



Estudios sobre la Economía Española

Encuentros Fedea-CGE sobre cuestiones estructurales de la economía española

RESUMEN · CONCLUSIONES · PROPUESTAS

CONSEJO GENERAL DE ECONOMISTAS

FEDEA

Estudios sobre la Economía Española 2024/29

Septiembre de 2024

fedea

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

RESUMEN · CONCLUSIONES · PROPUESTAS

ENCUENTROS FEDEA-CGE

SOBRE CUESTIONES ESTRUCTURALES DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Septiembre 2024

fedea



economistas
Consejo General

SERVICIO DE ESTUDIOS

Las sucesivas crisis que hemos sufrido en los últimos años, incluyendo la pandemia y los conflictos de Ucrania y Gaza han generado un ambiente de **elevada incertidumbre económica y social** y amenazan con dar lugar a un periodo de estanflación que podría prolongarse en el tiempo.

En este contexto, la **Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea)** y el **Consejo General de Economistas de España (CGE)**, con ánimo de contribuir al debate sobre el diseño de las políticas públicas y de aportar propuestas constructivas al mismo, han organizado conjuntamente un ciclo de **seis sesiones sobre cuestiones de importancia estructural para la economía**.

Las sesiones celebradas han sido las siguientes:

1. Presupuestos, deuda, déficit y consecuencias.
18 de enero de 2024
2. Productividad: Evolución pasada y futura y su importancia en el desarrollo económico.
15 de febrero de 2024
3. Educación: Comparativa con los países de nuestro entorno y su transcendencia como palanca de crecimiento.
23 de abril de 2024
4. Financiación y Fiscalidad Autonómica: Problemática y posibles reformas.
16 de mayo de 2024
5. Infraestructuras del transporte: desarrollo actual y posibilidades de futuro.
4 de junio de 2024
6. Vivienda: carencias advertidas y posibles soluciones.
25 de junio de 2024

Para cada coloquio hemos contado con expertos de primer nivel propuestos por ambas instituciones que han discutido los aspectos más importantes de los temas y han respondido a las planteadas por el moderador y la prensa.

Este trabajo no hubiera podido ver la luz sin las aportaciones de los expertos en cada una de las materias tratadas que han participado en estos encuentros. Por orden de intervención, estos han sido los siguientes: **José Emilio Boscá, Salvador Guillermo, Javier Ferri, Juan Pablo Riesgo, José Carlos Sánchez de la Vega, Montserrat Gomendio, Martí Parellada, José María Durán, Diego Martínez-López, Anna Matas, Ginés de Rus, Benito Arruñada y Julián Salcedo**. Nuestro agradecimiento a todos ellos. También queremos dar las gracias a **Amelia Pérez Zabaleta**, vicepresidenta del CGE y decana del Colegio de Economistas de Madrid, quien moderó la primera de las sesiones de este ciclo, así como a **Ernesto García** (CGE) y **Leticia Moreno** (Fedea) por su trabajo en la organización y difusión de estas sesiones.

Ángel de la Fuente

Director Ejecutivo de la Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea)

Valentín Pich

Presidente del Consejo General de Economistas de España (CGE)

PRIMERA SESIÓN. PRESUPUESTOS, DEUDA, DÉFICIT Y CONSECUENCIAS	07
José Emilio Boscá · Salvador Guillermo	
PONENCIAS	07
OPINIÓN DE LOS EXPERTOS SOBRE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS	08
<hr/>	
SEGUNDA SESIÓN. PRODUCTIVIDAD: EVOLUCIÓN PASADA Y FUTURA Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO	12
Javier Ferri · Juan Pablo Riesgo · José Carlos Sánchez de la Vega	
PONENCIAS	12
OPINIÓN DE LOS EXPERTOS SOBRE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS	14
<hr/>	
TERCERA SESIÓN. EDUCACIÓN: COMPARATIVA CON LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO Y SU TRANSCENDENCIA COMO PALANCA DE CRECIMIENTO	20
Montserrat Gomendio · Martí Parellada	
PONENCIAS	20
OPINIÓN DE LOS EXPERTOS SOBRE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS	21
<hr/>	
CUARTA SESIÓN. FINANCIACIÓN Y FISCALIDAD AUTONÓMICA: PROBLEMÁTICA Y POSIBLES REFORMAS	28
Ángel de la Fuente · José María Durán · Diego Martínez-López	
PONENCIAS	28
OPINIÓN DE LOS EXPERTOS SOBRE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS	30
<hr/>	
QUINTA SESIÓN. INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE: DESARROLLO ACTUAL Y POSIBILIDADES DE FUTURO	36
Ginés de Rus · Anna Matas	
PONENCIAS	36
OPINIÓN DE LOS EXPERTOS SOBRE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS	37
<hr/>	
SEXTA SESIÓN. VIVIENDA: CARENCIAS ADVERTIDAS Y POSIBLES SOLUCIONES	43
Benito Arruñada · Julián Salcedo	
PONENCIAS	43
OPINIÓN DE LOS EXPERTOS SOBRE LAS PRINCIPALES CUESTIONES TRATADAS	44
<hr/>	
CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE	50

VÍDEO: www.youtube.com/watch?v=E4phNbrj9PU

1ª SESIÓN PRESUPUESTOS, DEUDA, DÉFICIT Y CONSECUENCIAS

José Emilio Boscá

Catedrático de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad de Valencia
e investigador asociado de FEDEA

Salvador Guillermo

Director de Estudios y Economía de Foment del Treball Nacional y consejero del Consejo Superior
de Estadística del INE en representación del CGE

PONENCIAS

Aspectos generales de la deuda y el déficit en España y la comparativa con el entorno

José Emilio Boscá

En la Zona Euro la deuda privada (de los hogares y empresas no financieras) ha permanecido muy estable (en torno al 80% del PIB) desde la crisis financiera. Sin embargo, la deuda pública ha crecido más de 20 puntos, concentrándose este crecimiento en tres de las cuatro grandes economías europeas: Italia, Francia y España, donde ha aumentado 38, 47 y 76 puntos del PIB entre 2007 y 2022, respectivamente, mientras que Alemania mantiene niveles de deuda pública solo 2 puntos por encima de los de 2007. A la vista de esta evolución y del hecho de que los déficits públicos continúan por encima del 2% en muchos países de la Zona Euro, y considerando que el servicio de la deuda va a crecer en los próximos años, parece innegable que Europa necesita acometer un proceso de consolidación fiscal que permita ganar espacio fiscal para futuras crisis y evitar posibles problemas de sostenibilidad. En economías como la española, esta consolidación fiscal debería llevarse a cabo con medidas sobre los ingresos y gastos públicos que no dañen el tejido productivo, junto con reformas estructurales y mejoras en la eficiencia de las administraciones públicas que incrementen el crecimiento potencial de la economía.

Ideas sobre los Presupuestos Generales del Estado y su importancia

Salvador Guillermo

Con respecto a los Presupuestos Generales del Estado para 2024, Salvador Guillermo ha señalado su importancia política por ser los primeros de la legislatura, lo que aumenta la presión para su aproba-

PRIMERA SESIÓN · JOSÉ EMILIO BOSCA · SALVADOR GUILLERMO

ción. Además, destaca las tensiones hacia la sostenibilidad a medio plazo de las finanzas públicas debido a: A) el envejecimiento de la población y el gasto en pensiones asociado al sistema de reparto con la jubilación de la generación del baby boom; B) el incremento del coste de la deuda debido a la subida de los tipos de interés con un nivel de deuda pública elevado (108,1% del PIB en 2023); C) la presión fiscal ya importante en la economía española, sin margen de maniobra, considerando la mayor presencia de la economía sumergida; y D) la necesidad de mejorar la eficiencia en la gestión del gasto público, siendo esta la asignatura pendiente en la gestión del presupuesto público en los próximos años.

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

¿Se puede reducir el déficit sólo por la vía de los ingresos o sólo por la de los gastos, o es necesaria una intervención en ambas?

J.E.B. Existe literatura económica convincente que encuentra que los planes de consolidación basados en reducciones del gasto (corriente o de inversión) o en la reducción de transferencias tienen, en general, un efecto similar sobre el PIB, provocando efectos recesivos leves a muy corto plazo, pero que desaparecen muy rápidamente. Sin embargo, los ajustes basados en incrementos de los impuestos han causado históricamente pérdidas de producción mucho mayores que las consolidaciones fiscales basadas en el gasto, siendo, además, más persistentes en el tiempo. En España, en cualquier caso, aunque se consideren ambas medidas es muy importante no dañar la inversión pública productiva y los incentivos a la inversión privada y acompañar la consolidación de reformas estructurales que estimulen el crecimiento a largo plazo. Para ello, el anuncio por parte del Gobierno de un plan de consolidación a medio plazo que resulte creíble y convincente es crucial para evitar bandazos

que generen problemas de expectativas y credibilidad.

S.G. Obviamente, hay que actuar sobre los dos factores, pero hay que señalar que, en estos últimos años, se ha puesto el acento en incrementar la imposición, de forma excesiva, de ahí que, presumiblemente, este recurso tenga un margen de maniobra menor, que se ha ido agotando para el presente ejercicio. Así, unos impuestos temporales, de estilo “Robin Hood” con poco coste político, como es el de solidaridad, o los gravámenes sobre los ingresos de las compañías energéticas o bancarias, que se sustentaron en una situación de crisis y de forma temporal, por dos años, ya se presenta su continuidad en los recientes decretos leyes aprobados obviando la razón que fue su origen, la crisis. En cambio, se produjeron importantes incrementos del gasto, que deben de moderarse para contener el déficit público de cara al próximo año. Se estima que el 2023 cierre con un déficit del 3,9% del PIB para el conjunto de las administraciones, y se señala la fuerte reducción desde el 2020, pero hay que recordar que, en el 2019, prepandemia, fue del 3,06% o en el 2018 del 2,59%, fruto de la

reducción paulatina del mismo desde el 2012 que alcanzó la cifra del 11,55% del PIB.

¿Tenemos margen para incrementar los ingresos públicos? ¿cuánto?

J.E.B. En España ha calado la idea de que la menor presión fiscal comparada de España frente a la UE o la Eurozona debía corregirse para acercarnos a las economías más desarrolladas de nuestro entorno. En este momento ya estamos cerca de esos niveles de presión fiscal y, desgraciadamente, no estamos convergiendo ni en renta per cápita, ni en renta por población en edad de trabajar, con las economías más avanzadas. En los últimos años no se han tenido en cuenta los menores niveles de eficiencia de nuestras administraciones públicas, lo que condiciona los resultados económicos que se están obteniendo de esa mayor recaudación. En mi opinión, es necesario, como paso previo a incrementar más la presión fiscal, mejorar la eficiencia del sector público, también por el lado del gasto, para evitar las distorsiones y desincentivos sobre las decisiones del sector privado que está provocando la ineficiente estructura impositiva en España. En cualquier caso, si se pretenden incrementar los ingresos, deberían primarse los impuestos medioambientales que contribuyan a la transición energética y utilizar el pago por uso o los copagos en algunos servicios públicos. Una reforma fiscal que corrija ineficiencias recaudatorias y consolide un sistema fiscal que no genere incertidumbre a ciudadanos y empresas es cada vez más imprescindible en España.

S.G. Diría que no hay margen efectivo, en términos comparados, pues aunque los datos de presión fiscal, entendido como el peso de los ingresos públicos sobre PIB, es ligeramente inferior a la media europea, también deben corregirse esos datos con la mayor presencia de la economía irregular en nuestro país, que hace que la presión fiscal normalizada, como bien señala el Instituto de Estudios Económicos, sea en términos comparativos muy superior a la media europea, y que viene explicada por esa economía irregular. No se trata de que paguen más los que ya pagan, que lo hacen de forma destacada, sino de hacer pagar a los que no pagan o no pagan lo que les corresponde, y poner el acento en la lucha contra el fraude fiscal. ¡No tenemos una imposición baja! Recientemente se publicó un informe por el FMI, en el que se hacía un estudio sobre la economía sumergida en 158 países en el periodo 1991-2015. En términos medios, se sitúa ésta en el 24,52% del PIB en España, frente a Francia 14,08%; Reino Unido 11,08%, Alemania 11,97% o Estados Unidos 8,34%.

¿Para reducir gastos, sobre qué partidas habría que incidir?

J.E.B. Evidentemente el gasto tiene muchísima inercia y siempre resulta difícil elegir partidas concretas en las que recortar. Este es un problema de preferencias sociales que, por tanto, deben solventar nuestros representantes políticos. No obstante, es un hecho bien conocido que el crecimiento del gasto en pensiones que esperamos en los próximos años genera un evidente coste de oportunidad para otros gastos más productivos. En mi opinión, es primordial

PRIMERA SESIÓN · JOSÉ EMILIO BOSCA · SALVADOR GUILLERMO

reducir el gasto corriente per cápita y replantear el gasto social para ganar espacio para la inversión pública, gasto educativo y otros gastos que ayuden a solventar algunos de los problemas que acucian a las generaciones más jóvenes (vivienda, mercado de trabajo, etc.). Por supuesto, a medio plazo una reforma de la administración pública podría ayudar a reducir costes.

S.G. De donde resulten menos productivos. Muchas veces, cuando se configuran los presupuestos, se piensa en modelos incrementales, y

es necesario ir de forma ordenada y de forma gradual, y hacer evaluaciones del gasto realizado para conseguir determinados objetivos sociales, medioambientales o de otros tipos de interés público general. Por ello, resulta importante llegar a cabo estudios sobre el gasto, qué objetivos se cumplen, cómo se pueden conseguir esos objetivos de forma más eficiente, y todo ello realizado por personas o instituciones independientes. Aquí quisiera destacar los programas de *spending review* que realiza la AIREF sobre determinados gastos públicos, y que recientemente ha mostrado su preocupación por la baja aplicación de sus propuestas para mejorar la gestión de ese gasto público. ¡Se trata de gastar mejor!

¿Considera que los pagos de la deuda supondrán un problema presupuestario en el medio plazo? ¿Cuál sería la estructura idónea de los vencimientos?

J.E.B. En este momento gastamos aproximadamente un 2% del PIB en el servicio de la deuda pública. A corto y medio plazo, es previsible que esta factura aumente, dado que los vencimientos de deuda serán a tipos de interés inferiores

a los de las nuevas emisiones. Una de las ventajas de la consolidación fiscal es, precisamente, reducir esta partida para poder permitirnos superávits primarios menos exigentes y, en consecuencia, utilizar los ingresos públicos en usos alternativos más productivos. El Tesoro ha mostrado hasta el momento presente una gestión profesional y eficaz de la estructura temporal de la deuda y sus pagos, por lo que es previsible que esto siga siendo así en el futuro próximo. Si los planes plurianuales de consolidación fiscal se cumplen, no debería generarse un problema presupuestario significativo en el medio plazo, salvo en el caso de que la economía se vea sometida a grandes shocks negativos en el futuro más inmediato.

S.G. Recientemente el gobierno aprobó la Estrategia de Financiación del Tesoro para 2024, que continúa con una vida media elevada de la deuda pública, situada en torno a los 8 años, lo que permite amortiguar la subida de los tipos de interés de estos últimos meses, incrementándose únicamente el coste en 45 puntos básicos, frente al aumento que ha experimentado los tipos de interés del Banco Central Europeo de 450 puntos básicos. Los mercados no han mostrado en estos últimos meses signos de preocupación con la deuda española, como indica la prima de riesgo, en el entorno de los 100 puntos básicos en el último año, sin variaciones apreciables.

¿Cree que el cumplimiento de las reglas fiscales va a suponer mucho sacrificio para España?

J.E.B. Estoy convencido de que en este momento las ventajas de las reglas fiscales superan con

crecen los costes para España. España es un país catalogado como de riesgo alto por la Comisión Europea y, aunque las nuevas reglas pueden propiciar algunas distorsiones a corto plazo (como reducir la capacidad estabilizadora de la política fiscal), sus ventajas más que compensan estas distorsiones. El reto para España es aprovechar el nuevo diseño de las reglas fiscales para devolver las cuentas públicas a una senda sostenible, a la vez que se propicia un crecimiento más vigoroso y sano a largo plazo. No nos viene nada mal que se nos imponga una cierta disciplina desde fuera del debate político interno. El establecimiento de programas plurianuales específicos para nuestro país con objetivos fiscales a medio plazo basados en el llamado Análisis de Sostenibilidad de la Deuda pública (ASD), junto a la fijación de objetivos cuantitativos de reducción de déficit y niveles de deuda es, a priori, una buena idea para España. Bien aprovechadas, las nuevas reglas pueden propiciar aumentos de la tasa de crecimiento potencial del PIB, la productividad y el capital humano, y la necesaria digitalización de las Adminis-

traciones Públicas, favoreciendo la descarbonización de la economía.

S.G. Este año supone un esfuerzo importante, ya que, por un lado, está previsto, de acuerdo con el techo de gasto recientemente aprobado en el Congreso de los Diputados y presentado por el Gobierno el pasado mes de diciembre, que el déficit se sitúe en el 3% en 2024, frente al 3,9% del PIB que se estima para 2023, es decir, una reducción de 9 décimas de PIB en un año, a fin de dar cumplimiento a la reinstauración de las normas europeas derivadas del Pacto de Estabilidad y Crecimiento y poder estar en un grado de vigilancia europea más suave, frente al que supondría un déficit superior al 3%. En cambio, las previsiones de déficit público que también se proponen para los ejercicios 2025 y 2026 son del 2,7% del PIB y del 2,5% del PIB, respectivamente. Todo ello en un contexto de un menor crecimiento en el ejercicio 2024, del 1,6% del PIB, frente al 2,4% que presentó la economía en 2023, según la última estimación realizada por el Banco de España. Por lo que, obviamente, esa reducción del déficit público se va a notar con más intensidad en 2024 ■

SEGUNDA SESIÓN · JAVIER FERRI · JUAN PABLO RIESGO · JOSÉ CARLOS SÁNCHEZ DE LA VEGA

VÍDEO: www.youtube.com/watch?v=c6bdjTISBJM

2ª SESIÓN

PRODUCTIVIDAD: EVOLUCIÓN PASADA Y FUTURA Y SU IMPORTANCIA EN EL DESARROLLO ECONÓMICO

Javier Ferri

Catedrático de Análisis Económico de la Universidad de Valencia e investigador asociado de FEDEA

Juan Pablo Riesgo

Ex secretario de Estado de Empleo, socio responsable de EY Insights y socio de People Advisory Services EY España

José Carlos Sánchez de la Vega

Profesor titular del Dpto. de Economía Aplicada de la Universidad de Murcia y director técnico del Informe de Competitividad Regional del CGE

PONENCIAS

Revertir el estancamiento de la productividad en España

Javier Ferri

La renta per cápita de España convergió hacia la media de los países de la Eurozona hasta 2006, cuando la brecha desfavorable para nuestra economía se situó únicamente en un 5 por cien. Desde entonces hasta 2023 la brecha se ha ido ampliando hasta el 17 por cien actual. Catorce de estos diecisiete puntos se deben a nuestro pobre desempeño en materia de productividad. No se trata de un problema de composición sectorial, pues nuestra productividad ha evolucionado peor que la europea en todos los sectores económicos, con la excepción de la agricultura. El discurso de que, sesgando más la producción hacia la industria, y menos hacia los servicios, nos haríamos más productivos no se sostiene a la luz de los datos.

Nuestro problema con la productividad es transversal y está arraigado en nuestra propia estructura social y económica. Nuestra población activa todavía tiene niveles de educación formal inferiores a la media europea y, aunque la tasa de población que termina completando estudios universitarios ha aumentado, las competencias de los estudiantes, medidas por pruebas estandarizadas como las de PISA, han acumulado una substancial caída con respecto a la media de la Eurozona en los últimos veinte años. Ni la formación bruta de capital, que se ha desplomado en las últimas dos décadas con respecto a la media europea, ni la tasa de inversión en I+D sobre PIB, que viene fluctuando alrededor del 60 por cien de la europea, muestran signos de poder revertir la situación, sino que probablemente empujen en la dirección contraria.

Mercado de Trabajo y Políticas de Empleo

Juan Pablo Riesgo

La anunciada creación del Consejo de la Productividad es una gran noticia. Su materialización debería servir de guía para implementar una ambiciosa agenda por el empleo y la productividad que implique a todos; por supuesto a la Administración, pero a la empresa y a los trabajadores también. Por lo que respecta a las políticas públicas, es urgente invertir en formación e impulsar una regulación adecuada, que garantice la mejora de la calidad del sistema educativo a todos los niveles y lo más consensuada posible para asegurar su estabilidad en el tiempo.

En relación con el mercado de trabajo, además de facilitar la incorporación de talento extranjero, urge impulsar la integración activa de los en torno a 3 millones de desempleados que aún mantiene nuestro mercado laboral. Ello exige priorizar su incorporación al mercado de trabajo, a través de un marco de relaciones laborales flexible y seguro que reduzca la dualidad efectiva, un modelo de intermediación y formación profesional para el empleo moderno, digitalizado y eficaz, y un marco de protección social y desempleo que aporte recursos suficientes e incentive la transición al empleo, evitando la trampa de la pobreza a la que se someten los desempleados que dejan de buscar activamente empleo. Y finalmente, urge reforzar la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social, sin confiar el grueso del proceso de consolidación a subidas de cotizaciones que afectarían a la competitividad de la economía nacional y, en definitiva, a nuestro mercado laboral.

Las diferencias de productividad entre CCAA

José Carlos Sánchez de la Vega

La eficiencia productiva es un elemento crucial en el proceso de desarrollo de las economías y, por ende, en la mejora de los niveles de renta y bienestar. Una de las formas de medición más habitualmente empleadas consiste en dividir el valor añadido por las horas trabajadas. Partiendo de este planteamiento, los niveles de productividad de las CCAA evidencian importantes desigualdades, así como una considerable brecha respecto al promedio europeo, sin que se observen muestras claras de acercamiento en las últimas dos décadas. Igualmente, tampoco se constata un significativo proceso de convergencia entre las CCAA.

Profundizando en las razones que pueden explicar estas diferencias, se observa que factores como la intensidad innovadora, el tamaño de las empresas, el nivel formativo de los trabajadores, la estructura productiva o la calidad del empleo guardan un estrecho vínculo con la productividad real y que sus valores difieren considerablemente entre regiones.

SEGUNDA SESIÓN · JAVIER FERRI · JUAN PABLO RIESGO · JOSÉ CARLOS SÁNCHEZ DE LA VEGA

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

¿Cómo puede afectar el desarrollo de la IA a la productividad?

J.F. Las nuevas tecnologías, entre las que se encuentra la IA, tienen un enorme potencial de generar aumentos en la productividad, entendida como la capacidad de generar valor añadido por unidad de trabajo o capital. Pero también tienen mucho potencial de generar importantes perturbaciones en el mercado de trabajo y en la distribución de la renta (entre trabajo y capital, y entre trabajadores). De hecho, la productividad puede aumentar complementando al factor trabajo (esto sucederá si se minimiza el desplazamiento de trabajadores, o incluso se aprovechan las nuevas oportunidades para cubrir nuevas ocupaciones con más empleo), pero también la productividad puede aumentar sustituyendo trabajo, lo que sucederá si las competencias y habilidades de los trabajadores no se adaptan a las nuevas tecnologías.

Por otra parte, al tratarse de un fenómeno global, la productividad tenderá a aumentar en todas las economías del mundo. La posición de España en el nuevo contexto dependerá de factores similares a los que han venido explicando la caída relativa de la productividad en nuestro país con respecto a otras economías en el pasado: (1) el grado de adaptación del capital humano a las nuevas realidades tecnológicas, la capacidad de las instituciones para favorecer la iniciativa, el desarrollo, (2) el dinamismo empresarial y la implementación de las ideas, y (3) la pujanza de la inversión para incorporar las nuevas tecnologías.

J.P.R. De acuerdo con los más recientes estudios, la Inteligencia Artificial Generativa podría permitir un crecimiento de la productividad laboral de entre 0,1 y 0,6 por ciento anual hasta 2040, dependiendo de la tasa de adopción de tecnología y la redistribución del tiempo de los trabajadores hacia otras actividades. Combinando la IA Generativa con todas las demás tecnologías, la automatización del trabajo podría añadir entre 0,2 y 3,3 puntos porcentuales anuales al crecimiento de la productividad. Estas potencialidades se podrán materializar plenamente si establecemos los incentivos adecuados a la inversión y conseguimos una transición socialmente equilibrada. Velar por la empleabilidad deviene la prioridad para las Administraciones, las empresas y los propios trabajadores.

J.C.S.V. Como ha ocurrido con precedentes avances tecnológicos, el desarrollo de la Inteligencia Artificial es más que previsible que genere mejoras importantes en la productividad. La optimización de los procesos, el incremento en la calidad y la personalización de los productos, la resolución de problemas, la agilidad y eficiencia en la toma de decisiones o el fomento y las nuevas oportunidades de innovación contribuirán a mejorar la eficiencia. No obstante, en la actualidad existen dudas sobre la capacidad real para aprovechar plenamente sus potencialidades. El todavía incompleto reto de la digitalización en la sociedad, la falta de profesionales y especialistas, las dificultades de las pymes, y en particular de las microempresas, mayoritarias en el tejido empresarial, para disponer de los necesarios recursos financieros, o la desconfianza relacionada con aspectos como la ciberseguridad y la

privacidad, pueden poner en riesgo su efectividad, al menos en un plazo relativamente breve.

Los Fondos Next Generation ¿contribuyen o, en algún caso, ralentizan las mejoras de productividad?

J.F. No existe evidencia de que los fondos hayan contribuido a aumentar la productividad, que sigue mostrando un pobre desempeño. Tampoco parece que hayan servido para estimular la inversión que, pese al notable crecimiento del PIB en España durante 2023, prácticamente se ha estancado, situándose todavía por debajo del dato de 2019. Parece que la ejecución de las ayudas y subvenciones no se ha producido al ritmo previsto, y la asignación de los fondos no han tenido en cuenta criterios basados en la mejora de la eficiencia de los beneficiados. Si los fondos se asignan por inundación es posible que produzcan el efecto contrario al deseado, posponiendo los cambios tecnológicos, organizativos y formativos necesarios para afrontar con éxito la transición tecnológica y energética (efecto sustitución). Sin embargo, también es posible que los efectos de dichas ayudas sobre la productividad empiecen a observarse dentro de unos años.

J.P.R. Más allá de un programa keynesiano de estímulo a la demanda, los fondos Next Generation EU tienen por objetivo impulsar un proceso de modernización de gran calado y dimensión histórica que promueva el dinamismo de la inversión productiva y el empleo en los ámbitos de la ciencia y la tecnología y la mejora de la productividad. Todo ello a través de un conjunto de inversiones centradas en transición energética y transformación digital y reformas

estructurales en los mercados de bienes y servicios. Las inversiones están tardando en desplegarse mucho más de lo esperado —y de lo experimentado en EEUU gracias al uso de los incentivos fiscales como instrumento de canalización—, y la ambición de las reformas en el ámbito de la educación, las relaciones laborales y las políticas activas y pasivas de empleo ha sido limitada. Todo ello ha contenido hasta la fecha el impacto en España del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia en la reactivación económica y en la mejora de la productividad.

J.C.S.V. En buena lógica, dado que uno de los objetivos primordiales que se persigue con esta iniciativa histórica de la UE es precisamente la mejora de la productividad y la competitividad, es de esperar que estos fondos impacten positivamente en la eficiencia de los distintos sectores y regiones. Por tanto, apostaría claramente por su contribución positiva a las mejoras de productividad. No hay motivo para pensar lo contrario. En todo caso, todavía es prematuro hablar de su incidencia final y, por tanto, de si se cumplirán o no las expectativas iniciales. De hecho, en una primera valoración, la evolución media anual de la productividad real en el bienio 2021-2022 apenas supera el 0,5%, e incluso en algunas CCAA la evolución es negativa.

Más concretamente, ¿el reto ecológico (economía verde) cómo puede influir en la productividad de los diversos sectores, por ejemplo, en el agrario?

J.F. La transición hacia una economía verde estará asociada con una elevada probabilidad a unos mayores costes de producción, a través del encarecimiento de inputs como los combustibles

SEGUNDA SESIÓN · JAVIER FERRI · JUAN PABLO RIESGO · JOSÉ CARLOS SÁNCHEZ DE LA VEGA

fósiles, o la necesidad de ceñirse a una normativa cada vez más estricta sobre temas medioambientales. Este encarecimiento de los costes será mayor en el corto plazo en aquellas áreas económicas (como Europa) que se espera que cumplan antes el objetivo de cero emisiones netas. Para sobrevivir en un mundo globalizado las empresas necesariamente han de reaccionar reduciendo costes, comprimiendo los márgenes y/o aumentando la productividad. Europa (y España) no deberían competir a través de la reducción de costes laborales, pero pueden hacerlo a través de la sustitución de capital y procesos productivos más contaminantes por otros más respetuosos con el medioambiente. Aunque nada lo garantiza, esta sustitución idealmente debería utilizarse como palanca para impulsar la productividad. El grado en el que esto se consiga dependerá de nuevo de los tres factores mencionados en la primera pregunta.

En cualquier caso, una acción coordinada en materia medioambiental es imprescindible para evitar la caída de la productividad que conlleva la lucha contra el calentamiento global. Por sus características, la agricultura y ganadería europeas son especialmente sensibles a todo lo anterior: uso intensivo de energía, y una normativa medioambiental más estricta que sus competidores extracomunitarios. En España, el sector agrícola destaca positivamente entre todos los sectores económicos por su productividad, lo que puede indicar que tiene una ventaja comparativa con respecto a otros países en su posición de partida para acometer la transición hacia una economía medioambientalmente más sostenible.

J.P.R. La transición energética también supone una oportunidad extraordinaria para nuestro avance económico y social. En España estamos en condiciones de disponer de la electricidad y el hidrógeno más barato de Europa, y de producir biometano para descarbonizar una parte relevante de nuestro consumo de gas. Tenemos el mejor recurso solar de Europa, un excelente potencial eólico, podemos ser líderes en producción de biomasa y disponemos del terreno suficiente para aprovechar todo este recurso renovable de forma compatible con la preservación del medioambiente. Si conseguimos impulsar las inversiones y reformas necesarias para materializar esa oportunidad, así como para garantizar un suministro de agua adecuado en términos de disponibilidad y coste, tendremos gran parte del camino hecho para mejorar la productividad de nuestro sector agrario.

J.C.S.V. En el caso de la agricultura, tal como se ha evidenciado en recientes movilizaciones, los problemas que afronta el sector vienen de atrás y no estarían vinculados directamente con los fondos Next Generation. Aspectos como la competencia desleal de terceros países, el Pacto Verde y las crecientes exigencias medioambientales, sanitarias, de bienestar animal y fitosanitarias o las condiciones que se plantean en el marco de la PAC son los que, a juicio del sector, ponen en riesgo su viabilidad. En cualquier caso, sí se constata una queja generalizada sobre los plazos y requisitos de la transición ecológica, y en particular sobre su objetivo de alcanzar la neutralidad climática en 2050. También en este caso existe una elevada incertidumbre con respecto al impacto que estos retos pueden suponer para el conjunto de la economía.

¿Consideráis que los sucesivos incrementos del SMI y, en general, los incrementos de los costes laborales pueden repercutir en la productividad?

J.F. A corto plazo un aumento del salario mínimo interprofesional (SMI) tendrá un efecto negativo sobre la productividad si implica la desaparición de empleos de baja productividad. Esto es lo que hemos visto a lo largo del último quinquenio, con una caída del número de horas trabajadas, especialmente en los sectores con mayor peso del SMI en la estructura salarial. El aumento del SMI ha reducido la ocupación en esos sectores y ha provocado un cierto desplazamiento hacia otros sectores con mayor productividad. También hay evidencia de que ha provocado una caída en la inversión empresarial, lo que podría afectar negativamente a la productividad a medio plazo. Si la inversión no se recupera la productividad del trabajo acabará sufriendo. Dicho esto, los incrementos del SMI tendrán un efecto positivo sobre la productividad si el ritmo de aumento está en línea con los aumentos de productividad. En otras palabras, la competitividad no puede basarse en bajos salarios, sino en salarios coherentes con la productividad.

J.P.R. Si las subidas del SMI son razonables y pactadas, como ha ocurrido en Alemania o Portugal, donde han superado los 800 euros, se producen efectos positivos para los trabajadores afectados. La subida del SMI ha sido sin duda una de las medidas sociales más importantes de la pasada legislatura. Sin embargo, el proceso de negociación con los agentes sociales ha sido prácticamente inexistente, hasta el punto de que la última subida se anunció y aprobó sin acuer-

do con las organizaciones empresariales. Subidas tan intensas y tan rápidas generan tensiones en algunas empresas, sobre todo pymes, y en determinados sectores, como el campo o la hostelería. Lo más preocupante es que no se cuenta con una evaluación técnica de sus efectos en el empleo. En cualquier caso, el reto que tiene España en materia de productividad y SMI va más allá de esta medida concreta, pues afecta a la competitividad del conjunto de la economía y está vinculado a la creación de empleo de calidad y el impulso a la formación y cualificación de los trabajadores.

J.C.S.V. El reciente incremento del SMI en 2023 hasta 1.080 euros mensuales en 14 pagas, lo que representa un aumento del 47% desde 2018, responde al objetivo de dignificar la remuneración de los trabajadores y trabajadoras y garantizar el poder adquisitivo, y se justifica en la senda de recuperación económica y la evolución de los precios. Sin embargo, genera gran controversia en un entorno como el actual, de elevada inflación e incertidumbre. En este contexto, es más difícil prever su impacto final, más allá del consenso sobre su repercusión directa y beneficiosa para las personas con menores ingresos. En un análisis teórico, el incremento de los costes laborales podría incidir negativamente en la competitividad y en el empleo, y consecuentemente en la productividad, especialmente en el corto plazo. A medio y largo plazo, dependerá de la capacidad de adaptación del tejido productivo, de su capacidad para mejorar la eficiencia y la competitividad, así como del impacto que tenga sobre la demanda interna y el consumo de los hogares. En este sentido, no cabe duda de que la importancia de reforzar la formación y cualificación profesional sigue siendo un

SEGUNDA SESIÓN · JAVIER FERRI · JUAN PABLO RIESGO · JOSÉ CARLOS SÁNCHEZ DE LA VEGA

reto prioritario para mejorar el nivel productivo de nuestro país.

¿En qué medida la elevada temporalidad, a pesar de la última reforma laboral que teóricamente buscaba incidir sobre ello, y el reducido esfuerzo en gasto en formación de los trabajadores por parte de las empresas influyen o no en los “pobres” resultados en términos de productividad?

J.F. La formación en el puesto de trabajo es un factor muy importante en el proceso de generación del capital humano, tan necesario para el buen desempeño de la productividad. Dicha formación será pobre si el capital humano de los empresarios de muchas pymes es a su vez reducido. La interacción entre empresas pequeñas, empresarios con bajo capital humano, y una legislación laboral que incentiva el trabajo discontinuo en la empresa (sea por la vida de contratos temporales o de fijos discontinuos) es nefasta para la formación de los trabajadores en las empresas. Sin embargo, marginalmente, el contrato fijo discontinuo puede generar mejores resultados en esta dimensión que el contrato temporal, al crear un vínculo más permanente entre el empresario y el trabajador.

J.P.R. Ambos factores deberían estar influyendo en los niveles de productividad. Pero los limitados avances reales en reducción de la temporalidad efectiva, así como en la mejora de los programas de formación para el empleo, junto con el resto de factores institucionales que operan sobre el mercado de trabajo, limitan a su vez la capacidad de mejora de nuestra productividad laboral, pese haber reducido en torno a 10 puntos la temporalidad formal y alcanzar niveles

máximos de población que estudia y trabaja a la vez. Hay mucho por hacer en materia regulatoria, y en *reskilling* y *upskilling* de los trabajadores.

J.C.S.V. Tal como señalaba en la exposición inicial, los niveles de productividad guardan una estrecha relación con ambos aspectos: positiva en el caso de la formación y negativa en el caso de la temporalidad. Además, añadiría que también ambos factores están relacionados entre sí. Por un lado, el trabajador que tiene un contrato temporal y que sabe que su “recorrido” en la empresa es muy limitado, no estará incentivado a mejorar o a esforzarse por ser más eficiente. Por otro, el empleador no estará motivado para formar al trabajador e invertir en él, consciente de que finalizará su relación contractual en un breve plazo. En cuanto al gasto en formación por trabajador de las empresas, es lógico pensar que, a mayor gasto, mayor formación y, por ende, mayor productividad. Según la última Encuesta de Formación Profesional para el Empleo en Empresas, aunque el porcentaje de empresas formadoras en España es superior a la media, en número de horas por participante en cursos de formación para los trabajadores ocupa las últimas posiciones.

Por último, ¿qué habría que hacer para mejorar la productividad en nuestro país?

J.F. El capital humano, entendido en sentido amplio como la mejora de los conocimientos, habilidades, competencias, capacidad de pensamiento crítico, capacidad de adaptación al medio, originalidad de razonamiento, etc., es la piedra filosofal que empuja el desarrollo de las ideas y el bienestar de las sociedades. En mi opi-

nión, en España nos hemos ido alejando a lo largo del tiempo del modelo de sociedad capaz de generar un caldo de cultivo para que el capital humano germine. Los mensajes que se transmiten a nuestra población desde instituciones tan importantes como los Parlamentos nacionales o autonómicos son los equivocados. El sistema educativo hace aguas en todos sus niveles, y no existe un proyecto común de largo plazo que sirva de guía a los ciudadanos

Para potenciar el “talento” se requieren tres elementos fundamentales: (1) Compensar el haber nacido en un entorno familiar desfavorable mediante un sistema público de calidad de centros infantiles desde el año cero de vida; (2) Reconocer el esfuerzo y el mérito; (3) Implantar la rendición de cuentas en la esfera pública, incluyendo el sistema educativo en sus distintas etapas. Por el lado de las empresas, es necesaria una estructura productiva que demande, remunerar e incentive a todo ese capital humano. El sector público debería contribuir a la mejora de la productividad propiciando la inversión privada, especialmente en I+D, eliminando las trabas administrativas y burocráticas existentes al crecimiento de las empresas o suprimiendo las barreras existentes en el mercado interior, de forma que se genere un mayor dinamismo empresarial.

J.P.R. Además de las medidas relativas a las políticas de empleo que expliqué en mi intervención inicial, se precisa que estas políticas sean acompañadas de prácticas empresariales de gestión de personas comprometidas y responsables con la promoción del talento, apostando por la inversión permanente en formación, planificación estratégica de plantillas y previsión social complementaria, por ejemplo. También a

través de conductas individuales responsables de los trabajadores, comprometiéndose con la recualificación permanente, reforzando las habilidades que les complementan con la tecnología en vez de reemplazarlas, y en las competencias necesarias para impulsar la transición energética. En definitiva, reforzando su empleabilidad, que es el mejor seguro con el que pueden contar.

J.C.S.V. Son muchos los retos pendientes en España y, de ellos, numerosos los relacionados, directa o indirectamente, con el incremento de la productividad. Sin ánimo alguno de ser exhaustivo, el refuerzo en la investigación y el desarrollo tecnológico aparece como uno de los aspectos más relevantes. Este reto pasa no solo por incrementar el gasto con relación al PIB, sino también por replantearse el destino de ese mayor gasto. Adicionalmente, incentivar la reorientación productiva hacia sectores de mayor intensidad tecnológica contribuirá a mejorar la productividad, tanto por efecto crecimiento como por efecto composición. El refuerzo en las titulaciones STEM y el desarrollo de programas de formación dentro de las empresas contribuirán a la mejora en el capital humano y en su especialización en ámbitos con un elevado potencial en el futuro. La reducción en la precariedad del empleo, que vaya más allá de los meros cambios terminológicos y que profundice en la mejora efectiva de las condiciones laborales, es otro elemento importante. Finalmente, otras cuestiones, como las infraestructuras, la transferencia de conocimiento universidad-empresa, el desarrollo de sinergias entre empresas y sectores o la mejora en los canales de financiación, también pueden jugar un papel relevante ■

TERCERA SESIÓN · MONTSERRAT GOMENDIO · MARTÍ PARELLADA

VÍDEO: www.youtube.com/watch?v=LOnADbdMulk

3ª SESIÓN

EDUCACIÓN: COMPARATIVA CON LOS PAÍSES DE NUESTRO ENTORNO Y SU TRANSCENDENCIA COMO PALANCA DE CRECIMIENTO

Montserrat Gomendio

Miembro de la Real Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, ex secretaria de Estado de Educación, Formación Profesional y Universidades, y ex directora adjunta de la Dirección de Educación de la OCDE

Martí Parellada

Catedrático emérito de Economía Aplicada de la Universidad de Barcelona, director del Instituto de Economía de Barcelona (IEB) y miembro del Steering Committee del U-Multirank (ranking mundial de instituciones de enseñanza superior, promovido por la Comisión Europea)

PONENCIAS

¿Por qué las encuestas internacionales y las métricas nacionales dan información discordante sobre la calidad de la educación en España?

Montserrat Gomendio

Las comparativas internacionales, tanto de estudiantes de primaria como de secundaria, muestran un estancamiento en el rendimiento de los alumnos españoles durante casi dos décadas, seguido de un declive tras el Covid. Además, identifican como una de las debilidades del modelo educativo la falta de alumnos excelentes. Sin embargo, las notas que reciben nuestros estudiantes han mejorado a lo largo de los últimos años, y la proporción de alumnos con sobresalientes se ha incrementado de forma sustancial. Este desajuste pone de manifiesto que las métricas nacionales reflejan cada vez de forma menos realista el nivel real de conocimientos de los alumnos. Por otra parte, la falta de evaluaciones nacionales ha conducido a una divergencia entre Comunidades Autónomas, con diferencias de desempeño que ya superan el equivalente a dos años de escolarización, creando inequidades según el código postal. La inflación de notas se magnifica en algunas regiones pretendiendo ocultar las diferencias reales en el nivel de conocimientos. Sin embargo, es el nivel objetivo de conocimientos el que se relaciona con la tasa de NINIs y de desempleo juvenil. Por tanto, la inflación de notas es sólo un espejismo y el nivel real de conocimientos no evoluciona de forma satisfactoria, lo que tiene consecuencias importantes de cara a la inserción laboral de los estudiantes.

Una mejor formación para un mejor trabajo

Martí Parellada

La digitalización, la sostenibilidad y la aparición de tecnologías de un carácter marcadamente disruptivo como la Inteligencia Artificial están provocando, y lo van a hacer con más intensidad en los próximos años, cambios notables en el mercado laboral. Bajo estas premisas, la sociedad española ya está haciendo un más que notable esfuerzo en la formación de aquellos que se incorporan al mercado de trabajo. Sin embargo, dicho esfuerzo no se produce sin algunos desajustes. El primero de ellos es que, entre la población ocupada española, el porcentaje de aquellos que disponen de estudios postobligatorios no terciarios es notoriamente más reducido que en los países de nuestro entorno. El segundo es que, en España, el porcentaje de titulados universitarios que llevan a cabo trabajos que no requieren tal titulación es el más elevado de la UE. Para hacer frente a estos desajustes, es imprescindible una mayor relación entre las empresas y la enseñanza postobligatoria no terciaria (Bachillerato y Ciclos formativos de grado medio, CFGM) y la superior (Ciclos formativos de grado superior, CFGS, y universidad).

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

Desde finales de 2020 a marzo de 2023 se han aprobado en España tres leyes orgánicas fundamentales relativas a la educación preuniversitaria y universitaria –la LOMLOE, la LOIFP, y la LOSU–. ¿Han supuesto un avance con respecto a la anterior legislación?, ¿podrían indicar los principales pros y contras de estas nuevas normativas?, ¿consideran que ayudarán a avanzar en el proceso de convergencia de nuestro sistema educativo con el de los países de nuestro entorno?

M.G. La LOMLOE ha eliminado las evaluaciones nacionales que diseñó la LOMCE y las ha sustituido por evaluaciones generales sin consecuencias para los evaluados de una muestra de estudiantes cada tres años; la falta de métricas

nacionales estandarizadas supone la ausencia de metas claras para los estudiantes y profesores al finalizar cada etapa educativa, y además promoverá la divergencia entre Comunidades Autónomas y hará imposible evaluar las políticas educativas. Se facilita la promoción de curso y la titulación con suspensos, lo que da lugar a la devaluación de los títulos, así como a clases muy heterogéneas donde es difícil conseguir un ritmo adecuado de aprendizaje. La ley pretende promover la equidad mediante una rebaja de estándares, en lugar de asegurar que todos los estudiantes alcanzan un nivel mínimo de conocimientos. Esta política perjudicará en mayor medida a los alumnos de entornos más desfavorecidos. Por otro lado, en mi opinión, la reforma reciente de la FP está mal diseñada para cumplir cualquiera de los objetivos que se propone.

TERCERA SESIÓN · MONTSERRAT GOMENDIO · MARTÍ PARELLADA

La nueva regulación de la FP educativa hace imposible en la realidad la supuesta dualización de la FP, pues limita al 35% el tiempo dedicado a prácticas en la empresa y por tanto reduce a mínimos el elemento más importante de la formación de cara a conseguir una elevada empleabilidad y una formación bien alineada con las necesidades reales de las empresas. El factor determinante del éxito de la FP en el futuro dependerá de la capacidad de aumentar la participación de las empresas colaboradoras, por lo que será necesario buscar fórmulas que la hagan viable ante la falta de incentivos en el sistema. Por último, la LOSU Gomendio no aborda los principales problemas del sistema universitario, que son la mala gobernanza, la endogamia como consecuencia de las barreras para atraer talento, y la falta de evaluaciones e incentivos que mejoren la productividad.

M.P. Tengo algunas dudas en lo referente a la LOSU. Esta norma supone cambios en la estructura del profesorado, reduciendo el papel de los asociados. También hay una adaptación a las iniciativas de la UE como las "Universidades europeas" y pone el acento en la formación continua, introduciendo cuestiones como las microcredenciales y la mención dual. Sin embargo, mantiene, en sus líneas esenciales, el modelo de gobernanza que sigue siendo una anomalía en los modelos universitarios europeos en los que la existencia de un consejo de gobierno formado por miembros de la propia universidad y externos a ella con capacidad de nombrar al rector es la norma general.

Por un lado, falta mano de obra cualificada en nuestro mercado laboral (según la última EPA de Eurostat, España tiene un

10% menos de trabajadores altamente cualificados que a la media de la UE), y, por otro, nos encontramos con que en nuestro país uno de cada tres trabajadores desempeña un empleo que requiere menos formación de la obtenida (un 35,9% de tasa de sobrecualificación frente a un 22,2% de media en la UE). ¿Qué parte de culpa tiene nuestro sistema educativo en este desajuste y qué podría hacerse para remediarlo?

M.G. Los datos de la OCDE indican que hay sobrecualificación en términos de titulaciones pero no *overskilling* en el sentido de un excesivo nivel competencias. De hecho, la paradoja es que hay *underskilling*. La explicación más aceptada es que el mercado laboral no está preparado para el alto nivel de formación adquirido por un número creciente de estudiantes universitarios, pero los datos contradicen esta conclusión. La sobrecualificación es la consecuencia de que los titulados universitarios aceptan trabajos que no requieren esa titulación, pero no tienen un nivel de conocimientos y competencias superior al que el trabajo demanda. El bajo nivel competencial está asociado a la baja calidad del sistema educativo (según las estimaciones de la OCDE un universitario español tiene un nivel competencial similar al de un estudiante de secundaria de ciertos países) y al hecho de que muchos alumnos estudian grados que la economía no demanda. El '*mismatch*' más relevante en España es el '*field of study mismatch*', es decir, graduados que aceptan trabajos para los que sus estudios no son relevantes.

M.P. La universidad no tiene la responsabilidad en exclusiva de reducir los desajustes entre la

oferta formativa y las demandas del personal cualificado que realizan las empresas. Sin duda, el modelo productivo español condiciona los perfiles laborales que se demandan por parte de las empresas. Es ahí donde la colaboración universidad-empresa debería ser más efectiva. La universidad ha dado una importancia creciente al desarrollo de bolsas de trabajo, servicios de inserción laboral y al fomento de las prácticas en la empresa en la actividad curricular de los estudiantes. Hay que hacer, sin embargo, mucho más, y la oportunidad que suponen la aplicación de las microcredenciales y la introducción y desarrollo de la mención dual debería ser aprovechada por el sistema universitario.

¿Están suficientemente preparados los profesores españoles o cabría mejorar su calidad y efectividad? Si así fuera, ¿de qué forma podrían llevarse a cabo estas mejoras?

M.G. Los mediocres resultados obtenidos por los estudiantes españoles en las comparativas internacionales apuntan a que hay un amplio margen de mejora en la calidad del profesorado. Dos fuentes de datos cuantitativos apoyan esta conclusión. En primer lugar, la encuesta de competencias de la población adulta (PIAAC) pone de manifiesto que las competencias básicas (matemáticas y comprensión lectora) de nuestros docentes son bajas en comparación con otros países y que están relacionadas con el bajo rendimiento de los alumnos españoles. En segundo lugar, la comparativa TEDS-M que evaluó los conocimientos en matemáticas de los futuros docentes españoles reveló que éstos son muy pobres como consecuencia de la falta de formación en matemáticas en el grado universitario.

De cara a mejorar esta situación, sería una buena idea seleccionar alumnos excelentes para acceder al grado de educación, un mayor énfasis en los grados de educación sobre los contenidos de las materias en lugar de sobre su pedagogía, mejoras en el proceso de acceso a la carrera docente que dé más peso a los méritos y menos a la antigüedad, y un desarrollo de la carrera profesional que permita el aprendizaje a lo largo de la vida de los docentes.

M.P. El problema no es si los profesores españoles están preparados. Entiendo que dicha preparación hay que darla por descontado. El problema es si existen las condiciones adecuadas para que la docencia se pueda impartir en las mejores condiciones posibles y el alumno adquiera las competencias necesarias. Evaluar la docencia del profesorado debería ser una práctica común en las universidades y no debería quedar reducida a encuestas de satisfacción del alumnado con muy limitadas consecuencias. Aunque pueden existir notables diferencias entre los distintos ámbitos de conocimiento, todo parece indicar que una de las consecuencias del COVID en la docencia universitaria ha sido un aumento notable de la falta de asistencia del alumnado a clase; revertir esta situación es una condición necesaria para mejorar el nivel del alumnado.

¿En qué estado se encuentra la transferencia de conocimiento entre las universidades y las empresas?, ¿Se podría mejorar?, ¿Cómo?

M.G. Durante mi experiencia como vicepresidenta del CSIC, la transferencia de conocimiento entre universidades y empresas era muy deficiente.

TERCERA SESIÓN · MONTSERRAT GOMENDIO · MARTÍ PARELLADA

M.P. Uno de los canales mediante el cual se produce la transferencia de conocimiento entre la universidad y la empresa ha sido y es los contratos de las universidades con las empresas. El volumen de dichos contratos está relacionado con la situación económica general. El momento en el que se consiguieron mejores resultados fue el previo a la Gran Recesión, años 2008 y 2009, y solo ahora se han empezado a recuperar dichos niveles. Otros indicadores como las publicaciones científicas o las solicitudes de licencias expresan unos buenos resultados porque están estrechamente asociados a la carrera académica del profesorado. Sin embargo, si nos referimos a indicadores como la creación de empresas de base tecnológica o al volumen de ingresos de licencias, ahí los resultados son discretos. Se debería pensar en la reformulación de las Oficinas de Transferencia de Tecnología que les permitiese hacer frente a este desafío en las mejores condiciones posibles.

Nadie discute que, en el medio y largo plazo, el número de empleos generados por la digitalización va a aumentar de forma exponencial. Atendiendo a este hecho, ¿Deberían reforzarse las titulaciones STEM?, ¿Cómo?

M.G. Algunas estrategias para reforzar la participación en titulaciones STEM podrían ser hacer pública la información sobre el nivel de empleabilidad y salarios de las diferentes titulaciones en cada universidad, dar orientación a los alumnos sobre las opciones que mejor se adaptan a su historial académico al finalizar la ESO y el Bachillerato o facilitar la obtención de becas

para estudiar grados STEM que tengan un elevado nivel de empleabilidad.

M.P. Las titulaciones STEM deberían reforzarse y, además, deberían tener una mayor presencia de mujeres, pero, la respuesta sobre cómo conseguir estos objetivos no es fácil. La primera y más inmediata es dar a conocer entre los alumnos preuniversitarios las ventajas de dichas titulaciones en aquello, por ejemplo, que hace referencia a las condiciones de inserción laboral que tienen sus graduados. Más allá de esto, se podría considerar la posibilidad de llevar a cabo una política de becas específica para dichos ámbitos de conocimiento y, aunque en España no parece oportuno —aunque sí es el caso de otros países—, introducir una política de precios públicos que discriminen en favor de dichas titulaciones.

España es la decimocuarta economía del mundo, pero, sin embargo, en el ranking de universidades de Shanghái solo nueve universidades españolas consiguen situarse entre las 500 mejores y ninguna entre las 100 primeras. ¿A qué se puede deber?, ¿Qué habría que hacer para que nuestras universidades fueran más competitivas?

M.G. Se ha comprobado que el incentivo más eficaz es ligar parte de la financiación de las universidades a parámetros de calidad de producción científica. Las reglas del modelo actual, que ligan la financiación casi exclusivamente al número de alumnos, generan incentivos perversos. Sería necesario también demoler las barreras que impiden atraer talento de otros países.

M.P. Más allá del debate de si los rankings reflejan adecuadamente la calidad de una universidad, la realidad es que las universidades españolas están lejos de ocupar posiciones destacadas entre las mejores; en cambio, si aumentamos el umbral de universidades, por ejemplo, a las 1.000 primeras, los resultados indican que un porcentaje elevado de las universidades españolas están incluidas en dicho umbral. En cualquier caso, mejorar la posición en los rankings no debería ser un objetivo en sí mismo. No todas las universidades deben ver reflejadas sus opciones estratégicas en el algoritmo que define un ranking. Una universidad puede estar más orientada a la docencia, otra a la investigación, una tercera a contribuir al desarrollo de su ámbito territorial de influencia. Lo sustancial, entonces, es tener claro cuál es la voluntad de la universidad y evaluarla a partir de ahí.

Dos preguntas muy concretas en relación con el ámbito de las universidades: ¿Consideran que parte de su financiación debería ir vinculada a los resultados en investigación y docencia?; ¿Es endogámica la carrera docente en la universidad española?

M.G. Sí y sí.

M.P. Son dos preguntas muy diferentes. Respecto a la primera, la universidad pública española, que es a la que nos referimos en esta pregunta, recibe del orden del 80% de su financiación de los presupuestos públicos. De ahí que parezca razonable pensar que la administración pública competente, en este caso las CCAA básicamente, oriente la actividad de la universidad hacia aquellos objetivos que estime más ade-

cuados y, por tanto, vincule la obtención de recursos a la consecución de dichos objetivos. Esto requiere un buen diagnóstico previo de la situación de las universidades y, en consecuencia, definir los objetivos. Por ejemplo, si un problema es la sobrecualificación, vincular los recursos públicos a su reducción mediante las prácticas curriculares, la mención dual y, en general, una mayor vinculación con la empresa podría tener todo el sentido.

La endogamia en la carrera docente en la universidad española está claramente remitiendo. Hoy es una práctica creciente aplicar el principio de que un doctor por una universidad no puede ser contratado por la misma, también es cada vez más importante acudir al mercado de trabajo internacional para captar a los nuevos profesores de universidad. Todo esto son prácticas cada vez más extendidas entre las universidades públicas españolas. Sin embargo, lo que sigue siendo en cierta manera una anomalía es la relevancia de las agencias de acreditación en la política de profesorado de las universidades españolas o, también, la importancia de la función pública entre el profesorado. En la mayoría de países de referencia, la política de profesorado es una competencia de la universidad, sin verse condicionada por procesos de acreditación de entidades externas y, también, en la gran mayoría de países, el contrato laboral del profesorado es el predominante entre dichos países.

Es en estas direcciones donde la universidad española debería avanzar.

A modo de conclusión, señalen los principales problemas del sistema educativo

TERCERA SESIÓN · MONTSERRAT GOMENDIO · MARTÍ PARELLADA

español, en general, y del universitario, en particular, y las posibles soluciones.

M.G. El sistema educativo en España se centra en 'inputs' (financiación y número de alumnos) y no en 'outputs' (nivel de conocimientos adquiridos por los estudiantes). Esto ha conducido a que España haya conseguido el récord en Europa en relación con el número de alumnos en las etapas no obligatorias (infantil y tasa de acceso a la Universidad), pero las comparativas internacionales ponen de manifiesto que los niveles de calidad en primaria (PIRLS y TIMSS), secundaria (PISA) y universidad (PIAAC) son bajos. Las comparativas internacionales revelan con claridad cuáles son las medidas necesarias para mejorar la calidad en un contexto como el nuestro: reforzar los contenidos curriculares, mejorar la formación y selección del profesorado, y establecer evaluaciones obligatorias nacionales que definan los mismos estándares en todo el territorio nacional con el fin de evitar las disparidades regionales que ya equivalen a dos cursos de diferencia entre las comunidades autónomas de mejor y peor rendimiento.

El modelo educativo que ha predominado en España desde la aprobación de la LOGSE en 1990 ha impedido luchar contra la mayor inequidad del sistema: una elevada tasa de abandono educativo temprano, que es consecuencia de la rigidez del sistema, de la ceguera que supone la falta de evaluaciones y de la falta de medidas compensatorias para alumnos rezagados. A pesar de las mejoras conseguidas tras la implementación de la LOMCE, en España la formación profesional no se ha desarrollado lo suficiente. Es fundamental superar esta deficiencia

transformando la formación profesional educativa en un modelo más cercano a las necesidades de la empresa, a través de una mayor participación de éstas en la definición de las necesidades del mercado laboral. Ello contribuiría también a disminuir las tasas de abandono educativo temprano.

M.P. La universidad española en lo que va de este siglo ha mantenido el número de estudiantes de grado y postgrado. Sin embargo, este hecho esconde otra tendencia que es que la universidad pública ha visto disminuir en alrededor de doscientos mil el número de estudiantes mientras que la privada, en contrapartida los ha visto aumentar. Por tanto, más allá de que la franja de edad tradicional de la Universidad, la que va de los 18 a los 25 años, está perdiendo peso en el conjunto de la población española, la verdad es que esta tendencia se refleja de manera diferente entre las universidades públicas y las privadas. ¿Qué explica esto? Probablemente dos razones: La primera es la presencia en la gestión de las universidades públicas de reglamentos muy detallados que condicionan la autonomía de la universidad, tanto en la política de personal como en la elaboración de la oferta docente y en la gestión financiera. La segunda, que asociada a esta mayor autonomía se ha de dotar a la universidad de mayor responsabilidad en sus decisiones de gobierno y esto requiere sustituir un modelo de gobernanza basado en el sufragio universal ponderado entre todos los estamentos de la universidad por otro en que el consejo de gobierno incorpore a electos entre los miembros de la comunidad universitaria y a otros no directa-

mente vinculados a dicha comunidad. Este consejo debería tener capacidad de nombrar al rector y aprobar su plan estratégico. Es verdad que dicha solución plantea no pocas preguntas, pero, insisto, es el que existe en todos los países que pueden ser considerados como referentes y, también, es verdad, que el modelo de gobierno que arrastramos desde la LRU, la LOU, la

LOMLOU y ahora la LOSU, es marcadamente endogámico. La universidad pública que, con razón, pide más financiación a la sociedad, debería comprender que la mejor manera de conseguirlo es creando las condiciones de confianza adecuadas entre la universidad, las administraciones públicas competentes y la sociedad en general ■

CUARTA SESIÓN · ÁNGEL DE LA FUENTE · JOSÉ MARÍA DURÁN · DIEGO MARTÍNEZ-LÓPEZ

VÍDEO: www.youtube.com/watch?v=IwfaPBf2JNM

4ª SESIÓN

FINANCIACIÓN Y FISCALIDAD AUTONÓMICA: PROBLEMÁTICA Y POSIBLES REFORMAS

Ángel de la Fuente

Director ejecutivo de FEDEA

José María Durán

Profesor de la Universidad de Barcelona, director del Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

Diego Martínez-López

Catedrático de Economía Aplicada en la Universidad Pablo Olavide de Sevilla e investigador asociado de FEDEA

PONENCIAS

¿Qué se puede hacer mientras esperamos a que arranque la reforma de la financiación autonómica?

Ángel de la Fuente

Puesto que una reforma integral del sistema es una tarea compleja que exigirá muchos meses de negociaciones, sería deseable aprovechar el tiempo para ir introduciendo en el sistema algunos retoques que ayuden a paliar los principales problemas del modelo actual, así como a dejar bien encarada la fase final de la reforma. En esta línea, sería urgente introducir un fondo transitorio de nivelación que complemente los ingresos de aquellas comunidades de régimen común que están por debajo de la media en términos de financiación por habitante ajustado. El fondo se mantendría operativo hasta que se completase la reforma del modelo de financiación autonómica, integrándose entonces sus recursos en el sistema general. El coste de esta medida rondaría los 3.000 millones de euros, que se repartirían entre Murcia, Valencia, Andalucía y Castilla la Mancha.

También deberían abordarse algunas cuestiones en principio técnicas, pero que ayudarían a mejorar la equidad del sistema y permitirían ir sentando las bases para avanzar hacia la plena responsabilidad fiscal de las CCAA. Con este fin, sería necesaria una revisión del sistema de retenciones y entregas a cuenta de forma que las primeras reflejen con rapidez las decisiones tributarias de las comunidades autónomas y las segundas sean más sensibles a la evolución real de la recaudación. De esta forma, las posibles subidas o bajadas de los impuestos autonómicos (y en especial las del tramo autonómico

del IRPF) se trasladarían inmediatamente a los contribuyentes y a las comunidades (y no con el retardo de dos años que ahora impone el sistema hasta la llegada de la correspondiente liquidación).

También sería necesario mejorar el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos que no recauda la AEAT para que esta variable recoja correctamente este componente de la capacidad fiscal real de las comunidades, que a su vez se utiliza para calcular las correspondientes transferencias de nivelación, y regular con claridad las escalas de referencia que se utilizan para el cálculo de la recaudación normativa de todos los tributos cedidos, estableciendo mecanismos explícitos para su revisión.

La autonomía tributaria de las CCAA en el sistema fiscal español: valoración y mejora

José María Durán

El sistema de financiación autonómica, incluida por tanto la fiscalidad, debería reformarse con el objetivo de mejorar aquellos elementos que, desde su última reforma en 2009, la experiencia nos muestra que no han funcionado correctamente.

Esto no significa cambiar todos los elementos del sistema, sino únicamente aquellos que sean necesarios, pero sí que para hacerlo hace falta tener una visión global del sistema. En todo caso, si esto no es posible por falta de acuerdo político, sí que deberían introducirse los retoques técnicos necesarios en aquellos elementos donde existe un claro consenso. Por ejemplo, los pagos a cuenta de las CCAA o que los cambios normativos de una CA en el IRPF no se reflejen inmediatamente en las retenciones.

Las necesarias respuestas políticas para la reforma de la financiación autonómica

Diego Martínez-López

Las opciones técnicas a las que se enfrenta la reforma de la financiación autonómica ya hace tiempo que fueron explicitadas por los expertos, incluso con un Libro Blanco que duerme el sueño de los justos en algún cajón del Ministerio de Hacienda. Las decisiones que corresponde tomar ahora son de naturaleza política.

Entre las principales se encuentran el grado de nivelación, definir un criterio de equidad que no desemboque en los actuales agravios comparativos en términos de financiación por habitante, en qué cuantía atender las necesidades de financiación que reclaman las CCAA (suficiencia), la gradualidad con la que habría que dismantelar el *statu quo*, y la necesidad (o no) de avanzar en la armonización fiscal de los tributos cedidos tradicionales.

CUARTA SESIÓN · ÁNGEL DE LA FUENTE · JOSÉ MARÍA DURÁN · DIEGO MARTÍNEZ-LÓPEZ

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

¿Considera que el actual sistema de financiación autonómica ha garantizado el principio de suficiencia financiera? ¿cuál es su interpretación de este principio? ¿cómo podemos valorar el poder de las CCAA en la administración y control de los impuestos desde el punto de vista de la autonomía tributaria?

A.F. Ese principio es un peligro porque tiende a interpretarse como que el Estado tiene la obligación de garantizar a las CCAA los recursos necesarios para que estas puedan prestar los servicios de su competencia a un nivel satisfactorio para ellas. Llevado a su extremo, esto supone darles un cheque en blanco, lo que eliminaría todo incentivo para controlar el gasto. Sería muy importante reinterpretar este principio en términos de un reparto razonable de las herramientas tributarias entre los distintos niveles de gobierno. Esto es, que todas ellas tengan los instrumentos necesarios para pedirles esos recursos a sus ciudadanos. Esta es una de las grandes asignaturas pendientes del sistema: la responsabilidad fiscal.

Comparándonos con otros países, no estamos mal. Las CCAA tienen mucha más autonomía fiscal que los estados alemanes, por citar un ejemplo que suele invocarse forma errónea. Pero todavía hay margen para la mejora, sobre todo en tasas y copagos y en el IVA e Impuestos Especiales, aunque tendría que ser a través de un mecanismo de decisión colegiada que permita modular al alza o a la baja un tramo autonómico claramente identificable. Con respecto a la recaudación tributaria, lo ideal sería una admi-

nistración tributaria única pero realmente compartida. Trocear la AEAT sería un disparate, tanto por razones de eficiencia como por motivos políticos, pero las CCAA deberían tener acceso a la información necesaria para gestionar su parte de los impuestos y cierto poder de decisión sobre la gestión en su territorio, p. ej. en el diseño de los planes de inspección.

J.M.D. El sistema de financiación tiene que garantizar que las CCAA tienen suficientes recursos para financiar el gasto público deseado. Esto por definición es complicado y tiene una parte de subjetividad, pero sólo por el tiempo transcurrido desde que se adoptó el actual sistema parece que sea necesario actualizar los recursos disponibles para las CCAA en relación con los servicios que estas deben prestar. El sistema debe ser más coherente y transparente, de manera que, si se establece un objetivo de nivelación territorial, el conjunto de elementos del sistema sea coherente con el mismo y no entren en contradicción con él.

Con respecto a la autonomía tributaria, resulta fundamental tener una visión global del sistema fiscal. Por un lado, las CCAA deben tener autonomía tributaria y los ciudadanos conocerlo, algo que las encuestas nos muestran que no sucede en la actualidad. No sólo se trata de que las CCAA tengan más competencias fiscales, sino que éstas sean visibles y perceptibles por sus ciudadanos. Por otro lado, cualquier cambio en la fiscalidad debe valorar sus implicaciones para los costes de cumplimiento de los contribuyentes y para el control por parte de la administración. En otras palabras, hay que diseñar muy

bien los cambios para que supongan una mejora real de la responsabilidad de las CCAA sin menoscabo del sistema fiscal global.

D.M-L. ¿Es suficiente el gasto en sanidad, en defensa, en pensiones? Nunca es suficiente ya que, si lo fuese, la economía como rama de conocimiento desaparecería; también una parte de los políticos que nos representan, que son lo que deben contestar esta pregunta en nuestro nombre. No podemos aspirar a una definición objetiva y absoluta de suficiencia. Tampoco de las necesidades de gasto. Por ello, es necesario replantear la pregunta en términos de suficiencia (y necesidades de gasto) relativas. En términos relativos, por tanto, yo afirmaré que la suficiencia relativa con que actualmente se satisface el gasto a cargo de las CCAA es inferior al de las pensiones, pero fue superior durante la pandemia. Políticamente se decidió y se decide así. La valoración de la administración, control y competencias normativas de que disponen las CCAA es positiva en general; más amplia que en otros países descentralizados. Por supuesto, se puede avanzar (con precaución y salvaguardas) en más capacidad normativa colegiada en imposición indirecta (aunque soy bastante escéptico al respecto) y en una gestión más integrada de las agencias tributarias estatal y regionales.

¿Considera necesario profundizar en la armonización fiscal autonómica estableciendo límites mínimos y/o máximos en determinadas figuras impositivas? ¿Sería posible atribuir a las CCAA poder normativo en los impuestos indirectos cedidos como el IVA o los impuestos especiales?

¿Qué opinión le merece el actual grado de corresponsabilidad fiscal?

A.F. Hay que armonizar al máximo las bases tributarias para reducir los costes de cumplimiento y hacer al sistema más transparente, pero hay que poner las mínimas restricciones posibles a las escalas de gravamen. En general, no soy partidario de establecer mínimos o máximos, pero en el caso de Sucesiones podría pensarse en fijar un mínimo reducido para evitar la desaparición de un impuesto que tiene sentido. En cuanto al IVA y los impuestos especiales, puesto que la UE no permite tipos distintos dentro de un estado, el tipo autonómico tendría que ser el mismo en todas las comunidades y por tanto habría que establecer un mecanismo multilateral para fijarlo. Pero sí, sería posible y deseable.

J.M.D. Los ciudadanos en general desconocen que una parte importante de sus impuestos va a las CCAA. Por tanto, se debe analizar por qué sucede esto y qué cambios deben introducirse. Quizá no sea tanto un tema de competencias normativas, como de comunicación y visibilidad de las mismas. En los impuestos sobre la riqueza, se trataría primero de valorar y reformar la configuración global de cada impuesto, y luego de atribuir las competencias normativas oportunas. En todo caso, atraen mucha atención cuando su poder recaudatorio es muy secundario. En el caso de los impuestos indirectos, la armonización comunitaria imposibilita en gran medida que las CCAA tengan competencias normativas. Y dudo que un tipo autonómico colegiado en el IVA aporte alguna mejora en términos de responsabilidad fiscal y de visibilidad ante los ciudadanos.

CUARTA SESIÓN · ÁNGEL DE LA FUENTE · JOSÉ MARÍA DURÁN · DIEGO MARTÍNEZ-LÓPEZ

D.M-L. Sí a la armonización fiscal como punto de equilibrio entre la competencia fiscal sin límites, que puede provocar reasignaciones ineficientes de recursos entre territorios y externalidades negativas sobre otras CCAA, además de problemas de equidad, y la centralización de impuestos. Debería estimularse más la competencia fiscal por el lado del gasto; no solo en la forma de un menor gasto por unidad de output sino también en la composición de ese gasto (más políticas de I+D, ayudas a pymes, servicios sociales, etc.). Aquí se deberían buscar “escaparates/observatorios” que ilustren las diferencias entre CCAA en estos ítems para intentar generar imitación de proyectos y menús fiscales exitosos.

¿Cuál es su opinión respecto a la posible asunción por parte del estado de parte de la deuda autonómica que las CCAA tienen contraída con este? ¿Cuáles deberían ser las condiciones para una condonación razonable de la deuda pública autonómica?

A.F. No soy partidario de esta condonación. Dada nuestra historia reciente, esto reforzaría aún más la percepción que ya tienen las CCAA de que pueden gastar más de lo que tienen porque al final se las terminará rescatando, terminando así de forma ya definitiva con cualquier incentivo para limitar el gasto. Pero si hay que hacerlo, lo único que tendría cierta lógica es ligar la condonación a la infrafinanciación acumulada en el pasado con respecto a la financiación media por habitante ajustado a igualdad de competencias y esfuerzo fiscal. Si se insiste en ir más allá, las condonaciones por habitante (o

habitante ajustado) deberían ser iguales para todos.

J.M.D. La condonación parcial de la deuda puede tener sentido, pero ligada a un argumento objetivo como es la infrafinanciación de un territorio y sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones. Estas condiciones deben ser para el conjunto de comunidades.

D.M-L. Estoy a favor de una condonación parcial, asimétrica y condicionada de parte de la deuda autonómica en manos del Estado. A favor porque, a mi juicio, es la única forma viable y creíble de que todas las CCAA se financien de manera ortodoxa en los mercados. ¿Riesgo moral? Sí, claro; pero la situación actual (y durante 10 años) con el FLA y demás, ¿no lo es? Parcial porque solo debería afectar a un porcentaje de la deuda con los mecanismos extraordinarios, ligada a infrafinanciación relativa (y quizás algo del impacto del ciclo económico), teniendo en cuenta el gasto per cápita y el ejercicio de la capacidad normativa sobre tributos cedidos. Asimétrica porque la situación a corregir es muy heterogénea y una parte del origen del problema es asimétrica. No a un manguerazo generalizado de condonación. ¿Cómo vender esta asimetría en la condonación? Con negociaciones abiertas en otras dimensiones: ordinalidad, statu-quo, etc. No es fácil, lo reconozco, pero en mi opinión es cómo debería abordarse el tema. Y con ajustada condicionalidad. La condonación no puede ser gratis. Planes de ajuste factibles y verificables en las CCAA beneficiarias. Podría atenuarse así una parte del inevitable riesgo moral.

En relación con la petición de algunos partidos catalanes de modificar la LOFCA para que se establezca “una cláusula de excepción de Cataluña que reconozca la singularidad en la que se organiza el sistema institucional de la Generalitat y que facilite la cesión del 100% de todos los tributos que se pagan en Cataluña”, ¿Qué ocurriría si finalmente esta cláusula se hiciese efectiva? ¿Cómo afectaría al resto de CCAA de régimen común? ¿Cree que supondría la quiebra del sistema?

A.F. Sería un desastre. Estaríamos abriendo la puerta a una deriva confederal del Estado que cambiaría cualitativamente su naturaleza, y no precisamente para bien. Si permitimos que los territorios más ricos se queden con (todo o buena parte de) su excedente fiscal, no habrá recursos para financiar la nivelación territorial o políticas sociales uniformes en todo el país. Más aún, el Estado se iría quedando sin recursos tributarios propios, lo que le dejaría en una posición de debilidad, a expensas de los territorios, y sin herramientas para ejercer las funciones que le corresponden.

J.M.D. No creo que un sistema de financiación distinto para Cataluña, inspirado en el sistema foral, sea bueno. Al igual que defiendo que las CCAA deben tener responsabilidad fiscal y que esta sea conocida por sus ciudadanos, lo mismo debe ocurrir con el gobierno central. Con la propuesta formulada, el gobierno central dejaría de tener poder normativo sobre los impuestos pagados en Cataluña. Además, supondría complicar el conjunto del sistema fiscal.

D.M-L. Supondría una quiebra de la equidad entre personas que viven en CCAA diferentes (inconstitucional, por tanto), que recibirían prestaciones de servicios públicos más ligadas a su capacidad fiscal que a sus necesidades. Provocaría también fenómenos de competencia fiscal a los que antes me he referido. Pondría también en marcha un proceso de peticiones similares (Comunidad de Madrid, Baleares) que descompondría la estructura institucional, migratoria y territorial de nuestro país.

¿Cree necesaria una mayor contribución a la solidaridad interterritorial de las comunidades de régimen foral, País Vasco y comunidad foral de Navarra?

A.F. Sí. Todas las normas relevantes hablan del mantenimiento de la solidaridad territorial, pero en la práctica las comunidades forales prácticamente no aportan nada en este campo excepto a través del Fondo de Compensación Interterritorial (FCI), que es muy poca cosa. Esto sucede, al menos en parte, porque el Concerto y el Convenio no se han adaptado a la cambiante realidad del sistema autonómico. Cuando se escribieron las versiones actuales de estas leyes, se preveía que el FCI fuese un instrumento importante de solidaridad, pero luego no ha sido así y no se ha buscado una vía alternativa.

J.M.D. Resulta fundamental; mientras el resultado del sistema foral sea tan favorable para estos territorios en comparación al resto de CCAA, difícilmente tendremos en España un sistema de financiación que no sea cuestionado por comunidades que, por sus características y al ver los resultados del sistema foral, también lo pidan.

CUARTA SESIÓN · ÁNGEL DE LA FUENTE · JOSÉ MARÍA DURÁN · DIEGO MARTÍNEZ-LÓPEZ

D.M-L. Sí, por supuesto; no se corresponde con su renta relativa ni con el tratamiento que reciben otras CCAA en esta dimensión. Empezando por una mayor transparencia en la determinación del cupo vasco y la aportación navarra. Habría que revisar no solo la contribución a la nivelación autonómica sino también a la cobertura del desfase entre ingresos y gastos de la Seguridad Social, entre otros.

¿Está de acuerdo con el actual diseño de la población ajustada? ¿Qué modificaciones plantearía de cara a su mejora?

A.F. En términos generales sí, aunque siempre hay cosas mejorables.

J.M.D. El diseño siempre se puede mejorar y ajustar teniendo en cuenta los cambios que se han ido produciendo en la población española y en los costes generados por cada grupo poblacional.

D.M-L. En general y a grandes rasgos, el enfoque actual es razonable. Sí admite ajustes puntuales. Como una valoración de los costes fijos (ahora ausentes); reajustes en los tramos de población protegida equivalente (ya anticuados); la variable despoblación podría considerarse también, no como en la propuesta del Ministerio de Hacienda (donde se percibe una notable discrecionalidad y la sobreponderación de una variable ya existente—la superficie—), sino ampliando su cobertura. Con el diseño actual del SFA hay que ser conscientes de que el concepto de población ajustada no solo tiene impacto sobre el reparto del Fondo de Garantía de Servicios Públicos Fundamentales sino también sobre el de Competitividad. El debate sobre la reforma

del SFA no debe iniciarse ni fundamentarse en el concepto de población ajustada. Por definición, ello conduce a un juego de suma cero en el que la consecución de acuerdos se torna excesivamente complicada, por no decir imposible. Debe tratarse como una pieza más en el cálculo global de ganancias y pérdidas.

En un escenario político tan convulso como el actual, ¿cree que existe alguna posibilidad real de que se llegue a un acuerdo sobre la reforma del sistema de financiación autonómica en esta legislatura? En caso de responder negativamente, ¿qué se podría hacer ya para atenuar las inequidades existentes?

A.F. No y, además, si se hiciera la reforma en estas circunstancias, es probable que fuera para mal. La presión del independentismo catalán podría llevarnos a un sistema menos solidario. Lo que se podría hacer mientras tanto lo he comentado en mi presentación inicial.

J.M.D. Es muy complicado bajo el actual escenario político. La financiación autonómica, como otros asuntos relevantes, es un tema de estado, donde los dos grandes partidos centrales españoles deberían llegar a un acuerdo. Sería bueno introducir cambios técnicos en el sistema que puedan ser aceptados por una mayoría de partidos. Que los cambios en la tarifa del IRPF autonómico tengan su reflejo en las retenciones y que los pagos avanzados del sistema se efectúen de acuerdo con la recaudación real de los impuestos es algo técnicamente posible y sobre lo cual resulta difícil pensar que no pueda haber un acuerdo.

D.M-L. No veo posibilidades de alcanzar un acuerdo en el corto (¿y medio?) plazo. Harían falta cantidades ingentes de dinero para alinear a las CCAA (de mayoría PP) en un acuerdo, y ese dinero no es de esperar que esté disponible en los tiempos de consolidación fiscal que se aproximan. Otra solución alternativa sería un acuerdo de ámbito nacional entre el PP y el PSOE, y tampoco se atisba. Quizás también vincular una condonación de deuda autonómica generosa y generalizable (rompiendo la ideal asimetría que

planteaba más arriba) con la aportación de recursos al sistema podría favorecer acuerdos... Mientras llega la reforma integral, se pueden incorporar parches coherentes y que atenúen los efectos de algunos de los principales problemas del SFA actual; por ejemplo, un mejor cálculo de las recaudaciones normativas o un fondo transitorio de nivelación para corregir la infrafinanciación relativa. También un reparto horizontal de los objetivos de déficit más alineado con la factibilidad y equidad de los esfuerzos a pedir ■

QUINTA SESIÓN · GINÉS DE RUS · ANNA MATAS

VÍDEO: www.youtube.com/watch?v=4XMa_yzDKzc&t=628s

5ª SESIÓN

INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE: DESARROLLO ACTUAL Y POSIBILIDADES DE FUTURO

Ginés de Rus

Catedrático de Economía Aplicada de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria e investigador asociado de FEDEA

Anna Matas

Catedrática de Economía Aplicada de la Universidad Autónoma de Barcelona e investigadora del Instituto de Economía de Barcelona (IEB)

PONENCIAS

El papel del sector público y el privado en la construcción y operación de las infraestructuras

Ginés de Rus

Los problemas de las Asociaciones Público-Privadas (APP) en España vienen de antiguo y responden a una asignación ineficiente de riesgos entre empresas concesionarias y la Administración, que se traduce en la tensión entre los principios de riesgo y ventura del concesionario y de mantenimiento del equilibrio económico-financiero de la concesión. La urgencia de resolver estos inconvenientes no está en discusión; sin embargo, en mi opinión, el problema de fondo sigue sin resolver si no se lleva cabo la reforma integral de la gobernanza del sistema. Mientras no se acometa la reforma del sistema de provisión de infraestructuras en todas sus fases, las ganancias potenciales de eficiencia de las APP quedan muy comprometidas. La obtención de dichas ganancias requiere un marco institucional del que España carece por el momento.

El impacto de las infraestructuras de transporte sobre el crecimiento económico

Anna Matas

La relevancia que la política de transporte tiene en las agendas de los gobiernos refleja la idea muy extendida de que una inversión en infraestructura tendrá un efecto positivo sobre el crecimiento económico. Esta idea tiene un fundamento tanto teórico como empírico. No obstante, desde un punto de vista teórico no existe un consenso acerca de cuáles son los mecanismos que subyacen en esta rela-

ción, mientras que las dificultades de estimación explican el amplio rango de valores obtenidos para dicho impacto en los análisis empíricos.

España cuenta con un stock de infraestructuras de transporte que, en términos generales, se sitúa por encima de la media de los países de la UE. Sin embargo, en las últimas décadas los avances de la productividad han sido muy escasos. Esta aparente contradicción puede explicarse por el hecho de que no cualquier inversión en infraestructura redundará en mejoras en la productividad y, en consecuencia, en un mayor crecimiento económico. El impacto dependerá de condiciones locales como la dotación relativa del resto de factores de producción –entre otros, la innovación y la educación; la calidad del gobierno y las instituciones; la estructura productiva; el tipo de proyecto y el tipo de infraestructura–.

Además, el rendimiento de la inversión en infraestructura dependerá de cuál sea la relación entre el stock de infraestructura y el nivel de producción. En otras palabras, podemos esperar efectos positivos cuando la inversión contribuya a resolver de manera efectiva problemas de accesibilidad o cuellos de botella. En otros casos, la inversión puede generar un desplazamiento de la actividad económica entre regiones, sin que exista un impacto neto en el crecimiento. Por último, es preciso valorar la contraposición entre los objetivos de eficiencia y equidad territorial en el diseño de las inversiones.

De cara al futuro, es necesario evitar la sobreinversión en determinados mercados y la no adecuación de las infraestructuras a la demanda. Ello se consigue con un mecanismo objetivo de evaluación que garantice la rentabilidad social de los proyectos y, en consecuencia, su impacto positivo en el crecimiento.

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

¿Cuáles son las causas del declive del sistema concesional en España? ¿Cree que las reformas legislativas del gobierno ayudan a su recuperación como mecanismo de participación público-privada?

G.R. En su intento de corregir los defectos del modelo concesional, tan ampliamente utilizado en España, los cambios recientes en el marco regulatorio de las Asociaciones Público-Privadas (APP) han incrementado el riesgo asociado a invertir en infraestructuras. La reforma normativa vino motivada por la necesidad de transponer

las directivas europeas, y por el intento de corregir las negativas consecuencias económicas derivadas de la aplicación de garantías legales que operaban en el pasado reciente, como la responsabilidad patrimonial de la administración y el restablecimiento del equilibrio económico-financiero.

Las reformas buscaron eliminar estas garantías excesivas, retornando al principio de “riesgo y ventura”, introduciendo un periodo de recuperación de la inversión, calculado en función de los tipos de interés de la deuda pública y los flu-

QUINTA SESIÓN · GINÉS DE RUS · ANNA MATAS

jos de caja esperados. Los cambios introducidos determinan el mecanismo del cálculo ex ante del plazo concesional que se establece en la ley, con un máximo de 40 años para concesiones de obras. Se trata de un ejercicio imposible, ante los cambios de la demanda fuera del control del concesionario. La ley también contempla el mantenimiento del equilibrio económico, en el caso de cambios realizados por la Administración o situaciones de fuerza mayor.

En el transporte interurbano a media y larga distancia existe competencia tanto en el transporte aéreo como, de forma mucho más limitada, en el ferrocarril de alta velocidad. sin embargo, el transporte colectivo por carretera se sigue ofreciendo mediante un sistema de competencia por el mercado (concesiones competitivas en el que el precio y la calidad del servicio están regulados, precio máximo y calidad mínima). ¿Existe la posibilidad de introducir competencia en el mercado de transporte de pasajeros en autobús interurbano de forma que el precio y la calidad los fijen libremente los operadores?, ¿Cuáles serían los beneficios y los costes esperados?

A.M. Efectivamente, a diferencia de lo que ha ocurrido en la mayoría de los países europeos, España ha optado por mantener un sistema de competencia por el mercado para el autobús interurbano mediante el cual las empresas compiten para conseguir la concesión en exclusiva durante un periodo temporal fijo. La experiencia en países como el Reino Unido, Francia, Alemania o Italia muestra que la competencia en el mercado resulta en menores precios y un

servicio más adaptado a la demanda. Un estudio de Asensio y Matas (2022) para una muestra de rutas entre ciudades calcula un precio medio en España de 6,8 céntimos de €/km, mientras que el Reino Unido era de 5,3, en Alemania de 5,0, en Portugal 4,8 y en Francia de 3,6. Además, las empresas tienen una mayor flexibilidad para competir con los modos alternativos –avión, ferrocarril o coche compartido– y para adaptar las rutas a cambios en la demanda.

Sin embargo, la liberalización supone el abandono de líneas no rentables que ahora son financiadas con ingresos excedentarios de las líneas rentables, que para ello deben fijar un precio superior al coste medio. Si las primeras se consideran socialmente rentables, aunque no lo sean en términos financieros, deberían mantenerse como Obligaciones de Servicio Público financiadas directamente con subvenciones públicas. Asimismo, dado que no es un mercado perfectamente competitivo, la CNMC debería evitar actuaciones no competitivas, garantizando, por ejemplo, el acceso no discriminatorio a las terminales de autobús y vigilar el grado de concentración en el mercado.

La introducción de peajes por el uso de las carreteras es un tema muy sensible políticamente. Las infraestructuras hay que pagarlas, en cualquier caso. A diferencia de España, muchos países de nuestro entorno cuentan con un sistema de pago en sus carreteras principales, aunque con diferentes modalidades. ¿Está a favor o en contra del pago por uso en las infraestructuras viarias de alta capacidad? ¿Qué ven-

tajas e inconvenientes tiene el pago por uso?

G.R. El tema espinoso de quién y cómo pagar por las infraestructuras se debería abordar en conjunto, para todos los modos de transporte, y no caso por caso como se hace en la actualidad. Dadas las repercusiones a largo plazo de estas políticas sería conveniente un pacto entre los grandes partidos para evitar la contaminación del debate por razones de oportunismo político. Creo que la mayoría de los economistas consideran que es más eficiente recurrir al pago por uso que a la aparente gratuidad. El acceso libre (pago con impuestos) tiene el atractivo de simplificar la utilización de la infraestructura, evitando los costes administrativos del sistema de precios, y el malestar de los usuarios. Como contrapartida, además de aumentar irremediablemente la carga fiscal, nos priva del papel señalizador de los precios, distorsionando las decisiones de los agentes en materia de movilidad, configurando un total excesivo de viajes y una distribución modal subóptima en viajeros y mercancías, especialmente cuando existen externalidades negativas y congestión.

A.M. El diseño del sistema de precios debería tener en cuenta los impuestos que ya pagan los usuarios de los sistemas de transporte y, en particular, el impuesto sobre los combustibles. Con respecto a su diseño, en el caso de la carretera, solo un sistema de precios que varíe en función de la distancia, congestión, tipo de vehículo y carretera internalizará de forma correcta los costes externos. El desarrollo actual de la tecnología ya permite la implementación de este sistema. Es necesario comparar los costes y los beneficios de sistemas de pago complejos frente a

otros más simples y adaptarlo a las distintas circunstancias.

¿Cuál ha sido el impacto de la supresión de los peajes en las autopistas interurbanas sobre el tráfico?, y, en particular, ¿sobre el tráfico de los vehículos pesados? ¿y sobre los accidentes?

A.M. La supresión del peaje en las autopistas ha generado un incremento del tráfico alrededor del 30%, aunque en algunas rutas –por ejemplo, ciertos tramos de la AP-7– el aumento ha sido superior al 70%. En particular, se ha observado un fuerte incremento del tráfico de camiones que ha alcanzado una cuota entre el 30 y el 40% del total. Como consecuencia, los episodios de congestión y los accidentes son cada vez más frecuentes en estas vías. Sin embargo, dado que mayoritariamente el aumento de tráfico se explica por el trasvase de usuarios desde las vías convencionales a las autopistas, los efectos globales deben medirse para el corredor completo.

En el caso de los accidentes, para una misma intensidad de tráfico, el impacto sobre el riesgo de accidentes de la entrada de un vehículo adicional se estima que, como media, es del orden de 3 veces mayor en una carretera convencional que en una autopista. Esta ratio es igual a 4 cuando se analiza el número de fallecidos. El efecto diferencial entre tipo de carreteras es similar para los vehículos ligeros y los pesados, aunque la probabilidad de que estos últimos aumenten el número de accidentes (y fallecidos) es mucho mayor. Examinando todo el corredor el coste de los accidentes ha disminuido. La implicación de estos resultados es que el precio por el uso de las infraestructuras debería tener en cuenta el menor coste en términos de acciden-

QUINTA SESIÓN · GINÉS DE RUS · ANNA MATAS

tes que los vehículos ocasionan en las autopistas o autovías respecto las carreteras convencionales.

Algunas infraestructuras tienen problemas de congestión, sobre todo en las entradas a las grandes ciudades, generando, entre otros problemas, mayores emisiones de CO2 y pérdida de horas de trabajo. ¿Qué se podría hacer al respecto?

G.R. La tarificación por el uso de las infraestructuras tiene dos aproximaciones diferentes. Una, que es la del Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, más intervencionista, y que puede resumirse en que hay que revitalizar el ferrocarril, fomentar el transporte público y disuadir del uso del vehículo privado. La otra, que parte del respeto a la libertad de elección del usuario, señalizando el regulador, mediante el sistema de precios y restricciones ocasionales (casos de contaminación local extrema), los costes marginales sociales de cada opción de transporte.

En los principios de tarificación que proponemos deben minimizarse las distorsiones en la generación de ingresos, y no discriminar por modo de transporte, internalizando externalidades que generen ingresos, como es el impuesto sobre el combustible por la emisión de contaminantes o la tarificación por congestión. El que deteriora la infraestructura paga y, por tanto, el peaje de mantenimiento debe reflejar el daño causado por el vehículo, lo que genera incentivos para reducir el peso por eje en el caso de los camiones y la distribución óptima de cargas por modos de transporte. Los automóviles privados apenas deterioran el firme en comparación con los vehículos pesados, por lo que tendrían que

pagar sólo la parte correspondiente de los costes fijos de operación y mantenimiento, como la iluminación o la señalización, que no dependen del tipo de vehículo y cuya cuantía sería muy baja. Sería un peaje puntual por congestión en las zonas y franjas horarias en las que se requiera. Este tipo de peaje será importante en el futuro cuando la cuota de los vehículos eléctricos aumente reduciéndose la contaminación, pero no la congestión ni los accidentes. En el caso de problemas serios de concentración excesiva de contaminación local cabe introducir restricciones, pero al ser los efectos de las emisiones de CO2 globales, su internalización se realiza con el impuesto al combustible.

A.M. No existe una solución única para abordar el problema de la congestión en los accesos y salidas de las ciudades. A mi modo de ver, debería invertirse en infraestructuras, siempre y cuando el resultado de la evaluación del proyecto así lo aconseje. La evaluación debería contemplar todos los costes y beneficios sociales. Sin embargo, la política de inversión debe ir acompañada de un sistema de precios que refleje los costes externos, en particular, de congestión y medioambientales. De no ser así, en poco tiempo se volvería a la situación inicial. Estas reflexiones son válidas tanto para el transporte privado como público. Adicionalmente, cabe buscar otras medidas que incidan en la gestión del tráfico y en el desplazamiento de parte de la demanda fuera de las horas punta.

En septiembre de 2022, el gobierno estableció un vale gratuito para un número de viajes ilimitado de corta distancia en renfe y en los autobuses metropolitanos de

largo recorrido, a la vez que dotó los recursos necesarios para establecer descuentos en los títulos de transporte urbanos de un 30%, que podían ser complementados con un porcentaje adicional por las CC.AA. Estos descuentos tienen carácter provisional y está previsto volver al nivel anterior de tarifas. ¿Deberían mantenerse estos bajos precios para el transporte público urbano?, ¿Sería deseable el transporte urbano gratuito?

A.M. La disminución del precio de los títulos de transporte público en los ámbitos metropolitanos nos ofrece la posibilidad de estudiar qué impacto tiene sobre la demanda una reducción del precio que en algunos casos alcanza el 50%. Un análisis provisional para el área de Barcelona muestra que la demanda ha crecido entre un 10 y un 15%, en línea con lo que se esperaría a partir de los valores usuales de la elasticidad precio. Así, al menos en el corto plazo, se observa que reducciones significativas del precio tienen resultados similares a los obtenidos con variaciones de tarifas de menor magnitud.

La cuestión clave es si se ha logrado un trasvase de usuarios del coche al transporte público. Los primeros datos apuntan que el efecto ha sido muy modesto. Si realmente se desea incidir en la reducción del uso del vehículo privado, deben aplicarse políticas dirigidas a desincentivar su uso. Posiblemente la medida más eficaz sería un peaje por congestión, aunque genera un gran rechazo social. Existe margen, no obstante, para incidir en el reparto entre modos de transporte a través de políticas menos discutidas como el precio del aparcamiento.

Un transporte público gratuito no me parece aconsejable en la medida que generará un número excesivo de viajes y no logrará reducir de manera significativa el uso del coche. Cada ciudad o área metropolitana debería buscar cuál es el nivel de subvención óptimo para el transporte público. Ello depende de variables como el nivel de congestión o el grado de sustitución entre transporte público y privado. Quisiera enfatizar que no es posible diseñar reglas simples para establecer cuál debe ser la subvención óptima que sean válidas para cualquier ámbito urbano. Además, la subvención deberá contar con un sistema de financiación sostenible para evitar que disminuciones de precios redunden en una peor calidad del servicio.

¿Qué opina sobre el proyecto de ley de movilidad sostenible, actualmente en trámite parlamentario?, ¿Cuáles son los pros y contras de este proyecto? ¿Qué habría que hacer para lograr una movilidad realmente sostenible? ¿Cree que el proyecto de ley de movilidad sostenible contribuirá a una mejora de las infraestructuras y servicios de transporte?

G.R. y A.M. El énfasis del nuevo texto legal se pone en el tratamiento de las externalidades negativas del transporte con un conjunto de instrumentos dirigidos a modificar la distribución modal de los tráficos en favor de los menos contaminantes, favoreciendo la intermodalidad y las políticas e inversiones que den prioridad a la movilidad activa (andar y bicicleta) y el transporte colectivo en detrimento del uso del automóvil. Menos peso parece concedérsele al uso del sistema de precios como señalizador que guía,

QUINTA SESIÓN · GINÉS DE RUS · ANNA MATAS

mediante la internalización de las externalidades, la decisión libre de los individuos sobre la manera de satisfacer sus necesidades de movilidad. En este sentido, se proponen medidas para fomentar la movilidad sostenible en ámbitos urbanos sin tener en cuenta su tamaño ni su problemática real lo cual puede conducir a unos resultados cuyos costes superen a los beneficios. A modo de ejemplo, tendríamos la extensión de las ZBE a municipios excesivamente pequeños.

Aunque crea nuevos organismos y documentos de planificación, se mantiene fiel al viejo esquema de gobernanza del Ministerio basado en las direcciones generales unimodales. Tampoco avanza en el proceso de evaluación independiente, dejando la evaluación ex ante a las unidades ministeriales y a las grandes empresas públicas como Puertos de Estado, Aena o Adif, rompiendo así el principio esencial de separar al evaluador del promotor del proyecto o política.

Tampoco avanza en el diseño de las asociaciones público-privadas, con la necesaria separación, por ejemplo, entre la unidad que adjudica los contratos de concesión y la unidad que los monitoriza y renegocia.

En cuanto al transporte interurbano por carretera, la Ley sigue apostando por el modelo concesional. La posibilidad de competencia por el mercado queda reservada a rutas debidamente motivadas y con la autorización del Consejo de ministros. En cuanto el transporte público urbano, define un esquema de financiación que, aunque con modulaciones, es de aplicación a la mayoría de las áreas urbanas sin tener en cuenta las características propias de cada una de ellas. Establecer criterios comunes para municipios tan distintos no parece la mejor solución desde un punto de vista de eficiencia económica ■

VÍDEO: www.youtube.com/watch?v=6Q-gyllxEc

6ª SESIÓN

VIVIENDA: CARENCIAS ADVERTIDAS Y POSIBLES SOLUCIONES

Benito Arruñada

Catedrático de Organización de Empresas en la Universidad Pompeu Fabra, profesor afiliado de la Barcelona School of Economics e investigador asociado de FEDEA

Julián Salcedo

Doctor en Economía por la Universidad Complutense de Madrid, presidente del Foro de Economistas Inmobiliarios del Colegio de Economistas de Madrid y vicepresidente del Grupo de Trabajo de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Consejo General de Economistas de España

PONENCIAS

Es necesario cambiar el rumbo de la política de vivienda

Benito Arruñada

En los últimos años, las restricciones de origen político sobre los mercados de vivienda se han intensificado notablemente, con crecientes restricciones a la contratación de alquileres y mayor tolerancia con los impagos y la *okupación*. Como consecuencia, se ha reducido la oferta y han aumentado los precios y las dificultades de buena parte de la población para encontrar vivienda. Con base en esta experiencia intervencionista, que está teniendo consecuencias claramente negativas, procedería cambiar la estrategia de intervención pública, de modo que, en vez de restringir más y más la contratación privada, empecemos a pensar en facilitar la actuación del mercado.

Para ello, no se requiere la abstención del Estado, pero sí que éste se centre en desarrollar aquellas tareas para las que cuenta con una ventaja comparativa real, como son el proveer bienes públicos y extender una red efectiva de seguridad social. En materia de vivienda, esos bienes públicos se concretan en una planificación urbana orientada a asegurar que haya suelo disponible para construir y a contener los daños que generaría la anarquía urbanística. Por otro lado, la red de seguridad exige atender a las necesidades que, democráticamente, decidamos satisfacer a todos los ciudadanos, asegurando su acceso a la vivienda digna a costa de los presupuestos públicos, y no de otros ciudadanos a título individual.

Para facilitar la actuación del mercado, esta nueva política debería contemplar iniciativas dirigidas a expandir la oferta de vivienda, tanto de nueva construcción como ya existente. Para ello, sería recomendable: 1. Racionalizar la estructura tributaria que pesa sobre la vivienda, con la finalidad de reducir

SEXTA SESIÓN · BENITO ARRUÑADA · JULIÁN SALCEDO

paulatinamente los gravámenes sobre la construcción de vivienda nueva y todo tipo de transmisiones; 2. Restaurar la seguridad jurídica del derecho de propiedad al nivel de los demás países europeos, tanto en lo relativo a limitaciones administrativas para la promoción y construcción como, con carácter urgente, en materias de *okupación* y desahucio; 3. Recuperar el régimen de libertad contractual establecido en 1985 por el Decreto Boyer en cuanto a los contratos de arrendamiento de vivienda, derogando las limitaciones de plazo y demás condiciones contractuales que hoy restringen ineficientemente la dimensión del mercado y expulsan del mismo a los arrendatarios potenciales más vulnerables; y 4. A largo plazo, será necesario superar una mentalidad ingenuamente conservacionista que crecientemente parece negarse a entender que ningún beneficio es gratuito, lo que genera múltiples contradicciones estructurales entre medios y fines.

Ley por el derecho a la vivienda: crónica de un fracaso anunciado

Julián Salcedo

La ley por el derecho a la vivienda fue aprobada sin debate y sin consenso, como lo demuestra el que hayan sido presentados ocho recursos ante el Tribunal Constitucional, algunos de ellos por los mismos grupos parlamentarios que votaron a favor. Las competencias en materia de urbanismo y vivienda son exclusivas de las Comunidades Autónomas, o al menos eso creíamos hasta la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el recurso interpuesto por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, dada a conocer el pasado 21 de mayo, avalando prácticamente en su totalidad la constitucionalidad de la ley, excepto en un artículo, el 16, y dos incisos de los artículos 19.3 y 27, de importancia relativa a los efectos recurridos, y la Disposición transitoria primera, por cuanto está conectada con el artículo 16.

OPINIÓN DE LOS EXPERTOS

¿Podrían hacer una valoración de la Ley por el derecho a la vivienda?

B.A. La Ley 12/2023 por el derecho a la vivienda está consiguiendo algo muy difícil: empeorar una situación que, si ya era mala antes, no hizo más que empeorar tras los paliativos introducidos para la crisis financiera y el covid. Recordemos que en 2013 el Gobierno de Mariano Rajoy

ya prohibió desahuciar a deudores vulnerables; y que, con el covid, el de Pedro Sánchez hizo lo mismo con los inquilinos, además de restringir de forma drástica la actualización de alquileres. Estas medidas no fueron erróneas por su intención declarada sino por sus consecuencias reales.

En tiempos de crisis, es lógico y necesario que atendamos a las necesidades de las personas

vulnerables. Pero no lo es el cargar esa tarea colectiva en las espaldas de los operadores privados, como son los acreedores en el caso de las hipotecas o los arrendadores en el de los alquileres. Amén de ser medidas injustas, pues atienden fines sociales que deberíamos financiar entre todos mediante impuestos con los recursos de unos pocos ciudadanos, son falsas soluciones. Como mucho, pueden paliar el daño a corto plazo, pero acaban agravando el problema de fondo, pues generan un círculo vicioso: tras ser escaldados, esos acreedores y propietarios tienden a abandonar el mercado, lo que reduce la oferta y aumenta los precios. El asunto viene de antiguo. El Decreto Bugallá que congeló los alquileres en 1920 tuvo una importancia histórica, pues vino a finiquitar el régimen de la Ley de inquilinatos de 1842, el que hizo posible construir para alquiler la mayoría de los edificios que aún dan hoy lustre a los ensanches de nuestras ciudades. Pese a que el decreto tenía una vigencia de 18 meses, de hecho, estuvo vigente hasta 1985 y, en algunos supuestos, mucho más tarde. Esperemos que esta vez tardemos menos de 65 años en derogarla.

J.S. Mi valoración no puede ser favorable. La ley estuvo durmiente durante casi dos años y fue finalmente rescatada unos pocos días antes de la celebración de las elecciones municipales y autonómicas del 28M, por razones de oportunismo político, exclusivamente. Como he dicho en mi primera intervención, no hubo debate y en su paso por el Senado no fueron admitidas ninguna de las enmiendas presentadas para poder publicarla en el BOE y que entrase en vigor antes de la celebración de las elecciones, lo que justifica que se hayan presentado hasta ocho

recursos ante el Tribunal Constitucional. Pero es que, además, no conozco ninguna institución, corporación o agente que operen en el sector que la considere positiva. No es posible que todos estemos equivocados.

La dificultad en el acceso a la vivienda constituye uno de los principales problemas para los españoles. ¿Eso es así también en otros países de nuestro entorno, Francia, Italia, Alemania, o es algo diferente en España?

B.A. La escasez de vivienda no es un problema exclusivo de España. Es común en áreas de auge económico, sobre todo cuando sus gobiernos responden al crecimiento con regulaciones insensatas sobre el suelo, la fiscalidad y la contratación de alquileres e hipotecas. Todo ello viene a agravar artificialmente la escasez y a elevar los precios aparentes (el precio real no es el anunciado ni el contratado sino el que efectivamente se llega a cobrar), generando un círculo vicioso que lleva a promulgar nuevas normas aún más disparatadas, y a que aparezca aún más escasez. En España, sería útil que cada autonomía pudiera adoptar reglas diferentes, adaptadas a su idiosincrasia económica y política, de modo que también pudiéramos observar qué regulaciones son las que funcionan mejor.

J.S. El acceso a la vivienda no resulta fácil en ninguno de los países de nuestro entorno. Siendo, como es, la vivienda un bien absolutamente necesario para poder construir un proyecto de futuro y garantizar cierta estabilidad a los ciudadanos, la realidad es que se ha convertido en un bien cada vez más escaso, casi en un pro-

SEXTA SESIÓN · BENITO ARRUÑADA · JULIÁN SALCEDO

ducto de lujo, solo al alcance de unos pocos privilegiados, sobre todo en España. La razón es bien sencilla: cuando nos comparamos con nuestros vecinos, vemos que nosotros carecemos de un parque de vivienda social, pública, en régimen de alquiler, que sí tienen otros países. Un gran parque de vivienda de estas características es absolutamente necesario en cualquier país y circunstancia, de lo contrario siempre habrá grandes capas de población que nunca tendrán acceso a una vivienda, ni en propiedad ni en alquiler. Pero eso exige que las Administraciones Públicas dediquen cantidades importantes de sus presupuestos para vivienda, lo que no ocurre.

¿Cómo influye la insuficiencia de oferta y lo elevado del precio de la vivienda en el desarrollo personal y profesional de los miembros de una sociedad, en este caso la española? Muchos jóvenes españoles se marchan a trabajar fuera, después de haberlos formado aquí, ¿en qué medida influye en su decisión el no poder tener un proyecto de vida en el que disponer de una vivienda es fundamental?

B.A. Afecta mucho a una minoría: el segmento de ellos que es expulsado del centro de las grandes ciudades hacia su periferia. Esa expulsión obedece al encarecimiento de la vivienda en el centro, pero también a cambios en la remuneración relativa de las distintas profesiones y a decisiones de carrera profesional que a menudo han estado muy alejadas de esos cambios.

El problema no es sólo ni quizá fundamentalmente el precio de la vivienda sino su sueldo,

que viene dado por cambios en el entorno y por sus propias decisiones. En cuanto a los jóvenes que han estudiado carreras que tienen demanda y que se marchan a trabajar al extranjero, su emigración fuera de España tiene más que ver con el tipo de economía que estamos creando, basada en sectores como los servicios personales, la construcción y la hostelería, que demandan una mayoría de puestos de trabajo poco cualificados y de escaso valor añadido y que suelen estar, por tanto, mal retribuidos, o al menos se suelen retribuir por debajo de las expectativas de muchos de nuestros jóvenes de clase media. Simplemente, esos jóvenes ganan más fuera y optan por irse.

J.S. El desarrollo personal y profesional de cualquier persona pasa por que disponga de unas condiciones mínimas a partir de las cuales pueda crecer y mejorar. Entre ellas, una formación de base que le permita incorporarse al mercado laboral, un empleo estable y bien remunerado, y una vivienda en la que residir, junto a su familia si la tuviera. Pero es que nuestros jóvenes, y también los mayores carecen en buena medida de estas tres condiciones mínimas de partida. Es verdad que la tasa de estudiantes universitarios es de las más elevadas de Europa, pero esto no siempre garantiza una formación adecuada para su entrada al mercado de trabajo, cuya incorporación además es muy tardía. El empleo, sobre todo de nuestros jóvenes, pero también de los mayores de 45 años es precario y mal remunerado. Así se entiende perfectamente que la emancipación tenga lugar muy tarde, unida a la casi imposibilidad de poder sufragar el pago de un alquiler, mucho menos la adquisición de una vivienda en propiedad, sobre todo en las grandes ciudades.

Tradicionalmente, España se ha considerado un país de propietarios, aunque vemos que después de la crisis financiera y la burbuja inmobiliaria de 2008 la tendencia se ha desplazado hacia el alquiler, pero ahora la vivienda se ha vuelto inaccesible para cada vez más capas de la población tanto en propiedad como en alquiler. ¿Cuáles son las causas del difícil acceso a la vivienda?, ¿Es cuestión de oferta, de precio, de capacidad adquisitiva, incluyendo la falta de ahorro previo?

B.A. Las dificultades actuales para acceder a la vivienda son consecuencia de dos tipos de factores que pesan sobre la oferta de vivienda: nuestras preferencias, que, vía fiscalidad y urbanismo, son los principales factores determinantes a largo plazo; y la acumulación reciente de una serie de políticas erróneas, que son las responsables de reducir la oferta disponible a corto plazo. Las novedades más recientes son las normas introducidas desde la crisis financiera para hipotecas y desde el covid para los alquileres, con las que hemos hecho cada vez menos viable y encarecido tanto la compra como el alquiler de vivienda. La tolerancia con el impago, que se suele presentar como una mera "moratoria" de carácter transitorio, sólo produce una transferencia de riqueza a nuestro favor a costa del banco o del propietario. Pero es lógico pensar que bancos y propietarios aprendan y cambien su política: a largo plazo, tenderán a dejar de prestar o invertir en vivienda; a corto plazo, en las viviendas que ya poseen, subirán los precios y ofrecerán peores condiciones para compensar el mayor riesgo; o evitarán este riesgo de raíz, seleccionando como deudores e inquilinos a aquellos que les ofrezcan mejores garantías per-

sonales. Esto es justamente lo que venimos observando en los últimos años: menos compradores superan los criterios para disponer de crédito y, como consecuencia, ha caído a menos de la mitad la proporción de compras de vivienda financiadas con hipoteca. Además, muchos propietarios se niegan a alquilar a familias con niños y, por ello, potencialmente vulnerables. Muchos otros dedican sus viviendas a alquiler turístico o de temporada.

J.S. No hay una sola causa, las causas son múltiples y muy variadas. La propensión a la vivienda en propiedad no ha sido siempre así, de hecho, en los años 50, 60 y 70 la mayoría de la población vivía de alquiler, porque había viviendas en alquiler, y un régimen muy favorable al arrendatario, diríamos que absolutamente sesgado a favor de este, en perjuicio de los propietarios. El despegue de la economía española tras la crisis del petróleo de 1973 fue muy intenso y propició que una gran mayoría de españoles pudiera acceder a una vivienda en propiedad, algo que entonces se consideró muy positivo para canalizar el ahorro y la inversión, además hacía un sector que generaba mucho empleo. La burbuja inmobiliaria de 2008 no fue la única crisis que sufrió el sector inmobiliario en España, pero sí la más intensa, profunda y duradera de las que habíamos conocido.

A partir de 2008 se produce un viraje de los poderes públicos de la propiedad al alquiler, en parte por la paralización del mercado de compraventa y en parte por la convicción de que había que orientar a la población hacia el alquiler. Pero los cambios no pueden ser del blanco al negro, es necesario pasar por una zona de grises.

SEXTA SESIÓN · BENITO ARRUÑADA · JULIÁN SALCEDO

¿Qué tipo de políticas podrían ayudar a mejorar el acceso a la vivienda?

B.A. Por un lado, gravamos mucho la construcción, mediante toda una serie de impuestos y cargas en cadena, que generalmente permanecen ocultos al comprador último, como los coeficientes de reserva de suelo. Por otro, la estructura fiscal es ineficiente en que pesa mucho más sobre las transmisiones (ITP) que sobre la tenencia (IBI), lo que incentiva la infrautilización y desanima la movilidad y transformación de los edificios.

Por supuesto que los cambios necesarios son complicados. Imagine, por ejemplo, subir la recaudación por IBI en una cuantía similar al descenso en las cargas de todo tipo que pesan sobre las transmisiones. Tales cambios no sólo afectan a la financiación de distintas administraciones, sino que romperían con características muy arraigadas en la sociedad, como es el favorecer las relaciones personales sobre las impersonales. Pero debemos empezar a entender que ese personalismo está en contradicción con el crecimiento y bienestar económicos a los que aspiramos. Además, debemos ver el asunto en términos dinámicos e incrementales para darnos cuenta de que en las últimas décadas nos hemos movido en la dirección equivocada, empeorando aún más el sistema, al elevar los impuestos de transmisiones, gravar las plusvalías artificiales que causa la inflación y, en algún caso, aliviar las sucesiones, lo que anima a mantener las viviendas en el seno de las familias, generando una especie de "amortización" familiar, y favoreciendo en suma un personalismo profundamente retrógrado.

J.S. Primero de todo, tendría que haber una verdadera política de vivienda, a largo plazo, que persiga conseguir un cambio estructural del modelo, no simples medidas de carácter coyuntural a corto plazo que no solucionan el problema, tan solo se limitan a corregir parcialmente algunos efectos indeseados, que, sin embargo, lo que consiguen es provocar fuertes distorsiones en el mercado, haciendo que su funcionamiento no sea eficiente.

Con frecuencia acostumbro a decir que el mercado inmobiliario residencial, de viviendas, no responde a las leyes clásicas de la oferta y la demanda que, finalmente, encuentran el equilibrio, bien sea mediante ajustes de ellas o de los precios. El mercado inmobiliario no funciona así, por lo general, diríamos que es alternativamente oferente (las condiciones las impone la oferta) o demandante (cuando es esta la que fija las condiciones), de forma que el equilibrio raramente se produce. Por ello, los poderes públicos deben limitarse a intervenir exclusivamente fijando unas condiciones básicas de partida que impidan el abuso de posición dominante.

La vivienda precisa un componente esencial para poder desarrollarse, que es el suelo, pero el finalista es escaso y caro, y el que tiene que ser objeto de transformación el plazo es demasiado largo para conseguirlo, ¿Hay algo que se pueda hacer para agilizar los plazos?

B.A. Junto con los impuestos sería preciso cambiar nuestra mentalidad para ser más conscientes del coste de nuestras preferencias. Parece claro que gran parte de los ciudadanos somos muy conservacionistas en cuanto a lo ambiental

y lo histórico. A diferencia de nuestros padres y abuelos, no nos gusta construir en altura y queremos preservar más o menos intacto el centro de las ciudades e incluso su entorno, incluyendo las huertas que rodean algunas de ellas o los humedales aledaños a algunos de sus aeropuertos internacionales. Llegamos al extremo de ser fetichistas en preservar fachadas de dudoso mérito. Todo ello sería perfecto, pues de gustos nada está escrito, siempre que fuéramos menos contradictorios y entendiéramos que nada es gratis. No queremos construir en altura; ni derribar viejos edificios; ni construir en los pocos solares que permanecen vacíos; ni transformar en viviendas los antiguos edificios administrativos, industriales y de oficinas. Si fuéramos coherentes, deberíamos quejarnos menos y aceptar que, dado ese cúmulo de restricciones, en esos centros urbanos tenderá a encarecerse la vivienda bajo cualquier régimen regulatorio. Deberíamos aceptar, en suma, que podremos venir a contemplar esos centros urbanos tan bien conservados, pero no debemos aspirar a vivir en ellos.

J.S. Esa es precisamente la clave, el suelo, pero no cualquier suelo, el suelo finalista, el que resulta apto para edificar. El resto, urbanizable o no urbanizable, también es necesario, por supuesto, para ir abasteciendo la demanda y hacerlo al ritmo que esta impone. Quiero decir, en la actualidad el suelo finalista, en las grandes ciudades, es prácticamente inexistente, y el poco que hay es muy caro. Esto hace que la materia prima imprescindible, el suelo, tenga un peso sobre el coste final de un desarrollo inmobiliario que puede llegar hasta el 50% del total, cuando los estándares internacionales aconsejan que no supere el 30%, pero la escasez eleva el precio de forma inevitable. Y, además, el suelo urbanizable, el que necesita transformarse en urbano y después en solar, tarda demasiado tiempo en conseguirlo, ocho, diez o más años. Tenemos múltiples ejemplos en Madrid, como son los desarrollos del este o del sureste, o sin ir más lejos Valdebebas, o ahora Madrid Nuevo Norte. Esos plazos son inaceptables, hay que simplificar y agilizar el urbanismo, acortar drásticamente los plazos, lo que a su vez abarataría su producción y abastecería la cadena de producción ■

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

Presupuestos, deuda, déficit y consecuencias

CONCLUSIONES

- España necesita un plan de consolidación fiscal urgente y convincente para reducir el déficit público y la deuda.
- El margen de maniobra con respecto a los ingresos es menor dada la actual presión fiscal de la economía española.

PROPUESTAS

- La consolidación fiscal debería llevarse a cabo, fundamentalmente, con medidas de control del gasto público —especialmente del destinado a las pensiones—, a la par que se acometen reformas estructurales y de mejora de la eficiencia de la gestión de las administraciones públicas.
- Se podrían abordar ciertas reformas centradas en ampliar las bases tributarias, eliminando los tipos reducidos del IVA y el sistema de módulos, primando los impuestos medioambientales que contribuyan a la transición energética, y poniendo el acento en la lucha contra el fraude fiscal.
- España debe aprovechar el nuevo diseño de las reglas fiscales europeas para devolver las cuentas públicas a una senda sostenible y propiciar un crecimiento más vigoroso y sano en el largo plazo.

Productividad: evolución pasada y futura y su importancia en el desarrollo económico

CONCLUSIONES

- Los bajos niveles de productividad de España con respecto a los de la Eurozona y su cada vez mayor distanciamiento con respecto a la media de la UE está provocando que nuestro país esté perdiendo convergencia con respecto a Europa en términos de renta y competitividad.
- Entre los factores relacionados con este problema destacan, entre otros, la escasa y poco competitiva inversión en activos intangibles, los claros desajustes existentes entre la oferta y la demanda de trabajo, la aún elevada temporalidad del mismo y las barreras al acceso a la financiación para las empresas pequeñas, especialmente para las tecnológicas.
- Con respecto a las subidas del SMI, un desacoplamiento estructural entre los salarios y la productividad puede generar una reducción del empleo y un aumento del desempleo.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

- Es un problema, por tanto, el hecho de que el SMI haya subido durante los últimos 5 años más de un 50%, mientras que la productividad se ha estancado, ya que los aumentos salariales compatibles con un aumento del empleo en el largo plazo siempre están asociados con mejoras de la productividad.
- La productividad en una economía como la española es heterogénea entre empresas, trabajadores, sectores y regiones, pero el salario mínimo es homogéneo. Esto provoca que los trabajadores menos productivos vean peligrar sus puestos de trabajo, las empresas menos productivas su supervivencia, y las regiones menos productivas sus empleos.
- No existe evidencia de que los fondos *Next Generation* hayan contribuido a aumentar la productividad —de hecho, en una primera valoración, la evolución media anual de la productividad real en el bienio 2021-2022 apenas supera el 0,5%—, aunque es de esperar que estos fondos impacten positivamente en la eficiencia de los distintos sectores y regiones, pero posiblemente dentro de unos años.
- En cuanto a la incidencia del reto ecológico en la productividad de los diversos sectores, en nuestro país resulta imprescindible una acción coordinada en materia medioambiental para evitar la caída de la productividad.
- Existen importantes desigualdades en los niveles de productividad de las CCAA, así como una considerable brecha respecto al promedio europeo, sin que se observen muestras claras de acercamiento en las últimas dos décadas. Igualmente, tampoco se constata un significativo proceso de convergencia entre las CCAA.
- Entre las razones que podrían explicar estas diferencias, se observa que factores como la intensidad innovadora, el tamaño de las empresas, el nivel formativo de los trabajadores, la estructura productiva o la calidad del empleo guardan un estrecho vínculo con la productividad real y que sus valores difieren considerablemente entre regiones.

PROPUESTAS

- Llevar a cabo políticas enfocadas al largo plazo, a la economía del conocimiento y al refuerzo de la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico, pero no solo incrementando el gasto con relación al PIB, sino también replanteándose el destino de ese mayor gasto.
- La mejora en los canales de financiación.
- La realización de inversiones inteligentes y equilibradas en diversos tipos de capital (no sólo maquinaria, infraestructuras o TIC, sino también en intangibles como el capital humano, tecnológico y social).
- El buen funcionamiento de las instituciones, la seguridad jurídica y la estabilidad política y social como condiciones necesarias para sostener niveles elevados de inversión.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

- Invertir de forma permanente en formación e impulsar una regulación adecuada, que garantice la mejora de la calidad del sistema educativo a todos los niveles y lo más consensuada posible para asegurar su estabilidad en el tiempo.
- Reforzar las titulaciones STEM y desarrollar programas de formación dentro de las empresas para contribuir a la mejora en el capital humano y a su especialización en ámbitos con un elevado potencial en el futuro.
- Mejorar la transferencia de conocimiento entre las universidades y las empresas.
- Por el lado de las empresas, sería necesaria una estructura productiva que demande, remunere e incentive al capital humano.
- El sector público debería contribuir a la mejora de la productividad propiciando la inversión privada, especialmente en I+D, eliminando las trabas administrativas y burocráticas al crecimiento de las empresas y suprimiendo las barreras existentes en el mercado interior, de forma que se genere un mayor dinamismo empresarial.
- Incentivar la reorientación productiva hacia sectores de mayor intensidad tecnológica podría contribuir a mejorar la productividad.
- Con respecto a las subidas del SMI, es imperativo que los efectos de estas medidas se evalúen, y que las metodologías y los resultados de dicha evaluación se hagan públicos.
- Las siguientes subidas deberían ser más prudentes para evitar efectos indeseables en la generación de empleo. Esto podría pasar por vincular, al menos parcialmente, tanto los incrementos sectoriales como los del SMI a las mejoras de productividad, consiguiendo con ello contener el crecimiento de los costes laborales unitarios y mejorar la competitividad
- Establecer salarios mínimos diferenciados para los jóvenes y el sector agrario e incluso por comunidades autónomas.

Educación: comparativa con los países de nuestro entorno y su trascendencia como palanca de crecimiento

CONCLUSIONES

- El desempeño de nuestro país en las pruebas comparativas internacionales como TIMSS y PISA no es satisfactorio y ha tendido a empeorar con el paso del tiempo. Los resultados obtenidos en estas pruebas sugieren que la política educativa de nuestro país es claramente mejorable.
- En España se ha descuidado la calidad de la educación y la adecuación de la oferta formativa a las necesidades del sector productivo, lo que ha hecho que nuestro mercado laboral no disponga

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

de profesionales suficientemente cualificados para muchos de los puestos ofertados, a la vez que muchos trabajadores ocupan puestos de trabajo para los que están sobretitulados (aunque no necesariamente sobrecualificados).

- La falta de evaluaciones nacionales que definan estándares uniformes en todo el territorio ha permitido que se fueran generando diferencias de desempeño entre Comunidades Autónomas que ya superan el equivalente a dos años de escolarización entre las comunidades de mejor y peor rendimiento.
- La LOMLOE pretende promover la equidad mediante una rebaja de estándares, en lugar de asegurar que todos los estudiantes alcanzan un nivel mínimo de conocimientos. Esta política perjudica en mayor medida a los alumnos de entornos más desfavorecidos.
- La nueva regulación de la FP educativa dificulta en la realidad la supuesta dualización de la FP al limitar al 35% el tiempo dedicado a prácticas en empresas, lo que previsiblemente reducirá su impacto sobre la empleabilidad y el alineamiento de la formación con las necesidades reales de las empresas.
- La LOSU no aborda los principales problemas del sistema universitario, que son la endogamia, la falta de incentivos para mejorar la excelencia y un modelo de gobernanza que sigue siendo una anomalía entre los países más avanzados en este ámbito.

PROPUESTAS

- Reforzar los contenidos de los temarios en todos los niveles educativos, establecer exámenes externos para asegurar que estos se imparten y mejorar la calidad de los profesores a través de una selección más rigurosa, una mejor formación y la introducción de incentivos ligados a evaluaciones sistemáticas y rigurosas.
- Es imprescindible una mayor cooperación entre las empresas y el sistema de enseñanza postobligatoria, especialmente en el caso de la Formación Profesional y la universidad, de cara no sólo a la realización de prácticas formativas sino también al diseño de los correspondientes temarios.
- Convendría revisar el sistema de gobernanza de las universidades y reforzar su rendición de cuentas ante la sociedad y las administraciones que las financian.
- Convendría también reformar su sistema de financiación, ligando ésta a sus resultados docentes e investigadores, e introduciendo una mayor competencia, así como facilitar la atracción e incorporación de talento extranjero y extender gradualmente el uso de los contratos laborales para su personal.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

- Dado que, en el medio y largo plazo, el número de empleos generados por la digitalización va a aumentar de forma exponencial, deberían tomarse medidas urgentes para reforzar las titulaciones STEM.

Financiación y Fiscalidad Autonómica: Problemática y posibles reformas

CONCLUSIONES

- La valoración de las herramientas tributarias de las que disponen las CCAA es positiva en general, con una autonomía más amplia que en otros países descentralizados. Pese a ello, sería conveniente actualizarlas.
- No es conveniente establecer límites mínimos o máximos en los tipos impositivos, aunque en el caso de Sucesiones podría tener sentido fijar un mínimo reducido para evitar la desaparición del impuesto
- Por razones de eficiencia, no sería bueno trocear la AEAT.
- La cláusula de excepción solicitada por algunos partidos por la que se cedería a Cataluña el 100% de los tributos es algo inviable, ya que ello supondría una quiebra de la equidad entre personas que viven en CCAA diferentes e impediría llevar a cabo políticas sociales uniformes en todo el país.
- Así mismo, la contribución de País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra a la solidaridad interterritorial debería ser mayor y el cálculo del cupo y la aportación debería ser mucho más transparente.

PROPUESTAS

- Introducir un fondo transitorio de nivelación que complemente los ingresos de aquellas comunidades que están por debajo de la media en términos de financiación por habitante ajustado mientras no se aborde la necesaria reforma del sistema.
- Llevar a cabo una revisión del sistema de retenciones y entregas a cuenta para que así las posibles subidas o bajadas de los impuestos autonómicos –y en especial las del tramo autonómico del IRPF– se trasladen inmediatamente a los contribuyentes y a las comunidades.
- Mejorar el cálculo de la recaudación normativa de los tributos cedidos tradicionales y regular con claridad las escalas de referencia que se utilizan para el cálculo de la recaudación normativa de todos los tributos cedidos, estableciendo mecanismos explícitos para su revisión.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

- Armonizar las bases liquidables de los tributos cedidos, lo que permitiría reducir los costes de cumplimiento y haría el sistema más transparente.
- Dar a las CCAA más capacidad normativa sobre tasas y copagos. También sobre el IVA e Impuestos Especiales, aunque en este caso los tipos autonómicos habrían de fijarse de forma colegiada ya que la UE no permite tipos distintos dentro de un Estado.
- Una administración tributaria única pero realmente compartida, esto es, con una mayor participación efectiva de los gobiernos regionales en su gestión.
- La posible condonación de la deuda autonómica debería ser parcial y estar ligada a la infrafinanciación acumulada de un territorio y sujeta al cumplimiento de ciertas condiciones –que deberían ser iguales para todas las comunidades– con planes de ajuste factibles y verificables para las CCAA beneficiarias.

Infraestructuras del transporte: desarrollo actual y posibilidades de futuro

CONCLUSIONES

- Nuestra política de infraestructuras es francamente mejorable, en parte por un inadecuado diseño de la administración que la gestiona.
- Carecemos de un sistema de planificación integrado con una visión global y de mecanismos rigurosos de evaluación *ex ante* por parte de un organismo técnico independiente.
- Nuestro país ha invertido enormes cantidades de recursos en la construcción de infraestructuras punteras que a menudo resultan redundantes o excesivas en relación con las necesidades existentes, a la vez que tenemos déficits de equipamientos necesarios en otras áreas y se ha descuidado el mantenimiento de redes esenciales de transporte y distribución o depuración de agua.
- Los cambios recientes en el marco regulatorio de estas actividades han incrementado el riesgo asociado a invertir en infraestructuras.
- El problema de fondo seguirá sin resolverse mientras no se aborde una reforma integral de la gobernanza del sistema de provisión de infraestructuras que permita explotar las ganancias potenciales de eficiencia de las Asociaciones Público-Privadas (APP).
- Con respecto al vale gratuito para viajes de corta distancia en Renfe y autobuses metropolitanos de largo recorrido y los descuentos en el transporte público urbano, se observa, al menos en el

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

corto plazo, que reducciones significativas del precio tienen resultados similares a los obtenidos con variaciones de tarifas de menor magnitud. Los datos apuntan a que el trasvase de usuarios del coche al transporte público ha sido muy modesto.

- Si realmente se desea incidir en la reducción del uso del vehículo privado, deben aplicarse políticas dirigidas a desincentivar su uso.
- Un transporte público totalmente gratuito no sería aconsejable en la medida que generaría un número excesivo de viajes y no lograría reducir de manera significativa el uso del coche.
- Cada ciudad o área metropolitana debería buscar cuál es el nivel de subvención óptimo para el transporte público. Además, la subvención deberá contar con un sistema de financiación sostenible para evitar que disminuciones de precios redunden en una peor calidad del servicio.
- En cuanto al Proyecto de Ley de Movilidad Sostenible, actualmente en trámite parlamentario, el proyecto propone medidas para fomentar la movilidad sostenible en ámbitos urbanos sin tener en cuenta ni su tamaño ni su problemática real, lo que puede tener efectos contraproducentes. El texto no avanza en la introducción de mecanismos de evaluación independientes dejando la evaluación *ex ante* a las administraciones o empresas públicas gestoras de las propias infraestructuras, en violación del principio esencial de separación del evaluador y el promotor del proyecto o política. Tampoco avanza en el diseño de las asociaciones público-privadas.
- En cuanto al transporte público urbano, la norma define un esquema de financiación que, aunque con modulaciones, es de aplicación a la mayoría de las áreas urbanas sin tener en cuenta las características propias de cada una de ellas. Establecer criterios comunes para municipios tan distintos no parece la mejor solución desde un punto de vista de eficiencia económica.

PROPUESTAS

- Sería conveniente explorar la posibilidad del pago por uso de las autopistas.
- Las inversiones en infraestructuras deberían someterse a un filtro previo para asegurar una rentabilidad social mínima. La evaluación debería contemplar todos los costes y beneficios sociales relevantes.
- La política de inversión debe ir acompañada de un sistema de precios que refleje los costes externos, en particular, de congestión y medioambientales. No obstante, es preciso valorar la contraposición entre los objetivos de eficiencia y equidad territorial en la planificación de las inversiones.
- Es necesario definir un modelo de financiación equilibrado que permita asegurar los recursos necesarios para realizar nuevas inversiones y el correcto mantenimiento de la red actual. Un ingrediente

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

importante de este modelo sería un sistema de pago por uso para las vías de alta capacidad, que ayudaría a internalizar las externalidades medioambientales y de congestión, acercando los costes privados a los sociales. No obstante, el diseño del sistema de precios debería tener en cuenta los impuestos que ya pagan los usuarios de los sistemas de transporte y, en particular, el impuesto sobre los combustibles. El precio por el uso de las infraestructuras también debería tener en cuenta el menor coste en términos de accidentes que los vehículos ocasionan en las autopistas o autovías con respecto a las carreteras convencionales.

- Sería conveniente un pacto entre los grandes partidos para promover un acuerdo institucional en materia de financiación de infraestructuras que ayude a evitar la contaminación del debate por razones de oportunismo político.
- Deberían establecer unas reglas claras de funcionamiento y responsabilidad en la colaboración público-privada.
- Implementar tecnologías de seguimiento y control ligadas a la seguridad, la sostenibilidad y el medio ambiente.
- En cuanto al transporte colectivo interurbano por carretera, abandonar el actual modelo concesional y liberalizarlo como en Reino Unido, Francia, Alemania o Italia, cuya experiencia ha demostrado que la competencia en el mercado da como resultado menores precios y un servicio más adaptado a la demanda. No obstante, aquellas líneas que se consideren socialmente rentables, aunque no lo sean en términos financieros, deberían mantenerse como Obligaciones de Servicio Público financiadas directamente con subvenciones públicas.

Vivienda: carencias advertidas y posibles soluciones

CONCLUSIONES

- Nos hallamos fundamentalmente ante un problema de oferta que la nueva ley por el derecho a la vivienda no solo no ha ayudado a mitigar, sino que lo ha incrementado, al reducir la rentabilidad y aumentar el riesgo de la inversión en inmuebles para su puesta en venta o alquiler.
- Pese a que, en tiempos de crisis, es lógico y necesario atender las necesidades de las personas vulnerables, no lo es el cargar esa tarea colectiva sobre las espaldas de los operadores privados. Ante la falta de protección e incentivos, estos tienden a abandonar el mercado, lo que reduce la oferta y aumenta los precios. Los que continúan en el mercado, por su parte, tenderán a seleccionar con más cuidado a sus inquilinos. Como resultado, las familias potencialmente vulnerables empiezan a tener muchas dificultades para encontrar vivienda.

CONCLUSIONES Y PROPUESTAS DEL PANEL DE EXPERTOS DE FEDEA Y CGE

PROPUESTAS

- Habría que llevar a cabo una verdadera política de vivienda a largo plazo, que persiga conseguir un cambio estructural del modelo, no simples medidas de carácter coyuntural a corto plazo que no solucionan el problema.
- Los poderes públicos deben limitarse a intervenir para fijar unas condiciones básicas de partida que impidan el abuso de posición dominante. Sería necesario recuperar el régimen de libertad contractual establecido en 1985 por el Decreto Boyer en cuanto a los contratos de arrendamiento de vivienda, derogando las limitaciones de plazo y demás condiciones contractuales que hoy restringen ineficientemente la dimensión del mercado y expulsan del mismo a los arrendatarios potenciales más vulnerables.
- Habría que retirar las medidas de control de precios y racionalizar la estructura tributaria que pesa sobre la vivienda, con la finalidad de reducir paulatinamente los gravámenes sobre la construcción de vivienda nueva y todo tipo de transmisiones.
- Se debería restaurar la seguridad jurídica del derecho de propiedad al nivel de los demás países europeos, tanto en lo relativo a limitaciones administrativas para la promoción y construcción como, con carácter urgente, en materias de *okupación* y desahucio. Esto debería ir acompañado del establecimiento de un sistema de ayudas para alquileres o acceso a una vivienda social para familias vulnerables.
- Convendría retomar el Proyecto de ley del suelo, con objeto de evitar la paralización de los planes urbanísticos. Habría que simplificar y agilizar el urbanismo, acortar drásticamente los plazos para urbanizar y edificar, lo que a su vez abarataría y agilizaría la construcción.
- Sería necesario que las Administraciones asignaran más recursos a la promoción de vivienda asequible y al incremento del parque público. En España carecemos de un parque significativo de vivienda social pública en régimen de alquiler, que sí tienen otros países. Un gran parque de vivienda de estas características es necesario para facilitar el acceso a la vivienda de una capa importante de la población que difícilmente puede hacerlo en condiciones de mercado. En este mismo sentido, sería conveniente proporcionar incentivos a la iniciativa privada para la promoción de vivienda asequible.
- Habría que repensar la regulación de los alquileres turísticos y su fiscalidad.
- Habría que estudiar la posibilidad de que cada comunidad autónoma pudiera adoptar reglas diferentes, adaptadas a su idiosincrasia económica y política, de modo que también pudiéramos observar qué regulaciones son las que funcionan mejor.

EDITAN

Consejo General de Economistas de España (CGE)
Fundación de Estudios de Economía Aplicada (Fedea)

ISBN: 978-84-18495-79-3

Maquetación: desdezero, estudio gráfico

ENCUENTROS FEDEA-CGE
SOBRE
CUESTIONES
ESTRUCTURALES
DE LA ECONOMÍA
ESPAÑOLA

fedea



economistas
Consejo General

SERVICIO DE ESTUDIOS