transparencia en la toma de decisiones relevantes, las cargas burocráticas excesivas o la irresponsabilidad impune de gestores privados son cuestiones que están al orden del día y no hay que indagar mucho para encontrarse con casos de esta naturaleza. Sería exagerado decir que siempre nos encontramos con disfunciones de este tipo, pero, dicho en términos estadísticos, la probabilidad de que efectivamente nos topemos con alguno de esos fenómenos no es en absoluto despreciable. En algunas actividades la probabilidad es, incluso, relativamente elevada. Estas probables disfunciones, que en no pocas ocasiones se revelan como ciertas, condicionan las decisiones económicas (y las formativas) de los ciudadanos, afectando sustancialmente la eficiencia productiva en su conjunto.

Cuando, por otra parte, se comparan distintos aspectos que definen ese marco con los que se dan en los países europeos –por ejemplo, con los 23 países europeos miembros de la OCDE–,² España aparece, con apreciable regularidad, en el grupo de los peores, redundando en la misma impresión.

Un mensaje simplificado sería afirmar que desde principios de la década de los noventa se ha producido un estancamiento en eficiencia como consecuencia del estancamiento en la calidad institucional. Es indudable que se han producido algunas mejoras pero también se ha intensificado el deterioro de importantes aspectos, con lo que el saldo del cambio institucional no ha sido positivo. Yo diría que

probablemente ha sido negativo. La intensidad y las consecuencias de la Gran Recesión han estado condicionadas por ese mismo deterioro, y el necesario cambio de modelo productivo difícilmente tendrá lugar en el actual contexto. Sin este cambio la recuperación iniciada a mediados de 2014 no será sostenible a medio y largo plazo.

Se va a defender aquí que el deterioro institucional es, en buena medida, la consecuencia de la forma de ejercer el poder instalada en nuestro país, que podríamos sintetizar en tres factores: ocupación por parte de los partidos políticos mayoritarios de las instituciones, tinte marcadamente clientelar de la acción política y devaluación de las leyes. A lo largo del texto se comprobará que muchas de las disfunciones listadas más arriba son consecuencia directa de la forma de ejercer el poder: ha sido un factor determinante del deficiente marco legal, de la baja seguridad jurídica, de la escasa calidad de las administraciones y de los déficits de transparencia. También apuntaremos que ha contribuido a moldear y consolidar una serie de valores adversos al emprendimiento.

En contra de lo que es habitual cuando se abordan las restricciones que padece la economía española, y muy alejado de la pretensión de Eric Hanushek con la que comienzo esta introducción, no menciono las carencias en capital humano, pese a su enorme relevancia para el avance de las economías. Y no lo hago, en primer lugar, por considerar que las otras restricciones son hoy en día probablemente más activas y, en segundo lugar, porque buena parte de las deficiencias en educación están condicionadas por las institucionales. Pero a la importante cuestión de la educación dedicaremos un capítulo.

Mi estudio del subdesarrollo, y muy especialmente de la realidad económica del África subsahariana, que me condujo al libro que publiqué en 2013³ –realizado desde la perspectiva institucional de Douglass C. North,⁴ y siguiendo versiones más modernas como las de Daren Acemoglu y