3. Ciencias Económicas

LA IMPORTANCIA DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS PARA EL CRECIMIENTO POTENCIAL: EL CASO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. Julio Segura Sánchez *

1. INTRODUCCIÓN

Cualquier fecha es buena para discutir sobre los problemas económicos a que se enfrenta a medio plazo la economía española, pero mediados de 2005 parece especialmente adecuada por dos motivos.

El primero, porque ya conocemos cómo se cerró definitivamente el año 2004 —un año con elementos bastante peculiares— y, por tanto, podemos evaluar con mayor precisión el punto de partida para esta reflexión. El segundo, que ahora hace poco más de un año se produjo un cambio en el ciclo político español del que surgió un Gobierno con prioridades algo distintas de las de los gobiernos anteriores y que se enfrenta a un reto —la redefinición y consolidación del estado de las autonomías— que presenta importantes implicaciones económicas.

Como es claro, tengo que seleccionar temas y lo haré de la siguiente forma. Primero trataré el tema de los factores determinantes del buen comportamiento comparativo de la economía española en la segunda mitad de los años 1990 y, sobre todo, de su satisfactorio registro en los últimos años de crecimiento mundial lento, tratando de argumentar que una buena parte se debe a factores de

* Sesión del día 24 de mayo de 2005.

tipo *once and for all* que, por tanto, son irrepetibles. En segundo lugar, evaluaré brevemente algunos riesgos derivados de la evolución de la economía mundial en 2004 que no sólo afectan a la economía española, pero que resultan relevantes para la misma. En tercer lugar, discutiré la posición de la economía española en lo referente a algunos factores determinantes de su competitividad, tratando de señalar ciertos déficit básicos que lastran nuestra posición relativa. De entre éstos, he seleccionado el de la calidad de las instituciones públicas económicas españolas y trataré de discutir algunas líneas de mejora de las mismas.

2. EL COMPORTAMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA DESDE MEDIADOS DE LA DÉCADA DE 1990

La segunda mitad de la década de 1990 fue un período de fuerte crecimiento de la actividad y el comercio mundiales. La economía española se benefició de ello, pero sus buenos registros vienen también explicados por el inicio en 1995 de un proceso de ajuste de sus desequilibrios agregados básicos, culminado con éxito, encaminado a cumplir los criterios de convergencia nominal exigidos por el Tratado de la Unión para incorporarse a la tercera fase de la UEM.

Esto no constituye novedad alguna para la economía española, en la que casi todos los períodos fuertemente expansivos han venido precedidos de una operación de apertura exterior y liberalización. Así fue en el caso del Plan de Estabilización de 1959, en el del Acuerdo Preferencial de 1970 y, más recientemente, con la plena adhesión a la CEE y la firma del Tratado de la Unión en 1986.

Este proceso de ajuste trajo consigo cinco efectos expansivos sobre la economía española cuya importancia es difícil de exagerar: la bajada de los tipos de interés, el control de la inflación, la consolidación presupuestaria, la ganancia de competitividad nominal derivada de la fijación del tipo de cambio irreversible de la peseta y las reformas del mercado de trabajo. Y como resultado de ello, España pasaba a formar parte de un área con una larga tradición de estabilidad.

El primer efecto y, sin duda, el más importante, fue *la bajada de tipos de interés* experimentada por la economía española que cubrió en 1993-1999 el largo camino que media entre un tipo de intervención del 11,3 por 100 y otro del 2,7 por 100 o, en términos de letras del tesoro, entre el 10,6 y el 3 por 100 o, si se prefieren los pagarés de empresa, entre el 13,1 y el 3,1 por 100.

Esta reducción de los tipos de interés implicó una mejora crucial en el coste de financiación externa de las empresas, que pronto se situaron en zonas lige-

ramente superiores al 4 por 100 —lo que constituye un mínimo histórico—, redujo el servicio de la deuda pública favoreciendo la disminución del déficit y, también, fue un factor fundamental, primero, de las mejoras de riqueza financiera de las familias y, posteriormente, del crecimiento del crédito hipotecario y el sostenimiento de altos ritmos de actividad en la industria de la construcción.

En segundo lugar, la inflación, aproximada por el deflactor del consumo privado, inició un camino descendente en 1993 que, desde el 5,7 por 100 registrado en dicho año, se situó en el 4,7 por 100 en 1994 y 1995, para alcanzar el 3,4 por 100 en 1996, el 2,6 por 100 en 1997 y el 1,9 por 100 en 1998. Es claro que un factor fundamental en la explicación de esta senda es la política monetaria instrumentada por el Banco de España (BE) a partir de la entrada en vigor de la Ley de Autonomía en 1994. En octubre de dicho año, el BE modificó sustancialmente el diseño de la política monetaria al abandonar la estrategia precedente de fijar como objetivo intermedio el control de un agregado monetario para pasar a definir objetivos en términos del nivel de inflación a medio plazo (dos años). Tras una etapa inicial de subidas del tipo de interés para combatir la elevada tasa de inflación, el Banco comenzó una reducción de los mismos que condujo a cumplir el criterio de convergencia de Maastricht. Si se tiene en cuenta que el desfase temporal entre los movimientos del tipo de interés y sus efectos plenos sobre la inflación es de ocho trimestres, es difícil no dar una parte relevante del mérito en el control de la inflación al BE si se observa la secuencia temporal de tasas de inflación y tipos de intervención descrita.

El tercer impacto positivo fue el *proceso de consolidación presupuestaria.* La economía española venía de niveles muy elevados de déficit que llegaron a superar el 7 por 100 del PIB en los años de crisis de comienzos de la década. Logró reducirse por debajo del 5 por 100 en 1995 y, en el siguiente trienio, alcanzó el 2,8 por 100, en línea con la media de los países de la UEM.

El proceso de consolidación presupuestaria, pese a su enorme importancia cuantitativa, presentó ciertas dudas sobre su suficiencia y su carácter más coyuntural o estructural. Las estimaciones disponibles apuntan a que dos tercios del ajuste fueron debidos a factores cíclicos (crecimiento de la economía y reducción de la carga de la deuda), a que el superávit estructural fue por tanto modesto para una etapa de fuerte crecimiento, a que la reducción de impuestos sin lograr un adecuado superávit estructural plantea dudas sobre la capacidad futura del gasto público. Pero también hay que valorar que se partía de valores muy elevados y que la importancia cuantitativa del ajuste es difícil de exagerar: la deuda pública que en 1995 alcanzaba el 64 por 100 del PIB, se encuentra en la actualidad en el 49 por 100, veinte puntos porcentuales por debajo de la media de la UEM.

Además, la consolidación fiscal permitió una combinación de políticas monetaria y fiscal más equilibrada y favorecedora de la inversión productiva, rompiendo un largo período en el que una política fiscal laxa se tenía que compensar con una política monetaria sobrerrestrictiva, que fue responsable en parte de la lenta recuperación de la aguda crisis de comienzos de la década de 1990.

El cuarto impulso expansivo provino de la *incorporación a la zona euro* en 1999. Aparte de los efectos duraderos de integrarse plenamente en un área de estabilidad macroeconómica y alto nivel de renta, la fijación de la paridad irreversible de la peseta con una cierta infravaluación —del orden del 6 por 100—, supuso una ganancia de competitividad inicial que permitió a la economía española experimentar una apreciable mejora de sus cuotas de exportación a la UEM.

El último impulso positivo, provino de los efectos inducidos por las reformas laborales de 1994 y 1997. Este factor está más sometido a dudas que los ya comentados, porque algunos estudios parecen detectar una influencia de estas reformas sobre el comportamiento del mercado de trabajo —en particular sobre la evolución del empleo en algunos servicios—, mientras que otras investigaciones recientes apuntan a que más de tres cuartas partes del crecimiento de la economía española en el período considerado se explica exclusivamente por la reducción de los tipos de interés. Sea cual sea el resultado final, que posiblemente no conoceremos hasta que se haya acumulado más investigación sobre este punto, no parece arriesgado suponer que parte del cambio en el comportamiento del empleo y los salarios del último quinquenio puede haber venido influido positivamente por la flexibilización —parcial y asimétrica— que las reformas laborales de 1994 y 1997 a las que, en puridad, habría que añadir los cambios legislativos de calado de 1991 y 1998-1999.

Los cuatro —o cinco si lo prefieren— impulsos positivos mencionados explican en buena medida el comportamiento diferencial de la economía española respecto a la UEM, que es más significativo en términos relativos a partir de 2001 que en los años anteriores, pero lo que me interesa destacar en este contexto es que se trata de impulsos-escalón, cuyos efectos se agotan con el paso del tiempo.

Respecto al nivel de los tipos de interés, es claro que la senda previsible es de crecimiento y que, por tanto, lo único que cabe esperar es que las condiciones de financiación vayan haciéndose cada vez más restrictivas. Es cierto que las curvas de tipos siguen prediciendo tipos a largo plazo —los más relevantes para la inversión privada— muy reducidos e, incluso, no muy coherentes con la evolución de los tipos a corto en Estados Unidos y también que las subidas de los tipos de

intervención que en estos momentos descuentan los mercados —con una probabilidad del 90 por 100 una subida de 75 puntos básicos (p.b.) en el tipo de intervención de la Reserva Federal en los próximos 6 meses— parece absorbible por la economía mundial sin plantear problemas agudos si comparamos con la experiencia de la última crisis estadounidense (en 1994, 200 p.b.). Pero esta previsión indica inequívocamente que, por muy asimilables que resulten las elevaciones de tipos, no cabe esperar mejora alguna de las condiciones de financiación.

Respecto a la consolidación fiscal, los niveles de déficit público alcanzados en años recientes —situados en el rango del 0-0,5 por 100 del PIB— no cabe esperar que se reduzcan, por lo que el mejor escenario futuro sería el de mantenimiento de dichos niveles. Persistir en las condiciones de estabilidad es muy importante, pero de nuevo lo significativo es que la economía española no parece tener recorrido para mejorarlas de forma significativa.

Por su parte, el efecto de mejora de la competitividad vía precios derivado de la infravaloración de entrada de la peseta en el euro, se encuentra en estos momentos más que compensado por la diferencial de inflación con la UEM, que se ha situado establemente desde 1998 en torno al 1 por 100 anual. Aquí sí existe margen posible de mejora, pero la persistencia durante más de tres décadas en la economía española de comportamientos inflacionistas en los servicios protegidos de la competencia hace ser poco optimista al respecto. En todo caso, malo sería que no pudiésemos compensar una pérdida de competitividad nominal del 1 por 100 anual con mejoras en la productividad.

La economía española se encuentra, por tanto, en una situación de apreciable estabilidad macroeconómica que cabe esperar se mantenga en el futuro, pero ello no supondrá impacto diferencial positivo alguno, de forma que un hipotético mejor comportamiento comparativo de la economía española a medio plazo depende ahora de su mejora estructural, es decir, de la mejora de su competitividad.

3. RIESGOS DE LA SITUACIÓN ECONÓMICA MUNDIAL

La coyuntura económica internacional presenta, en los momentos actuales, signos de interpretación ambigua. Por una parte, 2004 se cerró con un crecimiento mundial muy superior al de 2003 y por encima de las previsiones de consenso realizadas en el tercer trimestre. Pero, por otra parte, este crecimiento se ha logrado con fortísimos desequilibrios público y exterior en Estados Unidos; con

una economía japonesa que, si bien en el conjunto del año ha crecido un 2,4 por 100, frente al magro registro del 1,4 por 100 de 2003, se encuentra en situación recesiva y con deflación tras la drástica revisión de las cifras del tercer trimestre desde un crecimiento del 0,2 a una caída del 1,1 por 100 del PIB; con un crecimiento muy débil en la UEM, lastrada por los malos registros alemanes; con una crecimiento en torno al 5 por 100 en Latinoamérica con una distribución geográfica dispar y que hay que relativizar en muchos países por la fuerte caída del PIB en el año anterior y, por último, con expansión acelerada de las economías asiáticas con un peso creciente de la china.

Este crecimiento, aparte de su desigual distribución geográfica, ha tenido lugar, además, con desequilibrios agregados importantes.

Por una parte, Estados Unidos presentan un déficit público en torno al 5 por 100 del PIB, Japón, Alemania y Francia por encima del 3 por 100 y ello en condiciones monetarias muy laxas, con tipos de interés reales cercanos a los mínimos históricos que, si bien hacen menos gravosa la financiación de estos déficit, dejan sin margen de maniobra a las autoridades de esos países ante hipotéticos *shocks* negativos de demanda.

Por otra parte, un déficit por cuenta corriente estadounidense que ha roto la barrera del 5 por 100 del PIB, cuya corrección pasa, inevitable aunque no únicamente, por un proceso de depreciación del dólar. Proceso que afecta de forma asimétrica al resto del mundo. Las economías asiáticas, que de una u otra forma practican políticas de no apreciación frente al dólar y presentan fuertes superávit externos, resultan por ello menos afectadas, mientras que las economías europeas, cuyas divisas son más apreciadas y que presentan cuentas exteriores cercanas al equilibrio, tienen que cargar con la mayor parte del proceso de ajuste.

Por último, las diferenciales de tipos de interés a largo plazo es difícil pensar que reflejan adecuadamente los fundamentos de las distintas economías. Pese a sus abultados déficit, Estados Unidos apenas superan en 50 puntos básicos (pb) los tipos europeos del bono de referencia a diez años; los diferenciales latinoamericanos se encuentran, por media, en valores mínimos en torno a los 400 pb, frente a los 1.500 de hace poco más de un año o los 800 de hace pocos meses. Y estas mínimas diferenciales se refieren a todos los mercados: deuda soberana, bonos corporativos, etc.

Pero, además, el mundo ha experimentado cambios geopolíticos esenciales. La invasión de Irak ha generado fuertes incertidumbres sobre el futuro de la

zona, afectando al mercado de crudo, cuyos precios han experimentado en dos meses una subida cuya intensidad recuerda a las de los años 1970. Es cierto que las estimaciones disponibles indican que una subida del precio del crudo tiene ahora un efecto mucho más moderado sobre el crecimiento mundial que hace cuatro décadas y que la subida actual tiene componentes de *shock* de demanda y no es un *shock* de oferta puro como los de 1973 y 1979. Pero también lo es que lo que se suponía era una subida, brusca pero coyuntural, provocada por el conflicto bélico y por algunos problemas puntuales de suministro que afectaban a países exportadores relevantes, Venezuela y la Federación Rusa, se ha ido consolidando como demuestra que la cotización del crudo a siete años se ha situado en la zona de los 40-43 dólares por barril que, como mínimo, augura un año 2005 por media muy por encima de los 36 dólares, precio que se consideraba el escenario central de las previsiones hace dos trimestres.

Por último, en el caso español, se añade la incertidumbre provocada por la ampliación de la Unión Europea —y en un futuro más o menos próximo de la UEM— que plantea problemas en nuestras relaciones comerciales, en el reparto de los fondos comunitarios, en cómo la absorción de los nuevos socios puede afectar a las condiciones de estabilidad macroeconómica del área y sobre el cambio en las normas de funcionamiento y toma de decisiones de la Unión Europea.

Recapitulando lo dicho hasta aquí, la economía española no va a poder seguir beneficiándose de forma diferencial en el futuro de los factores expansivos asociados a la entrada en la zona del euro; la economía internacional presenta importantes incertidumbres, fuertes desequilibrios en los países más importantes y una asincronía cíclica muy negativa para la UEM. En estas condiciones, la posibilidad de mejorar nuestra capacidad de crecimiento potencial a largo plazo depende de las mejoras relativas de productividad y competitividad que seamos capaces de conseguir.

4. ¿CÓMO VA LA COMPETITIVIDAD DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA?

Todos sabemos cuáles son los factores determinantes del crecimiento potencial: la estabilidad macroeconómica, la calidad de los factores productivos —es decir, tecnología, formación y cualificación del trabajo—, la inversión en redes, la eficiencia de los mercados, la adecuación de las estrategias empresariales y la calidad del marco institucional.

Según el último *The Global Competitiveness Report 2004-2005*, que analiza distintos indicadores de competitividad para un conjunto de 104 países, la

economía española ocupa el puesto vigésimo tercero en 2004, el mismo que ocupaba en 2003, lo que la sitúa unos diez puestos por detrás de la posición que le correspondería según el PIB por habitante y algo más rezagada respecto al PIB absoluto. Sin entrar en la crítica de cómo se construyen estos índices, y hasta qué punto son adecuados para realizar ordenaciones representativas, hay un aspecto de la posición española que merece la pena valorar: las diferencias en las ordenaciones relativas según en qué grupo de indicadores nos fijemos.

En efecto, en el bloque de entorno macroeconómico España ocupa la décimo sexta posición, en la denostada dotación tecnológica la vigésima, en competitividad empresarial y calidad de las estrategias empresariales la vigésimo sexta y en calidad de las instituciones públicas la trigésimo cuarta. Información indicativa de que *las carencias relativas más significativas de la economía española se encuentran en el entorno microeconómico y las instituciones públicas.*

Haré unos breves comentarios sobre la dotación tecnológica que, de alguna forma, servirán de introducción a la forma de enfocar lo que constituye el núcleo de esta exposición: la calidad de las instituciones públicas, al que dedicaré el resto de la sesión.

La posición retrasada —sobre todo respecto a los países más desarrollados— que ocupa España por su dotación tecnológica suele achacarse al bajo porcentaje del PIB dedicado a actividades de I+D+i, en torno a la mitad de la media de la UEM y muy por debajo de países como Estados Unidos o Japón. Esto es cierto, pero sostendré la idea de que se presta demasiada atención a la insuficiencia relativa del gasto y poca a los aspectos relacionados con el diseño institucional, organización y criterios que orientan dicho gasto. Es decir, que se insiste en que la solución al desfase tecnológico español pasa por gastar más —lo cual seguramente es cierto— y no se presta atención a si se puede gastar mejor, lo que es con seguridad erróneo.

Desde esta perspectiva, quizá resultaría ilustrativo contestar a la pregunta de por qué en Francia se gastan 2 € privados en I+D por cada euro de inversión pública, mientras que en España esta proporción es de 1:1.

La estructura de la industria española es, en parte, responsable del menor esfuerzo relativo en I+D+i de nuestras empresas por su concentración en sectores de demanda madura —con pocas posibilidades de presentar fuertes ritmos de crecimiento futuro— y que utilizan tecnologías y mano de obra de cualificación intermedia y, por tanto, de fácil asimilación por otras economías menos avanzadas y,

también, por el predominio de empresas de pequeño tamaño. Pero, descontando el efecto negativo de la estructura sectorial, hay tres aspectos de nuestro sistema de I+D+i, de carácter más institucional,sobre los que cabe llamar la atención.

En primer lugar, algunos problemas de *coordinación* que apuntan a que las relaciones entre Universidades, OPIs, el CSIC y las empresas son manifiestamente mejorables.

En segundo lugar, *el tipo de instrumentos e incentivos* utilizados: el Capítulo 8 de los Presupuestos Generales del Estado, las subvenciones y las desgravaciones fiscales podrían utilizarse más eficazmente, el desarrollo del capital-riesgo podría facilitar la asunción de riesgos tecnológicos en empresas pequeñas y medianas y cambios moderados en las limitaciones de la inversión de los fondos de pensiones aumentarían considerablemente la oferta potencial de financiación a actividades de I+D+i.

Por último, existen problemas derivados de la *carencia —o frecuente modificación— de planes a largo plazo.* Esto es siempre negativo en actividades que requieren un esfuerzo sistemático pero, además, en el caso de la tecnología —como en el de la educación— la no continuidad trae consigo la rápida obsolescencia de los esfuerzos previos y, por tanto, un cuantioso despilfarro de recursos. Si se tiene en cuenta que la posición en el *ranking* tecnológico es el resultado de un puesto muy apreciable en la capacidad de asimilación tecnológica (el undécimo), deficiente en generación (el vigésimo sexto) y muy atrasado en tecnologías de la información y las comunicaciones (TICs) (el trigésimo sexto), la carencia de planes a largo plazo adquiere mayor relevancia si cabe, porque las TICs sólo pueden desarrollar sus efectos plenos si a la inversión en los propios equipos se añaden inversiones complementarias imprescindibles en formación de los usuarios y redes de acceso.

Pero, pese a las deficiencias relativas tecnológicas, es en la calidad de las instituciones públicas dónde el *Competitiveness Report* detecta nuestras mayores carencias relativas.

5. LAS INSTITUCIONES ECONÓMICAS PÚBLICAS

Para evitar interpretaciones simplistas y maniqueas, señalaré que el problema que trato de analizar no tiene nada que ver con la mayor o menor presencia pública o peso de las administraciones públicas en la economía, porque

países en que el gasto público en relación al PIB supera ampliamente al 40 por 100 español, como Francia (50 por 100), Suecia (58 por 100) o Dinamarca (56 por 100), tienen mucha mejor calificación en cuanto a la calidad de sus instituciones públicas.

En la pasada década, la economía española presenta unos resultados más que notables en el área de la estabilidad macroeconómica, pero han sido años perdidos para el diseño institucional del sector público en que hemos presenciado la degradación y pérdida de prestigio de instituciones reguladoras y supervisoras fundamentales como la Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV), años en que los temas de que se ha ocupado el Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC) difícilmente pueden calificarse de relevantes, años en los que no se ha avanzado lo más mínimo en la evaluación de políticas públicas y, en particular, de las políticas reguladoras.

Tras esta baja calidad y degradación institucional hay muchos aspectos, pero sólo me ocuparé de tres problemas: la necesidad de evaluar las políticas públicas y las características deseables de dicha evaluación; el diseño de los organismos reguladores y supervisores y, por último, algunos problemas de articulación territorial [Unión Europea-España-Comunidades Autónomas (CC.AA.)] de algunas de estas instituciones.

5.1. La evaluación de las políticas públicas

La larga etapa de intervencionismo extrapresupuestario generado en los años de la dictadura franquista, ha dejado una tradición de control de legalidad de los actos administrativos que atiende a los aspectos formales del gasto sin plantearse los relacionados con la eficacia de dicho gasto, ni con el análisis de si con el mismo se han logrado o no los objetivos propuestos.

Esta carencia se encuentra en la base de las deficiencias del diseño institucional público español, al no ocuparse de los problemas de eficacia en la gestión y del grado de cumplimiento de los objetivos de cada programa de gasto público, lo cual es particularmente importante desde el punto de vista de la productividad y competitividad de la economía española si se tiene en cuenta que las AAPP representan no menos del 35-40 por 100 del PIB español. ¿Por qué la mejora de la eficacia del gasto público pasa ahora más que hace unas décadas por la evaluación de las políticas públicas?

Comentaré cuatro razones de naturaleza económica, aunque existen otras de igual o mayor importancia relacionadas con aspectos estrictamente políticos tales como la mayor calidad democrática de una ciudadanía mejor informada o el mayor grado de legitimación social del gasto público cuando se dispone de una valoración competente de su eficiencia.

La primera es que el sector público realiza ciertas prestaciones en especie de gestión compleja, con carácter universal y gratuito, o fuertemente subvencionado, tales como los servicios de salud o la educación, es decir, los bienes que la sociedad considera de mérito. Y lo hace en vez de realizar simples transferencias de tanto alzado por lo que James Tobin bautizó como el igualitarismo específico de las sociedades avanzadas, que implica que en estas sociedades no se consideran tolerables ciertos grados de desigualdad de hecho en el acceso a los bienes de mérito, de forma que si una familia gastara esas transferencias para otros fines que educar a sus hijos o proveerse de servicios de salud, el sector público tendría que ofrecérselos, con los consiguientes problemas de riesgo moral que ello implicaría. Estas prestaciones requieren la gestión profesional de centros públicos —redes de ambulatorios, hospitales, escuelas, universidades—, la supervisión de los concertados y un marco regulatorio que garantice la adecuada provisión de estos servicios en los que, conviene recordar, las AAPP gastan más del 20 por 100 del presupuesto.

La segunda razón de la importancia que tiene en estos momentos la evaluación de las políticas públicas es que en economías de mercado resulta esencial valorar el tipo de incentivos y costes que implican los procesos regulatorios, de forma que cualquier programa público debería incluir una evaluación de la superioridad de los instrumentos propuestos frente a los alternativos y de sus costes en términos regulatorios para los agentes.

El tercer motivo es que la evaluación requiere la fijación precisa de objetivos cuantitativos y verificables, lo que implicaría una disciplina importante para las AAPP. Se suele argumentar con frecuencia que los objetivos de algunos programas de gasto no son cuantificables por ser de carácter más político o transversal bien sectorial, bien geográficamente. Esta idea es, sin embargo, errónea porque cualquier programa puede —y debe— cuantificar sus objetivos. Por ejemplo, un programa tan genérico como «compatibilizar la vida familiar y laboral» puede fijar objetivos en términos de las mujeres —de características homogéneas— incorporadas al mercado de trabajo en un determinado período y zona. O un programa como el copago en sanidad, debe señalar cuál es su objetivo fundamental: si es regular la demanda, el resultado puede valorarse en términos de la reducción del consu-

mo de medicamentos o del número de visitas médicas imputable al copago; si es cofinanciar el gasto público sanitario, el objetivo puede fijarse en función del porcentaje de ahorro en un período prefijado de tiempo. La idea básica tras la cuantificación de objetivos perseguidos por las políticas es que las grandes líneas de actuación pública deben terminar articulándose en lo que cabría llamar *microprogramas*. La formación continua es imposible de evaluar si se considera como un programa global y único, porque al dirigirse a decenas de miles de individuos heterogéneos en su edad, cualificación, razón del desempleo, sector, incluso provincia, no es posible controlar los resultados —en este caso el empleo— por esta pluralidad de diferencias.

La última razón por la que ahora resulta importante la evaluación de las políticas públicas es porque los compromisos derivados del Pacto de Estabilidad y Crecimiento hacen que tengamos que ser más selectivos en los programas de gasto público.

He tratado de justificar por qué la evaluación de políticas públicas es importante. Pero ¿qué tipo de evaluación?

En principio caben dos momentos en los que hacer la evaluación: antes de comenzar la ejecución del programa de gasto o después de haberlo implementado. Aunque ambas son importantes, la segunda, *ex post*, es, desde mi punto de vista la esencial. La evaluación *ex ante* es, en el fondo, un vademécum útil pero limitado de cómo justificar un programa de gasto, es decir, de la confección de la memoria justificativa del programa. Se pueden introducir mejoras en dicha evaluación como, por ejemplo, la exigencia de incluir una aproximación de los costes regulatorios del programa o de la idoneidad de los instrumentos propuestos respecto a otros alternativos, pero lo esencial es la evaluación de la eficacia del programa una vez realizado. Ello es así porque es la evaluación *ex post* la que puede mejorar el diseño de las políticas *antes de tomar, en su caso, la decisión de aumentar el gasto en un programa dado.*

5.2. Organismos supervisores y reguladores

Los comentarios que siguen son aplicables con pequeñas modulaciones a un conjunto heterogéneo de instituciones que incluyen algunas de carácter jurisdiccional —como el Tribunal de Cuentas o el TDC—, otras de carácter regulador —como las Comisiones de Energía o Telecomunicaciones—, algunas con competencias reguladoras y supervisoras —como el Banco de España o la CNMV— y cier-

tas agencias como, por ejemplo, las futuras Agencia Estatal de Evaluación de Servicios y Políticas Públicas o la Agencia Pública de Alquileres.

Estas instituciones dependen crucialmente de su *credibilidad y prestigio*, es decir, de su competencia técnica, independencia, neutralidad y transparencia.

La *competencia técnica* es fácil de definir, pero exige que tanto el Gobierno como la oposición no consideren que estas instituciones generen plazas en las que colocar a personas con independencia de sus conocimientos y profesionalidad de la materia que se trate.

Respecto a la *independencia*, parece existir un acuerdo generalizado de que la estabilidad de sus órganos rectores debe estar desligada del ciclo político. Ello implica que los nombramientos de sus gestores (Presidentes, Gobernadores, Consejeros) deberían ser por plazos claramente superiores a los cuatro años y, lo que resulta en mi opinión muy importante, *no renovables*. La posible renovación atenta contra la independencia personal y quizá, por ello, los plazos deberían ser más largos que los actuales. Un plazo de diez años, para un cargo sin posibilidad de revocación mas que en condiciones muy tasadas, puede parecer excesivo, pero un plazo de seis renovable una vez es normal que termine siendo un período de doce años, con el riesgo adicional de que el nombrado oriente sus actuaciones a partir de un determinado momento a lograr la renovación.

El otro aspecto de la independencia tiene que ver con la vinculación de la institución con el poder ejecutivo. Existen diversos modelos de vinculación que van desde la adscripción a la Jefatura del Estado, hasta al Ejecutivo o al Parlamento. Descontando en el caso español la primera por razones de falta de tradición, la dependencia funcional del poder ejecutivo puede plantear problemas pero, en ciertos casos, resulta imprescindible si la institución no tiene capacidad de *enforcement* de sus recomendaciones o decisiones. Piénsese, por ejemplo, en el caso del Banco de España, cuyas posiciones en materia de política monetaria o sus actuaciones en el campo de la implementación de la misma son totalmente independientes del Gobierno, pero cuya actividad supervisora conduce a propuestas de resolución que han de ser aprobadas bien por el Ministerio de Economía y Hacienda, bien por el Gobierno. Puede defenderse que estas instituciones deberían contar con sus propios medios de *enforcement* ajenos al poder ejecutivo, pero este es un aspecto mucho más discutible.

La dependencia del Parlamento es criticada con frecuencia por considerar que puede politizar el funcionamiento de las instituciones discutidas lo que, sin

lugar a dudas, constituiría un remedio peor que la enfermedad. Sin embargo, unas organizaciones cuyos ejecutivos son nombrados por períodos muy largos, no son revocables y tienen gran independencia en sus decisiones respecto al poder ejecutivo, corren el riesgo de escapar a todo tipo de control, aparte del judicial. Por ello sería razonable que todos los candidatos tuvieran que superar, para ser nombrados, el filtro de unas sesiones parlamentarias públicas en que se analizara —con todo detalle y exclusivamente— su idoneidad técnica y profesional y los posibles conflictos de interés que supusieran un riesgo en términos de su posible captura por los regulados. Esto, además, tendría el efecto beneficioso de inducir a que se eligieran con más cuidado los candidatos al tener que demostrar públicamente que saben algo del puesto para el que son propuestos.

En lo que respecta a la *neutralidad*, el tema esencial es la coherencia de las actuaciones y el tratamiento simétrico de los regulados y/o supervisados. Las instituciones públicas para ser eficaces han de contar con el reconocimiento de los agentes afectados por sus actuaciones y para ello es imprescindible que éstos tengan la certeza de que un competidor, si estuviera en sus mismas circunstancias, sería tratado de igual forma que le tratan a él. Esto no es posible si existen conflictos de interés presentes o futuros en los gestores de estas instituciones. Los conflictos de interés por las vinculaciones profesionales previas al nombramiento son más fáciles de obviar, pero evitar conflictos de interés a futuro es más complejo y requiere una regulación estricta de dónde se puede trabajar tras agotar los mandatos.

Por último, la *transparencia* es otro elemento fundamental de control público y de credibilidad y pasa, como mínimo, por la publicación de memorias anuales fácilmente accesibles a los ciudadanos, su presentación y discusión en sede parlamentaria en sesiones abiertas a medios de comunicación, la publicación de sus trabajos de análisis —respetando la obligación de confidencialidad— y, con un cierto desfase temporal, incluso de las actas de sus consejos.

No les diré nada nuevo si afirmo que la mayor dificultad para mejorar el diseño de las instituciones públicas en la línea defendida aquí radica en el hecho de que los partidos políticos suelen coincidir ampliamente con este tipo de diseño cuando se encuentran en la oposición, pero cuando forman gobierno son mucho más sensibles a la pérdida de poder que unas instituciones realmente independientes implican para el Ejecutivo.

5.3. Algunos problemas de articulación territorial

Muchas de las instituciones mencionadas tienen su equivalente en la Unión Europea y, también en ciertos casos, implican el desarrollo de competencias que, en el caso español, están transferidas a las CC.AA., lo que plantea el problema de la articulación territorial más adecuada de las competencias. Me ocuparé sólo de algunos problemas relativos a la articulación Administración Central-CC.AA.

Existen dos modelos extremos de articulación territorial. El primero corresponde a la política de defensa de la competencia en que los tres niveles se encuentran jerarquizados: el Tribunal nacional se ocupa de los temas que son delegados por Bruselas y los de las CC.AA. de aquellos de los que no entiende el Tribunal nacional. El modelo es claro porque el principio de *mercado relevante* facilita mucho las cosas y ello es lo que conduce a que en el caso Microsoft la competencia sea de Bruselas, en el caso de una posible colusión entre estaciones de servicio con red estatal la competencia sea nacional y en el caso de prácticas restrictivas de autoescuelas u horarios comerciales sea autonómica.

El segundo modelo se presenta cuando la institución entiende de materias que constituyen competencias transferidas a, pero no exclusivas de, las CC.AA., en cuyo caso la racionalidad económica de 17 instituciones autonómicas más una estatal es difícil de justificar. Pensemos en el caso de las Agencias de Evaluación de Tecnologías Sanitarias. Es imposible defender que la organización técnica óptima es el de 18 agencias evaluando lo mismo y, por tanto, repitiendo el trabajo con niveles de calidad heterogéneos. ¿Qué es lo que, afortunadamente, ha ocurrido en este caso, aunque nada garantice que sucede en otros? Que algunas CC.AA. han decidido organizar su propia agencia y otras utilizar los trabajos de las agencias existentes, de forma que el resultado final es la convivencia entre cinco agencias autonómicas y una estatal, lo que implica menor despilfarro de recursos. Pero, además, y esto es lo sustantivo, se ha generado una división del trabajo entre las agencias, de forma que cada una de ellas se ha especializado en la evaluación de aquellas tecnologías en las que tenía ventajas comparativas y las restantes han hecho suyos los resultados de estos trabajos. No parece una situación muy alejada de un más que aceptable óptimo de segundo orden aunque, como es evidente, este modelo no es aplicable a competencias reguladoras y/o supervisoras que afectan a agentes que operan en mercados nacionales o mundiales como, por ejemplo, la regulación financiera.

Lo esencial desde el punto de vista de la eficacia es que, en caso de funciones en que convivan instituciones autonómicas y estatales, las actuaciones de

ambas sean *complementarias*. En la solución de este tipo de problemas convendría recordar a los politólogos que, además de connotaciones políticas que no pueden ignorarse, las situaciones descritas no siempre tienen que terminar siendo ejemplos del dilema del prisionero y que la teoría de juegos demostró hace tiempo que las soluciones negociadas no siempre proporcionan resultados mejores que las no negociadas. Es decir, es posible, y deseable, que Bruselas más el sentido común conduzcan a modelos institucionales públicos con grados de eficiencia apreciables.

Un último comentario sobre los problemas de articulación territorial que es aplicable a los tres niveles de decisión existentes. En general, tiende a sobrevalorarse el papel de la *armonización* cuando se tratan problemas de decisiones sobre un mismo tema tomadas en distintos niveles de la Administración y cuya solución puede, por tanto, depender de normas, criterios y definiciones no idénticas en cada nivel.

En primer lugar, la armonización no es siempre *deseable*, porque con frecuencia sólo puede establecerse a la baja, de forma que son las prácticas —de los países o de las CC.AA.— de menor calidad las que terminan exigiéndose como comunes, resintiéndose con ello la calidad de aquellas que tenían mejor nivel. En segundo lugar, la armonización no siempre es *necesaria*, siendo fundamental sólo en aquellos casos en que puede producirse arbitraje entre distintas normas o en que la transparencia resulte imposible sin armonización. Estos son los motivos por los que la armonización en temas de gobierno corporativo o códigos de conducta es poco relevante, mientras que la relativa a normas contables y regulación financiera es imprescindible.

* * *

Las modestas propuestas derivadas de toda esta discusión son de tres tipos.

En primer lugar, la necesidad de que las políticas públicas y los programas de gasto se formulen en términos de objetivos precisos cuantificados y justifiquen tanto las ventajas de los instrumentos elegidos frente a otros alternativos como los costes que implican para los agentes afectados; y que se proceda a una evaluación sistemática *a posteriori* de la eficacia de dichas políticas que oriente el diseño de sus posibles modificaciones futuras.

En segundo lugar, la conveniencia de implementar algunas medidas que permitirían mejorar la independencia, competencia y neutralidad de las institucio-

nes reguladoras, supervisoras y evaluadoras y, por tanto, aumentar su credibilidad y prestigio, que son sus activos fundamentales y los únicos que pueden mejorar su eficacia.

Por último, se han sugerido algunas ideas para tratar de mejorar la articulación territorial (Europa-España-CC.AA.) de las instituciones comentadas, partiendo de la idea que en este tema —como en casi todos los económicos— las soluciones factibles son óptimos de segundo orden y que tratar de lograr un óptimo de primer orden puede resultar perjudicial por dos motivos: bien porque no exista, bien porque los costes extraeconómicos de su implementación sean muy superiores a la pérdida de eficiencia entre ambas soluciones.