

# Reflexiones y propuestas para la próxima legislatura

Madrid  
18 de febrero de 2008





# Índice

<b>1. Resumen ejecutivo</b>	<b>5</b>
<b>2. La posición de España en una economía globalizada</b>	<b>9</b>
2.1 El marco institucional	9
2.2 El reto de la competitividad	11
2.3 Una economía internacionalizada	13
<b>3. La política presupuestaria y fiscal</b>	<b>15</b>
3.1 Estabilidad presupuestaria	15
<i>Realidad presupuestaria</i>	15
3.2 La política impositiva	17
<i>Ahorro</i>	18
<i>Inversión</i>	19
<i>Trabajo</i>	20
<b>4. Reforma estructurales</b>	<b>23</b>
4.1 La eficacia de la Administración Pública y la distribución de competencias	24
<i>La Administración Pública que España necesita</i>	24
<i>Distribución de competencias y financiación de CCAA y CCLL</i>	26
4.2 Educación y formación	30
<i>Enseñanza Obligatoria</i>	33
<i>Formación Profesional</i>	33
<i>Universidad</i>	34
4.3 Mercado de trabajo	35
4.4 Energía	37



# 1. Resumen ejecutivo

Este mes de marzo se celebrarán en nuestro país las Elecciones Generales, de las que saldrá el nuevo Gobierno para la próxima legislatura. Una vez más, puntual a esta cita tradicional de las vísperas de los comicios generales, el Círculo de Empresarios publica un documento dirigido a los futuros Legisladores. España se enfrenta en estos momentos a una preocupante situación de incertidumbre política, económica y social que, si cabe, hace mayor que nunca el deseo del Círculo de Empresarios de colaborar con los nuevos responsables políticos de una forma constructiva, mediante distintas propuestas relativas a las políticas necesarias para encarar con garantía los retos que se vislumbran en el horizonte de la economía española. El propósito del Círculo en este documento no es valorar cuestiones de carácter meramente coyuntural, que tanta relevancia adquieren en el debate político, sino recordar a quienes sean nuestros próximos gobernantes la importancia capital de los elementos estructurales como determinantes del bienestar y la prosperidad de nuestra sociedad.

El **gran desafío económico** que se perfila a medio y largo plazo, pero también en el futuro más inmediato, es el de **la competitividad**. España, octava economía en el mundo por tamaño del PIB, ocupa hoy posiciones mucho más atrasadas en las clasificaciones de competitividad (por ejemplo, ha descendido hasta el vigésimo noveno puesto en el ranking del *World Economic Forum*). Además, tras varios años de crecimiento sostenido y superior al de nuestros socios europeos, comienzan a multiplicarse las señales de una ralentización de la actividad. Esto ocurre, además, en medio de las enormes incertidumbres que siguen marcando el día a día de los mercados financieros internacionales desde que, a mediados del año pasado, comenzaron a notarse los primeros síntomas de la crisis del mercado hipotecario subprime en los EEUU. En estas circunstancias, la capacidad de mantener una senda de crecimiento sostenido hacia mayores niveles de prosperidad se hace, si cabe, incluso más relevante.

El Círculo de Empresarios ha prestado y sigue prestando especial atención a la cuestión de la competitividad de la economía española. De hecho, ha sido un tema transversal en todas las publicaciones de los últimos años, además de eje principal en muchos de nuestros documentos en el mismo periodo. Así, las ideas que aquí se exponen se corresponden con los argumentos que han dado soporte a las propuestas contenidas en esas publicaciones.

En la búsqueda de mayores dosis de competitividad para nuestra economía es esencial tener presente que España se mueve hoy en un entorno internacional altamente globalizado. De este entorno internacional se derivan tanto muchas de nuestras oportunidades de prosperidad como, gran parte de los riesgos que amenazan a la misma. Así, adquiere singular importancia la política exterior que, como en otros países desarrollados, ha de ser un soporte imprescindible para el proceso de internacionalización de la economía española. Aprovechar al máximo las primeras a la vez que se minimizan los segundos requiere, en primer lugar un **marco institucional adecuado, creíble y sólido**. La economía española debe, ante todo, asegurar su **unidad de mercado** y garantizar la **independencia de los órganos supervisores**, en un marco regulatorio de calidad, donde asimismo se garantice la seguridad jurídica. Para ello, resulta obvio que la independencia judicial, establecida en la Constitución, se hace absolutamente necesaria.

El Círculo también desea hacer un llamamiento para que la sociedad civil, por medio de sus instituciones, participe en los procesos de consulta, decisión, gestión y control de las políticas públicas, tal y como ocurre en los países avanzados. Por lo tanto, aboga por una sociedad civil con capacidad de liderar su propia transformación.

La calidad institucional se antoja condición *sine qua non* para cualquier intento serio de impulsar nuestra competitividad. Pero no bastará con el cumplimiento de ese requisito. Son necesarias muchas más medidas, tanto de política estrictamente económica, como en otros ámbitos muy diversos. Porque las raíces de la competitividad se hunden más allá de la situación coyuntural, afianzándose sobre todo en los fundamentos estructurales de la economía.

Una de las políticas económicas clave en nuestro país, dada la cesión de la soberanía monetaria al Banco Central Europeo, es la fiscal. En esta materia, lo primero que hay que señalar es que España ha logrado instaurar una **estabilidad macroeconómica**, sobre todo presupuestaria, apenas imaginable a comienzos de la década pasada. Situar las cuentas públicas en superávit ha sido, sin duda, un logro muy notable que se encuentra en la raíz de los muy buenos resultados económicos registrados. Sin embargo, no hay que cejar en el empeño.

**La estabilidad presupuestaria, por parte de todas las administraciones de nuestro país**, es fundamental en un entorno de incertidumbre como el que atraviesa la economía mundial. Esta estabilidad implica saldos presupuestarios equilibrados, incluso en la fase de desaceleración de ingresos públicos que acompañará al menor

crecimiento real. Conviene así un saldo presupuestario suficientemente holgado para que las autoridades fiscales cuenten con un margen de maniobra que les permita, sobre todo, generar una mayor confianza de modo que la política presupuestaria tenga mayor capacidad de ejercer satisfactoriamente su papel. Esto es particularmente cierto para la economía española por varias razones. A corto plazo, por su vulnerabilidad y dependencia financiera del exterior así como por la sensibilidad del endeudamiento privado a las variaciones en los tipos de interés. A más largo plazo, por la evolución demográfica y su presión creciente sobre el sistema de pensiones de la seguridad social, principal protagonista del actual superávit.

Una consolidación fiscal sostenible en el tiempo pasa por la reducción del tamaño del sector público, y una apuesta por la eficiencia en la gestión del gasto. Por el lado de los ingresos, la fiscalidad ocupará un papel esencial en la recuperación de mayores niveles de competitividad. Más allá del nivel en que se mueva la presión fiscal, será una **buena estructura impositiva** la que genere los incentivos adecuados, promoviendo el ahorro, especialmente a largo plazo, la inversión y el empleo.

Por último, **las reformas estructurales están llamadas a ser el gran determinante del futuro de nuestra economía**, porque serán ellas las que la doten o no de la capacidad de respuesta necesaria para arrostrar los cambios presentes y futuros. El Círculo de Empresarios ya ha señalado en repetidas ocasiones los ámbitos en que esas reformas son más urgentes y pueden ser también más positivas de cara al futuro. Asimismo, el Círculo ha insistido en la necesidad de Pactos de Estado que garanticen la implementación de dichas reformas, aislándolas de las vicisitudes de un ciclo político cuyo horizonte temporal es más corto que el necesario para experimentar todos los efectos positivos de las transformaciones estructurales.

En línea con lo indicado acerca de la calidad institucional, una de las reformas estructurales pendientes se refiere a la búsqueda de un sector público mucho más eficiente, capaz de proveer a la sociedad de los distintos servicios esenciales para el bienestar y la equidad. Eso exigirá, entre otras cosas, revisar la distribución de competencias entre las Administraciones Territoriales en función del binomio eficiencia-equidad.

El principio de la eficiencia también debe guiar la reforma del sistema educativo, hasta convertirlo en el marco propicio para el “aprendizaje a lo largo de toda la vida” que hoy exige la adaptabilidad y empleabilidad de los individuos. Ese marco se corresponde con un sistema educativo articulado como una “red” de itinerarios

diversos que se cruzan y conectan entre sí, y de la que los individuos pueden desvincularse en un momento para volver a formar parte de ella posteriormente a lo largo de su vida. De ahí que **las reformas han de aplicarse a todos los niveles y etapas de la educación, incluida la formación en el mercado de trabajo.**

Ese mercado representa, precisamente, otra de las esferas de nuestra vida económica más necesitada de una reforma coherente y profunda. Problemas como la elevada prevalencia de la temporalidad o la todavía baja participación femenina señalan la presencia de rigideces en el mercado laboral, que merman la potencia del motor de creación de empleo en nuestro país. Es necesario terminar con esas condiciones para sustituirlas por mayores dosis de flexibilidad, que faciliten también la conciliación de la vida personal y laboral.

También habría de mejorar el funcionamiento de otros mercados clave para la economía, como es el caso de la energía. Éste es un sector decisivo en el que habría que tomar medidas de alcance, incluida la consideración del papel de la energía nuclear, en línea con lo que ya están haciendo otros países desarrollados, como ingrediente del mix energético imprescindible para garantizar la seguridad del suministro.

## 2. La posición de España en una economía globalizada

El objetivo general de cualquier gobierno que salga elegido en estas próximas elecciones generales es seguir elevando la renta per cápita de los ciudadanos españoles, continuando así un proceso de convergencia con los países más avanzados de la Unión Europea que hoy se ve amenazado por una situación en progresivo deterioro.

Para conseguir ese objetivo final la economía española debe ser capaz de registrar tasas de crecimiento significativas durante un largo periodo de tiempo. Es decir, es preciso que sigamos siendo competitivos y mostremos gran capacidad de adaptación a los cambios, cada vez más profundos y rápidos, que experimenta la economía mundial.

Varios son los instrumentos de que se dispone para alcanzar tales objetivos: la mejora del marco institucional (entendido éste de manera amplia), la estabilidad macroeconómica y las reformas estructurales.

### 2.1 El marco institucional

El éxito de cualquier programa de reformas económicas dependerá, además de su contenido, de un conjunto de factores externos de gran relevancia y al que en este apartado nos referimos bajo la denominación genérica de marco institucional. En efecto, para mejorar la competitividad es preciso alcanzar una serie de condiciones previas de carácter eminentemente horizontal, entre las que destaca **la mejora del entorno institucional**.

Como ponen de manifiesto múltiples análisis, el buen funcionamiento de las instituciones es un factor fundamental a la hora de explicar el crecimiento de un país a medio plazo. Un marco institucional que se apoye en un entramado legal adecuado y, sobre todo, que cuente con credibilidad (en el sentido de transparencia y neutralidad), es un elemento fundamental para garantizar la prolongación de la senda de crecimiento. Es por tanto necesario realizar esfuerzos para mejorar la credibilidad,

funcionamiento interno e independencia de las instituciones que supervisan el buen comportamiento de los mercados.

En el esfuerzo también ha de participar el conjunto de la sociedad española. España no es ni ha sido un país con tradición de una sociedad civil activa y presente en la vida pública. Entre otras consecuencias, esto ha supuesto una fractura entre la sociedad civil y la política. O, más exactamente, el poder político ocupa terrenos en los que una sociedad civil cohesionada, con instituciones estables, creíbles y representativas, contribuiría de manera eficaz a la mejora de la calidad democrática.

Consecuentemente, además de unas instituciones que funcionen con transparencia y sean predecibles, el próximo Gobierno deberá trabajar para **la mejora del marco regulatorio**. Así, sea cual sea el contenido de las normas que se promulguen a lo largo de la próxima legislatura, es necesario que las diversas administraciones públicas tomen conciencia de la relevancia de mejorar la calidad de la regulación. Y ello en varios sentidos.

A lo largo de los últimos años se ha producido una auténtica profusión de normas de diversa naturaleza, promulgadas por los distintos niveles de la Administración, que carecen de coordinación interna. Ello redundará en la aparición de cargas regulatorias y administrativas adicionales que, lejos de mejorar el funcionamiento de nuestra economía, entorpecen el funcionamiento eficiente de los mercados, reducen la competencia efectiva y desalientan la innovación.

Los **principios que alimentan una regulación de calidad** son bien conocidos: **necesidad** (las normas sólo se promulgan cuando son necesarias), **eficacia** (la regulación conduce efectivamente a los fines que persigue), **proporcionalidad** (equilibrio entre beneficios y costes de cumplimiento de las normas), **transparencia y consistencia o no contradicción**. Estos son todos ellos principios que deberían guiar la labor legislativa de todas las administraciones que promueven normas en nuestro país (desde el Estado hasta los Ayuntamientos).

La preocupación por la calidad de la regulación (que ya se ha ido extendiendo por la Unión Europea) debe también impregnar a nuestras administraciones. Pero no sólo se trata de tener un marco regulatorio de mayor calidad, también es preciso hacer un especial esfuerzo para evitar el creciente **riesgo de ruptura de la unidad de mercado**. En nuestro país, el proceso de transferencia de competencias hacia las CCAA ha dado como resultado una ausencia de coordinación de tal envergadura que en

ocasiones las Administraciones regulan de espaldas al resto, llegando a veces a buscar la diferenciación como un bien en sí mismo. Esta tendencia amenaza con romper el mercado interno español (para crear diecisiete), ya de por sí pequeño en términos internacionales. El próximo Gobierno deberá trabajar para que el proceso no avance e incluso se invierta. No se trata de poner en cuestión la cesión de competencias, sino de hacerla compatible con un mercado interior que siga funcionando.

Otro de los elementos cruciales para el crecimiento económico es la estabilidad política. La vida política española se está viendo sometida a un **enfrentamiento político constante** y a una radicalización de posturas que simplifica enormemente el análisis de los problemas y destruye, de facto, toda posibilidad real de debate. Esta situación es muy negativa, puesto que “infantiliza” a la sociedad y dificulta enormemente el contraste de opiniones formadas y argumentadas. Los ciudadanos españoles esperamos de nuestros políticos que promuevan la estabilidad, no la inestabilidad.

Por último, para mejorar en términos de competitividad también es preciso contar previamente con un entorno de seguridad física y jurídica, elementos ambos que se tornan especialmente relevantes en épocas con menor capacidad de creación de empleo. Ese entorno de seguridad jurídica, que exige una auténtica independencia judicial, es un requisito esencial para la credibilidad del Estado de Derecho y para el desarrollo de la actividad económica.

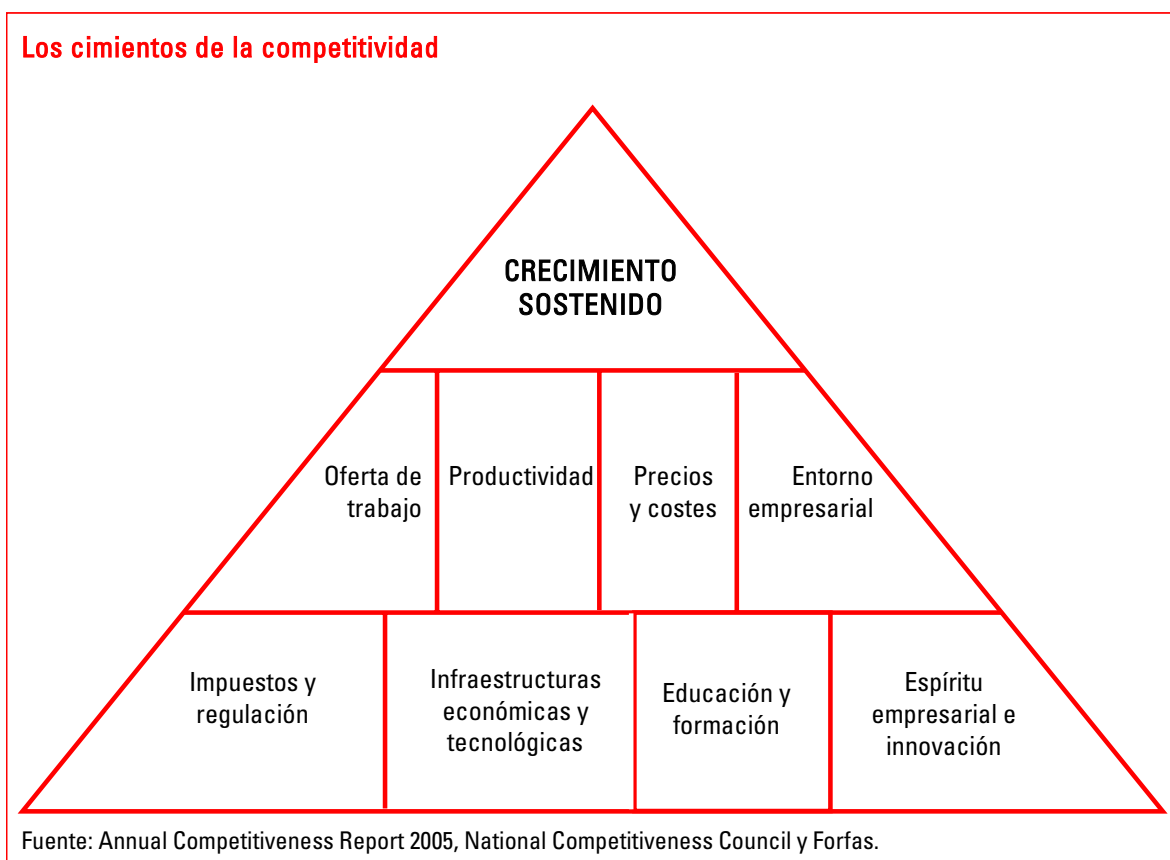
## 2.2 El reto de la competitividad

Todos los elementos descritos son necesarios pero no suficientes, si se persigue el objetivo último de continuar avanzando en renta per cápita. No sólo es preciso contar con un marco institucional estable y una regulación de calidad que preserve el mercado nacional. También han de adoptarse medidas adicionales tendentes a mejorar la competitividad de la economía española teniendo en cuenta que hemos perdido vía precios la ventaja que nos proporcionó el tipo de cambio de entrada en el euro.

En efecto, si entendemos competitividad en el sentido más moderno del término, es decir, la capacidad de crecer de manera sostenida en el tiempo, el principal reto a que se enfrenta la economía española es mejorar su competitividad. Se trata de encontrar el modelo que permita a España seguir creciendo en un entorno de globalización de la economía mundial en el que nuestro patrón tradicional ha perdido

gran parte de sus ventajas. Como ya expusimos en el pasado<sup>1</sup>, esta es la cuestión fundamental a la que deberá enfrentarse el Gobierno que salga de las urnas en el próximo mes de marzo.

Con el fin de sistematizar el análisis de las medidas a adoptar, se propone partir de la denominada pirámide de la competitividad (ver gráfico adjunto), en la que se incluyen los determinantes económicos más relevantes de la posición competitiva de un país.



Si bien es cierto que todos estos elementos han de ser abordados por el nuevo Gobierno, dado que en todos ellos hay claros márgenes de mejora, también lo es que los esfuerzos habrán de concentrarse en los aspectos en los que presentamos mayores debilidades en términos internacionales.

<sup>1</sup>“España ante el nuevo paradigma de la competitividad” Círculo de Empresarios, Madrid, julio 2005.

Efectivamente, debe destacarse muy especialmente que el factor de comparación ha de ser siempre internacional. Como se expone a continuación, en una economía tan globalizada como la nuestra, cualquier política que tenga efectos económicos debe diseñarse adoptando una visión internacional.

### 2.3 Una economía internacionalizada

De manera creciente es necesario que el diseño de la política económica española se realice tomando en consideración una perspectiva internacional comparada. La globalización de la economía mundial y la muy importante internacionalización económica de nuestro país obligan a ampliar la perspectiva de los debates sobre medidas de política económica.

Como se pone de manifiesto en la situación actual, la capacidad de crecimiento de España depende crucialmente de condicionantes externos. La generalización de fenómenos como la transnacionalización de las decisiones empresariales (las empresas rompen su cadena de valor para encontrar en el mundo las localizaciones más eficientes para cada una de sus actividades) conduce a que de manera creciente estemos expuestos a la competencia en sectores y actividades antes resguardadas. Por tanto, la posición competitiva internacional debe ser la guía que dirija las medidas de política económica en ámbitos tan diversos como la educación, la legislación financiera, las cargas administrativas o la estructura de la fiscalidad.

Esta perspectiva internacional no parece estar guiando gran parte de los debates políticos, que siguen girando en muchas ocasiones en torno a asuntos más propios de países más cerrados que el nuestro.



## 3. La política presupuestaria y fiscal

### 3.1 Estabilidad presupuestaria

En el contexto económico actual, marcado por la incertidumbre derivada de las turbulencias desatadas en los mercados financieros (sobre todo monetarios) tras la crisis del mercado de hipotecas *subprime* en los Estados Unidos, la estabilidad presupuestaria es fundamental. Esta estabilidad conlleva el mantenimiento de saldos presupuestarios equilibrados, incluso en la fase de desaceleración de ingresos públicos que parece se avecina. Es además deseable disponer de un saldo presupuestario suficientemente holgado para que las autoridades fiscales cuenten con un **margen de maniobra para garantizar un marco de mayor confianza y para que la política presupuestaria pueda llevar a cabo su papel estabilizador** (anticíclico) en un contexto de reducidas tasas de crecimiento real. Esto es particularmente cierto para la economía española dada su vulnerabilidad financiera, debida a la dependencia financiera del exterior y la sensibilidad del endeudamiento privado a las variaciones en los tipos de interés.

Por otro lado, la estabilidad presupuestaria no debe referirse sólo a las cuentas del Estado y la Seguridad Social, sino también, y sobre todo, a las de las **Administraciones Territoriales**, que habrán de hacer frente a una más que probable ralentización de sus ingresos por la menor actividad en el sector de la construcción inmobiliaria, como se verá más ampliamente en capítulos posteriores.

#### *Realidad presupuestaria*

Si analizamos la situación desde una **perspectiva a corto plazo** observamos cómo en los últimos años se ha avanzado y profundizado en el saneamiento de las finanzas públicas. Este logro ha sido posible gracias a la evolución muy favorable del crecimiento, con sus positivos efectos en forma de los superávits mantenidos por el Estado y, sobre todo, por la Seguridad Social, beneficiada por su financiación vía contribuciones en un contexto de fuerte creación de empleo.

Sin embargo, este saldo positivo no asegura la existencia efectiva de un amplio margen de maniobra en caso de un empeoramiento de la situación, ya que la consolidación fiscal se ha basado en el aumento, más elevado de lo previsto, de

ingresos muy dependientes de la fase del ciclo (particularmente de los provenientes de la recaudación derivada de actividades como el consumo y la construcción).

Por otro lado, no parece existir un verdadero proceso de contención del gasto. Es más, éste ha crecido más que el PIB<sup>2</sup>. El gobierno ha aprobado una serie de partidas de gasto corriente (“cheque bebé”, ayudas al alquiler, plan de salud bucodental...) que obligan al cumplimiento de compromisos futuros ineludibles, limitando el margen de maniobra y no siendo útiles en términos de reforma estructural. Por último, la eventual ralentización de crecimiento empeora la situación presupuestaria al elevar los gastos cíclicos (por ejemplo, los asociados al desempleo).

La evidencia disponible para el caso español apunta que para asegurar **una consolidación fiscal sostenible en el tiempo** es necesaria la **reducción del tamaño del sector público y una política a medio plazo de crecimiento del gasto público por debajo del incremento del PIB nominal**. Además, la capacidad del aumento del gasto para estimular la actividad económica se muestra limitada en el contexto español, puesto que generan costes a medio y largo plazo que dificultan retomar la senda de la estabilidad presupuestaria una vez nos alejamos de la misma.

En síntesis, la política fiscal permite un cierto margen de actuación ante situaciones de ralentización, pero es un margen reducido que puede desaparecer a gran velocidad. Siguen por tanto echándose de menos medidas de auténtico control (y eficacia) del gasto en todos los niveles de las Administraciones Públicas españolas. No parece evidente que las Administraciones Territoriales cuenten con la tradición, los instrumentos y los incentivos adecuados para enfrentarse de manera solvente a fases de menor crecimiento de sus ingresos (directos o a través del Estado).

**Desde una perspectiva más a medio plazo**, se pueden identificar una serie de problemas que amenazan la sostenibilidad del sistema. Por un lado, tenemos que destacar la falta de desarrollo de un sistema definitivo de financiación de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. Por otro, es necesario resaltar la problemática derivada del envejecimiento de la población. Este problema afectará de forma especial a España, poniendo en peligro la sostenibilidad financiera del sistema de pensiones y generando un incremento sustancial en el gasto sanitario.

<sup>2</sup> Véase “PGE-2008: unos presupuestos ajenos a la incertidumbre”, Círculo de Empresarios, octubre 2007.

El superávit de la Seguridad Social se basa en condiciones demográficas favorables explicadas en parte por la incorporación de extranjeros jóvenes al sistema y la relativamente baja tasa de crecimiento del número de jubilados. Sin embargo, la aparición de factores negativos como el envejecimiento poblacional, la elevación del número de parados o la desaceleración de las tasas de afiliación a la Seguridad Social, pueden perjudicar seriamente la sostenibilidad.

Con una perspectiva prolongada en el tiempo, el Fondo de Reserva de la Seguridad Social, aún a pesar de haber alcanzado un volumen notable (hasta un 4,7% del PIB, casi nueve mensualidades de pago de pensiones), no parece suficiente para hacer frente a los problemas de sostenibilidad a largo plazo que se avecinan. Es necesario adoptar medidas adicionales que mejoren la contributividad y sostenibilidad del sistema a largo plazo. En suma, sigue siendo precisa una reforma profunda de nuestro sistema público de pensiones.

### 3.2 Política impositiva

La fiscalidad desempeña un papel importante para mejorar la posición competitiva de las empresas y del país, sobre todo tras el traspaso de las competencias en materia de política monetaria a las autoridades europeas. Así, **una buena estructura impositiva permite generar los incentivos adecuados, promoviendo el ahorro, la inversión y el empleo**<sup>3</sup>.

Dada la libre circulación de capitales y la creciente internacionalización de nuestra economía, parece claro que la política fiscal puede ser un instrumento de mejora de la competitividad cuyo diseño ha de partir esencialmente de la situación comparada internacional.

No se trata sólo del nivel agregado de presión fiscal (que en España sigue siendo superior al de países muy competitivos como Estados Unidos), sino también de su composición. La combinación de ambos factores es la que genera incentivos que pueden ser perversos o adecuados al objetivo de mejorar nuestra capacidad de crecimiento a medio plazo.

<sup>3</sup> Véase “La mejora de la competitividad y la estructura impositiva española”, Círculo de Empresarios, abril 2006.

## Ahorro

Uno de los principales problemas de la economía española es la **insuficiencia de ahorro nacional**, básicamente del **sector privado**, reflejada en el déficit por cuenta corriente y en la dependencia de financiación procedente del exterior.

Como se está poniendo de manifiesto en la actualidad, esa **excesiva dependencia del ahorro exterior puede ser una fuente de vulnerabilidad**. Así, un cambio negativo en las condiciones financieras internacionales merma la capacidad de la economía española de acometer inversiones y afecta especialmente a aquellos agentes muy endeudados y con una financiación a tipo de interés variable (caso de un elevado número de hogares españoles). Si bien es cierto que la insuficiencia de ahorro se ha visto agudizada por la existencia de tipos de interés reales reducidos o incluso negativos, también lo es que la política fiscal puede coadyuvar a un aumento del ahorro privado.

Es por tanto necesario diseñar un tratamiento fiscal más favorable del ahorro, teniendo en cuenta aspectos como la fiscalidad comparada, el problema del envejecimiento de la población o el principio de neutralidad impositiva.

- En un entorno de **libre movilidad de capitales y ausencia de riesgo de tipo de cambio**, el tratamiento fiscal comparado es uno de los elementos que condicionan el destino geográfico de los flujos de ahorro nacionales e internacionales. En este contexto, la posición española no es favorable por circunstancias como la existencia del Impuesto sobre el Patrimonio. **Sería deseable por tanto reducir la imposición sobre el ahorro (tanto nominal como efectiva) y eliminar el Impuesto sobre el Patrimonio** (que tenía inicialmente un carácter transitorio).
- Por otro lado, la economía española se enfrenta a un proceso de **envejecimiento de la población** más agudo que el del resto de países de la UE y parece que el sistema público de pensiones actual no va a tener capacidad de responder a esa situación. A esto hay que añadir el hecho de que los hogares españoles están entre los europeos que menos ahorro financiero a largo plazo han acumulado, ya que han tendido a concentrar su ahorro en bienes inmuebles y dedican un porcentaje menor a seguros de vida y planes de pensiones. Debería por tanto considerarse una **mejora del tratamiento fiscal del ahorro con especial énfasis en el generado a medio y largo plazo**, por

**ejemplo los planes de pensiones**, de manera que se alcanzara una situación al menos similar a la de otros países de nuestro entorno.

### **Inversión**

Al igual que el ahorro, la inversión contribuye a mejorar la competitividad de una economía<sup>4</sup>. Los principales problemas en este ámbito que podemos identificar en España están relacionados con la concentración de la inversión en un sector específico –la construcción– y su mala posición relativa en términos de recepción de inversión directa extranjera (IDE), dados los elevados tipos impositivos del Impuesto sobre Sociedades.

En España, en años recientes, se ha vivido un episodio de crecimiento del sector de la construcción y de encarecimiento de la vivienda, tanto por factores demográficos y sociológicos como por la mejora de las condiciones financieras, la menor rentabilidad relativa de otras inversiones y un marco fiscal que favorece la adquisición de vivienda. Así, España destaca a escala internacional por el tratamiento fiscal comparativamente muy favorable que reciben los activos inmobiliarios y por el elevado porcentaje de hogares que habitan una vivienda principal en propiedad (más del 80%)<sup>5</sup>.

Ante las debilidades señaladas y a la hora de diseñar el sistema impositivo cabe tener en cuenta los siguientes aspectos:

- **Los incentivos fiscales a la compra de vivienda**, en detrimento del mercado de alquiler. Deberían establecerse medidas tendentes a reducir este sesgo, medidas que formarían parte de un paquete más amplio, en el que se incluyeran mejoras adicionales en el funcionamiento de los mercados del suelo y del alquiler.

<sup>4</sup> El IMD (*International Institute for Management Development*) recomienda invertir en infraestructuras tradicionales y tecnológicas, promover la inversión doméstica, reforzar los atractivos para la IDE e invertir decididamente en el sistema educativo y en la formación continua de trabajadores.

<sup>5</sup> Los incentivos tributarios para la adquisición de inmuebles han supuesto una subvención neta que ha impulsado la demanda de vivienda.

- Por otro lado, como hemos visto, España ocupa una mala posición relativa en la atracción de inversiones. Hay que tener en cuenta que las empresas buscan en cada país las mejores condiciones para el establecimiento de los distintos eslabones de su cadena de valor. Con la finalidad de atraer flujos de inversión, la tendencia reciente en la UE, y en la que debería seguirse profundizando en España, en lo que respecta al **Impuesto sobre Sociedades es la reducción de los tipos de gravamen**<sup>6</sup>.
- Por último, para fomentar la mejora de la competitividad deben **incentivarse las inversiones en investigación, desarrollo e innovación**, siguiendo la tendencia europea<sup>7</sup>.

### *Trabajo*

El factor trabajo es el tercer elemento fundamental para la competitividad. La imposición también desempeña aquí un papel importante, al alterar los incentivos en la toma de decisiones por parte de los individuos en lo referente a la entrada en el mercado laboral, la búsqueda activa de empleo o la cantidad de horas de trabajo ofrecidas. Una imposición gravosa puede inducir a los trabajadores a ofrecer menos tiempo de trabajo o incluso a quedarse fuera del mercado laboral, afectados por el denominado efecto “tax-benefit trap”, resultado de la combinación de los impuestos con los beneficios sociales. Además, pueden darse problemas de ausencia de equidad horizontal, de forma que dos contribuyentes que reciben la misma renta, aunque a través de fuentes diferentes, tributan de manera distinta. Esta situación puede generar un fuerte incremento de la progresividad, puesto que la Hacienda Pública concentra su recaudación en un grupo determinado de contribuyentes.

En términos comparativos en España el nivel de imposición sobre el trabajo respecto al total recaudado permanece en niveles superiores a los de otros países europeos. A la hora de diseñar el sistema impositivo y sus implicaciones sobre el trabajo hay que considerar los siguientes factores:

<sup>6</sup> La escala de reducciones y deducciones también se ha atenuado en España. Sin embargo, el tipo impositivo nominal español (25% para las PYMES y 30% para las grandes empresas) es más elevado que la media europea (25%), una fiscalidad onerosa que añade costes a las empresas y que resulta un inconveniente a la hora de atraer inversiones.

<sup>7</sup> En la última reforma se suprimen paulatinamente las deducciones por este concepto en el Impuesto sobre Sociedades.

- **La equidad horizontal**, que implica tratar por igual a todas las rentas producto de cualquier forma de oferta de trabajo. Es fundamental evitar las grandes diferencias entre rendimientos del trabajo personal y otras fuentes de renta del trabajo, como los servicios profesionales.
- Deben seguir reduciéndose los **tramos impositivos**<sup>8</sup>, los tipos marginales máximos (para eliminar desincentivos sobre la oferta de trabajo), y los tipos mínimos (para incentivar la incorporación al mercado de trabajo de los inactivos).
- **Los sistemas de estimación indirecta**: la persistencia de los módulos (régimenes objetivos de tributación), que pretenden facilitar y simplificar el cumplimiento de las obligaciones fiscales a pequeños contribuyentes, tiene múltiples inconvenientes<sup>9</sup>. Por tanto, la progresiva reducción del peso de esta figura sería positiva, aunque no sencilla, dados los riesgos de cierta pérdida recaudatoria.

<sup>8</sup> La reforma aprobada en el 2006 reduce la tarifa del IRPF de cinco a cuatro tramos. Además el tipo máximo pasa del 45 al 43%, aunque el tipo mínimo se mantiene en el 24%. Por otro lado, los asalariados no pagarán si sus ingresos son inferiores a 9.000 euros.

<sup>9</sup> Puede ampliar el riesgo de fraude (es posible emitir facturas falsas para otros empresarios o profesionales sin coste fiscal) y puede conducir a una ausencia de equidad horizontal teóricamente poco justificable (puesto que el diferente tratamiento fiscal se deriva exclusivamente del sector en el que se desarrolla la actividad).



## 4. Reformas estructurales

A lo largo de los últimos tiempos, la economía española no sólo ha crecido de manera muy notable, sino que ha experimentado cambios profundos que alcanzan a todo tipo de ámbitos. La demografía ha visto iniciarse el proceso de envejecimiento que continuará y se acentuará en los próximos años. También hemos asistido a unos flujos de inmigración sin parangón por su volumen y ritmo de entrada.

Los cambios no han sido sólo sociales, sino que nuestro entorno económico se ha transformado igualmente. Lo ha hecho, además, tanto interna como externamente. Por ejemplo, se ha producido un avance significativo en el proceso de descentralización de la Administración Pública, a la vez que asistíamos a la intensificación del proceso globalizador y a la aparición de nuevos actores en el escenario internacional.

Se trata de profundos cambios estructurales, que nuestra economía ha asumido con cierta fluidez sin duda gracias a la larga fase expansiva en que se ha movido durante un decenio. Pero son de tal alcance que, para asegurar la prosperidad futura de nuestro país, requieren de reformas estructurales en diversas esferas. Reformas que, por otro lado, hubiesen sido necesarias incluso en ausencia de algunos de esos cambios, aunque tal vez con más tiempo de reacción.

Son las **reformas estructurales** las que pueden producir las mejoras requeridas en el entramado de instituciones en que se apoya nuestra economía. Como todo cambio de alcance, estas reformas también pueden implicar algunos costes de ajuste en el más corto plazo. Ahora bien, los efectos beneficiosos justifican plenamente la asunción de dichos costes. Cuanto mayores sean la credibilidad y el compromiso con que los gobernantes afronten la implementación de las necesarias reformas, el ajuste se producirá con menos fricciones y **los efectos positivos comenzarán a verse** con mayor prontitud, por ejemplo **a través de su incidencia en las expectativas** de los distintos agentes económicos. En ese sentido, quien gobierne este país debe superar la miopía que normalmente impone el ciclo político, para ampliar su horizonte de miras más allá de los cuatro años de legislatura.

Las esferas de actuación son muchas y variadas. Entre las más importantes se encuentran la administración pública, la educación y la regulación y funcionamiento de los mercados, especialmente de algunos de ellos, como el laboral o el energético.

## 4.1 La eficacia de la Administración Pública y la distribución de competencias

### *La Administración Pública que España necesita*

La eficacia y la eficiencia con que funciona el sistema económico y social depende de manera indiscutible de la calidad de la organización y gestión de las Administraciones Públicas. En el caso de nuestro país, la verdad de la afirmación es incluso mayor por la complejidad derivada de un sistema altamente descentralizado, en el que aún puede hacerse mucho para asegurar el máximo aprovechamiento de las oportunidades de servicio a la sociedad.

Así lo entiende el Círculo, que siempre ha defendido la necesidad de un sector público mucho más eficiente, capaz de garantizar a la sociedad la provisión de una serie de servicios esenciales para el bienestar y la equidad. Capaz asimismo de garantizar que la actividad social, empresarial y económica de España se desarrolle dentro de la seguridad que proporciona el marco de la ley.

Sabemos que no es una tarea sencilla. Distintas circunstancias hacen de éste un desafío complicado. El imparable avance de la globalización y nuestra pertenencia a la Unión Europea exigen de la Administración Pública una **adaptación al contexto más internacionalizado en que actúa**. Las exigencias de mayor eficiencia no provienen únicamente de los pasos que otros países ya han dado hacia administraciones más eficaces, modernas y competitivas; **la ciudadanía también es cada vez más exigente** en su relación con la administración, de la que espera servicios más eficientes y de mayor calidad.

Es cierto que, a lo largo de los últimos 30 años, ha sido prioritaria para el sector público la realización de un enorme esfuerzo para cubrir las notables deficiencias que existían en muchos de los servicios públicos básicos. Gracias a ese esfuerzo, se han logrado hitos importantes, como la universalización de la educación obligatoria o de la atención sanitaria.

Ahora, una vez superados los problemas de partida y logrado ese objetivo inicial, es el momento de abordar la segunda etapa del proceso: hacer del sector público un proveedor eficiente de los servicios que demanda la sociedad española. Ahora se trata no tanto de allegar más recursos a los diferentes ámbitos de acción, como de hacer un uso más eficiente de los mismos para ofrecer a todos los españoles unos servicios de calidad. Lograrlo requiere de distintas reformas, que debieran girar en torno a varios ejes fundamentales.

Uno de esos ejes lo representan **los mecanismos de control, transparencia y rendición de cuentas**. La rendición de cuentas, al menos de la actividad económico-financiera del sector público español está plenamente contemplada por la Ley de nuestro país. En la propia Constitución Española, en su artículo 136.2, se puede leer que “Las cuentas del Estado y del sector público estatal se rendirán al Tribunal de Cuentas y serán censuradas por éste,....”.

Para que ese principio sea efectivo, y no sólo en el ámbito de las cuentas públicas, es necesario introducir la **transparencia** como ingrediente del buen gobierno. Entre otros elementos, se requiere el acceso público a la información relevante, una vez que se hayan definido con claridad las distintas funciones y responsabilidades que competen a las administraciones. De ese modo es posible un control continuo por parte de la sociedad, para el que también deben diseñarse mecanismos internos.

La **coordinación entre administraciones** es otra de las facetas que requiere atención especial. La descentralización de competencias incrementa algunos riesgos de ineficiencias. Es el caso de la duplicación innecesaria de servicios o de la indefinición de las responsabilidades que atañen a uno u otro nivel de la administración. Una correcta coordinación entre los distintos niveles de la administración pública solucionaría esos problemas. Asimismo, permitiría aprovechar economías de escala y de red, impidiendo la aparición de las dificultades derivadas de una gestión de los problemas a una escala distinta de la eficiente en cada caso.

**Una gestión profesionalizada** debe ayudar decisivamente a los objetivos propuestos. Se trata de introducir incentivos adecuados para la labor eficiente de los gestores públicos. A través de criterios de competencia, es posible mejorar los resultados de la gestión en la medida en que los mismos sirvan para evaluar y recompensar la labor de los gestores públicos a través de los mecanismos de control necesarios.

En ese mismo sentido de la gestión profesional y eficiente, **conviene aprovechar las sinergias que surgen entre gestión pública y privada**. La existencia de bienes públicos (como la seguridad ciudadana) y de los llamados bienes de mérito (por ejemplo, la educación universitaria) otorgan un papel importante al sector público en la provisión de dichos bienes o servicios. Sin embargo, eso no significa que la financiación, producción, gestión y suministro hayan de ser siempre y en cualquier circunstancia funciones que desempeñen las administraciones. Es posible lograr

resultados más eficaces y eficientes en muchas circunstancias mediante la adecuada combinación de sector público y gestión privada. Algunos ejemplos son la concertación sanitaria o educativa.

La labor propuesta de reforma se ve facilitada por las **posibilidades de las nuevas tecnologías**. En efecto, de la mano de los nuevos retos que se plantean a la administración, surgen también oportunidades y una de las más destacadas es el uso de las tecnologías de la información y la comunicación. El aprovechamiento de estas tecnologías puede contribuir decisivamente tanto a la relación de los ciudadanos con la administración, como a la gestión por parte de ésta de muchos servicios. A modo de ejemplos significativos, cabe señalar la introducción de la tarjeta sanitaria única, que podría facilitar la coordinación del sistema sanitario español; o la administración electrónica, que reduciría los costes que deben soportar ciudadanos y administración en la realización de trámites.

### *Distribución de competencias y financiación de CCAA y CCLL<sup>10</sup>*

Las opciones antes señaladas, como la adecuada adopción de las nuevas tecnologías o de prácticas asentadas en otras naciones, representan respuestas sensatas a las demandas que la sociedad española hace a nuestra administración. Sin embargo, la situación se complica en tanto que un proceso subyace a todas esas tendencias, generando inestabilidad mientras no llegue a completarse: la descentralización de las Administraciones Públicas.

La descentralización de la administración pública en España ha avanzado a ritmos distintos en los últimos treinta años, tanto según periodos como en función del nivel de la administración de que se trate. El resultado es que aún hoy carecemos de un marco competencial y de financiación estable o con visos de permanencia. Dicha estabilidad es requisito imprescindible para favorecer la competitividad de la economía española y la cohesión de nuestra sociedad.

Las principales reformas al respecto deben realizarse en los dos niveles de las administraciones territoriales y la relación de éstas con la Administración Central.

<sup>10</sup> “Un nuevo modelo para los Ayuntamientos españoles”, Círculo de Empresarios, septiembre 2007.

- **Corporaciones Locales**

El intenso proceso descentralizador de competencias desde la Administración del Estado hacia las Comunidades Autónomas ha supuesto el retraso en el desarrollo de las responsabilidades de las Corporaciones Locales. Nuestros ayuntamientos se encuentran hoy muy lejos de los niveles de autonomía política y financiera con que funcionan sus homólogos europeos. El gran problema es que estas administraciones han debido hacer frente a los cambios y demandas de la sociedad española en un marco jurídico y económico completamente obsoleto, rígido, viendo así limitadas sus posibilidades de respuesta eficaz y eficiente.

La cercanía de las Corporaciones Locales a la ciudadanía ofrece notables posibilidades para una mejor organización del conjunto de las Administraciones Públicas. Entre esas oportunidades encontramos las relacionadas con una provisión de servicios más acorde a las verdaderas necesidades de los ciudadanos, así como las que tienen que ver con unos mecanismos de control y rendición de cuentas más efectivos por la proximidad.

El aprovechamiento de esas oportunidades pasa necesariamente por una reforma profunda del actual sistema. Se debe iniciar la que ha venido denominándose “segunda descentralización”. Esto significa que **hay que impulsar tanto una mejor definición de las competencias que recaen sobre las Administraciones Locales como una modernización de sus fuentes de financiación.**

La reforma debería empezar por la definición de los servicios o bienes cuya provisión sea competencia de las Corporaciones Locales. Hasta ahora, los Ayuntamientos han ido haciéndose cargo de competencias en la medida en que otras administraciones no podían atender determinadas necesidades de la población. Esa indefinición resulta, cuanto menos, ineficiente. Luego, convendría elaborar una lista orientativa de competencias de las Corporaciones Locales, suficientemente clara, pero flexible, ya que los cambios sociales y económicos así lo requieren.

La definición de esas competencias y, por tanto, la provisión de los servicios y bienes correspondientes, debería realizarse atendiendo al principio

de subsidiariedad y al criterio de eficiencia. Ese binomio subsidiariedad-eficiencia ha de garantizar que la administración responsable sea aquella con mejor capacidad para asumir la competencia en cuestión. Esta redefinición debe estar abierta a un traspaso de competencias desde las CCAA, de manera que el análisis de eficiencia no esté limitado por las competencias asumidas por las administraciones autonómicas.

Desafortunadamente, hasta hoy la descoordinación ha sido uno de los mayores lastres en todo el proceso descentralizador y ha supuesto una muy significativa pérdida de eficiencia. Además de conducir a un despilfarro de recursos por la provisión ineficiente de servicios y bienes, ha dificultado el normal desarrollo de la actividad económica. La coordinación entre administraciones es, por consiguiente, otro elemento esencial en la definición de competencias y en el ejercicio de las mismas por parte de las CCLL.

En esa misma línea argumental, la descentralización no puede ser en ningún caso desintegración. Al contrario, con este proceso se debe aspirar a una articulación racional del Estado respetando el binomio eficiencia-subsidiariedad antes indicado, para lo que la coordinación entre distintos niveles de la administración es requisito imprescindible.

Por supuesto, nada de lo anterior será realmente viable sin una regulación de calidad. Las CCLL han producido un volumen enorme y creciente de regulaciones. En no pocas ocasiones, esta regulación resulta compleja y onerosa para los agentes económicos. En aras de mejorar la competitividad, las Corporaciones Locales deberían incorporarse al proceso de simplificación administrativa y mejora de la calidad reguladora en el que ya están otras administraciones, además de la necesaria coordinación interadministrativa que limite el riesgo de acabar en una “jungla regulatoria”.

Una pregunta surge de manera inmediata de lo dicho ¿Cómo se financiarán las CCLL en ese marco competencial? Evidentemente, al menos en opinión del Círculo, el incremento real de la corresponsabilidad fiscal de las CCLL debe ser la respuesta. Para ello, habrá que dotarlas de una mayor capacidad recaudatoria, pero sin producir ningún aumento de la presión fiscal del conjunto de las administraciones. La solución pasa entonces por redistribuir los ingresos tributarios entre los tres niveles de la administración, incrementando la participación de las CCLL en la recaudación de

determinados tributos. Asimismo, se debería otorgar a estas administraciones una mayor capacidad reguladora tanto en los tributos de exacción obligatoria como en los potestativos. Por último, también debería elevarse el volumen de transferencias a las CCLL, sobre todo las procedentes de las CCAA, puesto que muchas de las competencias de que deberían hacerse cargo los ayuntamientos hoy son legalmente responsabilidad de los gobiernos autonómicos, por ejemplo algunos servicios sociales.

- **Comunidades Autónomas**

Las CCAA españolas cuentan con unos niveles de autonomía frente a la Administración Central superiores incluso a los de algunos estados federales. Sin embargo, el proceso descentralizador que ha llevado a esa situación parece que no termina nunca de cerrarse, con la consiguiente incertidumbre, y con la eterna tendencia a la emulación entre CCAA (todas quieren tener las mismas competencias que la que más tenga, que, a su vez, siempre desea permanecer en una posición diferencial).

De cara a acabar con esa incertidumbre (y cerrar el modelo), el Círculo de Empresarios entiende que el sistema autonómico debe tener clara vocación de permanencia en la búsqueda de respuestas eficientes a metas importantes, como la igualdad de trato (la garantía de que todos los ciudadanos tendrán acceso a un nivel mínimo de servicios públicos) y la corresponsabilidad fiscal (mayor capacidad de decisión en el ámbito tributario para lograr la autonomía financiera de las CCAA y que éstas, de ese modo, sean quienes respondan ante sus ciudadanos).

La estabilidad del sistema obliga a garantizar su suficiencia dinámica. Es decir, el sistema de financiación debe cubrir no sólo las necesidades actuales de las CCAA, sino que debe prever la existencia de variables que, por su comportamiento heterogéneo territorialmente, terminan provocando necesidades diferentes.

En la construcción de ese sistema estable y suficiente, hay un peligro que debe evitarse. A saber, la autonomía fiscal no puede poner en peligro la integridad fiscal del Estado. Esto es, la regulación autonómica, que debiera aplicarse a todas las regiones manteniendo las excepciones necesarias con respecto al régimen foral, no puede primar sobre la estatal ni pueden quitarse

al Estado sus competencias regulatorias y recaudatorias en el territorio de las CCAA.

Esa integridad y la unidad del sistema requerirán un esfuerzo adicional de coordinación. Hasta ahora, el desarrollo del Estado autonómico se ha enfocado a la descentralización competencial, asignando poca relevancia a la coordinación. Pero ésta resulta determinante para la eficiencia global en la gestión de las competencias y la racionalidad en el gasto. A su vez, la coordinación resultará más sencilla si se impulsa la transparencia, pues al mejorar la información de los ciudadanos, se consigue también una mejor capacidad de coordinación en la medida en que la rendición de cuentas es más exigente y obliga a la búsqueda de soluciones eficientes.

## 4.2 Educación y formación

Entre las competencias transferidas a las CCAA, una de las más destacadas es la educación. **El sistema educativo es uno de los pilares fundamentales en las aspiraciones de una sociedad hacia mayores niveles de prosperidad y progreso.** En ese sentido, la calidad de la educación es de una importancia decisiva para el presente y el futuro de cualquier sociedad moderna. Una mejor educación permite a un país contar con ciudadanos más cultos, más críticos, más libres y más adaptables a todo tipo de cambios, desde los sociales a los tecnológicos, pasando por los económicos. Asimismo, **una enseñanza de calidad para todos es un factor clave para impulsar la cohesión social y favorecer la igualdad de oportunidades.**

Desde el punto de vista económico, la relación entre educación y competitividad nace de que la primera es una forma de inversión, concretamente **inversión en capital humano**. Así, una sociedad mejor educada es una sociedad más competitiva en la medida en que, al disponer de mayor y mejor capital humano, obtiene ganancias de productividad y eficiencia que favorecen tanto al individuo como al conjunto de la sociedad.

La educación, que ya desde hace muchas décadas se considera un derecho universal, ha ido cobrando una creciente importancia también desde el punto de vista macroeconómico. Así se pone de manifiesto en múltiples países desarrollados, que han colocado esta cuestión en el centro del debate sobre la competitividad.

España no es ni puede ser ajena a esa cuestión. Asistimos a un debate sobre la calidad de nuestra educación y formación, gracias al cual crece la conciencia de su relevancia como motor de la competitividad de nuestra economía a medio y largo plazo. Nuestro sistema educativo, tanto en sus etapas regladas como en las no regladas, muestra deficiencias que se pueden resumir en su falta de flexibilidad ante la transformación que viven nuestro país y el entorno económico en que nos movemos.

En efecto, las comparativas internacionales señalan que nuestra situación de partida ante los retos educativos es hoy peor que la de aquellos países con quienes hemos de confrontar nuestra competitividad. Los informes PISA, edición tras edición, sitúan a los estudiantes españoles de secundaria en los últimos lugares entre los países de la OCDE en cuestiones tan esenciales como la comprensión lectora o la resolución de problemas. También las tasas de abandono de los estudios una vez alcanzada la edad legal para dejarlos son sustancialmente mayores en España que en el conjunto de la Unión Europea.

Los problemas de nuestro sistema educativo no son exclusivos de la enseñanza obligatoria. Afectan igualmente a otras esferas, como la formación profesional. Esta opción educativa viene lastrada por un pasado reciente de desprestigio social, que dificultó su desarrollo. Tampoco la formación para el empleo, que incluye la continua y la ocupacional, han alcanzado en nuestro país niveles de desarrollo y calidad como los que se observan en el resto de Europa y del mundo avanzado.

La Universidad española no se salva tampoco de un diagnóstico preocupante de la situación actual. Si bien es cierto que, como en el caso de las etapas educativas previas, se ha logrado la plena accesibilidad de la población a la educación terciaria, no lo es menos que nuestras universidades están ausentes de las clasificaciones de los centros universitarios de mayor calidad.

Todas las medidas encaminadas a la mejora del sistema educativo español deben insertarse en el que ya es el **paradigma de la educación en el mundo desarrollado**: el *life-long learning* o **aprendizaje a lo largo de toda la vida**. La idea es tan sencilla como poderosa. Ante la diversidad y rapidez de los cambios que hoy experimenta cualquier persona en las condiciones en que debe desenvolverse, sobre todo las laborales, es necesaria una gran flexibilidad que únicamente puede obtenerse mediante la constante actualización de conocimientos y habilidades.

Lo anterior requiere a su vez una **concepción unificada de todo el sistema educativo como marco en el que habrá de llevarse a cabo ese aprendizaje continuo**. Las cambiantes exigencias de la sociedad hacen necesario un sistema educativo que se articule como una **“red” de itinerarios** diversos que se cruzan y conectan entre sí, y de la que los individuos pueden desvincularse en un momento para volver a formar parte de ella posteriormente a lo largo de su vida.

Un **primer paso** imprescindible en la reforma de la educación habrá de ser el de la implicación y la **concienciación de toda la sociedad**, a lo que contribuirían decisivamente el consenso político y la estabilidad. Por otra parte, un sistema unificado no implica que todos sus componentes deban reformarse de la misma manera. Algunas **recomendaciones** sí son **genéricas** y de aplicación en todas las etapas educativas. **Otras**, en cambio, son **específicas** de cada esfera del sistema.

Entre las primeras, una necesidad perentoria: **la formación continua de los educadores**. Asimismo, son especialmente importantes las referidas al funcionamiento de los centros educativos. Sin duda, la educación de nuestro país mejoraría si estos centros contaran con los mecanismos adecuados para impulsar su **control de resultados, autonomía y transparencia**. Los sistemas de control ayudarían a detectar y subsanar deficiencias de una forma muy dinámica; la mayor autonomía de los centros redundaría en mayores grados de flexibilidad para que cada centro se adapte a las demandas específicas de su alumnado, implicando a éste y a los formadores o educadores de manera más activa en el proceso de aprendizaje; la transparencia complementaría a la autonomía generando mayor responsabilidad por parte de los centros ante la sociedad.

Una vez contaran con esos mecanismos, la competencia entre centros impulsaría la búsqueda de mayores niveles de calidad para así atraer a más y mejores alumnos. Esos efectos benéficos se reforzarían finalmente con una profesionalización de la gestión, como vemos cada vez con más frecuencia en otros ámbitos como el sanitario en lo que atañe a la gestión de hospitales.

### *Enseñanza Obligatoria*<sup>11</sup>

Como decíamos, cada ámbito del sistema educativo precisa de medidas específicas que contribuyan a mejorar sus resultados parciales y reforzar las complementariedades entre etapas. Por supuesto, la labor debe comenzar en las etapas más tempranas. Esta es la etapa en que deben desarrollarse las competencias básicas que permitan a los alumnos avanzar después en las etapas posteriores de su vida académica o laboral. Se trata sobre todo de **desarrollar sus capacidades para adquirir y procesar información** (comprensión lectora), así como para **elaborar, expresar y aplicar los conocimientos adquiridos, analizar y resolver problemas** (lenguaje matemático) y **adquirir habilidades en lenguas extranjeras** (inglés fundamentalmente).

El desarrollo de esas competencias debería ir acompañado de la aplicación de métodos de enseñanza y aprendizaje que lo faciliten, tales como la aplicación de nuevas tecnologías, la evaluación temprana o el apoyo individualizado a los alumnos.

### *Formación Profesional*<sup>12</sup>

El desarrollo de competencias es también una cuestión fundamental para una Formación Profesional que, en primer lugar, debe buscar en nuestro país un carácter verdaderamente integral, coordinando las etapas reglada y no regladas como elementos de un único sistema encaminado a incrementar la empleabilidad de los trabajadores. La formación reglada debería proporcionar no sólo competencias propias de la correspondiente especialización, sobre todo a través de una mayor formación práctica. Debería **desarrollar especialmente capacidades más amplias y generales**, como **manejo de la tecnología, comunicación oral y escrita en la lengua materna y en lenguas extranjeras** (inglés sobre todo), **trabajo en equipo**, etc.- con las que poder hacer frente a las cambiantes condiciones del entorno laboral.

El desarrollo de todas esas capacidades debería continuar en las etapas no regladas. Para favorecer ese proceso, convendría por un lado simplificar el actual sistema de la Formación Profesional Continua, dando mayor capacidad de iniciativa individual de las empresas. Asimismo, un buen sistema de evaluación y

<sup>11</sup> "Hacia un nuevo sistema educativo. Bases para la mejora de la enseñanza obligatoria", Círculo de Empresarios, julio 2006.

<sup>12</sup> "Formación Profesional: una necesidad para la empresa", Círculo de Empresarios, marzo 2007.

reconocimiento público de las cualificaciones adquiridas incentivaría la inversión en formación de trabajadores y empresas.

Ese sistema también contribuiría a engarzar la Formación Ocupacional con el resto de la Formación Profesional. Así, habría que reforzar la evaluación y transparencia de los cursos de formación, lo que daría mayor información a sus potenciales usuarios acerca de la utilidad y calidad de los mismos, permitiendo también una asignación más eficiente de los fondos públicos (más fondos para aquellos cursos más demandados).

### **Universidad**<sup>13</sup>

En nuestro país, la universidad ha avanzado, a imagen y semejanza de lo acontecido en la Europa continental, hacia un modelo que prima la homogeneidad entre centros, obstaculizando de esa forma el logro de mayores niveles de calidad a través de la competencia. Ahora que el proceso de Bolonia abre nuevas expectativas y posibilidades, es el momento de plantearse la reforma de nuestra universidad para hacerla más eficiente y más equitativa también.

En esa tarea, **las AAPP** deberían centrarse en llevar a cabo una función “facilitadora”, esto es, en **crear las condiciones para que se desarrolle una Universidad de calidad**. Deberían garantizar a través de una regulación clara y de mecanismos no intervencionistas, aspectos tales como la autonomía institucional de los centros, el control de calidad a posteriori, la correcta generación de información sobre resultados, la competencia y la garantía de igualdad de acceso.

Por su parte, **las Universidades deberían modificar su organización** aplicando también los **principios de transparencia, responsabilidad, autonomía y competencia**. En este orden de cosas, sería preciso introducir formas más profesionalizadas de gobierno y gestión institucional, junto con mecanismos competitivos de selección, promoción y remuneración del profesorado.

Por último, en cuanto a la financiación de la universidad española, es necesario un nuevo sistema para incrementar los recursos que reciben los centros, sobre los

<sup>13</sup> “Una universidad al servicio de la sociedad”, Círculo de Empresarios, diciembre 2007.

procedentes del sector privado, e instrumentar mecanismos que permitan eficiencia del sistema estableciendo controles sobre los resultados a posteriori. Los incentivos financieros adecuados, combinados con una ambiciosa política (que promueva el acceso de los mejores estudiantes a los centros que elijan) permitirían la mejora simultáneamente del sistema en términos de eficiencia y equidad.

### 4.3 Mercado de trabajo

El mercado de trabajo es el otro ámbito fundamental para el capital humano. En el mercado laboral no sólo se asigna el factor trabajo, con su dotación de capital humano, sino que continúa el proceso de formación. Además, las decisiones que los individuos toman acerca de este mercado –entrada y salida, tiempo dedicado al trabajo, elección de la ocupación- interactúan con otras muchas que son muy importantes desde un punto de vista social y económico. Por ejemplo, son decisiones estrechamente relacionadas con la independencia de los jóvenes, la movilidad geográfica o la natalidad.

Los últimos 10 años de crecimiento económico también han sido años de fuerte creación de empleo. Nuestro país ha creado más puestos de trabajo que el resto de la zona euro, por ejemplo. Sin embargo, nuestro mercado laboral sigue adoleciendo de importantes debilidades, como la enorme **tasa de temporalidad** o unas **tasas de actividad femeninas** todavía **menores** de las que se observan en muchos países de nuestro entorno. Unas debilidades que pueden tener consecuencias muy negativas en la fase bajista del ciclo que ya ha comenzado.

Por tanto, es necesario acometer cambios en este mercado para que sea capaz de seguir generando empleo y riqueza, a la vez que se convierta en factor de mejora de la forma de vida de todas las personas que residen en nuestro país. En este sentido, las reformas del mercado de trabajo también deben aspirar a hacer del ámbito laboral un espacio adecuado para conjugar tres elementos fundamentales en la **gestión de la inmigración**: apertura, control e integración<sup>14</sup>. Apertura para que lleguen a España los inmigrantes cuyo trabajo y talento favorezcan el crecimiento sostenido de nuestra economía; control para que la inmigración sea un proceso ordenado, en el que no se

<sup>14</sup> “Tres factores clave para una política de inmigración: apertura, control e integración”, Círculo de Empresarios, diciembre 2006.

permita la ilegalidad ni la irregularidad; e integración, para impulsar una cohesión social de la que todos participen. El equilibrio de esos tres elementos redundará en una sociedad más próspera y cohesionada.

En general, la **regulación del mercado laboral debería enfocarse a facilitar** la adopción de **formas de organización más flexibles** por parte de las empresas, que son la mejor vía para impulsar la creación de empleo por parte de éstas. Son también la mejor forma de hacer de la conciliación una verdadera ventaja competitiva lo que, a su vez, también contribuye a la creación de nuevos puestos de trabajo. En este sentido, el mercado laboral español sigue aquejado por distintas rigideces que habría que aliviar.

Encontramos una de esas **rigideces en nuestro sistema de negociación colectiva**. Su estructura actual limita notablemente la capacidad individual de las empresas para establecer sus propias formas de organización temporal y espacial del trabajo. Tampoco ofrece a la empresa la flexibilidad necesaria para adecuarse a las condiciones individuales a que se enfrenta. Es preciso facilitar a las empresas la búsqueda de soluciones específicas y adaptadas a las circunstancias de cada una de ellas. De esa forma, se reducirían incentivos para la búsqueda de flexibilidad a través de mecanismos menos deseables, como la contratación temporal.

En el recurso a esa contratación temporal mucho tiene que ver la normativa actual sobre la contratación indefinida. En efecto, el marco regulador, que eleva los costes de la contratación indefinida, y una cierta perspectiva cortoplacista por parte de las empresas dificultan el crecimiento de este tipo de contratos y favorecen la persistencia de altísimas tasas de temporalidad. Habría que cerrar parte de la brecha que separa las condiciones de costes para las empresas de unos y otros contratos.

En ese mismo terreno de la regulación de las distintas fórmulas contractuales, se antoja muy conveniente el impulso a la **contratación a tiempo parcial**. En términos comparativos, el peso relativo de estos contratos en nuestro mercado de trabajo está por debajo de la media europea y de las economías avanzadas. Estos contratos pueden permitir compatibilizar trabajo con otras esferas de la vida, desde los estudios hasta el cuidado de personas dependientes. De esa forma, mejorando las posibilidades de conciliación, se convierten en mecanismos para facilitar la incorporación y permanencia en la vida activa de personas que, de lo contrario, permanecerían inactivas. No sólo eso. Una redefinición del marco regulador como la propuesta

incrementaría el atractivo de la formación para trabajadores y empresas, entre otras cosas facilitando la compatibilidad entre empleo y formación.

La vida activa de los trabajadores es otro de los retos a que se enfrenta nuestro mercado de trabajo dadas las actuales tendencias demográficas. Más exactamente, hay que establecer mecanismos para la prolongación de la vida activa. El envejecimiento de la población, cuya parte positiva es el aumento de la esperanza de vida saludable, puede afrontarse con formas innovadoras de aprovechamiento de la experiencia de los más veteranos. Esto, a su vez, hace necesaria una regulación favorable tanto para las empresas como para quienes deseen alcanzar la edad de jubilación, y en mayor medida todavía a quienes deseen postergarla.

#### 4.4 Energía

Otro de los factores productivos con más impacto en el crecimiento de una economía es la energía. Aun cuando el avance tecnológico va permitiendo un uso más eficiente de los recursos energéticos, estos siguen siendo imprescindibles para la actividad económica en particular y humana en general.

El problema energético para nuestro país es preocupante de cara al futuro inmediato. Nos enfrentamos a muchos condicionantes, cuando no restricciones que afectan a nuestra capacidad de seguir creciendo: dependencia enorme del exterior, compromisos medioambientales adquiridos con la comunidad internacional, impacto de las condiciones climatológicas de nuestro territorio,...

En el ámbito de la producción y suministro de energía eléctrica, necesitamos de un mix de generación que permita compatibilizar varios objetivos: seguridad en el suministro, eficiencia económica, sostenibilidad medioambiental,...

Así las cosas, **la estrategia eléctrica** debería definirse **a través de un pacto regulatorio entre partidos** que garantice estabilidad y seguridad a largo plazo. Dado que el plazo de maduración de las decisiones que se toman en el sector eléctrico supera con creces el tiempo político, esta cuestión debería quedar al margen de la alternancia de los partidos políticos.

A la hora de tratar la **necesidad de un mix de generación**<sup>15</sup> que garantice una seguridad en el suministro, no es posible dejar a un lado la **promoción de las tecnologías de generación renovables** (eólica, solar, hidráulica, biomasa...) ya que contribuyen a una mayor independencia energética –aunque de manera limitada- y precisan, en general, de desarrollo tecnológico. Sin embargo, el apoyo debe ser transitorio, transparente y asignarse en un proceso competitivo, estableciendo claramente el horizonte temporal del mismo y desarrollando mecanismos alternativos que permitan una correcta asignación de precios.

Al mismo tiempo, es preciso **considerar la energía nuclear como un elemento clave para garantizar el suministro y cumplir los compromisos medioambientales asumidos por nuestro país**. Los países más avanzados invierten cada vez más en este tipo de generación eléctrica. España debe aproximarse de nuevo a estas tecnologías sin prejuicios ni tabúes y buscando activamente junto con otros países las soluciones a los problemas que no están aún del todo resueltos. En cualquier caso, debería asegurarse el alargamiento de la vida de nuestras centrales nucleares, lo que sería un importante paso desde el punto de vista estratégico. A más largo plazo, aquéllas que vayan llegando a su fin deberían ser sustituidas por otras de última generación.

Tampoco hay que dejar a un lado la **tecnología de generación de ciclos combinados con gas natural**. Para ello es necesario una mejor coordinación operativa entre los operadores del sistema gasista y el eléctrico, así como dotar al primero de una mayor capacidad de almacenamiento. En este sentido, resultaría fundamental disponer de redes de interconexión que permitan intercambios masivos de electricidad y gas.

Por último, se debería avanzar en el proceso de **liberalización del sector**, revisando, entre otros, el sistema tarifario y la organización del mercado, que incluya eliminar trabas administrativas y distorsiones en los precios y mercados.

<sup>15</sup>“Una nueva estrategia para el sector eléctrico español. Una visión a largo plazo en el contexto de Kyoto”, Círculo de Empresarios, mayo 2005.