Documento de Trabajo

Democracia y Economía: ideas para una agenda reformista

ALFONSO NOVALES

Documento de Trabajo 2026/12
Noviembre 2026

fedea

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

Democracia y Economía: ideas para una agenda reformista

Alfonso Novales
Real Academia de Ciencias Morales y Políticas
Instituto complutense de Análisis Económico (ICAE)

9 de Noviembre de 2026

Resumen:

Las interacciones entre los participantes en un mercado distan de darse en condiciones perfectas; como consecuencia, la asignación descentralizada de recursos que resulta es, frecuentemente, ineficiente, dando lugar a lo que conocemos como fallos de mercado. Ante este escenario, la intervención pública no debe entenderse como una intromisión, sino como un contrapeso necesario. Mediante la regulación normativa, el despliegue de planes estratégicos y la gestión de instituciones técnicas e independientes —es decir, a salvo de los vaivenes de la política partidista—, el Estado y el mercado operan no como fuerzas antagónicas, sino como realidades estrictamente complementarias.

Sin embargo, el sector público no es inmune a sus propias desviaciones. El Estado también falla, ya sea por dinámicas de captura regulatoria, por deficiencias estructurales en el diseño de sus políticas o por una peligrosa permeabilidad de las instituciones ante el poder político. Para el caso español, este trabajo propone un conjunto de veinte reformas orientadas, precisamente, a blindar la acción pública, mitigar el riesgo de fracaso regulatorio e institucional, y proporcionar las condiciones que favorezcan un progreso económico sostenible en el tiempo.

Para alcanzar estas mejoras, el camino propuesto es dual: En ciertos sectores bastaría con la exigencia rigurosa de cumplimiento del marco legal vigente; en otros, se hace imperativo actualizar y mejorar la normativa actual o introducir nueva normativa.

La arquitectura de estas reformas se despliega sobre tres ejes cardinales: Las normas, las políticas y las propias instituciones públicas. En este último caso, el trabajo considera de manera diferenciada variables críticas como la confianza ciudadana, la credibilidad de los gobernantes, la integridad administrativa y la observancia del Estado de derecho, prestando especial atención a pilares como el respeto institucional, la separación de poderes, la igualdad legal y la lealtad federal entre las distintas administraciones.

En última instancia, la eficiencia económica es indisociable de la salud democrática de una nación. Lejos de representar un esfuerzo estéril, la solidez institucional y la calidad de las políticas públicas constituyen la infraestructura moral y social indispensable sobre la que germinan la confianza colectiva y una prosperidad verdaderamente sostenible.

Relación de 20 reformas propuestas en: Normas, Políticas públicas e Instituciones

12 de las propuestas consisten en el cumplimiento de normativa ya existente. Las 8 restantes requerirían nueva normativa.

Normas

1. Cumplimiento de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo (MAIN)
2. Cumplimiento: La Oficina de Calidad Normativa debe desempeñar el papel asignado (
3. Cumplimiento: Rigor en los procedimientos de Consulta pública (Gobierno abierto)
4. Cumplimiento: Reducir el uso de RDs a los casos de "urgente necesidad". Cumplir plenamente con la función legislativa asignada al Parlamento
5. Reforma: Coordinación normativa entre AAPP. Potenciar el Mercado interno único

Políticas públicas

6. Cumplimiento: Ley de Presupuestos (CE art. 134)
7. Cumplimiento: Ley de Institucionalización de la evaluación de políticas públicas (27/2022)
8. Reforma: Mejorar la calidad del diseño de políticas: objetivo, restricciones, financiación
9. Reforma: Potenciar e institucionalizar las consultas con expertos
10. Reforma: Establecer un sistema riguroso de rendición de cuentas de los gestores públicos
11. Reforma: Consolidación fiscal, revisión del gasto

Recomendación: Liderazgo en politicas públicas

Instituciones

- *Confianza en el aparato del Estado, credibilidad en la labor de gobierno*

12. Cumplimiento con la normativa existente por parte de la administración
13. Cumplimiento del gobierno con sus anuncios de actuaciones, planes, estrategias

- *Integridad en la gestión pública*

14. Cumplimiento: ley de Transparencia (19/2013), Consejo de Transparencia y Buen Gobierno
15. Cumplimiento: Agenda anticorrupción

- *Aspectos asociados al estado de derecho*

16. Reforma: Independencia institucional. Terminar con las puertas giratorias. Directivos públicos profesionales.
17. Cumplimiento: Separación de poderes. Tratamiento igual por la Justicia
18. Cumplimiento: Lealtad institucional. Colaboración entre los distintos niveles de AAPP.
19. Reforma: anti-Polarización.

- *Competitividad*

20. Reforma: Liderazgo en política científica. Prestigiar la iniciativa empresarial e innovadora

I. Introducción: la naturaleza de las relaciones económicas

Es habitual que los grandes problemas económicos se caractericen en términos agregados. Así, cuando nos preocupa nuestra reducida productividad, examinamos la evolución del valor añadido generado por la actividad económica en los distintos sectores productivos, la evolución del empleo en los mismos, y el comportamiento de la inversión y la innovación, tanto pública como privada. Y, lógicamente, sus soluciones se buscan mediante instrumentos de política asimismo de carácter agregado: actuando sobre tipos de interés, modificando determinados tributos, concediendo créditos y subvenciones, etc..

Pero los resultados macroeconómicos de carácter agregado, los que se manifiestan en las cifras de indicadores de empleo, de PIB, o de inflación, no son sino el resultado de continuas interacciones entre millones de agentes económicos de diversa naturaleza. La atención a tales interacciones, y el análisis del modo en que el contexto en que se producen condiciona sus resultados, nos ha enseñado muchas cosas, todas de la mayor importancia: por ejemplo, que lo relevante no son tanto las decisiones de política económica, sino la interpretación que de ellas hagan los distintos agentes; así, el descenso en el precio de un bien no estimulará su demanda, si se percibe que vendrá seguido de sucesivas bajadas de precios; una subida de tipos de interés no tendrá el mismo impacto si se percibe como transitoria que si se ve como permanente; o si se anticipa como preludio de sucesivas elevaciones de tipos.

Este punto de vista es importante porque las interacciones entre agentes económicos se desarrollan en contextos de Incertidumbre, ya sea acerca de la calidad de un bien cuya venta negocian, del esfuerzo que pondrá un potencial trabajador si se le contrata y también acerca de posibles acontecimientos futuros.

La incertidumbre no es buena para la actividad económica: reduce la inversión, porque dificulta estimar con precisión la rentabilidad potencial de un proyecto; también reduce el consumo de bienes duraderos y la compra de viviendas porque comprometer capital frente a la renta futura se hace más arriesgado, y porque una mayor incertidumbre encarece el crédito, porque las entidades financieras perciben un mayor riesgo acerca de los solicitantes. En particular, si pensamos en buscar soluciones a nuestro persistente déficit de productividad, hemos de pensar que el tipo de decisiones que podrían resultar convenientes, como la actividad innovadora, el emprendimiento y desarrollo de nuevos productos, o la colaboración público-privada, todas ellas se van a ver condicionadas por la percepción de incertidumbre.

Además, con gran generalidad, la información de que disponen quienes interaccionan es desigual: el trabajador sabe más acerca de su experiencia y su capacidad de esfuerzo que quien considera contratarle; el vendedor de un coche de segunda mano conoce mucho mejor su calidad que el potencial comprador, etc.. En estas condiciones, la teoría económica nos enseña que las asignaciones de recursos que se materializan son ineficientes, derivando generalmente en una insuficiente inversión, o una reducción en el número de transacciones, con la peculiaridad de que los bienes de mejor calidad son generalmente los que se retiran del mercado.

II. Fallos de mercado y fallos de Estado

Estas situaciones constituyen fallos de mercado, pero no son los únicos. El mercado tampoco funciona eficazmente cuando las decisiones de los agentes generan efectos -que

denominamos externalidades- sobre el bienestar de otros agentes, o sobre su capacidad de producir bienes; cuando existen bienes públicos que hay que financiar, como la seguridad, los parques o las infraestructuras públicas; o cuando algún agente económico tiene poder de mercado, es decir, capacidad de influir significativamente sobre los precios de los bienes.[i]

Incluso quienes son partidarios de un Estado poco intervencionista pueden aceptar la intervención pública en algunas de estas situaciones porque el análisis económico muestra cómo pueden diseñarse actuaciones que permiten al mercado alcanzar una asignación de recursos más eficiente. En todo caso, hay que tener en cuenta que la eficiencia económica no implica, en modo alguno, la equidad, lo que, por otra parte, da lugar a un argumento adicional para una posible intervención pública.

Lo importante es que, lejos de concebir que el Estado y el mercado son realidades contradictorias, que deben competir, deben más bien verse como complementarias: el Estado no puede asegurar a sus ciudadanos una vida satisfactoria sin el mercado, y el mercado necesita del Estado para proteger la libre empresa, garantizar el cumplimiento de contratos a través del sistema judicial, así como para corregir los fallos de mercado (J. Tirole, La economía del bien común, 2017, ed. Taurus, Barcelona)**.**

El Estado interviene de varias maneras: a) mediante regulaciones de mercado (reglas, normas y leyes); b) poniendo en marcha políticas, planes y programas de actuación en la ámbito fiscal, de la competencia, laboral, entre otros; c) gestionando, y quizá ofreciendo servicios, como el sistema público de salud, el seguro de desempleo, ayudas a la dependencia, el sistema público de pensiones, o prestaciones públicas sanitarias y educativas, que reducen la inquietud que los ciudadanos sienten por la incertidumbre acerca de su futuro laboral, su salud, y la de su familia;[ii] d) creando agencias públicas, como la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, la Comisión Nacional del ercado de Valores, o la Agencia Española de Medicamentos y Productos Sanitarios, que garanticen que ciertos servicios esenciales y regulaciones clave se gestionen de forma neutral, técnica y alejada de los intereses políticos o partidistas del gobierno de turno, e) protegiendo los principios básicos del estado de derecho: libertad individual, seguridad personal, seguridad jurídica, separación de poderes, independencia de la justicia, igualdad ante la ley, protección de la propiedad, lealtad institucional.[iii] Cuando el Estado interviene, fija las reglas de juego, y hace responsables a los agentes económicos de las consecuencias de sus decisiones sobre otros, siendo él responsable de la cohesión social (J.Tirole, op. citada).

Pero, al igual que los mercados, el Estado también puede funcionar defectuosamente. Un posible fallo del Estado es la captura regulatoria**,** que se produce cuando grupos cercanos al poder político influyen, condicionando una regulación en su propio interés. Para evitarlo, el proceso de elaboración de textos normativos debe ser totalmente transparente, en cuanto a quién elabora una ley, cuál es su objetivo concreto, qué sugerencias y valoraciones se han recibido sobre los borradores previos, y qué información se ha utilizado en su preparación. La transparencia es, además, el mejor seguro contra la corrupción.

La gestión de los recursos públicos debe estar caracterizada por una total integridad y hace un daño terrible a la confianza social cuando se revela algún tipo de corrupción, que es otro posible fallo del Estado. Precisamente, las agencias públicas de evaluación se crean para que los ciudadanos actuales y futuros tengan la confianza de que los recursos que aportan al

Estado se utilizan correcta y eficazmente. Una confianza que se ve acrecentada cuando las políticas se diseñan y se evalúan contando con expertos y apoyándose en el sistema de ciencia y tecnología. Ahora bien, las necesidades sociales son siempre superiores a las capacidades presupuestarias y gestoras de un gobierno, por lo que toda política pública tiene un claro coste de oportunidad, ya que "hacer algo impide hacer otras cosas", por lo que el Estado también falla cuando no se lleva a cabo una selección acertada de actuaciones.

Por otra parte, toda política, ayuda o subvención tiene un impacto redistributivo, aunque su objetivo no lo sugiera, porque el modo en que se financie conlleva siempre un trasvase de renta entre colectivos.[iv] Un ejemplo evidente es la financiación del sistema público de pensiones y, particularmente, la inmunización de las pensiones respecto de la inflación. Si se ignora este hecho, una intervención pública puede ser fallida por tener efectos imprevistos e incluso contradictorios con otras actuaciones. En aras a la transparencia, conviene que se difundan tales consideraciones que, nuevamente, el concurso de expertos pude ayudar a comprender bien.

El Estado falla también si los gobiernos actúan de acuerdo a sus intereses electorales a corto plazo, o si responden a la influencia de grupos de presión. Por ejemplo, un gestor público puede estar tentado de mantener precios de servicios públicos artificialmente bajos, prescindiendo de inversiones de mantenimiento de infraestructuras.[v] Para evitarlo, si bien la elección de actuaciones y el diseño de objetivos son aspectos de la política, su desarrollo, puesta en práctica y gestión deben encargarse a autoridades independientes que pueden evaluar las opciones disponibles y encontrar soluciones técnicas, garantizando la coherencia en su gestión y su independencia respecto de grupos de presión. Los candidatos a su dirección deben mostrar su probada capacidad y experiencia en comparecencias públicas, así como su desvinculación del poder político. Las actuaciones de una agencia independiente deben ser transparentes y estar sujetas a evaluación periódica por expertos, pudiendo suspender a su dirección por probados fallos de conducta o actuación, pero no por otra razón.

El objetivo de esta ponencia es analizar en el caso español el tipo de reformas en los tres ámbitos de actuación: normas, políticas, e instituciones públicas -incluyendo el cumplimiento de los principios del Estado de derecho-, que permitan reducir al máximo el riesgo de que el Estado fracase en sus intervenciones. Mencionaré que, en algunos casos, pueden alcanzarse mejoras significativas sin más que cumplir rigurosamente la normativa ya existente; en otros, sería necesario introducir auténticas reformas.

III. Reformas en calidad normativa (en lo sucesivo, las 20 reformas propuestas van apareciendo numeradas)

En el ámbito de las normas y regulaciones, nuestra calidad normativa debe mejorar sustancialmente,[vi] mejorando su redacción, para minimizar la necesidad de introducir modificaciones en su texto. Los cambios frecuentes y, en ocasiones, tempranos, en los textos aprobados, dificultan el seguimiento normativo, contra la sentencia 46/1990 de nuestro Tribunal Constitucional,[vii] creando una notable inseguridad jurídica.[viii]

1. Una apreciable mejora en la calidad normativa se obtendría simplemente cumpliendo con rigor leyes ya existentes: en primer lugar, dando a las Memorias de Análisis de Impacto Normativo el valor que les asigna la ley del Gobierno (Ley 50/1997, reguladas por el RD 1083/2009 y el DL 931/2017).[ix] Estas memorias, que están llamadas a ser una parte esencial de

la evaluación ex-ante, deben contener la justificación de la norma, explicando las razones para intervenir y hacerlo del modo elegido. Deben incorporar todo lo que entendemos como "huella normativa": consultas públicas, consultas con expertos, propuestas de grupos de interés, documentación consultada, etc., pero han sido convertidas en un mero trámite que apenas las distingue entre sí, y su contenido es escasamente relevante.

2. La segunda propuesta es que la Oficina de Coordinación y Calidad Normativa, dependiente del Ministerio de la Presidencia, cuyas actuaciones desconocemos,[x] cumpla con la misión que tiene establecida en el RD 1081/2017,[xi] velando por la calidad técnica de la propuesta normativa, atendiendo al correcto uso del lenguaje, así como su congruencia con otras normas nacionales y europeas, y evaluando las Memorias de Análisis de Impacto Normativo .

3. En tercer lugar, las convocatorias de los procesos de Consulta Pública y de Audiencia e Información Pública establecidos en la ley de Gobierno deben anunciarse adecuadamente, y contar con un plazo suficiente, que invite a una participación de cierto nivel de rigor.[xii] La eficiencia de los trámites de Consulta Pública Previa y de Audiencia e Información Pública precisa, además, de la existencia de un repositorio centralizado de los documentos que se encuentren abiertos a dichos trámites.

4. El abuso que se ha hecho del decreto-ley en algunas legislaturas, sin que se cumpla la condición de urgencia que pueda justificarlo, es contrario a la transparencia, al rehuir el debate parlamentario y evitar informes preceptivos y dictámenes consultivos. Genera, además, una natural desafección en la política al Impedir que los ciudadanos puedan debatir los anteproyectos y borradores de propuestas de ley a través de sus representantes políticos, que han sido elegidos democráticamente. Su uso debe ajustarse estrictamente a lo estipulado en el artículo 86 de la Constitución. Mayor problema aún presentan los decretos-ley ómnibus, al requerir una decisión global, y deben evitarse por completo.[xiii]

5. Junto con estas cuatro propuestas, relativas al cumplimiento estricto de normas ya existentes, un Estado descentralizado debe garantizar una estructura normativa ordenada a través de los distintos niveles de la administración. En caso contrario, un conglomerado de regulaciones de mercado diferentes generará desigualdades entre ciudadanos y elevará los costes operativos de las empresas, lo que puede hacerlas desistir de expandirse por todo el territorio nacional, reduciendo así la actividad económica respecto de su nivel potencial. Es, por tanto, imprescindible mejorar los mecanismos de coordinación normativa entre los distintos niveles de nuestras administraciones públicas, aclarando la confusión competencial entre los distintos niveles del Estado, y respetando la unidad de mercado en todo el territorio nacional. Solo así puede confiarse en la eficacia regulatoria y la aplicación homogénea de políticas, sin crear barreras a la expansión de empresas por todo el territorio nacional.

IV. Reformas en el diseño y ejecución de políticas públicas

En la selección, diseño y ejecución de políticas públicas, dos compromisos de cumplimiento estricto de la normativa ya existente son imprescindibles:

6. En primer lugar, dado que toda elección de política tiene un coste de oportunidad, es esencial cumplir con la obligación constitucional de contar con un presupuesto anual, que analice necesidades y establezca prioridades. Si las actuaciones de gobierno son consistentes

con dichas prioridades y el programa político que las inspira, la confianza de los ciudadanos en la política se mantendrá, debilitándose en caso contrario. También es preciso explicar por qué, para el logro de un determinado objetivo, se sigue un determinado curso de actuación, y no otro.

7. El potencial de una política pública es menor en ausencia de sistemas rigurosos de seguimiento y evaluación, que permitan introducir posibles correcciones en su ejecución, si se precisan, y que proporcionen experiencias conducentes a mejorar las políticas futuras. En ausencia de evaluación los ciudadanos no puedan juzgar si la administración utiliza adecuada y eficientemente los recursos proporcionados por todos para la solución de los problemas comunes.[xiv] Es preciso el pleno cumplimiento con la Ley de Institucionalización de la Evaluación de Políticas Públicas (ley 27/2022), creando las agencias y comisiones en ella anunciadas y, efectivamente, comenzando con el ambicioso programa de evaluación de políticas que dicha ley establece.

Junto con estos exigibles requerimientos de cumplir con normativa existente, podemos pensar en cuatro líneas de reforma:

8. La primera se refiere a la necesaria mejora en el diseño de políticas públicas. En Novales (2025)[xv] se propone un decálogo de condiciones para que una política sea eficaz y utilice eficientemente los recursos públicos. Incluye la necesidad de definir con precisión el objetivo de toda política, identificando las restricciones a las que se enfrenta su implementación, y justificando la suficiencia de los recursos asignados. No hacerlo causó el deficiente resultado inicial del IMV al no contar con las dificultades de identificación y localización de potenciales receptores, y limitó sensiblemente el potencial de otras políticas recientes, como las leyes de Emprendimiento (ley 14/2013), de Creación y crecimiento de empresas (ley 18/2022), de Start-ups (ley 28/2022) y los Avales ICO a jóvenes para compra de vivienda; una deficiencia que se ha repetido a lo largo de las legislaturas. Mejorar el diseño de políticas puede requerir una mayor formación de altos cargos, una mejor comunicación de estos con altos funcionarios, una mayor interacción con expertos externos a la administración, o todas ellas.

9. En particular, es claro que las consultas con expertos mejoran la calidad de las normas y de las políticas, pero tampoco son habituales en nuestros gobernantes. Cuando los expertos en un tema, sin haber sido consultados, emitan una valoración negativa acerca de una propuesta normativa, suele ser ignorada. Tenemos excelentes grupos de análisis e investigación sobre las principales cuestiones socioeconómicas. Vienen alertando desde hace tiempo, por ejemplo, acerca de que la apuesta por instrumentos tecnológicos en la escuela no mejora los resultados académicos, como ha mostrado dramáticamente PISA 2025;[xvi] o de que la repetición de cursos no es muy útil, siendo mucho más eficaces las clases de apoyo. Por no mencionar las alertas acerca de la evolución del gasto en pensiones, que continúa siendo desdeñada por nuestros sucesivos gobiernos. Y cuando se recaban opiniones, frecuentemente se ignoran, como sucedió con los Libros Blancos sobre la reforma tributaria de 2014 y 2022; el Libro Blanco para la revisión del sistema de financiación autonómica, de 2017, o el informe España 2050. ¿Qué se ha hecho con el Primer informe del Consejo de Productividad o con las Memorias anuales del CES?[xvii] El compromiso a una interacción positiva y activa con expertos sería la segunda reforma.

10. La tercera reforma consistiría en establecer un sistema de rendición de cuentas de los gestores públicos. Junto con la evaluación ex-ante y ex-post**,** la rendición de cuentas cumple con la exigencia democrática de explicar a los ciudadanos los resultados obtenidos en el uso de recursos públicos. Debe utilizar objetivos e indicadores cuantitativos fácilmente accesibles, y ha de referirse a los criterios asignados al puesto, en el caso de directivos públicos profesionales, o a las promesas contenidas en el programa político defendido en período electoral, en el caso de cargos políticos. Los gobernantes españoles no han estado nunca muy interesados en esta práctica, y la ausencia de directivos públicos profesionales tampoco la ha hecho necesaria.[xviii] La misma desidia que ha hecho que no se celebre un debate sobre el Estado de la nación desde julio de 2022.

11. La buena política económica requiere mucho más que asignar abundante financiación a los distintos programas de actuación escogidos por un gobierno. España ha atravesado un periodo de robusto crecimiento que no ha sido utilizado para sanear las cuentas públicas, a pesar de que la inflación se ha aprovechado para generar sustanciosos ingresos adicionales para el Estado. Ello nos pone en una delicada situación frente a potenciales shocks externos futuros, y al encarecimiento del servicio de la deuda que estamos viviendo actualmente. Hemos llevado a cabo, además, políticas muy expansivas, especialmente en pensiones, y desincentivadoras de la eficiencia, como eran los proyectos de quita de deuda autonómica y de reforma del sistema de financiación autonómica. Esta última, además, no dejaría mucho margen para actuar en otros ámbitos: dependencia, educación, o sanidad, cuyo gasto va a incrementarse sensiblemente por el envejecimiento poblacional.
La cuarta reforma en el ámbito de la política económica es urgente: iniciar una política rigurosa de consolidación fiscal; no tanto porque nuestro nivel de deuda permanezca elevado, sino porque los continuados déficits en periodo de elevado crecimiento no se deben a una inversión en el fortalecimiento de nuestra capacidad productiva. Posiblemente no haya mucho margen para incrementar ingresos, por lo que sería preciso llevar a cabo una profunda y detallada revisión del gasto por partidas y ministerios, y quizá considerar una política de presupuesto cero.[xix]

Para cerrar el capítulo relativo a las políticas públicas, quiero referirme a un aspecto adicional que considero muy relevante: la ausencia de liderazgo en su selección, diseño y ejecución genera políticas ineficientes. La política se manifiesta a través de actuaciones conducentes al logro de las metas sociales, económicas, culturales, que se hayan podido trazar como objetivos de gobierno.[xx] Frente a esta concepción, se aprecia en los gobiernos españoles de las últimas décadas una gestión económica más bien "pasiva", dirigida fundamentalmente a poner solución a los problemas que van manifestándose a lo largo de una legislatura. Una política de este cariz, que pone parches en busca de soluciones "locales" a conflictos "sectoriales", según se producen, tiene muchos riesgos, pues solo por casualidad resultarán coherentes con los objetivos y las prioridades expuestas en un programa electoral. Pueden resultar eficaces "localmente" y a corto plazo, pero difícilmente constituirán una utilización eficiente de recursos, tanto por su posible falta de coherencia con otras actuaciones, como con los posibles objetivos de más largo plazo.[xxi]
En particular, la política económica española más reciente ha puesto un especial énfasis en políticas redistributivas (salario mínimo, IMV, presión fiscal, pensiones, etc..). Pero ya he comentado cómo el mal diseño, y quizá la mala concepción, de algunos mecanismos

redistributivos ha limitado su eficacia e, incluso han podido contribuir a generar más desigualdad, como es el caso del gasto en pensiones, el concierto vasco, o la propuesta reforma de la financiación autonómica.[xxii] Las políticas redistributivas, convenientes y necesarias, no debieran considerarse contrarias a las políticas destinadas a la generación de progreso económico, que son imprescindibles en un contexto de cambio tecnológico como el que vivimos.

La ausencia de liderazgo ha resultado palpable en el diseño y aplicación de los fondos Next Generation, que han financiado nuestro Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Un plan que tampoco ha incorporado un proceso de evaluación de impacto de sus actuaciones, más allá de un seguimiento puramente contable por parte del Tribunal de Cuentas y la Intervención General del Estado. Como sugería su diseño,[xxiii] un programa que iba a cambiar nuestro sistema productivo y generar ganancias permanentes de productividad, no lo ha hecho. Hemos podido atraer plantas productivas del exterior, pero no hemos importado conocimiento e investigación. Como ha mostrado claramente el seguimiento informativo, el Plan de Recuperación se convirtió desde el inicio en un programa de gasto a contrarreloj bajo un aparato muy insuficiente de gestión, que ha llevado a renunciar a una parte significativa de la ayuda que se nos ofreció.[xxiv] La preocupación básica ha consistido en tratar de aprobar las reformas que se nos exigía para recibir cada plazo de fondos, y en cumplir con el plazo de ejecución de las cantidades recibidas. Lo cual, en la débil situación política del gobierno ha sido crecientemente difícil.

V. Reformas dirigidas a mejorar la calidad institucional [xxv]

En el terreno institucional, para que exista la confianza que genera capital social,[xxvi] es indispensable conjugar tres elementos clave: la credibilidad del Estado, la integridad en la gestión pública y el cumplimiento del Estado de derecho —manifestado en el respeto institucional, la separación de poderes, la igualdad ante la ley y la lealtad entre administraciones—. La solidez institucional que generan estos ingredientes proporciona un marco de seguridad jurídica y respaldo mutuo que permite a los agentes económicos gestionar estratégicamente las situaciones de fallo de mercado, optimizar los resultados económicos y potenciar el progreso social.

En estos tres componentes: credibilidad del Estado, integridad pública, y Estado de derecho, encontramos nuevamente deficiencias que podrían resolverse con un cumplimiento riguroso de normativa ya existente.

V.1 Confianza en el aparato del Estado y credibilidad en la labor de gobierno

12. En primer lugar, no es bueno que los ciudadanos pierdan confianza en el aparato del Estado porque genera desafección y favorece la corrupción. Esto es lo que sucede cuando empresas y consumidores, que están obligados a cumplir las leyes sin tener el eximente de su desconocimiento, observan un incumplimiento normativo por parte de la administración, ya sea requiriendo Información que ya obra en su poder (Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, art. 283. y 53.1.d), incumpliendo plazos de pago a proveedores, o no haciendo públicas las agendas de representantes políticos.[xxvii] El riguroso cumplimiento de todas las normas es una exigencia democrática.

13. Asimismo, la credibilidad en las promesas y planes de un gobierno hace que consumidores y empresas ajusten sus expectativas en esa línea, permitiendo que los proyectos de inversión a 10 o 20 años sean viables, ya que los agentes no temen cambios drásticos e inesperados en las reglas del juego. La credibilidad se deteriora si el gobierno lleva a cabo, repetidamente, anuncios que quedan lejos de cubrir las expectativas generadas, o incluso sin materializarse; especialmente si se refieren a algunas de las principales preocupaciones de los ciudadanos, como la falta y encarecimiento de vivienda, o la ayuda a la dependencia.[xxviii] En los últimos años se ha anunciado un elevado número de Estrategias y Planes nacionales (por encima de 120: Plan social por el clima, Estrategia nacional contra la Proliferación de Armas de Destrucción Masiva BOE-A-2026-3482, Estrategia nacional de DepTech, Estrategia nacional de inteligencia artificial 2024, HispanIA, Estrategia IA360), con objetivos cualitativos ambiciosos, pero de cuya materialización poco sabemos y que, según van cumpliendo su ciclo de vida, no quedan sujetos a evaluación. Muchos de ellos tienen establecidos comisiones de seguimiento, de cuya actividad, lamentablemente, no trasciende noticia alguna.[xxix]
Además, el incumplimiento continuado de anuncios desilusiona a los ciudadanos, quienes desconocen si lo que se anunció está en marcha o no, y con qué objetivos y resultados, todo lo cual es contrario a la transparencia.[xxx]

V.2 La integridad de la gestión pública

Precisamente, tenemos una importante tarea pendiente en lo relativo al cumplimiento de la legislación sobre transparencia[xxxi] y al desarrollo de un marco normativo contra la corrupción, dos pilares de la integridad en la gestión pública.

14. Las limitaciones de la ley de Transparencia (ley 19/2013) han sido expuestas en múltiples trabajos, que han propuesto reformas en la misma que no han llegado a materializarse. Se constituyó en 2023 un grupo de trabajo para su reforma, pero ésta no se incluyó en ningún Plan Anual Normativo de los años siguientes.[xxxii] Por el contrario, no cabe sino aplaudir la loable labor del Consejo de Transparencia y Buen Gobierno (CTBG) tratando de proporcionar a los ciudadanos la información que no pueden conseguir a través de los canales de difusión de las instituciones a las cuales la solicitan. El Consejo recibió muy limitados medios presupuestarios y humanos -lo cual es un modo disimulado de incumplir la ley que lo creó- y se ve obligado a ocupar una buena parte de ellos en atender a los litigios judiciales a los que le llevan otros organismos públicos que se niegan a cumplir sus resoluciones.[xxxiii] Los límites y causas de denegación de acceso a la información solicitada por los ciudadanos son excesivamente amplios y poco justificados, aunque la mayor causa de reclamaciones se debe a la ausencia de respuesta, especialmente en el ámbito autonómico. La actitud hacia la transparencia en la gestión pública debe cambiar radicalmente, de acuerdo con lo expuesto en los objetivos de la Ley de 2013.
La participación de la sociedad civil en la propuesta y diseño de leyes y políticas públicas, tal como se concibe en las estrategias de gobierno abierto, requiere también una actitud decidida hacia la transparencia. Su objetivo es convertir al ciudadano en agente activo y corresponsable del progreso de la sociedad. En España estamos desarrollando actualmente el V Plan de Gobierno Abierto, si bien su escasísima proyección social y su desconocimiento generalizado sugieren la escasa vocación existente por este tipo de estrategias.

15. Por otro lado, los casos de corrupción que afectan a altos cargos de los partidos políticos han sido una constante desde la transición política, tanto a nivel estatal como autonómico. Los partidos han optado siempre por negar los hechos hasta que la justicia los ha dado como ciertos y, cuando esto ha ocurrido, se han distanciado de las personas involucradas. Nunca un partido político ha pedido perdón a los ciudadanos por un caso de corrupción entre miembros significados del mismo. Esta reiterada actitud también contribuye decisivamente a generar desafección respecto de la política, porque es muy fácil extender la imagen corrupta a toda la clase política, lo cual a su vez hace desconfiar de nuevas normas y políticas que, "seguramente se introducen en beneficio de algún grupo".[xxxiv]

Los sucesivos informes de observadores internacionales muestran que la prevención del delito en política no ha sido nunca una prioridad en España. En junio de 2025 (Government at a Glance, 2025) la OCDE advertía de que España era uno de los pocos países desarrollados que carecía de un plan estratégico concreto para prevenir y combatir la corrupción.[xxxv] Dos meses después, el Grupo de Estados contra la Corrupción del Consejo de Europa (GRECO, agosto 2025) concluía, en su informe de recomendaciones que "España no ha aplicado ni tratado de manera satisfactoria ninguna" de las 19 recomendaciones que emitió dicho organismo seis años antes, en el primer año del Gobierno de coalición, para prevenir la corrupción y promover la integridad.[xxxvi]

El gobierno español reaccionó presentando el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción (9/7/2025),[xxxvii] pero el avance ha sido muy lento y, realmente, no se ha cumplido el compromiso inicial de dar cuentas de los avances del plan 12 y 24 meses después de su puesta en marcha. La brecha entre anuncio e implementación es, en sí misma, un problema de ética institucional. Posteriormente, en julio de 2026 se presentó el proyecto de ley orgánica de Integridad pública, que ha sido muy criticado por los órganos consultivos y de Justicia (CGPJ), quedando su tramitación en suspenso. La disolución de las Cortes ha hecho que proyecto de ley orgánica de Integridad Pública quede sin tramitar, y ninguna de las 15 medidas incluidas en el Plan Estatal de Lucha contra la Corrupción haya sido ejecutadas plenamente.

V.3 Aspectos asociados al Estado de derecho

La calidad del Estado de derecho condiciona los resultados económicos a través de cuatro vertientes: la independencia (y respeto) institucional, la separación de poderes, la igualdad de todos ante la ley, y la lealtad entre distintas administraciones del Estado. Cuando alguno de ellos se rompe, la democracia enferma. En este ámbito no se trata de legislar más, sino de comprometerse a las prácticas propias del Estado de derecho.

16. El Estado falla cuando existe una deficiente gobernanza en las empresas públicas, que puede conducir a malas políticas, malas decisiones financieras, y malos resultados, que todos los contribuyentes habrán de subsanar. Una mala política tiene, además, el coste de haber perdido la oportunidad de hacer bien las cosas. La desconfianza que la mala gestión suscita en los ciudadanos es aún mayor si la gestión de la empresa se encargó a personas por afinidad al poder, en preferencia sobre su capacidad y experiencia.[xxxviii] El respeto a las instituciones debe reflejarse en el compromiso de terminar con las puertas giratorias, el paso de posiciones relevantes desde el gobierno o el partido de turno, hacia puestos directivos en empresas públicas, instituciones, y embajadas. Esto posiblemente no requiera legislación, pero sí un compromiso de todas las fuerzas políticas. Debería acompañarse, necesariamente, de la adopción de la figura del Directivo Público Profesional.[xxxix]

17. Las continuadas valoraciones partidistas desde el poder político, cuestionando explícitamente las actuaciones de los jueces, rompen con la imprescindible separación de poderes en un Estado de derecho. Siembran entre los ciudadanos desconfianza en la justicia e inseguridad jurídica, y contribuyen a polarizar la sociedad. Los mecanismos de elección de miembros para los órganos de gobierno de la justicia y el frustrante proceso de su renovación, facilitan que los ciudadanos puedan pensar en una justicia subordinada al poder político, contra el Estado de derecho.[xl] Especialmente, por el hábito de todos los medios de comunicación de etiquetar a los jueces, prejuzgando las decisiones que puedan tomar, una práctica que debería terminar. La separación de poderes y la independencia judicial garantizan que los contratos se cumplan y que los derechos de propiedad intelectual y física estén protegidos, incluso frente al propio Estado. Sin esto, la inversión en capital fijo se desploma. Por su parte, los órganos rectores de la justicia deben continuar garantizando la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley, como se ha venido haciendo hasta ahora.

18. Difícilmente va a poder mantener un país una senda de progreso sostenida en el tiempo si no existe lealtad institucional entre administraciones de distinto ámbito, pues sólo entonces hay garantía de eficacia regulatoria y una aplicación homogénea de políticas, que no genere desigualdades. Dicha lealtad requiere la confianza que genera el debate franco entre administraciones sobre las políticas a implementar, su motivación, financiación, su gestión y las responsabilidades de ejecución y evaluación, con independencia de cuáles sean los grupos políticos que ejerzan el gobierno en cada una de ellas. Lamentablemente, como vemos diariamente en España, la polarización política conduce justamente a lo contrario.

19. Precisamente, hay que singularizar la polarización política y social como el aspecto más dañino para el potencial de progreso de una sociedad democrática**.** La polarización es contraria a la razón; es propia de una democracia enferma, pues los ciudadanos perciben entonces que no existe ningún deseo de dialogar entre quienes les representantes. El gobierno actúa únicamente a favor de sus votantes, haciendo que el resto no se sienta representado. Y la oposición se recrea en anunciar que los principales cambios normativos introducidos serán derogados si llega al gobierno en la próxima legislatura, añadiendo incertidumbre normativa acerca del futuro, y generando inseguridad jurídica.[xli]

La polarización afecta a nuestra percepción de la realidad [L. Guirola],[xlii] que se presenta de una manera burdamente simplificada, pues tiende a eliminar los matices que deberían acompañar cualquier deliberación mínimamente informada, y hace que asistamos a los debates políticos con posturas preconcebidas.[xliii] Es el peor caldo de cultivo para el lanzamiento de proyectos de capital humano, inversión en capital físico, e innovación, y los análisis empíricos disponibles muestran que, en efecto, la polarización social y política tiene un enorme coste económico.[xliv]

Posiblemente la reforma más relevante en el ámbito político y de gobierno para mejorar nuestras posibilidades de progreso económico y social, sería la apuesta decidida por el diálogo entre fuerzas políticas y por un debate parlamentario respetuoso y basado en argumentos y evidencias.[xlv] Lo contrario de la actual polarización, una estrategia reñida con el concepto de democracia, que los partidos políticos deberían descartar de raíz. Tal compromiso debiera servir también para buscar acuerdos de mínimos (los “pactos de Estado” a los que con tanta frecuencia se refieren nuestros políticos, pero se niegan a favorecer) en los aspectos más relevantes para los ciudadanos: educación, sanidad, pensiones, dependencia, financiación

autonómica, anunciados con total transparencia, como se hizo con el Pacto de Toledo. Las políticas públicas dependerán en cada momento de la visión que el partido en el gobierno tenga de los problemas que pretende resolver, pero respetando siempre las condiciones que se haya acordado mantener en el tiempo con el resto de fuerzas políticas.

VI. Competitividad

Los cuatro aspectos que he analizado: calidad normativa, calidad del diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas, y calidad institucional, incorporando un irrenunciable compromiso con el estado de derecho, son esenciales para la actividad económica. Contribuyen a generar una sociedad que confía en las instituciones y unos ciudadanos que confían en los demás. Por el contrario, cuando estos elementos se deterioran, la confianza se resiente y la economía funciona peor, perdiéndose oportunidades de crecimiento económico y de progreso social.

Estas cuestiones, que he venido describiendo desde una óptica institucional, aparecen referidas sistemáticamente en los principales estudios sobre competitividad empresarial, como el informe de competitividad IMD (International Institute for Management Development), el reciente informe '*Hacia un Pacto de Estado por la Competitividad*', y el último Survey del Foro Económico Mundial. En la estimación del IMD, España está estancada en competitividad, ocupando sistemáticamente posiciones alrededor del puesto 40 del ranking de competitividad por países.[xlvi] También es notable que estudios del CES, mencionaran ya hace más de 10 años dificultades muy similares para la competitividad de nuestras empresas; se trata, por tanto, de males que aquejan a nuestro sistema institucional desde hace tiempo sin que se haya intentado seriamente eliminar.[xlvii]

20. A estas percepciones acerca de nuestra competitividad, quisiera añadir una última reflexión: el mundo está inmerso en una auténtica revolución tecnológica, cuya evolución y posibles implicaciones son imprevisibles, arrojando gran incertidumbre sobre temas de la mayor trascendencia.[xlviii] Se trata de un camino que no pueden recorrer los gestores públicos por sí solos, ni el mundo académico, el mundo jurídico o los tribunales de competencia; ni tampoco puede dejarse únicamente a que los "*animal spirits*" de las empresas vayan generando el desarrollo innovador que permita progresar al país. Asumir este reto requiere una colaboración entre todos los estamentos sociales, para lo que es imprescindible la confianza entre todos ellos; una confianza que se va perdiendo por las razones que he venido apuntando en esta ponencia.

Mientras algunos países comienzan a desarrollar estrategias de futuro, nuestras carencias en la gestión de gobierno y la polarización desvían demasiados esfuerzos a un debate estéril, sin darnos cuenta de que el tren del futuro nos está pasando por delante. Finalizo la propuesta de reformas mostrando la imperiosa necesidad de contar con una estrategia científica basada en nuestras fortalezas actuales y potenciales en las distintas áreas. Esa política científica debe diseñarse desde el liderazgo político de los ministerios involucrados, en colaboración con el sistema de ciencia y tecnología. Debe contar con una financiación suficiente y garantizada en el tiempo, y debe favorecer la transferencia de conocimiento hacia las empresas, tanto a nivel de investigación y desarrollo de productos, como de formación continua y de actualización de conocimientos.[xlix]

Y si se quiere optar a tener un sistema de innovación competitivo, en el que las empresas han de jugar un papel esencial, se ha de prestigiar la labor empresarial e innovadora. Cuando, por el contrario, se demoniza al empresario, incluso desde altas instancias del gobierno, se produce un deterioro de confianza, que irá en contra de asumir las decisiones de inversión que el país necesitaría. Esto es especialmente dañino porque, dado el avanzado nivel de innovación tecnológica en el que se encuentran ya muchos países de nuestro entorno, no parece posible desarrollar una estrategia de innovación competitiva si no es mediante proyectos de colaboración público-privada. Para ello, es inexcusable contar con una elevada confianza mutua, salvo que pretendamos limitar tal colaboración a la concesión de generosas subvenciones públicas a empresas ya consolidadas, reproduciendo esquemas de capitalismo clientelar que parecen afortunadamente olvidados.[i]

VII. Resumen y Conclusiones

Este trabajo describe un conjunto de reformas para mejorar las condiciones que el entorno institucional ofrece al progreso económico. No pretender ser un programa completo de reformas, para lo que cabría considerar también propuestas de reforma de la administración, del sistema fiscal, de la eficiencia impositiva y del gasto, de la formación continua, del sistema educativo, del empleo, de las políticas activas de empleo, del refuerzo de la competencia, de la inversión, y muchas otras.[ii]

La idea central es que, si se quiere resolver con carácter permanente carencias estructurales como la dificultad para impulsar la productividad, no basta con introducir medidas, normas y regulaciones de corte económico. La falta de confianza interna a la empresa, una deficiente gestión, así como una mala distribución del riesgo económico, pueden explicar en parte una productividad empresarial inferior a la potencial. Pero poco se logrará si no se actúa sobre los elementos de la estructura institucional que se han mencionado en este trabajo.[iii] Y seguramente lo mismo puede decirse acerca de nuestros otros grandes retos económicos: déficit de vivienda, gasto insostenible en pensiones, dependencia, elevada pobreza infantil.

En definitiva, la eficiencia económica no es un fin que pueda perseguirse al margen de la salud democrática de una nación. La calidad de las políticas públicas y la solidez de las instituciones democráticas no constituyen un coste o un lujo ajeno al desarrollo; por el contrario, representan la infraestructura social crítica y la precondición indispensable sobre la cual se edifica la confianza colectiva y la prosperidad económica sostenible.

---

[i] Si la actividad productiva de una empresa genera contaminación (una "externalidad negativa") que reduce el bienestar de los consumidores o afecta a la producción de otras empresas, el nivel de contaminación generado en un contexto desregulado será seguramente superior al nivel que sería socialmente óptimo, porque el mercado no penaliza al contaminante. Si consideramos que un grupo puede llevar a cabo una investigación que quizá redunde en una mayor productividad de todos los demás (una "externalidad positiva"), el nivel de inversión en dicha investigación en ausencia de regulación será inferior al socialmente óptimo, porque el mercado no remunera adecuadamente a quien lleve a cabo la investigación.

[ii] El papel del Estado como “asegurador” está avalado por la teoría económica, que explica que es eficiente que el “principal” (el Estado, en este caso), con una capacidad económica mucho mayor, y con posibilidades de diversificación de riesgos que el ciudadano no tiene, ofrezca seguros parciales al ciudadano (el “agente”), constituyendo así un determinado *contrato social*. Identificar el nivel máximo de seguro o, dicho de otro modo, cuánto riesgo debe asumir el ciudadano y qué parte asegurar el Estado es otro problema que la teoría económica analiza. Por la misma razón, también puede ser eficiente que el Estado inicie la innovación en áreas que requieren fuertes inversiones y dotaciones de capital, que resultan inicialmente inasumibles para el sector privado.

[iii] Agencias supervisoras del funcionamiento de los mercados y de protección de consumidores y empresas, como la Agencia española de medicamentos y productos sanitarios, para garantizar la calidad, seguridad, eficacia y correcta información de los productos sanitarios y de cuidado personal, desde su investigación hasta su uso por los ciudadanos, el Consorcio de compensación de seguros, para indemnizar daños en situaciones extraordinarias o cuando las aseguradoras privadas no pueden o no deben responder. O la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) que se encarga de promover y garantizar la competencia justa en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y las empresas, la Comisión nacional del mercado de valores, y la Dirección General de Seguros y Fondos de Pensiones, además del Banco de España.

[iv] Lo cual debería llevar, entre otras cosas, a financiar con deuda pública únicamente políticas que beneficien a ciudadanos futuros.

[v] Otro ejemplo: la crisis financiera de 2008 evidenció cómo la significativa presencia de puestos políticos en los consejos de administración de cajas de ahorro condujo a pervertir los estándares de prudencia en la concesión de créditos, tanto por un objetivo de crecimiento, como para financiar algunas actuaciones poco justificables de gobiernos autonómicos. La crisis tuvo un enorme coste social, que varias generaciones están pagando desde entonces.

[vi] En los indicadores de gobernanza del Banco Mundial, con datos de 2023, España tenía la segunda puntuación más baja de su historia en *calidad regulatoria*, que mide la capacidad del Gobierno "para formular e implementar políticas y regulaciones sólidas que permitan y promuevan el desarrollo del sector privado". Tenía también su peor calificación en *efectividad es las políticas públicas,* asi como en *control de la corrupción*. El Índice de Calidad Regulatoria 2026, elaborado por el Foro Regulación Inteligente sitúa a España en el puesto 23 de los 27 países de la Unión Europea. Este índice consolida tres elementos: la carga que soportan empresas y trabajadores, la calidad de las normas y la seguridad jurídica con la que se aplican, combinando siete indicadores procedentes del Banco Europeo de Inversiones, el Banco Mundial, la Comisión Europea y la Universidad de Virginia. En los tres componentes, España desciende en puntuación y en ranking.

[vii] En las STC 46/1990 y STC 150/1991, el Pleno del Tribunal Constitucional determinó que la seguridad jurídica (recogido en el artículo 9.3 de la Constitución Española) impone al legislador el deber de perseguir la claridad y no la confusión normativa, de forma que los ciudadanos puedan saber a qué atenerse. El Tribunal señala que la norma debe permitir a las personas *"predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción"* (exigido con especial fuerza en el ámbito sancionador en resoluciones como la STC 116/1993).

[viii] En ocasiones, las leyes y decretos leyes se han acompañado de relatos extensos, grandilocuentes, moralistas y, muchas veces, falsos. Un ejemplo son los dos decretos ley de vivienda rechazados por el Congreso en septiembre de 2026 y enviados posteriormente, con algunos cambios, a la Comisión permanente del mismo.
Otro preámbulo que contiene claras falacias es el de la Ley Orgánica 1/2024, de 10 de junio, de amnistía para la 'normalización institucional, política y social en Cataluña'. Se trata de un preámbulo larguísimo de más de 6.000 palabras, mientras que la parte dispositiva de la ley solo tiene 5.000. Podría decirse que se trata de una 'ley relato' (“*El 29-N y la supresión del falso 'relato' de la amnistía*”, J.A. Zarzalejos, El Confidencial, 8/10/2026).

[ix] El artículo 129.5 (principios de buena regulación), de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dice: “*En aplicación del principio de transparencia, las Administraciones Públicas posibilitarán el acceso sencillo, universal y actualizado a la normativa en vigor y los documentos propios de su proceso de elaboración, en los términos*

establecidos en el artículo 7 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; definirán claramente los objetivos de las iniciativas normativas y su justificación en el preámbulo o exposición de motivos; y posibilitarán que los potenciales destinatarios tengan una participación activa en la elaboración de las normas" ("La toma de decisiones públicas. La transparencia de la "huella normativa" ", I.Ibañez, Hay Derecho, 16 abril 2021).

[x] La web del ministerio (https://www.mpr.gob.es/mpr/subse/occn/Paginas/actividad-occn.aspx) proporciona información sobre las reuniones y seminarios organizados por la Agencia, pero no sobre sus actuaciones evaluando o modificando borradores de potenciales textos normativos.

[xi] «*Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas. Para ello, resulta esencial un adecuado análisis de impacto de las normas de forma continua, tanto ex ante como ex post, así como la participación de los ciudadanos, empresas y otras partes interesadas en los procesos de elaboración normativa, a fin de asegurar que la regulación se encuentre al servicio del interés público y esté informada de las necesidades legítimas de aquéllos a quienes concierne y afecta*» (preámbulo del Real Decreto 1081/2017, de 29 de diciembre por el que se establece el régimen de funcionamiento de la OCCN).

[xii] A modo de ejemplo, el mes de marzo de 2024 fue el período de consulta pública del V Plan de Gobierno Abierto. La convocatoria de dicha consulta se difundió a través del Portal de Transparencia, siendo recogida por la *newsletter* "La administración al día", del INAP. Esto refleja el hecho de que las convocatorias de consulta están realmente accesibles únicamente a quienes desarrollan una actividad que les familiariza con consultas frecuentes con el Portal de Transparencia. Otro ejemplo significativo: el 7 de marzo de 2024 se anunció en los medios de comunicación que el borrador del proyecto de Real Decreto por el que se creará el Consejo de la Productividad de España salía a audiencia pública; el plazo límite para enviar sugerencias y propuestas a través del Portal de Transparencia era el día 14 de marzo, una semana después. La brevedad del plazo de interacción con los ciudadanos se debe a que el RD se tramitó por procedimiento de urgencia; aspecto sorprendente, puesto que el requerimiento de la Comisión Europea respecto de la creación de tales Consejos de Productividad data de 2016.

[xiii] El real decreto-ley 5/2023, aprobado el 27 de junio de dicho año con las Cortes ya disueltas, es el ejemplo extremo: 226 artículos y 225 páginas con los que el Ejecutivo modificó 47 leyes, derogó otra y transpuso cinco directivas europeas de golpe, y que la Diputación Permanente convalidó el 26 de julio, tres días después de las elecciones generales.

[xiv] Si no se dispone de información acerca de los resultados que hayan podido derivarse de una determinada política, o de la puesta en práctica de una ley, éstas no pueden evaluarse. Y, si no evaluamos, desconoceremos la efectividad de la política, lo que nos impedirá aprender de la experiencia para mejorar el diseño de intervenciones futuras. En ausencia de evaluación los ciudadanos no puedan juzgar si la administración pública utiliza adecuada y eficientemente los recursos proporcionados por todos para la solución de los problemas comunes. Una reciprocidad, desde la agencia responsable del diseño y seguimiento de la política en cuestión hacia la sociedad, que es condición básica en una democracia de calidad.
A su vez, en ausencia de evaluación cuantitativa de los resultados de las políticas públicas, la rendición de cuentas de un gobernante se convierte en un acto mecánico, vacío de contenido real. Careciendo de resultados de evaluación, muchos hechos pueden aportarse como una mejora en los objetivos anunciados para una determinada política, ya se trate de aumentar el grado de inclusión social, desarrollar una transición ecológica, realizar la transformación digital, o materializar un cambio de modelo productivo.
Ambas, evaluación y rendición de cuentas, precisan de transparencia en todos los aspectos del diseño, financiación, ejecución y resultados de las políticas públicas. Para llevar a cabo un seguimiento de los efectos de una política es preciso disponer de indicadores medibles y observables. En su ausencia, actuaremos por instinto o intuición, y nunca quedará claro si hemos alcanzado el objetivo perseguido, todo será argumentable. Un sistema de indicadores observables permite, además, valorar los resultados que se van obteniendo con carácter provisional, lo que puede sugerir alguna modificación para mejorar la eficacia de la política. Las observaciones obtenidas en este proceso deben ser públicas, por razón de transparencia, pero también para que puedan examinarse por investigadores y expertos.

[xv] "*Cuando gobernar no es improvisar: Claves para entender y Diseñar políticas públicas a través de tres casos recientes en España*", A.Novales, FEDEA, Apuntes 2025/32, noviembre 2025

[xvi] Un excelente informe sobre los efectos de la inteligencia artificial en la enseñanza, el aprendizaje y la investigación: Report of MIT's Ad Hoc Committee on AI Use in Teaching, Learning, and Research Training, Massachusetts Institute of Technology, August 13, 2026,

[xvii] Con estos precedentes, se abrió este año una convocatoria para contratar científicos como asesores de los distintos ministerios.

[xviii] El actual gobierno instauró una rendición de cuentas periódica mediante comparecencias apoyadas en los informes "Cumpliendo" y una página web con documentación, aunque llama la atención la falta de concreción con que se realiza, como expuse en mi intervención sobre Evaluación de Políticas Públicas. La página web de Cumpliendo contiene una información muy detallada acerca de un amplísimo conjunto de actuaciones: https://www.lamoncloa.gob.es/paginas/cumpliendo/index.aspx. Pero, a pesar de contar con un comité académico que estableció su metodología de rendición de cuentas, llama la atención que continuamente se presentes porcentajes de cumplimiento de objetivos de carácter cualitativo. Un objetivo se da por cumplido si se ha aprobado una determinada normativa; en ocasiones aparecen expresiones del tipo: "Se ha continuado apostando por", "Se han promovido medidas de", "Se ha trabajado en el impulso de políticas", "habiendo conducido a la preparación de una propuesta de resolución o del borrador de un proyecto" para dar por cumplido un objetivo. Véase: *"La evaluación de políticas públicas en España: equívocos e incumplimientos***,** ", A. Novales, Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año 75, 100, Madrid 2023, 575-605."

[xix] El Estado tendrá que pagar un total de 10.400 millones de euros adicionales por las nuevas emisiones de deuda de los próximos cuatro años, según los cálculos de Funcas. El pago por intereses sobre la deuda fue aproximadamente, de 40 m.m. de euros en 2025, pero podría elevarse hacia los 60 m.m. en 2030. Esa cifra es el actual déficit del sistema contributivo de pensiones, que también aumenta tendencialmente. Los 20 m.m. de posible incremento en intereses equivale al gasto anual en personal de la Administración del Estado o a una nómina mensual de las pensiones, y supera con mucho el gasto en inversión productiva que se necesitaría para equiparar el esfuerzo inversor de España al de los países más punteros de su entorno. Los Libros Blancos sobre reforma tributaria presentados en 2014 y 2022 aportaron muchas propuestas que deberían considerarse para establecer un plan presupuestario plurianual creíble sin dañar la inversión productiva.
Dicho plan podría requerir algún ajuste en el sistema de pensiones contributivas, tras el escaso beneficio aportado al sistema por las reformas de 2021 y 2023. Sin el sistema público de pensiones España presentaría un superávit fiscal cercano al 1% del PIB. La aportación del Estado para cubrir el déficit contributivo en 2010-24 equivale al 80% del aumento de deuda pública de todas las AAPP, en un periodo con diversas crisis. La actuación más eficaz en términos de consolidación fiscal consistiría en reformar el sistema público de pensiones en coherencia con los acuerdos del Pacto de Toledo, que incorporan la suficiencia del subsistema de pensiones contributivas.
(https://www.funcas.es/prensa/funcas-preve-que-el-pago-por-intereses-de-la-deuda-en-espana-aumente-un-50-hasta-2030/) Ver también: "Los crecientes riesgos de la deuda pública", Cuadernos de información económica, nº 314, septiembre-octubre 2026.

[xx] Se trata, por tanto, de llevar a cabo, de manera activa y estructurada en el tiempo, intervenciones en busca de determinados objetivos, una vez caracterizadas las posibilidades presupuestarias y técnicas de actuación y habiendo seleccionado los objetivos considerados como prioritarios.

[xxi] La "pasividad" de la política económica se manifiesta asimismo en la tardanza con que se trasponen en España las directivas europeas o las direcciones emitidas por la Comisión Europea acerca de la creación de determinadas agencias y organismos. Este es el caso del Consejo español de Productividad (RD 758/2024) destinado a orientar el tratamiento de uno de nuestros mayores problemas; se creó ocho años después de la directriz europea (20/9/2016), aunando buenos representantes del sector privado y académico, pero con una escasísima dotación de medios económicos y de personal. Es un ejemplo de actuaciones que parecen acometerse únicamente por cumplir con los requerimientos de la Unión Europea a la cual pertenecemos, pero sin un convencimiento acerca de su interés, y sin un deseo de buen funcionamiento de las mismas (al igual que sucede con el CTBG, las agencias de evaluación, la agencia de protección al denunciante, la ley de lobbies, etc.).

[xxii] Quizá porque determinadas políticas que tienen como único objetivo mantener apoyos de gobierno, se han vestido de políticas redistributivas, sin serlo, como la proyectada reforma del sistema de financiación autonómica.

[xxiii] Ver: "*La gestión de los fondos europeos: criterios, transparencia, riesgos y reformas*", A.Novales, Fedea Policy Papers - 2021/06, 2021.

[xxiv] España renunció a 61.700 millones de euros que podrían haberse utilizado para aliviar alguno de nuestras carencias; por ejemplo, en construir unas 440.000 viviendas de alquiler asequible (el 60% del déficit estimado de viviendas). Bien es cierto que mientras convertir suelo en solar lleve más de una década, las licencias encarezcan cada vivienda y la fiscalidad absorba una cuarta parte de su precio, no se construirán casas al ritmo que el país necesita, incluso si se dispone de financiación. La liberalización del suelo y la agilización de las licencias siguen siendo tareas pendientes ("*Los* 61.700 *millones que no fueron casas*", Foro Regulación Inteligente, octubre 2026).

[xxv] En una reciente encuesta de Agenda Pública, casi dos tercios de los encuestados (62,9%) pensaban que la calidad institucional y la lucha contra la corrupción han empeorado en los últimos años. Pero mientras el 93% de los votantes de PP y VOX aprecian tal deterioro, tan sólo el 34,9% de los votantes del PSOE y el 25,3% de los votantes de Sumar tienen tal opinión; además, los primeros aprecian generalmente un empeoramiento grande, mientras un porcentaje notable entre los segundos opina que hay "algún empeoramiento", y pocos que el empeoramiento es "grande". Tan enorme diferencia en la evaluación es mucho mayor que la que se produce por razón de género, renta o actividad profesional.

[xxvi] En sus obras Para que la democracia funcione (Making Democracy Work, 1993) y Solo en la bolera (Bowling Alone, 2000), R. Putnam explica que el capital social —entendido como las redes asociativas, las normas de reciprocidad y la confianza social— es indispensable para la estabilidad institucional, refiriéndose a él como el principal "aglutinador" o "cemento" de la democracia.

[xxvii] Un compromiso, este último, que se asumió por primera vez en 2018, siendo Meritxell Batet ministra de Política Territorial y Función Pública: https://laadministracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1508916

[xxviii] En enero de 2026 se anunció la creación de Tierra Joven, un portal para vender hasta 17.000 fincas rústicas públicas a productores jóvenes para fomentar el relevo generacional en el campo, pero no se ha creado, ni se han explicado las razones de dicho incumplimiento.

[xxix] Un exceso de anuncios de planes de actuación y una abundancia de normas generan la impresión de que un gobierno actúa con una estrategia de "*Problem-solving by regulation*". Especialmente si los anuncios de normativa van acompañados de afirmaciones en el sentido de "Con la aprobación de esta norma hemos resuelto un problema". Por sí solas, las regulaciones no resuelven problemas; contribuyen a resolverlos si están bien diseñadas y se cumplen rigurosamente. En todo caso, las estrategias y planes nacionales pueden ser más creíbles y resultar mucho más eficaces si persiguen dos o tres objetivos, frente al elevado número de ellos con que suelen presentarse, quizá por razón del marketing político.

[xxx] La tarea de gobierno también pierde credibilidad cuando los ciudadanos asisten a cambios de criterio en materias muy significativas del ideario político comprometido; especialmente, si no van acompañados de una explicación convincente. Preservar la confianza requiere mantener una comunicación con los ciudadanos a través de comparecencias públicas en los lugares adecuados; las redes sociales no son el canal adecuado de transmisión de argumentos (aunque lo importante es saber cómo utilizarlas – The NY Times). La credibilidad de un gobierno también queda comprometida si se revela que un alto responsable miente sobre cualquier tema relativo a su cargo. La mentira consciente debe considerarse inaceptable en la responsabilidad política y debe conllevar la renuncia al puesto.

[xxxi] La ausencia de transparencia es omnipresente ("*El* 41% *de los contratos sociales del Gobierno no se somete al control de Transparencia*", The Objective, 1/10/2026). Esto aplica también a un plan tan ambicioso y, supuestamente, trascendente como ha sido el PRTR, sobre cuya comisión de seguimiento/ejecución no hemos tenido ninguna información. Quizá más alarmante aún fue lo sucedido con la Comisión COVID-19 que, reconocidamente a posteriori, nunca existió. En ausencia de información, los ciudadanos no se sienten partícipes de estas actuaciones; por el contrario, más probable es que las perciban como un potencial derroche de recursos.
Cuando las decisiones se adoptan con transparencia y se sustentan en evidencia, la ciudadanía puede comprender, debatir y evaluar las razones que las justifican.

La transparencia en el uso de los recursos públicos no consiste en volcar toneladas de información de manera desestructurada, haciendo imposible su comprensión, como ha ocurrido con el PRTR, cuyo seguimiento ha resultado muy difícil a los expertos. La información debe proporcionarse en formato fácilmente utilizable y editable por el usuario. Deben proporcionarse canales de acceso a la información aptos para las personas con discapacidad, los mayores y los colectivos vulnerables, de modo que nadie quede atrás en el ejercicio del derecho de acceso a la información.

[xxxii] Ver: Guichot, E. (Coord.). (2021). *Comentario a la Ley de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Buen Gobierno*. Editorial Thomson Reuters Aranzadi; Novales (2024), A., "*Transparencia y democracia: retos, limitaciones y reformas para una sociedad más abierta*", Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, 77, 1202, pág. 67-92; *Principales conclusiones de los debates del subgrupo de trabajo para la reforma de la Ley 19/2013*. Subgrupo de Trabajo para la Reforma de la Ley de Transparencia, Ministerio de Hacienda y Función Pública, 2023.

[xxxiii] Los límites y causas de denegación de acceso a la información solicitada por los ciudadanos son frecuentemente ambiguos y poco justificados apelando, en ocasiones, de modo muy generoso a conflictos con *"la seguridad nacional, la seguridad pública, los intereses económicos y comerciales, la garantía de la confidencialidad, o el secreto requerido en procesos de toma de decisiones".* Estos límites conceptuales a la transparencia, establecidos en el artículo 14 de la Ley 19/2013, no debieran ser aplicados de manera automática, sino analizando la protección concreta de intereses racionales y legítimos, en la resolución de una determinada solicitud de información pública. Por esto es importante limitar los secretos de Estado; la reforma de la Ley de Secretos Oficiales, que se encuentra en un estado bastante avanzado, debiera ser generosa en este aspecto. En este mismo sentido, el Artículo 18.1.b de la ley puede favorecer el rechazo de solicitudes: *"Se inadmitirán a trámite, mediante resolución motivada, las solicitudes: b) Referidas a información que tenga carácter auxiliar o de apoyo como la contenida en notas, borradores, opiniones, resúmenes, comunicaciones e informes internos o entre órganos o entidades administrativas."* En el periodo 2015-2023 hubo 410 de tales litigios (unos 50 litigios por año); 2023 fue un año especialmente difícil, con 73 litigios. Véase*:* "*Transparencia y Democracia: Retos, Limitaciones y Reformas para una Sociedad más Abierta",* Anales de la Real Academia de Ciencias Morales y Políticas, año 77, 102, Madrid 2025, 67-91.

[xxxiv] La reiteración de casos de corrupción en altos cargos de un gobierno que nació como adalid de integridad, frente a la corrupción del gobierno al que sustituyó en una moción de censura, no hace sino acentuar dicha sensación. A modo de ejemplo, el 3 de julio de 2025, el fiscal jefe de la Fiscalía Anticorrupción abrió diligencias de investigación contra la directora de la Oficina de Conflictos de Interés por un presunto delito de prevaricación administrativa, continuando ésta actualmente en su puesto.

[xxxv] Aunque España estaba entre los países desarrollados que más medidas, normas e iniciativas ha impulsado para evitar la corrupción y hacer seguimientos a los funcionarios y cargos que puedan incurrir en delitos ("*La OCDE sitúa a España entre los cinco países desarrollados sin un plan contra la corrupción*", The Objective, 19/6/2025).

[xxxvi] Fifth evaluation round. "*Preventing corruption and promoting integrity in central governments (top executive functions) and law enforcement agencies*". Addendum to the second Compliance report. GRECO, Consejo de Europa, agosto 2025. No sólo persisten cuestiones estructurales que favorecen la corrupción, sino que no ha habido voluntad de tapar agujeros obvios en el sistema: reformar el aforamiento, reforzar restricciones a las puertas giratorias y algún control sobre la galaxia de asesores a dedo que rodean a los cargos públicos. Ver también: "*Estrasburgo reprende a España por no completar las medidas anticorrupción e insiste con los aforamientos y los 'lobbies' ",* El Pais, 1/8/2025; *"Indolencia contra la corrupción",* editorial, El Pais 4/8/2025.

[xxxvii] Pocos días después de la entrada en prisión del secretario de organización del PSOE, Santos Cerdán.

[xxxviii] La ruptura de la independencia institucional se manifiesta de forma muy evidente a los ciudadanos en el reparto entre los principales partidos de puestos en algunos organismos, o el nombramiento por parte del gobierno de turno de personas próximas, incluso ministros recientes, para ocupar puestos institucionales de muy alta responsabilidad (AIReF, Banco de España, Tribunal Constitucional, Consejo de Estado, etc.). La intromisión del poder político en la gobernanza institucional hace que el ciudadano vea las instituciones como una herramienta política, más que como organismos de defensa de sus derechos constitucionales. La fundacion Hay Derecho lleva a cabo regularmente estudios sobre la

meritocracia en la designación de los máximos responsables del sector público estatal y autoridades independientes (conocidos como "Dedómetro").
Si pasan a ocupar cargos de máxima responsabilidad en empresas quien han tenido altas responsabilidades políticas, es inevitable que se perciba que el gobierno quiera interferir en su funcionamiento. Cuando se trata de instituciones, el problema es de otro cariz, pudiendo afectar a la calidad democrática y deteriorando el Estado de derecho. Este no es el tema que tratamos aquí, pero indudablemente contribuye a deteriorar la confianza en la acción de gobierno y en el funcionamiento institucional. Tal inseguridad (mayor incertidumbre acerca del contexto institucional) se traducirá en un freno a la asunción de riesgos.

[xxxix] La figura del directivo público profesional no se ha desarrollado desde 1997, en que se aprobó en el Estatuto básico del empleado público. Los directivos de la Administración pública continúan siendo nombrados por libre designación, estando su cese también a disposición, en cualquier momento, de la instancia política que les ha nombrado. En los últimos cambios de gobierno se han producido alrededor de 500 sustituciones de directivos públicos. Sólo podemos imaginar lo que sería si esas plazas se hubiesen cubierto en convocatorias públicas, a través de procesos de selección competitivos, con profesionales de acreditada competencia para el ejercicio de las funciones asignadas al puesto, y sin intervención alguna de afinidades políticas.

[xl] Muchos juristas sugieren la conveniencia de disponer de un mecanismo distinto de elección, posiblemente requiriendo mayorías amplias y comparecencias parlamentarias.

[xli] Se ignoran así muchos pronunciamientos que debieran estar más presentes en el ejercicio de la política en una sociedad que se reconoce democrática: "*El pluralismo no constituye una debilidad de la democracia, sino su condición de existencia. La discrepancia no amenaza la libertad: la hace posible*" (Hannah Arendt). "*En la cultura democrática se defiende con firmeza las ideas propias, pero también se acepta el mismo derecho del otro a defender las suyas. Ninguna mayoría expresa por sí sola la totalidad del interés general* […] *La pluralidad no es un problema, sino el fundamento mismo de la cultura democrática, que requiere hábitos cotidianos de tolerancia y reconocimiento del otro. El gobierno representa a una mayoría; el Parlamento representa a todos los ciudadanos. Las mayorías gobiernan y las minorías sostienen la democracia. El Parlamento limita democráticamente el poder, pero el Parlamento solo tiene sentido cuando ninguna fuerza política se identifica con toda la verdad ni se plantea apropiarse de la soberanía popular* (Hans Kelsen)". ("*La democracia comienza donde termina el enemigo*", J. S. Pérez Garzón, El Pais, 6/8/2026).

[xlii] Guirola, L., 2025, "*Economic expectations under the shadow of party polarization: Evidence from 135 government changes*," European Economic Review, 171. El "sesgo partidista" hace que nuestra identidad política nos induzca a ver el mismo fenómeno de forma muy distinta. El artículo de L. Guirola muestra que, cuando los votantes ven que un partido con preferencias sociales alejadas de las suyas llega al poder, tienden a volverse más pesimistas respecto a la economía, incluso si dicho partido tiene posiciones económicas idénticas al anterior. Cuando se consideran variables que no estarían afectadas por la acción futura del gobierno, como la situación económica actual (no futura), o la de la Unión Europea en su conjunto, sigue existiendo una relación empírica fuerte, lo que permite descartar que el pesimismo de los encuestados anticipe solo distintos cursos de política económica. El diseño institucional, y cuánto favorece o desincentiva la cooperación entre actores políticos, puede actuar como facilitador o freno de la polarización afectiva y de todas sus consecuencias.

[xliii] Como puede verse actualmente en la interpretación de la llamada ley de Nietos (ver "*Lawfare o pucherazo*", D. Garrocho, El Pais, 14/9/2026).

[xliv] Véase, a modo de ejemplo: "*Political polarization and legislative gridlock: A comparative high-frequency approach*", Diakonova, M., Estefania- Flores, J., Ghirelli, C., Pelñalosa, A, Pérez, J.J., y A. Simó, Documento de Trabajo nº 2636, octubre 2026, Banco de España

[xlv] S. Levitsky y D. Ziblatt (How democracies die) se centran en tres de estas normas implícitas: tolerancia mutua, contención en la instrumentalización de las instituciones y aceptación de la legitimidad del rival. D. Innerarity (*El futuro de la democracia,* p. 115) insiste en la generación de un liderazgo que tenga presente la amabilidad, que no niega el conflicto, sino que lo acepta y lo reconduce para construir cooperativamente, modulando la duración e intensidad de las consecuencias negativas del mismo (*La democracia necesita aprender a decepcionar*, X. Collier, Agenda Pública, 10/10/2026).

[xlvi] En el IMD World Competitiveness Booklet de 2026, España aparece en el lugar 39 del ranking global de competitividad entre 70 paises, con una calificacion de 65,0 sobre los 100 puntos de Singapur, que ocupa el primer lugar del ranking. Por factores, aparece en el puesto 22 en Economic Performance (62,0), en el puesto 58 en Government Efficiency (39,2), en el puesto 40 en Business Efficiency (52,1) y en el puesto 26 en Infrastructures (64,1). En los últimos 5 años hemos mejorado en el Economic Performance (del 35 al 22), y hemos retrocedido en Government Efficiency (del 50 al 58), sin cambios en Business Efficiency ni en Infrastructures.

[xlvii] Se mencionan entre otros: a) malas regulaciones, incapaces de alcanzar el objetivo que declaran perseguir, o que establecen criterios que dificultan dicho objetivo; b) regulaciones inestables, que generan inseguridad jurídica, aumentando con ello la incertidumbre y dificultando las decisiones de expansión e innovación; c) exceso de burocracia, que dificulta la aplicación de las buenas regulaciones; d) barreras administrativas o financieras, de acceso a los mercados, e) dificultades de financiación, especialmente notables en las pequeñas empresas, que deben aceptar costes de financiación elevados o limitaciones en el acceso al crédito, un aspecto que merece una intervención pública bien diseñada; e) retrasos en el pago a proveedores por parte de grandes empresas, pero también por parte de la administración, incumpliendo la ley de Proveedores (ley 15/2010 y 9/2017), f) dominio de las grandes empresas en el acceso a concursos públicos.

[xlviii] Como se decía en la pandemia, o salimos todos juntos o no nos salvaremos ninguno. Hay que pensar que el conglomerado de desarrollos técnicos que denominamos "inteligencia artificial" contribuirá en última instancia a mejorar el bienestar de nuestras sociedades en las economías más desarrolladas, si bien con cambios significativos en la estructura de empleos y una necesaria adaptación de los sistemas educativos y formativos. Más dudas merece el grado en que los progresos tecnológicos contribuirán a mejorar la vida de las personas en los países menos favorecidos.

[xlix] Esto es algo que no hemos logrado desarrollar significativamente en España, aunque es una fuente muy notable de ingresos y de contratación de investigadores en muchos países. Tenemos unas cifras de emprendimiento pobres, y aunque existen algunos programas dispersos de financiación y asesoramiento (*ACTIVA Start-ups,* impulsada por el Ministerio de Industria y gestionado por la EOI*;* programa *NEOTEC,* del CDTI*; ENISA* ofrece líneas de financiación participativa dirigidas a pymes y a emprendedores. Algunas CCAA tienen sus propios programas de financiación de emprendimiento y *start-ups*), sorprende que no hayamos institucionalizado algún tipo de convocatoria, utilizando el sistema de ciencia para seleccionar los proyectos más interesantes. Una participación accionarial en su desarrollo inicial, facilitaría su viabilidad y éxito comercial, a la vez que permitiría rentabilizar la inversión pública. Crearía, además, una muy necesaria valoración social de las actividades de emprendimiento y las iniciativas de *start-up*.

[l] La connivencia de empresas próximas al poder político con éste genera una doble dificultad, pues no solo impide el acceso de otras empresas a este tipo de convocatorias, sino que desincentiva las decisiones de innovación, a sabiendas de que algunas posibilidades de rentabilizar las mismas van a estar cerradas, con independencia de la calidad del servicio o producto que puedan ofrecer en el futuro.Todos estos aspectos inciden asimismo en las decisiones de inversión que puedan tomarse desde otros países, por lo que las deficiencias apuntadas son contrarias a la materialización de una **inversión extranjera** potente, que tiene siempre el potencial de contribuir al desarrollo tecnológico y la innovación en el país receptor de la misma, y que solo vendrá atraída por sustanciosas subvenciones o incentivos fiscales.

[li] Ver: "Modernización de la Administración Pública", enero 2022, FEDEA Policy paper 2202/01; Libro Blanco sobre la Reforma Tributaria (Ministerio de Hacienda, 2022); Libro Blanco del Nuevo Magisterio (Conferencia de Decanas y Decanos de Educación (CoDE) de España, 2025); Libro Blanco de Simplificación Educativa (Consejería de Educación del Gobierno de Cantabria, 2026); Real Decreto 497/2024, 498/2024, 499/2024 y 500/2024, para la reforma de la Formación profesional, 2024; las diferentes Evaluaciones de Gasto (Spending Reviews) de la AIReF; "Reformas para impulsar la competencia en España**"** (FUNCAS y CNMC); Libro Blanco sobre la competitividad de los mercados de capitales españoles (Bolsas y Mercados españoles (BME), 2024); Libro Verde sobre Finanzas Sostenibles en España, (Ministerios de Economía y de Transición Ecológica, CNMV y Banco de España, 2024).

[lii] Para un análisis completo de estas cuestiones, ver: "España estancada: por qué somos poco eficientes" (2016) y "Para que España avance" (2019), C. Sebastián, Galaxia Gutenberg.