

Javier Andrés*
Rafael Doménech**

GOBIERNO Y PROSPERIDAD

En este artículo se analiza la contribución del sector público a un crecimiento socialmente inclusivo, desde la perspectiva de la economía española, con especial atención a sus efectos sobre el nivel de renta per cápita y su distribución. Se discute también la importancia de la intervención indirecta mediante regulaciones que afectan el funcionamiento de los mercados en los que interviene el sector privado, así como la intervención directa a través de la provisión de bienes y servicios públicos, y su financiación. El principal reto de las administraciones públicas españolas en las próximas décadas es mejorar su eficiencia y converger a la frontera internacional de las mejores prácticas en el funcionamiento del sector público.

Palabras clave: sector público, productividad y crecimiento, servicios públicos.

Clasificación JEL: E6, H5, H83.

1. Introducción

En las economías avanzadas la actividad del sector público a través del gasto y las empresas públicas representa entre un 35 y un 55 por 100 del producto interior bruto (PIB), e influye indirectamente en casi todos los ámbitos de la actividad económica mediante el establecimiento de normas, incentivos y regulaciones. Es sin duda el principal agente económico, y de la intensidad y calidad de su actuación depende en buena medida el nivel de bienestar que alcanzan los ciudadanos.

Desde el punto de vista económico y social, el principal objetivo del sector público debe ser contribuir a favorecer el crecimiento de la renta per cápita, la productividad y el empleo, así como una distribución equitativa de los resultados de este crecimiento. Para lograr este objetivo, el sector público protagoniza dos tipos de intervenciones que tienen relevancia desde el punto de vista económico. Por una parte, la aplicación de políticas de gasto público y su financiación. Por otra, el diseño de un marco normativo que incentive la asignación adecuada de recursos y esfuerzos por parte del sector privado. Es muy importante acertar con la intensidad con la que el sector público tiene que actuar en cada área para lograr sus objetivos, pero no es fácil establecer con carácter general hasta qué punto debe intervenir de forma directa en la producción de bienes y en la provisión de servicios o, por el contrario, debe limitarse a generar un marco normativo y regulatorio

* Universidad de Valencia.

** Universidad de Valencia y BBVA Research.

Los autores agradecen los comentarios y sugerencias de J. E. Boscá y J. Ferri, así como la ayuda del proyecto de investigación ECO2014-29050, y la ayuda financiera de la Generalitat Valenciana a través del proyecto GVPROMETEO2016-097 de su programa PROMETEO.

adecuado para la actuación del sector privado en estas actividades, que favorezca su desarrollo.

En el ámbito de la provisión de servicios esenciales para un país o de aquellos dirigidos a asegurar la igualdad de oportunidades de los individuos, como la educación o la protección frente a situaciones individuales adversas (desempleo, enfermedad, envejecimiento) hay un amplio consenso en la necesidad de una participación directa y significativa del sector público. En otros casos, el sector público debe limitarse a mitigar el efecto de los fallos de mercado y corregir las externalidades (acentuando las positivas y reduciendo las negativas), sin necesidad de sustituir a los agentes privados, ni introducir más ineficiencias de las que la acción descentralizada de los mismos genera. Sin embargo, no siempre es posible establecer una clara frontera entre el tipo de actividades que caen dentro de una u otra de estas categorías. Y además, la forma en que estos tipos de intervenciones pueden favorecer los objetivos mencionados anteriormente va cambiando con el tiempo, lo que plantea la necesidad de adaptar continuamente el sector público a los cambios sociales, tecnológicos o demográficos que se van produciendo.

En este artículo analizamos la contribución que la acción del sector público en España puede tener para asegurar la prosperidad, entendida como un crecimiento socialmente inclusivo. Organizamos la presentación en dos niveles. En el apartado 2 discutimos los aspectos generales que aseguran una buena acción económica de las instituciones públicas: un tamaño adecuado y la calidad de la acción pública, con especial atención a su efecto sobre el nivel de renta per cápita y su distribución. En los siguientes apartados concretamos estos dos ejes en el marco de la intervención indirecta o regulaciones del sector público en los principales mercados en los que desarrollan su actividad e interaccionan consumidores, trabajadores y empresas, así como de la intervención más directa vía impuestos y la provisión de bienes y servicios públicos. Así, en el apartado 3 se discuten las prioridades de las reformas en los mercados de trabajo,

y de bienes y servicios para resolver los dos problemas fundamentales que lastran la convergencia de la economía española con los países más avanzados del mundo: un elevado desempleo y una baja productividad. En el apartado 4 se abordan las cuestiones relativas a la provisión eficiente de servicios mediante los distintos componentes del gasto público, la sostenibilidad financiera de este gasto y un sistema impositivo que asegure la suficiencia recaudatoria, la equidad y la contribución al ahorro, la inversión y la generación de empleo por parte del sector privado. El apartado 5 resume las principales conclusiones de este artículo.

2. Calidad institucional, tamaño, eficiencia y equidad

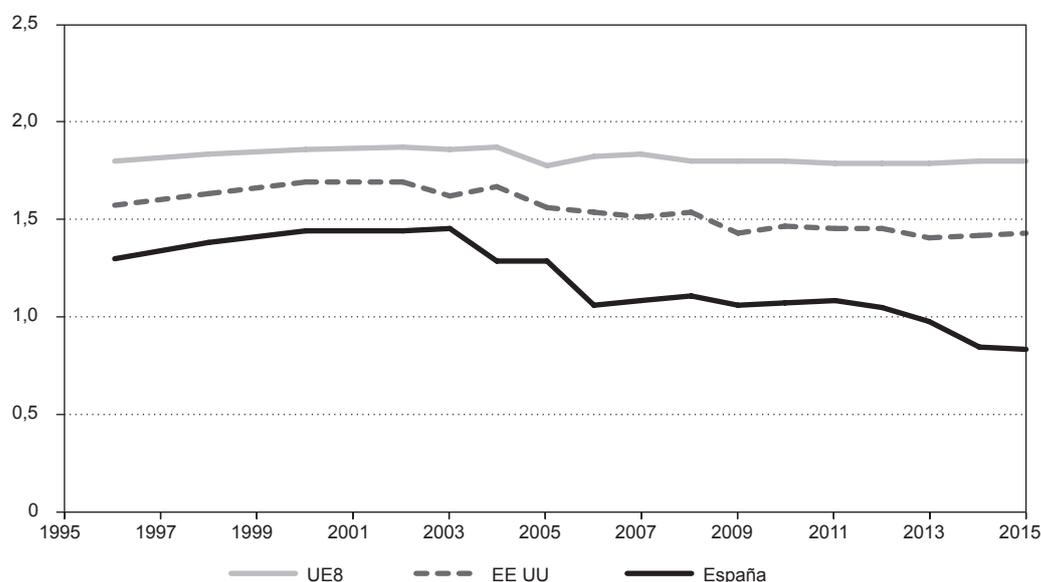
Calidad y gobierno

Hay dos dimensiones a través de las cuales evaluar el papel del sector público en la economía. Una de ellas es la calidad de las instituciones y de sus intervenciones. La otra es el tamaño, dimensión o intensidad de estas intervenciones.

Por lo que respecta a la primera, un indicador apropiado de la calidad es cuán cerca está el diseño y el funcionamiento de las instituciones públicas, y la normativa y regulaciones emanadas de las mejores prácticas internacionales. Además de los ejemplos y casos de estudio en la abundante literatura existente sobre la importancia de las instituciones en el desarrollo económico (North, 1990; Acemoglu y Robinson, 2012, entre otros), la disponibilidad de información cuantitativa para amplias muestras de países ha permitido contrastar y corroborar algunas regularidades y patrones de la relación existente entre calidad institucional y crecimiento económico. Esta amplia evidencia disponible ayuda a explicar por qué, gracias a mejores instituciones, algunos países han alcanzado mayores niveles de productividad, renta per cápita y acumulación de capital físico, tecnológico y humano que otros, cuyas condiciones de partida eran similares.

GRÁFICO 1

EVOLUCIÓN DE LA CALIDAD DEL SECTOR PÚBLICO EN ESPAÑA, EE UU Y LA UE8



FUENTE: Elaboración propia a partir de World Governance Indicators del Banco Mundial.

Andrés y Doménech (2015) utilizaban la información de la base de datos Worldwide Governance Indicators (WGI) del Banco Mundial para aproximar la calidad institucional mediante un amplio abanico de variables. En el caso concreto del sector público, Helliwell, Huang, Grover y Wang (2014) proponen utilizar los cuatro grupos siguientes de indicadores para aproximar la calidad de su funcionamiento:

- Efectividad de las administraciones públicas: percepción de la calidad de los servicios públicos, independencia, credibilidad y calidad de las políticas y servicios públicos.
- Calidad regulatoria: capacidad de las administraciones públicas para formular y aplicar políticas y regulaciones acertadas para el desarrollo del sector privado.
- Estado de derecho: grado de cumplimiento de las reglas y calidad de la ejecución de contratos, y garantía de los derechos de propiedad, seguridad pública y justicia.
- Control de la corrupción.

Utilizando la última actualización disponible del WGI, con datos desde 1996 hasta 2015, podemos obtener el promedio de las cuatro categorías anteriores, definidas sobre un amplio conjunto de indicadores. Los resultados para España, EE UU y las ocho economías europeas más avanzadas (UE8) se muestran en el Gráfico 1¹. Como puede apreciarse, la calidad del sector público en la UE8 no es solo la más alta, sino que ha permanecido relativamente estable en el periodo analizado. En EE UU se observa una leve tendencia negativa desde 2002, aunque el nivel de calidad de 2015 no es muy diferente del de 1995. Por el contrario, en España se observa una importante caída desde el año 2003, consistente con el deterioro del marco institucional que también ha señalado Sebastián (2016).

¹ Utilizando los criterios de ANDRÉS y DOMÉNECH (2015), los ocho países de la UE8 son Austria, Bélgica, Alemania, Dinamarca, Finlandia, Reino Unido, Holanda y Suecia.

La eficiencia del sector público, la calidad regulatoria y el Estado de derecho disminuyen entre un 27 y un 35 por 100. Pero el indicador que más disminuye es el control de la corrupción, que no solo partía de un nivel más bajo que los tres anteriores en 1996, sino que disminuye casi un 65 por 100 entre 1998 y 2015. Esta evidencia es consistente con la clasificación de España en el *ranking* del World Justice Project Rule of Law Index, particularmente en los indicadores relativos a si la justicia civil se hace cumplir de manera efectiva y si está sujeta a retrasos no justificados.

La distancia de España a los países mejor situados en el *ranking* del WGI tiene efectos económicos relevantes sobre la renta per cápita y sobre el bienestar. Recientemente, Jones (2016) ha propuesto una medida del bienestar a nivel agregado, sólidamente argumentada en términos microeconómicos, que depende del consumo per cápita, el ocio, la esperanza de vida y la desigualdad. Aunque el PIB per cápita es una excelente aproximación del bienestar (con una correlación entre las dos variables igual a 0,98 en 2007), existen algunas diferencias para países concretos. Utilizando la estimación de bienestar de Jones (2016), hemos comprobado que guarda una estrecha correlación (0,82) con el indicador de calidad del sector público construido a partir del WGI en una muestra de 152 países en 2007. En el caso de la renta per cápita, esta correlación (0,77) es igualmente muy elevada, aunque algo menor que en el caso del indicador de bienestar. De acuerdo con las estimaciones de Andrés y Doménech (2015), si España mejorase la calidad de las instituciones y control de la corrupción al nivel de los países mejor situados (Finlandia, Dinamarca o Nueva Zelanda) podría llegar a aumentar su tasa de crecimiento del PIB real per cápita en 0,5 puntos porcentuales al año.

Tamaño del sector público

Aunque la influencia de la actividad del sector público sobre la actividad de la economía opera a través

de múltiples y muy variados canales y mecanismos, el gasto público total en relación al PIB o la presión fiscal son indicadores relativamente fiables de la intensidad con la que interviene el sector público en la economía, aunque no necesariamente de su calidad, analizada anteriormente. Sin embargo, no es fácil establecer unos estándares precisos para determinar el tamaño óptimo del sector público. Aunque con algunas excepciones significativas, hay una estrecha relación entre el tamaño del sector público y su eficiencia, debido a la compleja interacción dinámica que hay entre ambas características. Cuando su funcionamiento es muy eficiente, la sociedad está dispuesta a dotar de más recursos (impuestos, tasas y otras vías de financiación) al sector público para la provisión de más servicios.

En las democracias el tamaño del sector público depende fundamentalmente de las preferencias sociales, que se manifiestan a través de los procesos electorales. Estas preferencias dependen de factores culturales, religiosos y demográficos, tienen una notable persistencia temporal, y están condicionadas por el nivel de desarrollo económico alcanzado por el país. Además, las preferencias sobre el tamaño y la presencia del sector público en distintos ámbitos económicos y sociales dependen a su vez del grado de eficiencia con el que lleva a cabo sus funciones.

De forma general se observa que en las sociedades con mayor renta per cápita el peso del sector público es mayor, pero no existe un único patrón entre estas dos variables, apreciándose al menos dos modelos claramente definidos entre las economías avanzadas. En un extremo están países, como por ejemplo Estados Unidos, en los que un elevado nivel de desarrollo es compatible con niveles muy moderados de gasto público sobre PIB. En el otro, los países más desarrollados de la Europa nórdica y continental, que tienen elevados niveles de gasto e ingresos públicos, muy superiores a otros países desarrollados de renta media (como los del sur de Europa) o a países emergentes.

Conforme aumenta el nivel de renta per cápita los ciudadanos valoran nuevos tipos de bienes públicos

y prestaciones sociales. Pero que esto se convierta en una demanda por un mayor gasto público depende crucialmente de la eficiencia (así como la transparencia) con la que se proporcionan los servicios públicos, lo que influye en la predisposición de los contribuyentes a financiarlos. Ese gasto público a su vez puede aumentar el nivel futuro de renta cuando contribuye a mejorar la cantidad o la calidad en el uso de los factores privados de producción, como es el caso de la inversión en infraestructuras, la educación y la sanidad públicas o las regulaciones, cuando están bien diseñadas y actúan correctamente. Todos estos factores explican que el tamaño del sector público sea tan diferente entre los países más avanzados del mundo.

España se sitúa a medio camino entre el modelo de Europa del norte y el del mundo anglosajón. Hasta mediados de los años setenta España seguía un patrón similar al de EE UU, con un sector público reducido, que aumentó considerable y rápidamente con la transición democrática, hasta situarse en un punto intermedio entre la UE8 y Estados Unidos. Sin embargo, desde 1990 los ingresos públicos se han estabilizado en España en un valor en torno al 38 por 100 del PIB, en un período en el que la renta per cápita ha aumentado en un 32 por 100.

En la medida que España aspira a converger en renta per cápita con los países más avanzados de la UE y que, además, tendrá que hacer frente a las presiones que el envejecimiento ejerce sobre determinadas partidas del gasto, es razonable esperar que el tamaño de su sector público aumente. Pero este proceso debe ser gradual en el tiempo puesto que requiere previamente una mejora paulatina de la percepción de los ciudadanos españoles en lo relativo al gasto público y a los impuestos, así como un aumento de la productividad que permita la financiación adecuada de nuevas demandas sociales. Los países europeos con mayores niveles de presión fiscal no son más ricos ni su sector público es más eficiente porque sea más grande sino porque la causalidad va en la dirección opuesta: al ser más eficiente, sus

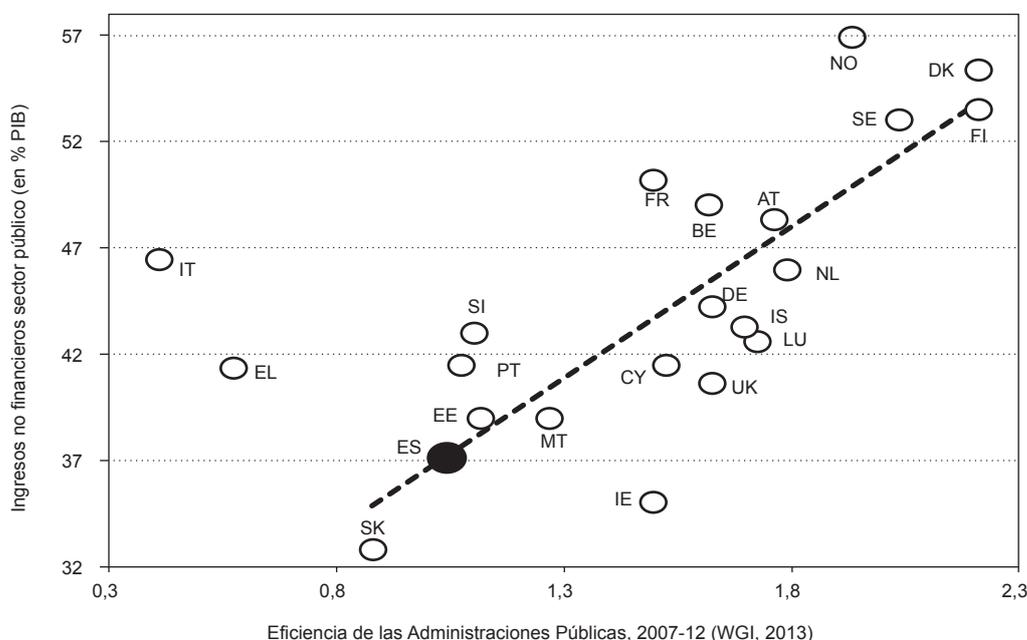
ciudadanos han decidido que su sector público gestione más recursos aportados por los contribuyentes. De hecho, cuando la eficiencia se ha deteriorado en esos países el tamaño del sector público también se ha reducido.

Esta evidencia es precisamente la que pone de manifiesto el Gráfico 2. Con la excepción de Italia y Grecia, se observa una estrecha relación entre la eficiencia del sector público y los ingresos públicos como porcentaje del PIB, como indicador del tamaño. Esto no es óbice para que países con un nivel de eficiencia similar como, por ejemplo, Francia e Irlanda, muestren hasta 15 puntos del PIB de diferencia en el tamaño del sector público. Estas son las diferencias que pueden lógicamente atribuirse a unas distintas preferencias sociales en cuanto al peso de lo público en la economía y en la sociedad. La evidencia indica que el orden de las políticas importa a la hora de moverse en una u otra dirección en este gráfico. Antes de aumentar la presión fiscal es necesario aumentar la eficiencia y calidad de la gestión pública y esperar a que la demanda de más bienes y servicios públicos sea consistente con la aceptación a pagar más impuestos para financiarlos, de manera que la economía se mueva hacia la esquina superior derecha del Gráfico 2. Por el contrario, tratar de imponer una mayor presión fiscal sin mejorar antes la calidad en la provisión de los servicios públicos puede dar lugar a que esos recursos adicionales se utilicen ineficientemente, moviéndonos hacia la región del gráfico en la que se encuentran Grecia e Italia.

Sector público y equidad

La experiencia internacional muestra que hay muchas estrategias de crecimiento, unas más inclusivas que otras, dependiendo de muchos factores, entre los que las intervenciones del sector público resultan particularmente relevantes. En el Gráfico 3 se muestra la relación existente entre el PIB por persona en edad de trabajar y la desigualdad de la renta en 2010, para 21

GRÁFICO 2
EFICIENCIA Y TAMAÑO DEL SECTOR PÚBLICO, 2007-2012



FUENTE: ANDRÉS y DOMÉNECH (2015).

países de la OCDE². Si se excluye a los países anglosajones y Japón, se aprecia una relación negativa entre desigualdad y renta per cápita entre el resto de los países de la OCDE. Si el análisis se centra en los países que están en la frontera, la relación es positiva, como destacan Andrés y Doménech (2015) y Andersen y Maibom (2016). Hay, por tanto, distintos modelos económico-sociales en los que la combinación entre crecimiento y equidad puede ser diferente. Sin embargo, lo que el gráfico pone claramente de manifiesto es que hay muchos países, entre ellos España, que se encuentran lejos de la frontera y que, por lo tanto, sea cual sea el modelo elegido, tienen un amplio margen para aumentar simultáneamente

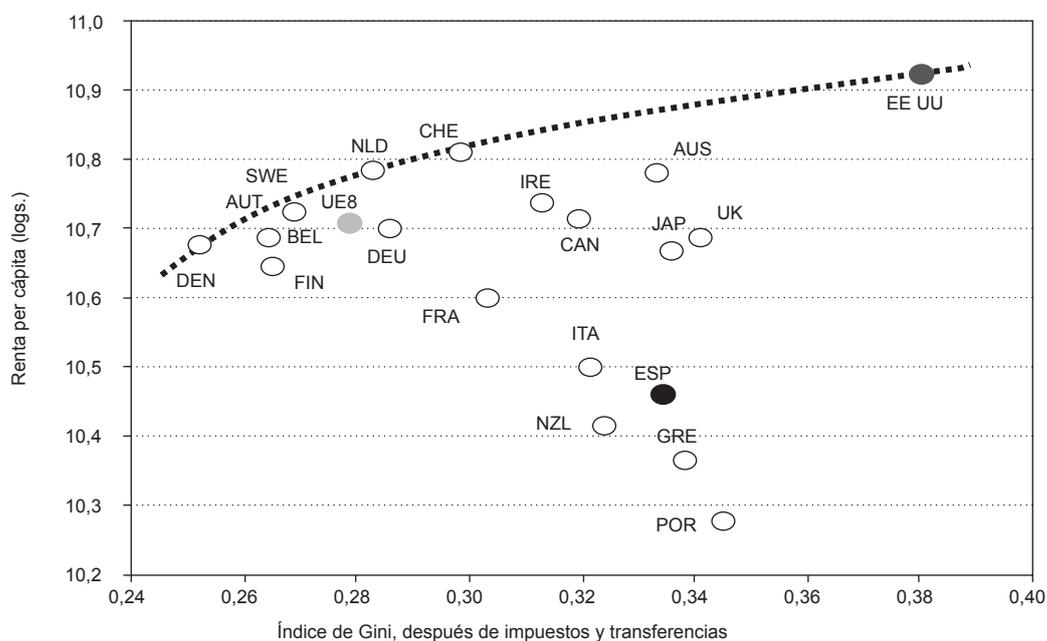
la renta per cápita y la equidad, sin que exista dilema alguno que obligue a optar entre estos dos objetivos y aumentar así el bienestar. De hecho, la renta per cápita y la desigualdad explican un 94 por 100 de la varianza observada en el indicador de bienestar propuesto por Jones (2016).

Existen múltiples canales a través de los cuales la intervención del sector público afecta a la posición de cada país en el Gráfico 3, puesto que prácticamente todas sus actuaciones terminan afectando al empleo y productividad del sector privado y a la distribución individual de la renta.

Por lo que respecta a la desigualdad, el sector público influye primero (*ex ante*) sobre la capacidad de los individuos de obtener rentas actuando en los mercados, básicamente a través de su capital y trabajo, y posteriormente mediante la redistribución (*ex post*)

² La evidencia de MURTI *et al.* (2015) muestra que la desigualdad de la riqueza en España es de las más bajas entre los países de la OCDE.

GRÁFICO 3
RENTA PER CÁPITA Y DESIGUALDAD, 2010



FUENTE: ANDRÉS y DOMÉNECH (2015).

de impuestos, subvenciones, transferencias, bienes y servicios públicos, que determinan la renta disponible.

En cuanto a la distribución *ex ante*, una de las primeras causas de la desigualdad de las rentas de mercado en España es que los trabajadores acceden al mercado de trabajo con dotaciones de capital humano muy diferente. España no solo tiene un nivel de capital humano medio inferior al de otros países (De la Fuente y Doménech, 2015), sino que además está desigualmente distribuido (Castelló y Doménech, 2014 y De la Fuente y Doménech, 2015). La polarización de la población por niveles educativos es más elevada que en otros países, incluso entre las generaciones más jóvenes: un porcentaje de la población igual o superior al de otros países tiene estudios universitarios, mientras que la tasa de fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo sigue siendo la más alta de toda

la UE, con el 19,7 por 100 en el segundo trimestre de 2016, con tasas que van desde el 8,7 por 100 del País Vasco hasta superar el 28 por 100 en Ceuta y Melilla. En la medida que los resultados del sistema están muy condicionados por la actuación del sector público, tanto en la provisión de servicios educativos como en el diseño e implementación de sus políticas, el fracaso escolar es en buena medida también una consecuencia del fracaso de las políticas públicas de educación.

Estas diferencias en la distribución del capital humano además se intensifican en el mercado de trabajo. Las primas salariales y las tasas de temporalidad y de desempleo están muy correlacionadas con el nivel de cualificación de los trabajadores: la probabilidad de trabajar y hacerlo con un contrato fijo, aumenta de manera muy significativa con el nivel de estudios.

Junto a las deficiencias de capital humano, el desempleo es un factor determinante de la evolución de la distribución de la renta. De acuerdo con Andrés y Doménech (2015), las variaciones en la tasa de desempleo pueden explicar hasta un 80 por 100 de las variaciones del Índice de Gini desde principios de los años noventa hasta la actualidad. La OIT (2015) encontraba que entre 2006 y 2010 el 76 por 100 del aumento de la ratio entre la renta del decil superior de la población española respecto a la del decil inferior se explicaba por las diferencias en el desempleo. Por su parte, Goerlich (2016), utilizando la Encuesta de Condiciones de Vida, encuentra que el 75 por 100 del aumento de la desigualdad entre 2008 y 2013 se explica por el aumento de la tasa de desempleo. En la medida que el sector público afecta directamente al funcionamiento del mercado de trabajo a través de las regulaciones laborales e indirectamente a través de otras políticas públicas, una parte importante de la desigualdad en las rentas de mercado también tiene su origen en una actuación inadecuada del sector público. Por ejemplo, la relación tan estrecha entre desempleo y desigualdad indica cuán urgente es la aplicación de las reformas que se discuten en el siguiente apartado, ya que la reducción del desempleo llevará tiempo y la desigualdad dependerá no solo de la cantidad sino también de la calidad del empleo creado.

Además de los efectos sobre la distribución del empleo, otro canal importante a través del cual opera el capital humano son los salarios. En casi todos los países la prima salarial asociada a la educación se ha ampliado en los últimos años. Aunque en España el diferencial salarial es más reducido que en los países de la UE8, lo que en parte explica el menor incentivo al esfuerzo educativo en nuestra sociedad, posiblemente la tendencia que se observa en esos países termine llegando también a España como consecuencia del proceso de transformación tecnológica y digital que se está produciendo en la economía mundial.

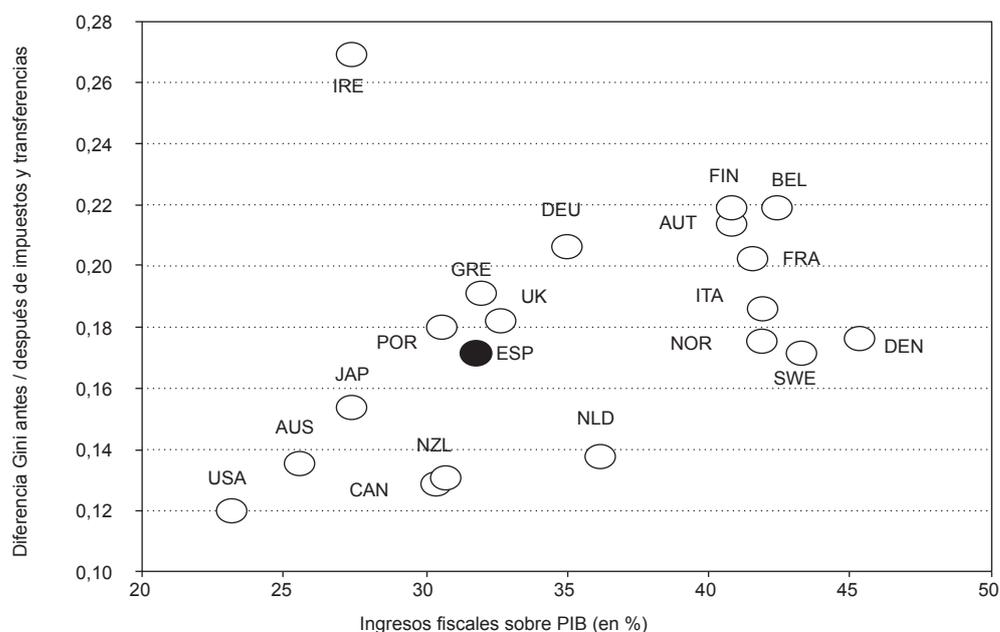
La globalización y la difusión de tecnologías y conocimientos a escala mundial ha permitido que cientos

de millones de trabajadores de países emergentes aumenten su productividad y accedan a mercados internacionales, mejorando sus salarios, lo que ha favorecido la reducción de la desigualdad entre personas de distintos países. Pero al mismo tiempo ha dado lugar a un aumento de la desigualdad dentro de muchos países, puesto que no todos los trabajadores se han beneficiado por igual de la interacción entre globalización y transformación tecnológica, dependiendo de su nivel de cualificación y de qué manera les ha afectado el progreso técnico sesgado en habilidades. Para Milanovic (2016) la revolución tecnológica y digital está teniendo unos efectos sobre la desigualdad similares a los que tuvieron las revoluciones industriales anteriores.

Que la globalización y la innovación tecnológica y digital puedan generar desigualdad entre los trabajadores más y menos cualificados de los países más desarrollados no significa que la solución sea frenarlas. Las oportunidades que otorgan en términos de crecimiento de empleo y rentas per cápita, reducción de la pobreza, y de convergencia entre ciudadanos de distintos países son en sí mismos objetivos deseables. Pero como señala Freeman (2011), estos procesos pueden estar llenos de sobresaltos si no se aplican las medidas necesarias para mitigar el aumento de las disparidades dentro de cada país entre los que más ganan y los que menos, o incluso pierden, con la globalización y la innovación. La solución es gestionar lo mejor posible este proceso, y para ello las políticas públicas pueden y deben desempeñar un papel fundamental cuando están bien diseñadas y son eficaces para evitar una divergencia tecnológica y digital entre individuos.

Por lo que respecta a la redistribución *ex post*, los impuestos y transferencias en España reducen de manera muy significativa la desigualdad, sobre todo cuando se tiene en cuenta el tamaño del sector público y el nivel de presión fiscal. Como se observa en el Gráfico 4, la reducción de la desigualdad mediante la redistribución de impuestos y transferencias es similar a la de Noruega, Suecia o Dinamarca, a pesar

GRÁFICO 4

DIFERENCIA ENTRE EL COEFICIENTE DE GINI ANTES Y DESPUÉS DE IMPUESTOS Y TRANSFERENCIAS FRENTE A LOS INGRESOS FISCALES SOBRE EL PIB, 2010


FUENTE: Elaboración propia a partir de datos de la OCDE.

de que los ingresos fiscales superan a los de España entre 10 y 15 puntos porcentuales del PIB. Es posible que un aumento de la presión fiscal, por ejemplo a los niveles de Alemania, permitiera reducir el coeficiente de desigualdad de Gini en unos tres puntos según el gráfico. Aunque también podría ocurrir que un aumento de la presión fiscal de más de diez puntos apenas tuviera efectos sobre la reducción de la desigualdad, si condujera a una posición como la que ocupa Italia en el Gráfico 4. En definitiva, un aumento en el tamaño del sector público puede ayudar a reforzar el papel redistributivo de su actuación, pero siempre que vaya acompañado de una mejora notable en la eficacia de las políticas públicas. Sin una ganancia apreciable en la eficiencia de estas últimas, el efecto negativo de una mayor presión fiscal sobre la actividad económica

para financiar estas medidas puede acabar redundando en un menor empleo, con el consiguiente empeoramiento en la distribución de la renta.

En la medida que la causa principal de la elevada desigualdad de España tiene más que ver con la existente en las rentas de mercado que con la redistribución mediante impuestos y transferencias, las políticas públicas deben estar especialmente orientadas a mejorar la igualdad de oportunidades, el acceso de todos a la educación, y a la creación de más empleos y más productivos. Por lo tanto, en el diseño de las políticas públicas no hay conflicto entre la búsqueda de un mayor crecimiento de la renta per cápita y el empleo, y de una mejor distribución de sus frutos. Un capital humano insuficiente y distribuido de forma desigual, junto al elevado desempleo y la poca calidad del empleo de

muchos trabajadores, son a la vez las causas principales del atraso relativo de España en renta per cápita y de su desfavorable distribución de la renta. La aplicación de reformas que nos permitan mejorar la calidad y el alcance de la educación y la formación, así como en la productividad de nuestras empresas y la capacidad de ajuste flexible del mercado de trabajo, redundará en un mayor crecimiento económico, así como en una distribución más equitativa de los frutos del mismo.

3. Regulación y funcionamiento de los mercados

Más allá de la intervención directa vía gasto público, impuestos o la actividad realizada por las empresas de titularidad pública, el Gobierno tiene una influencia decisiva en la actividad económica y social de un país. La regulación del funcionamiento de los mercados en los que se relacionan los distintos agentes del sector privado, consumidores y empresas, demandantes y oferentes de trabajo, de capitales, etc., tiene una influencia decisiva en el nivel de actividad, empleo y bienestar que puede alcanzar un país.

El desempleo en España es una causa fundamental de nuestras dificultades para acercarnos a los niveles de vida promedio y a la distribución de la renta de los países más avanzados de Europa. Nuestra tasa de desempleo ha superado el 20 por 100 de la población activa en las tres grandes recesiones de los últimos 30 años, lo que nos ha situado sistemáticamente a la cabeza de los países desarrollados.

Este aspecto tan negativo de nuestra economía no tiene una única causa, sino que es el resultado de un sistema productivo poco eficiente y competitivo y de una regulación laboral que no ha terminado de adaptarse al proceso de globalización e integración económica a los que estamos asistiendo en las últimas décadas. En este apartado abordamos la regulación laboral y las líneas de reforma pendientes para favorecer una más rápida creación de empleo estable y de calidad.

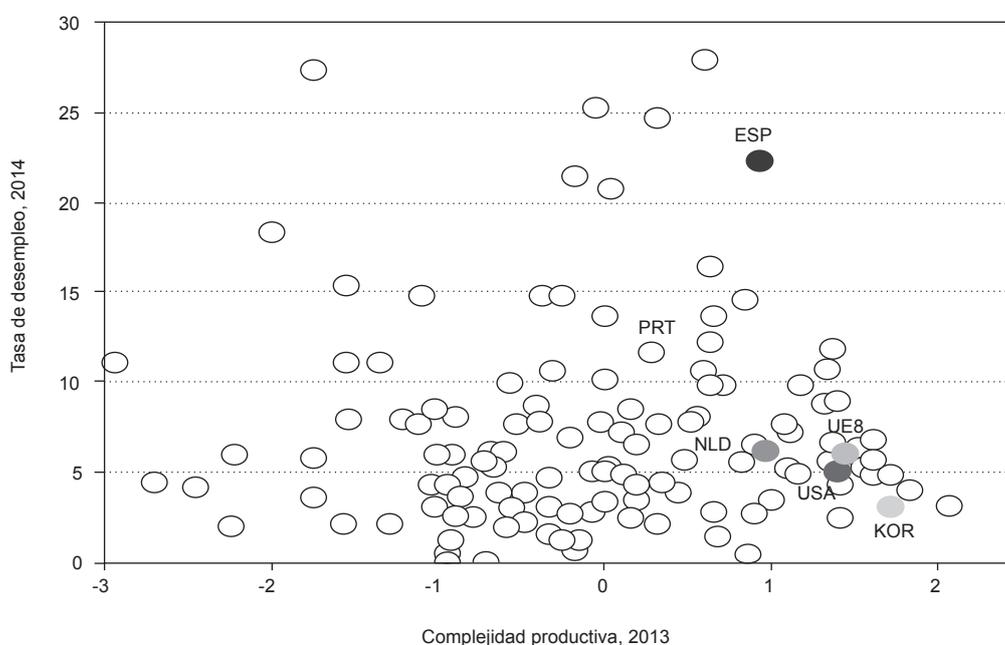
Mercado de trabajo

La actividad económica está sujeta a fluctuaciones. A diferencia de la mayoría de los países de nuestro entorno las oscilaciones del empleo en España son, en general, mucho mayores que las de la producción, consecuencia de una mala regulación que hace descansar todo el ajuste en el margen extensivo, en vez de permitir una respuesta más eficiente del margen intensivo (horas trabajadas) o de los salarios. Pero, además, estas oscilaciones ocurren alrededor de un valor promedio (desempleo estructural) que también es anormalmente elevado en nuestro país.

Esta tasa de desempleo tan elevada suele justificarse echando la culpa a la estructura productiva de nuestra economía. En otras al capital humano de los trabajadores y a los problemas de nuestro sistema educativo. Pero lo cierto es que, salvo las sociedades más avanzadas, la mayoría de países tienen estructuras productivas y niveles de capital humano peores que los españoles, y esto no impide que tengan menores niveles de paro. Esto es precisamente lo que pone de manifiesto el Gráfico 5, que muestra que no existe correlación alguna a nivel internacional entre la tasa de desempleo y un indicador que mide la capacidad productiva demostrada de los países para producir bienes según su complejidad. España se sitúa entre el 20 por 100 de países con mayor índice de complejidad productiva y, pese a ello, destaca por su tasa de desempleo. Por el contrario, Holanda, con un nivel similar en este indicador de complejidad productiva presenta una tasa de desempleo muy inferior, que apenas llega al 6 por 100. Las empresas españolas son más productivas y competitivas, y están más internacionalizadas que las de muchos países con economías menos diversificadas pero con tasas de paro inferiores. Cuando comparamos las regiones españolas con otras europeas que son igual o menos productivas, observamos que sus niveles de desempleo son menores. En los indicadores educativos pasa algo parecido. Aunque la situación de España es mejorable,

GRÁFICO 5

TASA DE DESEMPLEO Y COMPLEJIDAD PRODUCTIVA EN 131 PAÍSES



FUENTE: Elaboración propia a partir de la OIT (2016) y HAUSMANN *et al.* (2014).

nuestros niveles educativos son superiores a los del 80 por 100 de los países en el mundo y, sin embargo, en 2014 era el sexto país con mayor tasa de desempleo, según la OIT.

Una regulación laboral ineficiente explica en buena medida estas características tan negativas de nuestro mercado de trabajo. La normativa laboral tiene un efecto directo sobre las principales variables del mercado de trabajo, y también influye decisivamente de forma indirecta sobre las decisiones de empresas y trabajadores que llevan a la asignación sectorial de recursos que observamos en nuestra economía. En España existe un desajuste mayor que en otros países entre nuestra capacidad productiva y el marco institucional y regulatorio con el que tienen que operar las empresas y los trabajadores en el mercado de trabajo. En términos relativos, las rigideces, barreras y

restricciones son mayores que en otros países, obligando a que empresas y trabajadores operen bajo un marco regulatorio y un clima de negocios mucho más adverso. Se ha puesto el listón tan alto, sobre todo para la contratación indefinida en relación a la temporal, que solo las empresas más productivas y los trabajadores más cualificados están en condiciones de saltarlo con facilidad con contratos estables y empleos de calidad, condenando al resto al desempleo o la temporalidad.

Fruto de esta regulación, nuestro mercado de trabajo se caracteriza por un uso excesivo de la contratación temporal y por una notable falta de respuesta de los salarios a las variaciones del desempleo, lo que ha llevado, por ejemplo, a un crecimiento salarial incompatible con la creación de empleo durante los primeros años de la crisis.

La contratación temporal ha sido útil para favorecer la creación de empleo en tiempos de incertidumbre o después de algunas de las recesiones sufridas por la economía española. Pero su mantenimiento injustificado durante décadas ha conducido a una dualidad excesiva, con un porcentaje de trabajadores en empleos precarios sobre quienes recae el peso de los ajustes. La excesiva y con frecuencia injustificada rotación en el empleo ha contribuido a profundizar la segmentación laboral y se ha convertido en un factor retardatorio de la formación y la productividad. Algunos trabajadores están muy protegidos, mientras que otros tienen muy pocas posibilidades de mantener una relación laboral estable, lo que reduce el incentivo de empresas y trabajadores a invertir en formación.

Por otra parte, la dinámica salarial en España es también muy distinta a la que se ha observado en otros países europeos durante la crisis. El crecimiento moderado de los salarios reales durante los años del *boom* fue compatible con una pérdida masiva de competitividad debido a un creciente diferencial negativo de productividad con los principales países europeos. Mientras que en Reino Unido, Alemania y otros países europeos la respuesta inmediata a la caída de la demanda fue una moderación salarial que permitió salvar muchos puestos de trabajo, los salarios reales crecieron fuertemente en España en 2009 y 2010, años en los que se concentró la mayor destrucción de empleo.

Las reformas de 2010 y, sobre todo, de 2012 han ido dirigidas a resolver estas y otras disfunciones de nuestras relaciones laborales, para frenar la caída del empleo, primero, y permitir una recuperación que no nos condene a un largo período con tasas de paro por encima del 10 por 100. Pero aunque diseñadas en la dirección adecuada, la eficacia de estas reformas ha sido limitada, sobre todo en lo referente a reducir la temporalidad. Se ha logrado, sin duda, un comportamiento de los salarios más acorde con el crecimiento de la productividad y el elevado desempleo. La moderación salarial ha permitido por fin frenar lo más duro del ajuste en el empleo y favorecer la recuperación del

empleo al mismo tiempo que se gana competitividad, sin devaluaciones del tipo de cambio, por primera vez en las últimas décadas.

Pero esta mejor capacidad para acomodar la evolución de los costes a la realidad del mercado laboral, que será crucial para facilitar la reasignación de recursos en busca de un tejido productivo más eficiente, no es suficiente para resolver las numerosas debilidades de nuestro mercado laboral y para crear empleo al ritmo que necesitamos para cerrar rápidamente la brecha causada por la crisis. Hay que crear más empleos, y que estos estén adecuadamente remunerados y sean de una mayor calidad que los que hemos conocido en el pasado. Todo ello requiere un replanteamiento global de nuestra normativa laboral. Necesitamos un enfoque global y no meramente incremental de las reformas, para hacerlas internamente consistentes, de modo que favorezcan, junto a los cambios en otros mercados, el aumento de la productividad del trabajo y la adaptación de las remuneraciones a la misma, en este orden y no al contrario.

Para ello identificamos tres líneas de actuación prioritarias en las que la normativa laboral debe mejorar significativa y rápidamente³. En primer lugar, es preciso modernizar radicalmente el menú de contratos disponibles y el sistema de indemnización por despido, con el fin de incentivar el empleo indefinido. Un tipo de contrato, para las nuevas contrataciones, de carácter indefinido, cuyo diseño lo convierta en la primera opción para todas las empresas que deseen contratar sin un plazo de finalización específico, pero sin incurrir en los costes de despido elevados y en la inseguridad jurídica que hoy perduran. La indemnización por despido debe tener un componente creciente con la antigüedad en caso de que sea necesario el despido por causas objetivas, indemnización que para hacer más atractiva esta modalidad debería ser en los primeros años inferior a la indemnización por finalización del contrato temporal.

³ Un análisis detallado de estas propuestas puede encontrarse en ANDRÉS y DOMÉNECH (2015) y BBVA Research (2016).

Hay que tener en cuenta que el contrato temporal tiene un componente de «seguro» para la empresa que de esta forma evita los costes y la incertidumbre asociados a la resolución de un contrato indefinido en caso de necesidad. Este seguro debería ser compensado por una indemnización más elevada, de modo que las empresas solo recurran a él en el caso de que la actividad a realizar por el empleado tenga una naturaleza claramente no indefinida. El componente creciente de la indemnización se completaría con un salario diferido abonado por la empresa a una cuenta individual del trabajador gestionada por la Seguridad Social («modelo austriaco»), tanto para los contratos temporales como para los indefinidos. Este segundo componente actuaría como la prima de un seguro, a cargo de la empresa, del despido del trabajador.

En segundo lugar, es preciso profundizar en las mejoras en la negociación colectiva para proporcionar una mayor flexibilidad al mercado de trabajo, entendida como la posibilidad de afrontar rápidamente los cambios de la producción o las crisis de la empresa ajustando salarios, organización y jornada laboral antes que el empleo. La flexibilidad salarial debe entenderse como la posibilidad de que la remuneración de los trabajadores se ajuste a su productividad (por ejemplo, mediante una parte de sus salarios en forma de compensación variable ligada a objetivos y resultados de la empresa), siempre con la salvaguarda y las excepciones de aquellas acciones necesarias para mitigar los efectos más negativos de las diferencias extremas de capital humano o de las situaciones críticas en la relación laboral. Por ejemplo, esta flexibilidad debe limitarse en el caso de los trabajadores menos cualificados cuya remuneración no debe caer por debajo de un salario mínimo, que a su vez debe ir aumentando con la productividad general de la economía. En estos trabajadores es donde más se tiene que concentrar la tarea de formación subsidiada por el sector público para prevenir situaciones de pobreza en el empleo. La negociación colectiva debe reforzarse en el ámbito de la empresa, aunque bien integrada en los acuerdos de ámbito nacional.

Un paso decisivo adicional a los que ya se han llevado a cabo en este terreno sería la opción del *opt-in* de las empresas en los convenios colectivos de sector frente al *opt-out* actual.

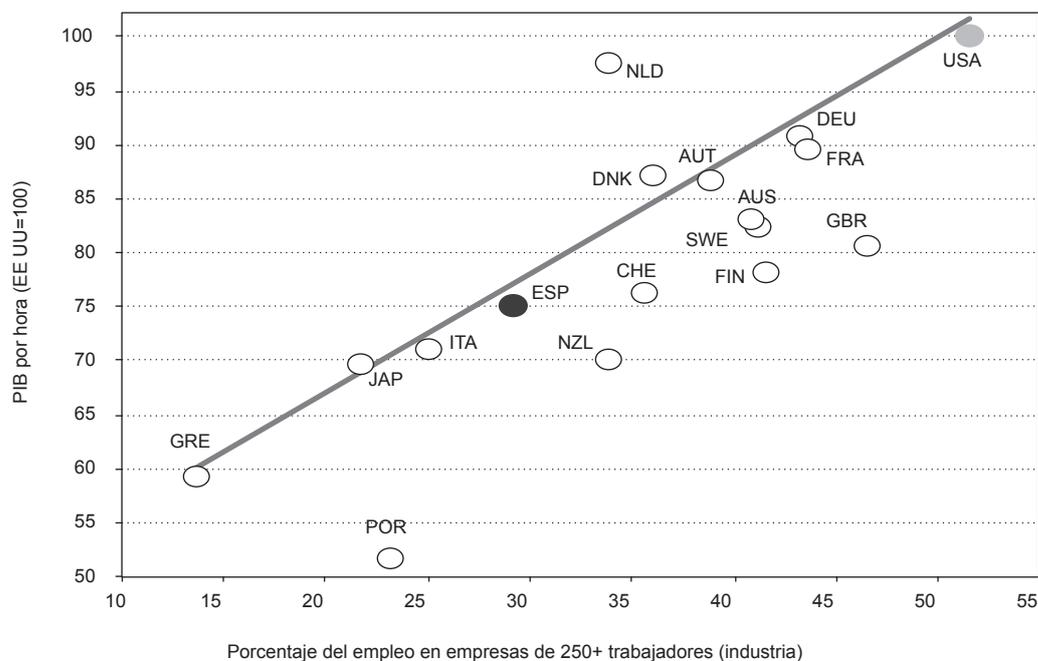
Es necesario corregir el elevado componente de coste no salarial en la economía española, asociada a unas cotizaciones sociales que están entre las más altas de Europa. Para disminuir este impuesto sobre el empleo, salvaguardando la solvencia de la Seguridad Social, hay que buscar fórmulas de sustitución de este tipo de impuesto por otros menos distorsionadores, como los indirectos. Esta devaluación fiscal debería a su vez favorecer la contratación de los trabajadores con más dificultades para encontrar empleo, introduciendo elementos de progresividad en las cotizaciones sociales.

Por último, es necesario mejorar la cobertura y la eficiencia de las políticas activas y pasivas de empleo. En comparación con otros países, España dedica pocos recursos por desempleado a actividades de formación y reciclaje que aumenten su empleabilidad. Aunque los subsidios directos a ciertos tipos de contrataciones pueden estar justificados de forma transitoria y para unos colectivos muy específicos, sobre todo aquellos desempleados con menor cualificación o en riesgo de convertirse en parados de larga duración, el mantenimiento de las capacidades de los trabajadores en paro y su mejora cuando éstas sean insuficientes es el mejor uso que se puede dar a esos recursos. Para ello es urgente mejorar la coordinación entre las comunidades autónomas, responsables de buena parte de estas políticas, así como potenciar la colaboración público-privada y mejorar los servicios públicos de empleo. Los programas específicos de formación, sean públicos o privados, deben estar sometidos a una evaluación continua rigurosa, potenciando los que logren más éxito en términos de colocación, en detrimento de otros menos eficaces.

Las políticas pasivas deben estar en la medida de lo posible integradas en un sistema de cuentas individuales, como el modelo austriaco mencionado con anterioridad, y efectivamente coordinadas con las políticas activas para fomentar la condicionalidad (al esfuerzo

GRÁFICO 6

PIB POR HORA TRABAJADA Y TAMAÑO DE LA EMPRESA, 2010



FUENTE: Elaboración propia (ANDRÉS y DOMÉNECH, 2015) a partir de OCDE Entrepreneurship at a Glance (2013).

de las actividades de búsqueda) como uno de los criterios de las prestaciones. Es preciso reforzar la prestación para los parados de larga duración, activos en la búsqueda de empleo pero que hayan agotado el derecho a otras percepciones.

Mercados de bienes y servicios

Una oferta de trabajo adecuada y una nueva normativa de contratación y negociación son unos requisitos indispensables para una economía saludable, pero no bastan por sí solos para asegurar una recuperación rápida del empleo, ni la estabilidad del mismo. Para ello es preciso una demanda de trabajo adecuada en cantidad y calidad, es decir, un sistema productivo más eficiente que el actual. Una de las deficiencias que lastra nuestro entorno productivo es la excesiva presencia,

en comparación con otros países, de empresas muy pequeñas o microempresas con enormes dificultades para crecer e incluso sobrevivir a las fluctuaciones del mercado, y con dificultades para acometer procesos de innovación. Estas empresas tienden a emplear sobre todo a trabajadores poco o nada cualificados.

El reducido tamaño medio de las empresas españolas es una característica estructural que se explica por una multiplicidad de factores. Como muestra el Gráfico 6, el déficit de productividad de la economía española con respecto al promedio de los países más avanzados de Europa y Estados Unidos tiene mucho que ver con el menor porcentaje de empleo en medianas y grandes empresas, que son de una eficiencia comparable a las mejores del mundo en sus sectores.

Entre otras características de las empresas grandes está su mayor presencia en mercados internacionales.

Sin embargo, la apertura al exterior no debe ser solo una cuestión de estas empresas de gran tamaño. Uno de los desequilibrios más evidentes del proceso de crecimiento español en las últimas décadas ha sido la aparente imposibilidad para sostener el crecimiento del empleo sin recurrir a un fuerte déficit exterior. La necesidad de atraer ahorro externo para financiar el crecimiento es razonable en los períodos iniciales del desarrollo de un país. Cuando este patrón se perpetúa en el tiempo es un síntoma de una estrategia de crecimiento basada en la demanda doméstica, y genera una dependencia exterior permanente. España no ha sabido crecer sin incurrir en fuertes déficits comerciales, que a la postre han generado una extraordinaria dependencia del exterior, haciendo nuestra economía muy vulnerable a las crisis financieras internacionales.

Para reducir la volatilidad del desempleo, además de las reformas discutidas con anterioridad, hay que asegurar un sistema productivo más volcado hacia los mercados internacionales y suficientemente diversificado en ellos. Esta internacionalización es posible a partir de dos desarrollos coyunturales recientes como son la recuperación de la competitividad vía costes, lograda desde 2012, y la mejoría en las condiciones de liquidez debida a las nuevas medidas expansivas del Banco Central Europeo y al crecimiento del ahorro. Gracias a esa ganancia de competitividad, las empresas españolas han sido capaces de ampliar las cuotas de presencia en mercados exteriores y hacerlo con unas exportaciones con un índice de complejidad y de capacidad de crecimiento superiores a la media mundial (Hausmann *et al.*, 2014). Eso supone que estamos en condiciones de mejorar nuestra posición exterior neta de forma permanente. Pero para ello es preciso que el sector público contribuya a dar un impulso a nuestra demografía empresarial potenciando la creación de nuevas empresas y, sobre todo, su crecimiento.

Los factores que influyen en la creación y crecimiento de las empresas no tienen que ver solo con la especialización sectorial; de hecho este factor es menos importante que otros de carácter más transversal que

afectan a todos los sectores productivos. Cuestiones como el tamaño de mercado, la renta per cápita, la capacidad de gestión empresarial y la densidad de población influyen en la demografía empresarial, pero hay otros determinantes que dependen de regulaciones públicas. Entre estas últimas están la calidad de las instituciones, las regulaciones en los mercados de productos y de trabajo, las cargas administrativas, la fiscalidad, el acceso a la financiación y la disponibilidad de capital humano, que pueden constituirse en barreras que incentivan a las empresas a adoptar un tamaño o una combinación de factores productivos que no corresponden con los que maximizan su eficiencia. La identificación y eliminación de estas barreras puede resultar en una mejoría notable en la asignación de recursos y una ganancia agregada de productividad.

Es necesario revisar la normativa que regula el clima de negocios, que nos coloca en una situación desfavorable respecto a nuestros competidores europeos en los *rankings* internacionales. Por ejemplo, unas cargas administrativas elevadas y complejas en su diseño y la confusión entre distintos niveles de la Administración Pública o la segmentación del mercado interior en España por la falta de coordinación entre Gobiernos autónomos, locales y la Administración central. La potenciación de un mercado interior más homogéneo puede dar un impulso decisivo al tamaño de mercado de muchas empresas orientadas a la demanda doméstica. La creación de una ventanilla única, tanto para las empresas españolas como para las extranjeras que quieran operar en nuestro país, puede dar un notable impulso a esta simplificación de procedimientos.

La fiscalidad y el apoyo a las actividades de I+D en las empresas pequeñas y medianas, así como el diseño adecuado de la fiscalidad, son dos ámbitos de actuación cruciales para favorecer el crecimiento y la internacionalización de la empresa española. Un coste tributario excesivo en comparación con los servicios que reciben las empresas en forma de infraestructuras, seguridad y agilidad jurídica, certidumbre política y regulación eficiente, desanima la inversión y el

empleo. Por último, como comentamos en el siguiente apartado, las empresas de tamaño más reducido tienen dificultades obvias para desarrollar actividades de I+D, que han de superarse con la colaboración de organismos públicos en transferencia de tecnología.

4. Provisión de bienes públicos, financiación y eficiencia

Los efectos del sector público sobre el crecimiento, el empleo, la productividad y la equidad dependen no solo de su tamaño sino también de la composición y eficiencia del gasto público y de los impuestos con los que financiarlo, asegurando la sostenibilidad de las cuentas públicas a largo plazo.

El gasto público productivo

La disyuntiva entre gasto público productivo y gasto social supone una elección entre dedicar recursos escasos a actividades productivas que aumentan la renta per cápita, normalmente en el futuro, frente a otras que aumentan fundamentalmente el bienestar presente. Esta elección plantea un problema redistributivo intergeneracional entre crecer primero para poder redistribuir una mayor renta futura o redistribuir en el presente a costa posiblemente de una menor renta e incluso de una mayor desigualdad en el futuro.

La evidencia disponible (Kneller *et al.*, 1999; Gemmell *et al.*, 2016; Bergh y Henrekson, 2011) muestra que la reasignación del gasto público hacia infraestructuras y educación tiene efectos positivos a largo plazo sobre los niveles de productividad y renta per cápita, mientras que la reasignación hacia el gasto social tiene efectos nulos o incluso negativos. Algo parecido ocurre con la fiscalidad: los impuestos distorsionadores (sobre las rentas del capital y del trabajo) reducen el crecimiento, mientras que los no distorsionadores (sobre consumo y otros ingresos públicos) no lo hacen. Estos resultados ponen de manifiesto que la composición del gasto público y la estructura fiscal es tan importante o más que

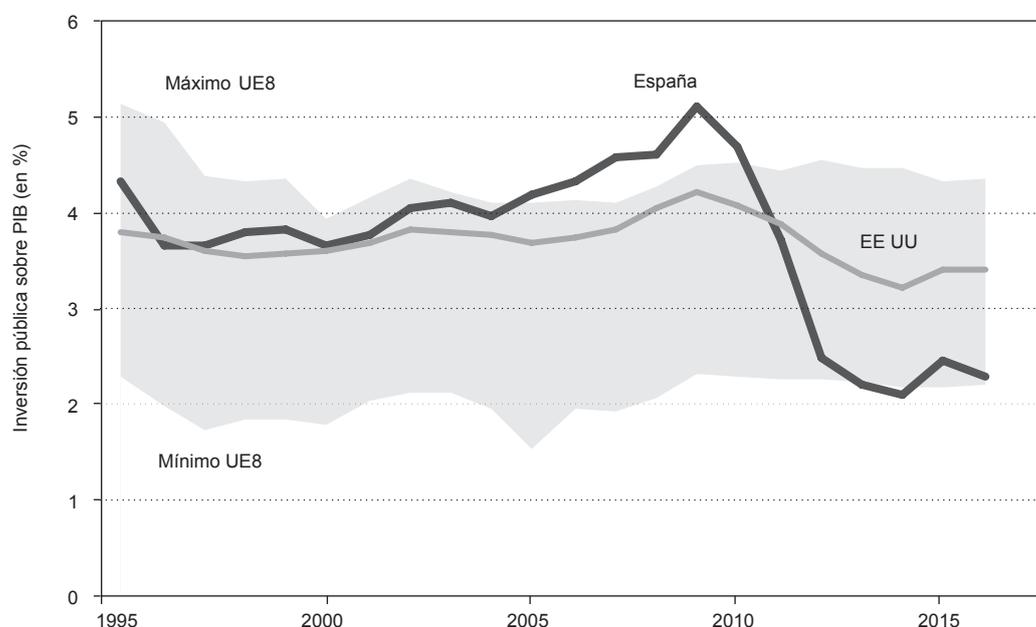
el tamaño del sector público a la hora de evaluar los efectos sobre la actividad económica.

Utilizando la clasificación de Kneller, Bleaney y Gemmell (1999), podemos incluir en el gasto productivo los servicios públicos generales, seguridad y defensa, vivienda, sanidad y educación, mientras que el gasto público no productivo incluiría el resto, fundamentalmente protección social. De acuerdo con esta clasificación, el peso del gasto productivo sobre el gasto público total en España ha disminuido desde el 50,5 por 100 en 1996 hasta el 42,6 por 100 en 2012, situándose cerca del mínimo entre los países de la UE (40 por 100). Esta tendencia decreciente contrasta con la de los países de la UE8, que han mantenido relativamente estable la participación del gasto público productivo alrededor del 47,6 por 100.

Más allá de los patrones generales, la provisión de los bienes públicos debe evaluarse en términos de rigurosos análisis coste-beneficio, tanto de manera *ex ante* como *ex post*. En el caso de las infraestructuras públicas la investigación económica no ha llegado a un consenso claro sobre su contribución al crecimiento económico (De la Fuente y Doménech, 2011; Bom y Ligthart, 2014). Los resultados son muy sensibles a las metodologías utilizadas, los períodos, la muestra de países o las definiciones de las variables. Mientras algunos estudios concluyen que la rentabilidad de las infraestructuras es muy alta y que la inversión pública es un factor determinante del crecimiento, otros llegan a resultados mucho más pesimistas y a la conclusión de que la contribución del capital público al crecimiento es pequeña o incluso inexistente. En el primer grupo destaca el trabajo pionero de Aschauer (1989), que estimaba que una elasticidad del PIB respecto al capital público era muy elevada (0,39) para el caso de Estados Unidos. Este trabajo tuvo una gran influencia, ya que sus conclusiones permitían explicar la intensa desaceleración de la productividad en EE UU en los años setenta, como consecuencia de la reducción de la inversión pública. Sin embargo, trabajos posteriores han concluido que la elasticidad estimada por Aschauer era demasiado alta para ser creíble y que podría ser consecuencia de

GRÁFICO 7

INVERSIÓN PÚBLICA SOBRE PIB EN ESPAÑA, UE8 Y EE UU, 1995-2016



FUENTE: Elaboración propia a partir de AMECO (octubre, 2016).

diferentes problemas como la causalidad del crecimiento a la inversión pública, la necesidad de controlar por diferentes determinantes el crecimiento de la productividad, el método de estimación, etc.

Como se discute en el estudio realizado por De la Fuente y Doménech (2011), un valor razonable de la elasticidad del PIB a las infraestructuras es 0,06, ligeramente mayor que la elasticidad propuesta por Baxter y King (1993). Este valor proporciona una tasa óptima de inversión pública sobre el PIB que es consistente con el promedio observado desde 1980, ligeramente por encima del 3 por 100. A largo plazo, tasas de inversión por debajo de ese valor no son óptimas porque no aprovechan los beneficios potenciales de las infraestructuras, mientras que por encima del mismo empiezan a dominar los efectos distorsionadores de los impuestos necesarios para financiar dicha inversión. En otras palabras,

hay niveles óptimos de provisión a partir de los cuales deja de tener sentido dedicar más recursos públicos a actividades teóricamente productivas. Estos niveles de inversión pública han permitido que el *stock* de capital público per cápita en España esté en línea con el de la UE8 o EE UU (De la Fuente y Doménech, 2011; Andrés y Doménech, 2015), lo que sugiere que el capital público no ha sido particularmente escaso en relación al capital privado y que su nivel esté ligeramente por encima del que correspondería de acuerdo con nuestra renta per cápita. La evidencia comparada del Gráfico 7 indica que la tasa de inversión pública en España ha estado por encima de la UE8 y de EE UU, salvo a partir de 2012 como consecuencia del proceso de consolidación fiscal.

La elasticidad del PIB al capital público en la función de producción agregada es uno de los factores, pero no el único, que determina la respuesta de la actividad

económica a la inversión pública. Además de las decisiones sobre su financiación, que comentaremos más adelante, en la medida que las economías pueden encontrarse en situaciones de partida muy diferentes y que la respuesta de los distintos mecanismos endógenos de ajuste pueden cambiar en el tiempo, una misma elasticidad puede dar lugar a distintos multiplicadores fiscales a corto y largo plazo. Por ejemplo, la evidencia empírica (Andrés y Doménech, 2013) muestra que los multiplicadores a corto plazo son más elevados en las recesiones que en los períodos de expansión económica, cuando el nivel de endeudamiento privado y público, y los niveles de *stress* fiscal son reducidos, cuanto menor es la respuesta de las primas de riesgo o cuando la política monetaria es más acomodaticia. Aunque en promedio el multiplicador a corto plazo de la inversión pública está ligeramente por encima de la unidad (De la Fuente y Doménech, 2011), esta no es más que una referencia del efecto esperado *ex ante* de un aumento de las infraestructuras, que en muchas ocasiones poco tiene que ver con los verdaderos efectos *ex post*.

La Gran Recesión ha dado lugar a un intenso debate sobre la capacidad de que determinadas políticas expansivas de gasto público, particularmente las inversiones en infraestructuras, estimulen la actividad económica de tal manera que pudieran financiarse solas (DeLong y Summers, 2012; Fatás y Summers, 2016). Aunque se trata de una posibilidad interesante, en la práctica los proyectos de inversión no se autofinancian en su totalidad, lo que debe ser tenido en cuenta para determinar su nivel óptimo (en caso contrario, la pregunta sería por qué no llevar esta lógica de más inversión de manera ilimitada). Además suele ocurrir que aquellos países que más necesitarían a corto plazo este tipo de políticas contracíclicas para salir de la recesión son los que menos margen fiscal tienen para ello. Como reconocen Fatás y Summers (2016), algunos países no disponen de esta alternativa de política económica porque los mercados financieros no otorgan margen alguno de endeudamiento adicional para financiar con déficit estas inversiones.

Este sin duda fue el caso de España. La fuerte expansión de gasto público (incluida la inversión pública) en 2008 y 2009 no pudo impedir el intenso desplome del PIB y el aumento del endeudamiento público, con un déficit público que alcanzó el 11,2 por 100 del PIB y el 32 por 100 de los ingresos públicos totales en 2009. Las tensiones en los mercados financieros y el aumento de las primas de riesgo obligaron a iniciar un proceso de consolidación fiscal a partir de mayo de 2010. Un proceso que ha sido lo más lento posible, en función de lo que han permitido los mercados de deuda, incumpliendo incluso en numerosas ocasiones con los objetivos acordados con la Comisión Europea. En lugar de una austeridad activa se ha llevado a cabo un ajuste fiscal reactivo que, junto con otras políticas como las reformas y la ayuda de la política monetaria del Banco Central Europeo, ha permitido una significativa disminución de las primas de riesgo y una desaceleración del nivel de endeudamiento público. El resultado de este lento proceso de consolidación fiscal es que, siete años más tarde, el déficit público es solo ligeramente inferior a la mitad del registrado en 2009 (el 5 por 100 en términos interanuales en el segundo trimestre de 2016) y con un nivel de gasto público per cápita que, aunque ha cambiado significativamente en su composición, es, en euros constantes, superior al registrado en 2007 para el conjunto de las administraciones públicas (Andrés, De la Fuente y Doménech, 2016). Más que de consolidación fiscal puede hablarse de reversión de políticas fiscales expansivas, de manera que la presente situación fiscal no es muy distinta de la existente en 2007.

No debe olvidarse que la evaluación de los efectos macroeconómicos a corto y a largo plazo de las políticas de inversión pública es solo un primer paso del análisis coste-beneficio de los proyectos específicos. Independientemente de los multiplicadores fiscales a nivel agregado, que no son más que promedios de la evidencia histórica y con un grado de incertidumbre elevado, el verdadero efecto depende en última instancia de la idoneidad de los proyectos de inversión.

Por ejemplo, *ex post*, el multiplicador fiscal a largo plazo de bastantes infraestructuras públicas realizadas antes de la crisis ha sido prácticamente nulo o incluso negativo. Algunos de estos proyectos, aunque proporcionaron un impulso transitorio al gasto y al empleo, una vez finalizados no han llegado a utilizarse o lo han hecho con un porcentaje de uso muy por debajo del esperado cuando se proyectaron, por lo que no han servido para mejorar la eficiencia de la economía y no han generado los recursos para hacerlos financieramente sostenibles. De nuevo, la eficiencia resulta ser el elemento central en el diseño y ejecución de las políticas públicas.

Por lo que respecta al capital tecnológico y humano, las comparaciones internacionales de la contribución del sector público a la acumulación de ambos factores resultan incompletas si no se tiene en cuenta la participación del sector privado. En el caso de la inversión en I+D+i, las diferencias en las tasas de inversión de las empresas son sustanciales entre unos países y otros. En 2010 el gasto público en I+D representaba el 71 por 100 del realizado por EE UU en porcentaje del PIB (0,92 por 100) y el 79 por 100 del realizado por la UE8 (0,82 por 100 del PIB), en línea con el diferencial en términos de la renta per cápita con la UE8 o incluso por encima con EE UU. Sin embargo, el porcentaje caía al 39 por 100 cuando se compara la inversión en I+D de las empresas españolas con el que realizan las de EE UU y de la UE8. En otras palabras, con dos décimas más de PIB invertido en I+D se podría equiparar el gasto público de España con EE UU y la UE8, pero todavía faltaría más de un punto del PIB para equiparar el gasto del sector privado.

La principal debilidad de nuestro sistema de I+D está, por lo tanto, en nuestro sistema privado, y se explica fundamentalmente por el menor tamaño medio de las empresas españolas, como se discutía en el apartado anterior. La mayor parte de las inversiones en I+D+i las realizan las grandes empresas. Sin embargo, las mejoras en el capital tecnológico son también muy necesarias por parte de las pequeñas

y medianas, precisamente para que puedan mejorar su posición competitiva y crecer. En este sentido, el sector público es fundamental para facilitar que las empresas de menor tamaño o menos competitivas puedan desarrollar avances tecnológicos a través de institutos especializados en la transferencia de conocimientos, tecnología e innovaciones, mediante la colaboración público-privada. La experiencia alemana del Fraunhofer constituye un excelente ejemplo: las empresas alemanas de cualquier tamaño establecen regularmente proyectos con este organismo y sus institutos para resolver retos tecnológicos de todo tipo, tanto en la mejora de la calidad de sus productos como de los procesos de producción. Para Comin, Trumbull y Yang (2011), Fraunhofer es una de las experiencias más sobresalientes de cómo el sector público puede promover la innovación y la transformación tecnológica de las empresas, y una de las razones de que la inversión de las empresas alemanas en términos del PIB sea igual o superior a la de EE UU. Otras experiencias similares son las del ITRI en Taiwán, ETRI en Corea del Sur, o TNO en Holanda.

La evidencia señala con rotundidad que la importancia del capital humano en la determinación de la productividad y de la renta per cápita es muy superior a la del gasto público en infraestructuras o la inversión en I+D+i, de la que es el *input* más relevante⁴. En las economías avanzadas, la parte más importante de la acumulación del capital humano se realiza dentro del sistema educativo hasta completar la educación universitaria. El resto se lleva a cabo a través de la formación continua por parte de empresas y trabajadores, y mediante los programas formativos que forman parte de las políticas activas del mercado de trabajo que realiza el sector público.

España gastaba en educación en 2012 un 4,3 por 100 de su PIB, con una aportación del sector público

⁴ DE LA FUENTE y DOMÉNECH (2006) y las referencias allí incluidas proporcionan estimaciones del efecto del capital humano sobre la productividad en los países de la OCDE.

que representaba el 88 por 100 de ese gasto frente, por ejemplo, al 73 por 100 de EE UU. Este porcentaje de gasto total en educación suponía alrededor de un punto porcentual menos del PIB que la media de los países de la OCDE, una diferencia ligeramente superior cuando la comparación se realiza con los países de la UE8. Sin embargo, la mayor parte de esta diferencia se explica por el menor porcentaje que representa la población en edad de estudiar sobre la población total, solo por delante de Japón, Italia y Eslovenia. De hecho, en términos del gasto por estudiante (incluido el realizado por el sector privado) respecto al PIB per cápita, España se encuentra justo en la media de la OCDE, un 2 por 100 por encima del promedio de la UE8 y un 6 por 100 por debajo de EE UU. Sin embargo, a pesar de realizar un esfuerzo similar en gasto en educación, los resultados, tanto en años de escolarización como en el porcentaje de la población entre 25 y 34 años con al menos educación secundaria superior, son decepcionantes. Esta es la principal consecuencia de muchos años de fracaso escolar y abandono temprano del sistema educativo, que sigue siendo el más alto de la UE (el 20 por 100 frente al 11 por 100 de media).

Los estudios sobre los determinantes de la calidad educativa (Hanushek, 2003) indican que, salvo los recursos destinados a mejorar la formación del profesorado, antes y durante su carrera profesional, es difícil encontrar evidencia de que un aumento del gasto en educación se traduzca necesariamente en una mejora del rendimiento del sistema educativo. Como muestra Doménech (2016), la comparación entre España y Corea del Sur resulta bastante ilustrativa a este respecto. Con la información de la OCDE (2015), tras corregir por paridad de poder adquisitivo, se observa que Corea gasta un 10 por 100 menos por estudiante que España de media en los tres niveles educativos (de primaria a universitaria), a pesar de lo cual solo un 2 por 100 de la población entre 25 y 34 años no ha alcanzado la educación secundaria superior (frente al 34 por 100 en España) y un 68 por 100 de ese grupo

de edad tiene algún tipo de educación superior (frente al 41 por 100 de España). Un ejemplo más de que la eficiencia en el gasto termina siendo más importante que el volumen de recursos, una vez alcanzados ciertos niveles⁵.

Como resultado del elevado nivel de fracaso escolar, la convergencia en capital humano de la población adulta con los países más desarrollados ha quedado prácticamente reducida a un efecto composición. Aunque, en media, los años de escolarización de la población joven que accede al mercado de trabajo es inferior a la de esos países, sigue siendo superior a la de la población mayor que lo abandona y que tenía una brecha mayor con sus generaciones en otros países. Pero este efecto composición se irá agotando con el tiempo y la distancia en dotación de capital humano con las principales economías desarrolladas se estabilizará en niveles inaceptables, si no se aplican medidas decisivas que lo impidan.

Entre estas medidas destacan mejorar la adquisición de habilidades no cognitivas en la educación preescolar, abordar las necesidades específicas de cada alumno, con un esfuerzo adicional para incorporar al aprendizaje a aquellos alumnos que provienen de entornos más desfavorecidos, primar el esfuerzo y el comportamiento adecuado, dotar de autonomía y flexibilidad interna a los centros educativos y universidades, exigir la rendición de cuentas de sus resultados educativos, diseñar carreras profesionales dignas y solventes para los educadores, desarrollar y mejorar la formación profesional y dual, y evaluar rigurosamente los cambios y reformas en el sistema educativo (FEDEA, 2012). Para que todas estas medidas tengan éxito, como señalan Andrés y Doménech (2015) es prioritario lograr un consenso social y político sobre la importancia de la educación en el progreso social y económico de España,

⁵ Con estas cifras sobre educación no es sorprendente que Corea del Sur, que en 1950 tenía una renta per cápita equivalente a un tercio de la española y sin apenas recursos naturales, haya alcanzado y superado los niveles de renta per cápita de muchos países del sur de Europa, incluida España.

que transmita eficazmente a los jóvenes la enorme importancia que la educación tiene sobre el desarrollo del potencial individual y colectivo.

El gasto en pensiones y sanidad

Las dos partidas de gasto social más importantes son las pensiones y la sanidad, incluyendo el gasto para atender las necesidades de las personas de mayor edad.

Las proyecciones indican que el número de pensiones irá aumentando desde poco más de 9.000.000 actualmente hasta más de 15.000.000 en 2050. Teniendo en cuenta que en un sistema de reparto los ingresos deben ser iguales al gasto en pensiones, resulta sencillo llegar a la siguiente expresión:

$$\frac{\text{Pensión media}}{\text{Salario medio}} = \frac{\text{Cotizantes}}{\text{Pensionistas}} \times \frac{\text{Ingreso de la Seguridad Social}}{\text{Rentas salariales totales}}$$

Para mantener la tasa de beneficio (es decir, la pensión media sobre salario medio) en el nivel actual sin aumentos de la presión fiscal, el número de afiliados a la Seguridad Social debería crecer en las próximas décadas hasta los 27.000.000, lo que es difícil que ocurra. En cualquier caso, la expresión anterior plantea claramente cuáles son las opciones posibles ante este reto. Obviamente, todas las reformas que ayuden a que el número de cotizantes aumente lo máximo posible servirán también para que el ajuste de los dos restantes términos sea menor.

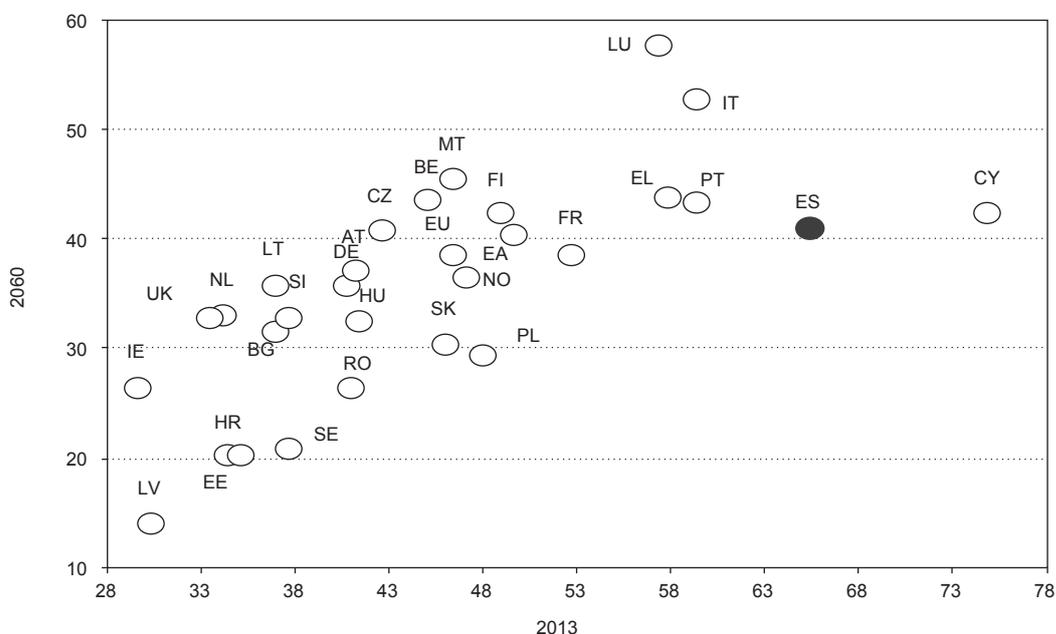
La opción de aumentar la presión fiscal sería muy exigente para los contribuyentes, puesto que obligaría a ir aumentando continuamente los tipos de los impuestos destinados a financiar las pensiones, a medida que su gasto lo hace. El problema es que el aumento de los impuestos tiene efectos distorsionadores sobre el crecimiento y el empleo, y supone transferir cada vez más renta de la población activa a los jubilados, aumentando la carga sobre las generaciones futuras.

La alternativa más razonable es limitar el crecimiento del gasto en pensiones al crecimiento del PIB. Esta restricción no supondría necesariamente que la pensión mínima o la media dejaran de ganar capacidad adquisitiva. Solo implica que la pensión media crezca menos que el salario medio (que aumenta con la productividad), para compensar el mayor crecimiento del número de pensiones respecto al del empleo. Como puede apreciarse en el Gráfico 8, en 2013 la tasa de beneficio de las pensiones en España (65,4 por 100) era la segunda más alta de toda la UE y 23 puntos superior a la media de las ocho economías más avanzadas (42,4 por 100). Si la comparación se hace utilizando la tasa de reemplazo (pensión inicial sobre último salario cotizado), la diferencia es incluso mayor: 81,9 por 100 en España frente a 41,8 por 100 en la UE8. En el eje vertical del Gráfico 8 se muestra que para hacer frente a la disminución de la relación entre cotizantes y pensionistas sería necesario reducir la tasa de beneficio al 40 por 100, todavía ligeramente por encima de la media de la UE, Alemania o Suecia.

El sector público debe realizar todos estos cambios gradualmente y con la máxima transparencia, para que los trabajadores puedan anticiparlos y tomar decisiones con las que compensar los efectos de estas medidas sobre las tasas de beneficio y reemplazo, prolongando su vida laboral, mejorando su formación, aumentando su tasa de actividad e incrementando su ahorro para la jubilación. Para ello nada mejor que implantar cuanto antes un sistema de reparto sobre la base de las cuentas nocionales (o individuales), como en Suecia y otros países europeos, de manera que la pensión inicial (por encima de la pensión mínima) se calcule en función de las contribuciones efectuadas a lo largo de la toda la carrera laboral y que cada contribuyente pueda monitorizar la evolución de la misma.

La financiación del sistema sanitario tiene algunas similitudes con el del sistema de pensiones, aunque con algunas complejidades adicionales. La evidencia para los países de la OCDE muestra que el gasto per cápita en sanidad para las personas mayores de 65

GRÁFICO 8
PRESIÓN MEDIA SOBRE SALARIO MEDIO EN LA UE, 2013 Y 2060



FUENTE: Elaboración propia a partir de la Comisión Europea (2015).

años es, en media, unas tres veces superior al gasto por debajo de esa edad. Sin embargo, el aumento del gasto en sanidad en estos países en las últimas décadas por encima de lo que puede explicar el envejecimiento demográfico indica que éste no es su único determinante. La extensión del sistema público de salud a enfermedades o colectivos no cubiertos, así como el desarrollo de nuevos tratamientos más avanzados y mejoras tecnológicas (cuya incidencia sobre el coste es difícilmente predecible) influyen también sobre el esfuerzo público en sanidad.

En las próximas décadas, tanto el envejecimiento de la población como el crecimiento económico, darán lugar en España a un mayor gasto en sanidad en relación al PIB que el actual. En la medida que la sociedad quiera seguir manteniendo la participación pública sobre el gasto en sanidad total (que en 2012 se situaba en el

72 por 100), el reto para las administraciones públicas será formidable. Con las previsiones actuales, el envejecimiento supondrá un aumento adicional del gasto público en sanidad de al menos un punto y medio del PIB. Si a esto se suma el efecto derivado por el aumento de la renta per cápita, el gasto en sanidad sobrepasará el 10 por 100 del PIB en las próximas décadas, de manera que el gasto público en sanidad aumentará desde el 5,9 por 100 del PIB en 2013 hasta casi el 8 por 100 en 2060. A este aumento de dos puntos del PIB en sanidad hay que añadir el aumento previsto de al menos otro punto y medio en gasto público en dependencia y cuidados de los mayores (Comisión Europea, 2015).

El reto del sistema sanitario público no consiste en un cambio radical de un modelo que hoy funciona razonablemente bien en comparación con el de otros países de nuestro entorno, y cuyo coste se ajusta

también a estos estándares internacionales. El objetivo debe ser mejorar la eficiencia en la gestión y provisión de servicios, con la corresponsabilidad de profesionales y usuarios con ciertas fórmulas de copago, diseñadas no solo con el fin de aportar recursos necesarios a la sanidad, sino también de incentivar un uso más racional de los recursos disponibles.

En definitiva, el sector público necesita seguir realizando cambios en el sistema de pensiones y de sanidad para afrontar el envejecimiento y asegurar un reparto equitativo entre generaciones de los costes asociados al mismo. Esto no es algo nuevo sino que este proceso ya está en marcha en países como Suecia, que han sido pioneros en mejorar la eficiencia con la que funcionan sus sistemas de pensiones y de sanidad, sin que el envejecimiento ponga en peligro su sostenibilidad⁶. Ir en la dirección contraria solo hará más pesada la carga sobre las generaciones futuras, aumentará la incertidumbre sobre la sostenibilidad del sector público y generará una enorme frustración, conforme la brecha en términos de prosperidad y bienestar con los países europeos más avanzados no solo no se cierra sino que aumenta.

La financiación del gasto público

Teniendo en cuenta las presiones que este aumento del gasto ejercerá sobre las finanzas públicas, es urgente abordar de una forma inteligente e integral la sostenibilidad financiera del Estado. El peso que la deuda pública ha alcanzado en España (ligeramente por encima del 100 por 100 del PIB) es ya muy elevado, y podría dar lugar a serios problemas de sostenibilidad si en los próximos años los tipos de interés aumentan por encima de los mínimos históricos que se observan en la actualidad. Aunque el nivel de deuda pública sobre PIB a partir del cual empiezan a sentirse

con claridad sus efectos negativos sobre la actividad económica es diferente para cada país, la comparación internacional indica que ese nivel para España es inferior que en otros países. Los estudios sobre el denominado «límite fiscal» (Leeper, 2015) indican que ese nivel de endeudamiento es más elevado cuanto mayor es la calidad y eficiencia de las administraciones involucradas en la elaboración y seguimiento del presupuesto, menor es la varianza de las perturbaciones que afectan a la economía y la volatilidad de su ciclo económico, y mayor es la capacidad de los agentes económicos y de los mercados para responder a esas perturbaciones y amortiguar el ciclo. Como hemos visto en el segundo apartado, los indicadores de eficiencia de las administraciones públicas españolas están por debajo de otros países, al tiempo que las fluctuaciones del empleo son mucho más intensas. Todo esto se traduce en una mayor volatilidad de los ingresos y gastos públicos, como se ha visto durante la Gran Recesión, por lo que es lógico que el límite fiscal que los mercados asignan a la economía española sea muy inferior al de otros países. Por ejemplo, con un nivel de deuda sobre PIB muy superior al de España, Japón disfruta de una prima de riesgo inferior.

La reducción del nivel de deuda pública sobre PIB es un proceso lento que va a llevar décadas si, como es aconsejable, se hace gradualmente. Además, la presión del envejecimiento de la población sobre algunas partidas del gasto público, como las pensiones o la sanidad, va a ser un viento de cara que dificulte aún más el proceso de consolidación. La estrategia más adecuada, y que denominamos *consolidación fiscal inteligente*, consiste en mantener los niveles de gasto público per cápita en términos reales relativamente estables o con un pequeño crecimiento (inferior al del PIB per cápita durante el tiempo que sea necesario) y apostar por reformas estructurales que permitan reducir la tasa de desempleo estructural y con ello aumentar el nivel de ingresos públicos y eliminar por completo el déficit estructural del sistema. De acuerdo con

⁶ MICKLETHWAIT y WOOLDRIDGE (2014) analizan la modernización del Estado de bienestar en Suecia, como ejemplo de un modelo a seguir por los países europeos.

las estimaciones de Andrés, De la Fuente y Doménech (2016), una disminución de la tasa de desempleo estructural de nueve puntos porcentuales permitiría mejorar el saldo presupuestario estructural en seis puntos del PIB, una reducción suficiente como para eliminar el déficit estructural (ligeramente superior al 2 por 100 en la actualidad) y disponer de casi cuatro puntos del PIB para hacer frente a futuras políticas de gasto. El saldo presupuestario estructural nulo permitiría ir reduciendo tendencialmente el nivel de deuda pública sobre PIB y tener un margen de maniobra para que los estabilizadores automáticos amortigüen futuras recesiones económicas.

Además de asegurar el equilibrio presupuestario y de contribuir a mejorar la distribución de la renta y la riqueza, el sistema impositivo debe tener en cuenta los efectos sobre asignación de recursos y las decisiones de hogares y empresas. Los impuestos provocan distorsiones que afectan particularmente a la oferta de trabajo en su margen extensivo (empleo) e intensivo (horas), al consumo, al ahorro y a la inversión. Aunque algunas de estas distorsiones tratan de corregir externalidades positivas (mediante subvenciones) y negativas (mediante impuestos o tasas), en general los impuestos generan efectos colaterales indeseados que deben ser tenidos en cuenta a la hora de buscar una estructura fiscal que atienda simultáneamente a objetivos redistributivos y de crecimiento económico y creación de empleo.

Como se ha discutido en el segundo apartado, el nivel de presión fiscal en España es menor que en otros países europeos, pero se explica en parte por el hecho de que el nivel de eficiencia de las administraciones públicas también es inferior a países de un desarrollo similar o superior al nuestro. Por lo tanto, los aumentos de la presión fiscal solo deben producirse si previamente se ha mejorado la eficiencia del sector público, un proceso que no es inmediato. Pero además de variaciones en la presión fiscal, hay otros ámbitos en los que se puede actuar y en los que España tiene un amplio margen de mejora, como es el caso de

la estructura y composición de los impuestos. En este sentido, la comparación internacional muestra dos características de nuestro sistema impositivo en las que nos alejamos significativamente de las prácticas de países más avanzados que el nuestro (Andrés y Doménech, 2015). Por una parte, una menor imposición sobre el consumo en España, y por otra el elevado porcentaje que representan las cotizaciones sociales en el tipo implícito sobre las rentas del trabajo. Estas diferencias justifican que la principal reforma fiscal que debería llevarse a cabo sea una devaluación fiscal, es decir, una disminución de las cotizaciones sociales, compensada con un aumento de la imposición sobre el consumo (Boscá *et al.*, 2013). Este cambio en la estructura fiscal permitiría aumentar empleo, ahorro, PIB y exportaciones, y reducir la desigualdad de la renta, a través de la disminución de la tasa de desempleo.

Frente a la hipótesis, basada en un análisis parcial y estático, de que un aumento de la imposición sobre el consumo sobre cotizaciones sociales aumentaría la desigualdad, la evidencia que muestran Andrés y Doménech (2015) permite concluir que éste no es el caso: los países con mayores niveles de imposición indirecta sobre cotizaciones sociales son también los que presentan una menor desigualdad de la renta. Una perspectiva dinámica que tiene en cuenta el conjunto de interacciones entre los instrumentos impositivos y todas las variables macroeconómicas nos enseña que una estructura impositiva más eficiente permite impulsar la actividad y el empleo, y asegura la suficiencia recaudatoria. La reducción del desempleo y una mayor capacidad fiscal para favorecer la redistribución de la renta *ex ante*, potenciando la igualdad de oportunidades en el sistema educativo, y *ex post*, mediante las políticas públicas apropiadas, acaban favoreciendo una distribución más equitativa de la renta, como muestran los países de la UE8.

Adicionalmente, el Informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Tributario Español en 2014 contenía otras propuestas acertadas para avanzar hacia una fiscalidad más eficiente que

potenciara el crecimiento, sin perjuicio del objetivo redistributivo. Al mismo tiempo que una devaluación fiscal puede aumentar el nivel de empleo, la fiscalidad debe incentivar el ahorro, y con ello la inversión y acumulación de todo tipo de capital productivo (físico, tecnológico y humano), sin aumentar el endeudamiento exterior.

Todas las mejoras en transparencia, neutralidad, sencillez, eficiencia y equidad del sistema fiscal deben acompañarse de una lucha continua y eficaz contra el fraude fiscal. Este debe combatirse mediante incentivos para no eludir impuestos, mecanismos adecuados de control e inspección, uso intensivo de nuevas tecnologías de la información, y una evaluación y rediseño continuo de los mismos para aumentar su eficacia.

5. Conclusiones

En este artículo se ha analizado la contribución del sector público a un crecimiento socialmente inclusivo, con especial atención a la situación actual de la economía española. Para ello hemos considerado la relevancia de la dimensión y la eficiencia de la acción pública, la importancia de la intervención indirecta mediante regulaciones que afectan al funcionamiento de los mercados en los que interviene el sector privado, y la intervención directa a través de la provisión de bienes y servicios públicos, y su financiación.

La comparación internacional de la eficiencia del sector público, de la calidad de sus regulaciones y del sistema judicial, del Estado de derecho y del control de la corrupción con los países más avanzados de la UE y con EE UU no solo muestra que estos indicadores son más bajos en España, sino que han experimentado una importante caída desde el año 2003, consistente con el deterioro del marco institucional. La distancia de España a los países mejor situados en estos indicadores tiene además unos efectos económicos relevantes sobre la renta per cápita y sobre el tamaño del sector público, en la medida que observamos que la presión fiscal está correlacionada con el nivel de eficiencia de las administraciones públicas.

Además de sobre el nivel de renta per cápita, la intervención del sector público influye sobre la desigualdad. En este sentido, la evidencia para las economías desarrolladas muestra que España se encuentra lejos de la frontera para las mejores combinaciones de nivel de renta y su distribución y que, por lo tanto, tenemos un amplio margen para mejorar simultáneamente en estos dos frentes sin que exista dilema entre ellos. En la medida que la causa principal de la elevada desigualdad de España tiene más que ver con la distribución de las rentas de mercado antes de impuestos y transferencias (con los que España consigue una redistribución *ex post* similar a los países nórdicos), las políticas públicas deben estar especialmente orientadas a mejorar la igualdad de oportunidades, a reducir el fracaso escolar y el abandono temprano del sistema educativo, a elevar las tasas de empleo, reducir la temporalidad y aumentar la productividad.

Para ello la actuación del sector público mediante regulaciones en el mercado de trabajo y en los mercados de productos resulta crucial para crear más y mejor empleo, empresas con mayor tamaño medio, más productivas, internacionalizadas y más intensivas en el uso del capital productivo, tecnológico y humano. En todos estos ámbitos, la eficiencia es el elemento central del diseño y aplicación de las regulaciones que deben contribuir a mejorar el funcionamiento del sector privado en todos los mercados.

Además del diseño de un marco normativo que incentive la asignación adecuada de recursos y esfuerzos por parte del sector privado, el sector público interviene directamente mediante la provisión de bienes y servicios públicos. Por lo que respecta al gasto público productivo, la comparación internacional indica que la principal limitación no es tanto el volumen de recursos públicos destinados a la acumulación de infraestructuras, I+D o capital humano, sino la eficiencia en su uso, particularmente en el caso del sistema educativo. En cuanto al gasto social, el sector público necesita seguir realizando cambios en el sistema de pensiones y de sanidad para afrontar el envejecimiento y asegurar un reparto equitativo entre

generaciones de los costes asociados al mismo. Para hacer frente a ambos tipos de gastos, el sector público debe impulsar reformas que aumenten el empleo y la productividad, y con ellos los recursos públicos, al mismo tiempo que mejora la estructura fiscal con una combinación más eficiente de impuestos.

La experiencia internacional muestra que algunos países han sabido abordar ya con éxito estos retos y han sido pioneros en mejorar la eficiencia con la que el sector público contribuye a la prosperidad y bienestar de sus sociedades en economías de libre mercado, con incentivos, regulaciones e intervenciones apropiadas. El reto de las administraciones públicas españolas en las próximas décadas es mejorar su eficiencia, adaptar el Estado del bienestar a los cambios demográficos, económicos y sociales, aprovechar la transformación tecnológica y digital para proporcionar mejores servicios, y converger a la frontera internacional de las mejores prácticas en el funcionamiento del sector público, generando un círculo virtuoso con externalidades e interacciones positivas entre todos los ámbitos de su actuación.

Referencias bibliográficas

- [1] ACEMOGLU, D. y ROBINSON, J. A. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Editorial Deusto.
- [2] ANDERSEN, T. M. y MAIBOM, J. (2016). *The Big Trade-off Between Efficiency and Equity - Is it There?*. CEPR DP11189. Disponible en: <https://goo.gl/8LS7Yo>
- [3] ANDRÉS, J.; ARCE, O. y THOMAS, C. (2016). «When Fiscal Consolidations Meets Private Deleveraging». *Documento de Trabajo 1622*. Banco de España. Disponible en: <https://goo.gl/sxSzQv>
- [4] ANDRÉS, J.; DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2016). «Notas para una política fiscal en la salida de la crisis». *DT 16/02*. BBVA Research. Disponible en: <https://goo.gl/UZ89Za>
- [5] ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2013). «Fiscal Adjustment and Economic Growth in Europe». *Economic Watch*, BBVA Research. Disponible en: <http://goo.gl/CnU8U3>
- [6] ANDRÉS, J. y DOMÉNECH, R. (2015). *En busca de la prosperidad*. Ediciones Deusto. Disponible en: www.enbuscadelaprosperidad.com
- [7] ASCHAUER, D. (1989). «Is Public Expenditure Productive?». *Journal of Monetary Economics*, vol. 23, pp. 177-200. Disponible en: <https://goo.gl/Rf6UEh>
- [8] BANCO MUNDIAL (2015). *Worldwide Governance Indicators*. Disponible en: <http://goo.gl/Wbgj6k>
- [9] BBVA RESEARCH (2016). «Hacia un mercado de trabajo más eficiente y equitativo». *Observatorio Económico España*. Disponible en: <https://goo.gl/xbYmdQ>
- [10] BAXTER, M. y KING, R. G. (1993). «Fiscal Policy in General Equilibrium». *The American Economic Review*, pp. 315-334. Disponible en: <https://goo.gl/oPJYSA>
- [11] BERGH, A. y HENREKSON, M. (2011). «Government Size and Growth: A Survey and Interpretation of the Evidence». *Journal of Economic Surveys*, vol. 25, nº 5, pp. 872-897. Disponible en: <https://goo.gl/NAtnkS>
- [12] BOM, P. R. y LIGTHART, J. E. (2014). «What Have we Learned from Three Decades of Research on the Productivity of Public Capital?». *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, nº 5, pp. 889-916. Disponible en: <https://goo.gl/Z4rVZP>
- [13] BOSCA, J. E.; DOMÉNECH, R. y FERRI, J. (2013). «Fiscal Devaluations in EMU». *Hacienda Pública Española, Review of Public Economics*, vol. 206, nº 3, pp. 27-56. Disponible en: <http://goo.gl/KCjtFI>
- [14] CASTELLÓ, A. y DOMÉNECH, R. (2014). «Human Capital and Income Inequality: Some Facts and Some Puzzles». *WP 12/28*, BBVA Research. Disponible en: <http://goo.gl/rbKuQd>
- [15] COMIN, D.; TRUMBULL, J. G. y YANG, K. (2011). «Fraunhofer: Innovation in Germany». *Harvard Business School Note*, 9-711-022.
- [16] COMISIÓN EUROPEA (2015). *The 2015 Ageing Report*. Disponible en: <https://goo.gl/vyl6R8>
- [17] DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2006). «Human Capital in Growth Regressions: How Much Difference Does Data Quality Make?». *Journal of the European Economic Association*, vol. 4, nº 1, pp. 1-36. Disponible en: <http://goo.gl/SK696y>
- [18] DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2011). «The Effects of Public Investment», en BOSCA, J. E.; DOMÉNECH, R.; FERRI, J. y VARELA, J., *The Spanish Economy: A General Equilibrium Perspective*. Palgrave MacMillan. Disponible en: <https://goo.gl/iCqDzY>
- [19] DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2015a). «Educational Attainment in the OECD, 1960-2010». *Economics of Education Review*, vol. 48. Disponible en: <http://goo.gl/53mrHB>
- [20] DE LA FUENTE, A. y DOMÉNECH, R. (2015b). «El nivel educativo de la población en España y sus regiones: 1960-2011». *Investigaciones Regionales / Journal of Regional Research*, nº 34, 73-94. Disponible en: <https://goo.gl/KutNfo>

- [21] DELONG, B. y SUMMERS, L. (2012). «Fiscal Policy in a Depressed Economy». *Brookings Papers on Economic Activity*, primavera, pp. 233–274. Disponible en: <https://goo.gl/0x74y3>
- [22] DOMÉNECH, R. (2016). «Invertir mejor en educación», en *Indicadores Comentados sobre el Estado del Sistema Educativo Español, 2016*. Fundación Ramón Areces y Fundación Europea Sociedad y Educación. Disponible en: <https://goo.gl/nwD53O>
- [23] FREEMAN, R. B. (2011). «Globalization and Inequality». *The Oxford Handbook of Economic Inequality*, en NOLAN, B.; SALVEDRA, W. Y SMEEDING, T. (eds.). Oxford, Oxford University Press. Disponible en: <https://goo.gl/27e083>
- [24] GEMMELL, N.; KNELLER, R. y SANZ, I. (2016). «Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-Run GDP Levels?», *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*. Disponible en: <https://goo.gl/QWMUFp>
- [25] GOERLICH, F. (2016). *Distribución de la renta, crisis económica y políticas redistributivas*. FBBVA e IVIE. Disponible en: <http://goo.gl/u7L4DO>
- [26] HALTER, D.; OECHSLIN, M. y ZWEIMÜLLER, J. (2014). «Inequality and Growth: The Neglected Time Dimension». *Journal of Economic Growth*, vol. 19, nº 1, pp. 81-104. Disponible en: <http://goo.gl/6QWj3Q>
- [27] HANUSHEK, E. A. (2003). «The Failure of Input-based Schooling Policies». *The Economic Journal*, vol. 113, nº 485, pp. F64-F98. Disponible en: <http://goo.gl/x2TPUR>
- [28] HAUSMANN, R.; HIDALGO, C. A.; BUSTOS, S.; COSCIA, M.; CHUNG, S.; JIMÉNEZ, J.; SIMOES, A. y YILDIRIM, M. A. (2014). *The Atlas of Economic Complexity: Mapping Paths to Prosperity*. Cambridge, MA. Disponible en: <http://goo.gl/XU3E2Z>
- [29] HELLIWELL, J. F.; HUANG, H.; GROVER, S. y WANG, S. (2014). «Empirical Linkages between Good Government and National Well-being». NBER WP, nº 20686. Disponible en: <http://goo.gl/5WZRuF>
- [30] JONES, C. y KLENOW, P. (2016). «Beyond GDP? Welfare across Countries and Time». *American Economic Review*, vol. 106, nº 9, pp. 2.426-2.457. Disponible en: <https://goo.gl/9qDCdB>
- [31] KAUFMANN, D.; KRAAY, A. y MASTRUZZI, M. (2010). «The Worldwide Governance Indicators: A Summary of Methodology, Data and Analytical Issues». *World Bank Policy Research Working Paper*, nº 5.430. Disponible en: <http://goo.gl/J2LtzO>
- [32] KNELLER, R.; BLEANEY, M. F. y GEMMELL, N. (1999). «Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries». *Journal of Public Economics*, vol. 74, nº 2, pp. 171-190. Disponible en: <https://goo.gl/NlcRve>
- [33] LEEPER, E. M. (2015). «Fiscal Analysis is Darned Hard». NBER Working Papers, nº 21822, National Bureau of Economic Research, Inc.
- [34] MICKLETHWAIT, J. y WOOLDRIDGE, A. (2014). *The Fourth Revolution: The Global Race to Reinvent the State*. Penguin Press. Disponible en: <https://goo.gl/YAcBDJ>
- [35] MILANOVIC, B. (2016). *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*. Harvard University Press. Disponible en: <http://goo.gl/bKuOs4>
- [36] MURTI F.; LE THI, C. y NOZAL, A. L. (2015). «How does the Concentration of Household Wealth Compare Across Countries?». en OECD, *In it Together: Why Less Inequality Benefits All*, OECD Publishing, París. Disponible en: <https://goo.gl/MTQPny> <https://goo.gl/7wCeSw>
- [37] NORTH, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge University Press. Disponible en: <http://goo.gl/Km6gkL>
- [38] ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE) (2015). *Education at a Glance*. <https://goo.gl/dO7ody>
- [39] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2014). *Global Wage Report 2014/15. Wages and income inequality*. OIT. Disponible en: <http://goo.gl/BhCvHB>
- [40] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2016). «Tasa de desocupación según sexo y edad». OIT. Disponible en: <https://goo.gl/ICU2P7>
- [41] SEBASTIÁN, C. (2016). *España Estancada*. Galaxia Gutenberg.