Documento de debate
de la Fundació Rafael Campalans
y el Área de Economía del PSC

Francesc Trillas, Carles Rivera y Javier Asensio

El proyecto económico de la socialdemocracia

número 165

PAPERS DE LA FUNDACIÓ

ÍNDICE:

I. Introducción 5

II. Un sistema económico más justo y eficiente 9

III. Reformas en el mercado de trabajo 25

IV. Una política industrial moderna 31

V. Conclusiones 39

I. INTRODUCCIÓN

1. En este documento presentamos una contribución al debate sobre la necesaria actualización del proyecto económico de la socialdemocracia. Es el resultado del trabajo de un grupo de reflexión auspiciado por la Secretaría de Economía del PSC y la Fundació Rafael Campalans. El deseo de sus autores es poner de manifiesto la fertilidad de algunas ideas en el terreno económico y social, en un momento de gran desorientación por parte de los sectores progresistas y de volatilidad del electorado. El objetivo es más presentar una serie de principios que sean útiles para futuras plataformas, que un esbozo de programa político concreto. Para ello analizamos primero el contexto general de este debate enmarcado en los objetivos de justicia social, libertad y prosperidad de la socialdemocracia (apartado II), en segundo lugar profundizamos en las transformaciones del mercado laboral (apartado III), y en tercer lugar lo hacemos en la necesaria actualización de las políticas industriales (apartado IV). Algunas reflexiones no se refieren necesariamente a ningún contexto geográfico en especial, sino a la economía global. Cuando concretamos más, nuestro marco de referencia es la economía europea y el caso español en particular, que enfatizamos especialmente en el apartado III por tratarse de un caso especial.

2. La creciente integración económica internacional, en un contexto de aguda crisis económica, ha puesto en serias dificultades el proyecto de las organizaciones socialistas y socialdemócratas europeas de construir y consolidar estados del bienestar a partir de una fiscalidad progresiva. La fuerte movilidad real o potencial del capital (añadida en el caso europeo a la coincidencia de la explosión de burbujas especulativas con una unión monetaria mal diseñada) supone una amenaza sobre la articulación de sistemas fiscales progresivos, que nos permitan acercarnos al peso que tiene la protección social y el sector público en los países nórdicos. El envejecimiento de la población y la lenta mejora de la productividad del sector público suponen una presión añadida para la expansión de lo público. Y, sin embargo, la socialdemocracia aspira a seguir ofreciendo fórmulas que han proporcionado las mayores cotas conocidas de bienestar a más personas durante más tiempo. La socialdemocracia es, sobre todo, un proyecto económico y social que permite la emancipación y la libertad de los seres humanos, y que ha alcanzado sus mayores logros en los países escandinavos, con una fuerte influencia en el

modelo social de otros países occidentales, especialmente en Europa continental.

3. **El objetivo económico de la socialdemocracia**, para ser coherente con lo mejor de su tradición, **debe ser conseguir el máximo nivel posible de equidad con el mínimo coste en términos de eficiencia. Y el máximo nivel de eficiencia y prosperidad general al mínimo coste en términos de equidad**. Es decir, debe obsesionarse en buscar complementariedades entre eficiencia y equidad. Aunque Europa occidental presenta niveles de desigualdad inferiores a los de otras regiones del planeta (como América Latina o los Estados Unidos), y aunque existen hoy día (a diferencia de cuando nacieron los grandes partidos de masas de la izquierda) más diferencias de ingresos entre países que dentro de los países, las desigualdades dentro de los países desarrollados han crecido con la crisis económica y dan lugar a una distribución injusta de la renta, además con una reducida movilidad social, al ser muy alta la correlación entre el nivel de renta de los padres y el nivel de renta de los hijos. El modelo de los países nórdicos presenta las características de una muy elevada presión fiscal, por encima del 50% del PIB, un generoso estado del bienestar, una compresión salarial debido a la existencia de instituciones centralizadas de negociación colectiva, todo ello compatible con mercados abiertos y empresas privadas entre las más productivas del mundo. Los resultados son unos niveles de renta per cápita entre los más elevados del mundo, y la presencia en lo más alto de todo tipo de ránkings (educación, respeto al medio ambiente, ausencia de corrupción, igualdad entre hombres y mujeres).

4. Mientras la socialdemocracia se mantiene en los países escandinavos, tiene dificultades para avanzar en otros países del mundo. Probablemente, distintas realidades deben encontrar su propio camino para conseguir que prevalezcan los valores de una mayor prosperidad compartida. No existe una única vía a la socialdemocracia y las políticas e instituciones económicas son "camino-dependientes"; es decir, las trayectorias históricas importan en el cambio económico y político. El reto que se presenta es extender este modelo a sociedades más complejas y a regiones enteras del planeta, algo que hasta ahora ha resultado muy difícil. Por otro lado, los países nórdicos, además, en especial Suecia, han mostrado ejemplos de cómo salir de agudas crisis económicas y financieras introduciendo reformas en profundidad, pero sin alterar en lo fundamental las características del modelo social. Tam-

bién ésta es una lección que hay que aprender con el objetivo de aplicarla a otras realidades y generalizarla. Un aspecto clave para la supervivencia y desarrollo de la socialdemocracia es que los ciudadanos estén convencidos de que se hace un uso eficiente y efectivo de los recursos recaudados a través de la elevada presión fiscal. Es decir, que la intervención del estado en la economía se realiza (y se percibe que se realiza) sin beneficios privados importantes, sin despilfarro, con transparencia y sin corrupción.

II. UN SISTEMA ECONÓMICO MÁS JUSTO Y EFICIENTE

a) Prosperidad y justicia social

5. Las desigualdades no son, sin embargo, un mero problema de diferencias en una variable contínua como es la renta, sino que de estas diferencias de ingresos se derivan diferencias discretas en cuanto a oportunidades y posiciones de poder en la sociedad. Las desigualdades en la variable continua renta se trasladan en diferencias en la posibilidad de acceder a posiciones contractuales o de poder en la sociedad. Quienes tienen acceso al capital y a niveles de renta elevados acaban copando las posiciones de poder en las organizaciones e instituciones clave en la sociedad. Estos son síntomas de que la sociedad no respeta principios básicos de meritocracia ni de igualdad de oportunidades en el origen. La aspiración de la socialdemocracia es una sociedad del mérito en la que las posibles diferencias en bienestar ligadas a factores naturales, heredados o de mala suerte, tratan de corregirse para asegurar a todos niveles dignos de bienestar.

   En los años previos al estallido de la burbuja especulativa de los primeros años del siglo XXI se vivió un aumento de la prosperidad que afectó sobre todo a los sectores más ricos de la sociedad, con niveles de opulencia en algunos países escandalosos. Razones institucionales, políticas y tecnológicas explican que las crecientes desigualdades se hayan dado más en unos países que en otros, pero el fenómeno ha sido generalizado. Sería deseable que cambios institucionales favorecieran políticas más igualitaristas. Por ejemplo, en el caso de la Unión Europea, si existen mecanismos para que la Comisión Europea fije objetivos en lo que respecta a la liberalización de los mercados, por ejemplo en las telecomunicaciones, y realice un seguimiento estrecho de acuerdo con las directivas de lo que hacen los estados miembros, no existe ningún impedimento para que algo parecido pueda hacerse con las políticas que promuevan una mayor igualdad de la renta y de oportunidades. Un seguimiento europeo en base a objetivos concretos de igualdad sería un ejemplo de cambio institucional favorecedor de la igualdad. En esta misma línea de cambios institucionales, las nuevas políticas distributivas chocan a menudo con problemas de movilidad de los factores productivos, por lo que es necesario un nivel mínimo de coordinación, así como un esfuerzo por redistribuir activos (especialmente capital humano) y no sólo renta. Los cambios en el mercado de trabajo,

en la organización empresarial y en la política industrial que se proponen también pueden enmarcarse en esta estrategia institucional.

6. Para conseguir el máximo nivel posible de equidad y una correlación mucho más reducida en el nivel de renta de padres e hijos (es decir, una mayor igualdad de oportunidades en el origen), es preciso prestar atención a actuaciones que permitan redistribuir con el mínimo coste en términos de eficiencia o, si es posible, mediante fórmulas que incluso permitan mejorar la eficiencia. Los impuestos ecológicos y unos impuestos sobre la riqueza reformados deben ir en esta dirección de compatibilizar eficiencia con alta presión fiscal. Éste ha sido el caso precisamente de los países nórdicos, con una fiscalidad muy atenta a los costes en eficiencia y políticas sociales orientadas a favorecer la oferta laboral, por ejemplo de la población femenina.

7. La coexistencia de una elevada presión fiscal y mercados abiertos en los países nórdicos no es casual, ya que existe una complementariedad positiva entre un sistema fiscal basado en un nivel general de impuestos alto y una elevada competencia en la mayoría de los mercados de producto. En una sociedad donde los impuestos son elevados y el estado asume la provisión gratuita o subvencionada de muchos bienes y servicios, es imprescindible que los mercados de bienes y servicios sean competitivos para que las distorsiones en los precios relativos causadas por los impuestos sean las menores posibles y, en definitiva, tolerables. El coste en términos de eficiencia de una presión fiscal elevada (muchas de las figuras impositivas realmente existentes tienen un coste en términos de eficiencia) es mayor cuanto mayores son las distorsiones pre-existentes en la economía. Por ejemplo, un mismo tipo impositivo en un mercado del producto causa un mayor coste en términos de eficiencia cuando se parte de una situación de oligopolio que cuando se parte de una situación de competencia perfecta. Ello es así porque en una situación de oligopolio (y aún peor de monopolio), los precios están lejos de los cortes marginales, y un alejamiento mayor por la vía de introducir una brecha impositiva implica un coste de oportunidad mayor en términos de eficiencia: las ganancias derivadas del intercambio que se pierden son mayores. Por ello no es de extrañar que en economías como la española, con un nivel de competencia reducido todavía en muchos mercados, sea difícil introducir tipos impositivos elevados como los que caracterizan a las economías nórdicas.

   A su vez, unos mercados del producto abiertos a la competencia y al comer-

cio internacional y, en el caso europeo, un mercado interior más integrado, permitirían alcanzar niveles de eficiencia más elevados, lo que se traduce en mayores posibilidades de crecimiento económico. Sin embargo, la mayor eficiencia facilita la desaparición del mercado de los perdedores en el proceso productivo, generando fuertes dinámicas de dislocación social y geográfica. Unas fuertes redes de protección social pueden ayudar a paliar estos efectos, pero estas redes sólo son posibles con una presión fiscal elevada. Más en general, las reformas deben ir en la dirección de explotar al máximo las posibilidades de la curva de Laffer (la relación entre tipos impositivos y recaudación) y moverla hacia la derecha. Es decir, es deseable conseguir que se alcance, sin ir más allá, el nivel de tipos impositivos a partir del cual se reduce la recaudación (porque disminuye la base impositiva debido a ineficiencias) y que este nivel sea mayor del que es en la actualidad en muchos países.

b) Reforma fiscal y estado del bienestar

8. Una reforma fiscal progresiva y eficiente debe evitar que el grueso de la presión fiscal efectiva siga recayendo, como hasta ahora en muchos paises, sobre la clase trabajadora. En países como España, la brecha que introducen los impuestos sobre la renta, más las cotizaciones sociales entre lo que la empresa paga y lo que recibe el trabajador puede superar el 50% del salario bruto. Esto crea una situación de elevada injusticia e ineficiencia para el funcionamiento del mercado de trabajo. Y genera una percepción de frustración y rechazo cuando se combina con unos niveles elevados de fraude fiscal y corrupción.

9. **Una fiscalidad progresiva implica una presión fiscal elevada que se centre en figuras que tengan un menor coste en términos de eficiencia, muy especialmente figuras impositivas sobre la riqueza no productiva y figuras impositivas que en realidad aumenten la eficiencia, como son los impuestos ecológicos o los impuestos sobre actividades no deseables para los seres humanos** ("sin taxes"), como el alcohol, el tabaco, la comida basura, o el excesivo riesgo financiero… Las figuras impositivas sobre la riqueza no productiva deben castigar la acumulación especulativa de riqueza, el enriquecimiento a través de puras transacciones de activos sin ningún tipo de esfuerzo productivo asociado, la herencia de

propiedades. Unos impuestos sobre la riqueza elevados son complementarios de unos impuestos que graven más el consumo que el ahorro, porque de esta forma corrigen el sesgo regresivo que tienen los impuestos sobre el consumo. Por esta razón, los países nórdicos combinan un porcentaje de IVA del 25% con una fuerte imposición sobre la riqueza (y una fuerte redistribución por la vía del gasto social). Esto debe combinarse con unos tipos marginales elevados en el impuesto sobre la renta para las ganancias que superen un umbral elevado, puesto que las investigaciones más recientes han demostrado que el tipo marginal óptimo en estos casos (el que minimiza la ineficiencia) puede estar cerca del 75%. La imposición elevada de las pequeñas minorías más ricas de la población no sólo puede tener un efecto redistributivo deseable, sino que, en la medida que son sectores que fijan pautas de consumo, a menudo irracionales pero que desencadenan cascadas de consumo en los niveles de renta inferiores por un efecto imitación ("externalidades posicionales"), afecta a la calidad de vida y capacidad de inversión en capital humano y otros activos. Esta imposición elevada puede tener también un efecto positivo sobre la eficiencia económica.

10. En el caso español, los impuestos sobre el consumo y sobre la contaminación medioambiental son de los más bajos de Europa, y la presión fiscal de las más bajas. Existen deduccciones en el sistema español, como la de contribuciones a planes de pensiones, que no se jutifican ni por razones de eficiencia ni de equidad. También son difíciles de justificar las desgravaciones existentes en el impuesto de sociedades. La búsqueda de complementariedades entre la acción redistributiva del estado y la creación de riqueza también hay que buscarla no sólo por la vía de los incentivos fiscales, sino también por la vía de incentivar la oferta de trabajo, por ejemplo creando fórmulas estatales o cooperativas de ayuda a la conciliación de la vida familiar y la vida laboral, mediante guarderías, sistemas de ayuda a la dependencia o contratos a tiempo parcial.

11. La izquierda y el centro izquierda deben trabajar por buscar la mejor combinación entre pagar impuestos progresivos y proveer universalmente bienes gratuitos o subvencionados, o pagar impuestos más proporcionales y sólo subvencionar bienes privados a quien no se lo pueda pagar. Debe buscarse un equilibrio entre la provisión gratuíta y universal de servicios básicos financiados con impuestos progresivos, y la subvención a las personas de menor renta para asegurar una renta mínima pero precios iguales a coste margi-

nal para los servicios básicos. La socialdemocracia debe hacer un esfuerzo por clarificar su lista de prioridades en cuanto al gasto social, poniendo por delante la lucha por la dignidad humana, la salud, la educación pública, y dejando en un segundo plano la financiación de bienes supuestamente preferentes que no son fundamentales para sus objetivos de una sociedad más justa (derechos de TV pública de determinados deportes y espectáculos, determinadas instalaciones y proyectos deportivos, fiestas municipales, infraestructuras no productivas). Las tendencias al aumento del gasto público derivados del carácter irreducible del componente laboral de muchos servicios públicos, de la elasticidad-renta positiva de la demanda de gasto público (los ciudadanos demandan más gasto público a medida que aumenta su nivel de renta), y de las tendencias demográficas al envejecimiento de la población hacen necesario introducir reformas (organizativas y de financiación) que garanticen la supervivencia y modernización del estado del bienestar y, en especial, del sistema de pensiones y la sanidad pública. En la prestación de servicios públicos se debe favorecer la universalidad, que no siempre tiene por qué ser sinónimo de gratuidad. La universalidad permite reducir la discrecionalidad evitando la corrupción, aumentar la calidad de los servicios, favorecer la sostenibilidad de las políticas, a la vez que evita la división social, la estigmatización y los estereotipos.

12. Un reto fundamental de la política democrática en muchos países y a nivel internacional es el de la reforma de la educación, para garantizar niveles altos de productividad y eficiencia y para garantizar una auténtica igualdad de oportunidades. Un objetivo de las políticas educativas y de los comportamientos individuales de la socialdemocracia en los próximos años debe ser luchar contra la segregación educativa, al mismo tiempo que se introduzcan reformas que incentiven a los centros educativos a proveer la mejor educación posible en un mundo cambiante. En este terreno también hay que destacar que universalidad no implica gratuidad y que hay aspectos del estado de bienestar que son regresivos (como la financiación pública homogénea de la escuela privada concertada, o de la universidad). La red escolar debe tener una calidad homogénea, y los recursos públicos deben concentrarse en aquellas áreas donde la educación es más deficitaria. Las reformas educativas deben también tener en cuenta la creciente evidencia empírica[1] que coincide en subrayar la importancia de los primeros años de vida para el desarrollo cognitivo, social y emocional en la edad adulta. Ello plantea enormes retos en términos de diseño de políticas para la igualdad de oportunidades

1 - Por ejemplo, ver el trabajo de Heckman en www.heckmanequation.org

y para la reducción de la desigualdad causada por la herencia. Además, los programas e intervenciones educativas en la primera infancia (0-3) son también una apuesta rentable desde el punto de vista económico. La socialdemocracia debe seguir profundizando en estas políticas ante la evidencia de tratarse de un campo de intervención con resultados muy positivos desde cualquier análisis coste-beneficio. No hay que olvidar además que los recursos financieros no son la única fuente de desigualdad, y que la composición del alumnado y la estructura social de las familias también introduce sesgos injustos. Por ello, es necesario reflexionar sobre la introducción de mecanismos correctores en este sentido. En la universidad, una política ambiciosa de becas debe ir acompañada de la financiación mayoritariamente mediante tasas por parte de aquellos alumnos con un suficiente poder adquisitivo, si es necesario con la potenciación de un mercado de préstamos a largo plazo como el que existe en muchos países.

13. La lucha contra el fraude fiscal tiene que ser implacable y tiene que utilizar todas las herramientas: aumento de sanciones, aumento de la capacidad inspectora, persuasión social y cultural, restricciones en el uso de instrumentos que facilitan el fraude (pago en billetes), acuerdos internacionales para la eliminación de los paraísos fiscales. El nivel de fraude depende de la probabilidad de ser detectado, de las sanciones que se imponen, de los tipos marginales (unos tipos elevados incentivan el fraude) y de la cultura asociada a la responsabilidad pública de los individuos. Por razones de justicia social mencionadas más arriba, consideramos necesario que los tipos impositivos sean relativamente elevados, por lo que la lucha contra el fraude debe centrarse en aumentar la probabilidad de detección (mediante presupuestos elevados de inspección), aumentar las sanciones, y crear mecanismos de sanción social, al tiempo que se avanza en acuerdos internacionales ambiciosos que eliminen los paraísos fiscales y que aumenten la fiscalidad efectiva de las grandes empresas multinacionales.

c) Salir de la crisis económico-financiera con un crecimiento sostenible y equitativo

14. Es preciso buscar mecanismos que devuelvan el crecimiento y el dinamismo a la economía, mediante fórmulas de estímulo económico coordinado. La socialdemocracia debe realizar un esfuerzo para no estar a la defensiva ante los momentos de crisis económica. La socialdemocracia no es una fuerza

que haya nacido para defender el status quo, sino para proponer cambios. En concreto, debe proponer cambios en las organizaciones e instituciones de la sociedad que permitan mayor eficiencia y crecimiento económico. **La socialdemocracia debe ser la fuerza de la eficiencia colectiva, de lograr mayores cotas de bienestar con la máxima ambición colectiva a favor de la innovación en todos los terrenos (tecnológica, social, cultural, política), pero en contra de priorizar salidas individualistas y egoístas a la crisis**. Algunos autores como Phillippe Aghion[2] hablan de la necesidad y posibilidad de una tercera revolución industrial basada en energías limpias, pero que ésta sólo será posible con una fuerte intervención pública (ver sección sobre política industrial), para lo cual hará falta repensar el estado y liberarlo de los numerosos "fallos" de lo público (corrupción, burocratización) que se unen a los tradicionales "fallos" del mercado (externalidades, bienes colectivos, asimetrías de información).

La crisis económica y financiera que se inició en los años 2007 y 2008 reveló el fracaso de las recetas neoliberales y, sin embargo, no se ha impuesto con fuerza un nuevo modelo económico basado en otros principios, y las protestas populares no han derivado hasta ahora en la articulación de programas viables alternativos. Al contrario, los sectores conservadores intentan desviar la responsabilidad de la crisis a la ineficiencia de los gobiernos, produciéndose una batalla decisiva de ideas sobre qué tipo de economía tiene que prevalecer después de la crisis. Las políticas de austeridad extrema han revelado su incapacidad para salir de la crisis al no tener en cuenta el rol del multiplicador del gasto público. Pero tampoco creemos que engañar a la gente infravalorando la importancia de los cambios a abordar sea la solución. Hay que introducir reformas progresistas debido a los cambios demográficos y la globalización económica, por ejemplo en el mercado laboral y subsidio de paro, en pensiones y, en general, compensando los ingresos en períodos no activos con más contribuciones por más tiempo en los períodos activos. Hay que introducir mecanismos permanentes de prevención de crisis debidas a burbujas especulativas, por ejemplo estableciendo contrapesos a la capacidad de presión de los intereses inmobiliarios y aumentando los objetivos de las autoridades monetarias. Y establecer actuaciones correctivas cuando se producen las crisis, que prioricen salidas equitativas que en caso de crisis fiscales prioricen el aumento de impuestos por encima de la reducción del gasto. Algunos sectores conservadores dicen luchar contra

2 - Aghion, P. y Roulet, A. 2011. *Repenser l'État - Pour une nouvelle social-démocratie*, Éditions du Seuil, Paris.

el déficit público pero en realidad persiguen una agenda de reducción del estado, lo que se refleja en sus protestas ante los aumentos de impuestos y sus aplausos ante reducciones del gasto público redistributivo.

15. Para la socialdemocracia moderna no cualquier tipo de crecimiento vale. Se pueden conseguir iguales tasas de crecimiento con tasas mayores o menores de equidad, con mayor o menor respeto por el medio ambiente, con una mayor o menor posibilidad de auto-realización personal de los trabajadores, con una mayor o menor igualdad entre hombres y mujeres. En particular, la socialdemocracia, en alianza y diálogo para ello si es preciso con formaciones ecologistas, debe buscar fórmulas de complementariedad entre la conservación del medio ambiente y la lucha contra la pobreza y la desigualdad. Por ejemplo, la solución del problema del cambio climático y la solución de los problemas de pobreza mundial deberán ser simultáneas. Si no se soluciona a tiempo el problema de cambio climático, se pueden producir desplazamientos masivos de población que afectarán, sobre todo, a los colectivos de menos recursos. Y si no se solucionan los problemas de desarrollo de los países más pobres, estos buscarán fórmulas rápidas de crecimiento que no tengan en cuenta las necesidades de frenar el cambio climático. La lucha por la mejora del medio ambiente es una forma de solidaridad con las generaciones futuras que debe ir acompañada de formas de solidaridad entre los actuales habitantes del planeta. La gravedad del problema exige una llamada permanente de las opciones de la izquierda y el centro-izquierda por buscar soluciones cooperativas que hagan posible un mayor crecimiento (sin el cual es imposible aumentar el nivel de vida de los países en desarrollo y superar los problemas de endeudamiento y desempleo de los países desarrollados) y un mayor respeto por el medio ambiente.

16. La existencia[3] de frecuentes y extensas externalidades ambientales, así como de relevantes bienes/males públicos, son dos elementos que, por una parte, han inducido a reconsiderar los métodos convencionales de medición del PIB y, por otra parte, su difusión e importancia requiere diversas modalidades de regulación pública. Los socialdemócratas tenemos muy clara esta opción. Con esta finalidad se pueden utilizar diversos instrumentos, como pueden ser las reglas que se pactan en diversas instituciones de no-mercado especialmente en el campo del uso sostenible de recursos de

3 - Los párrafos 16 a 19 son fruto de las aportaciones de Josep M. Vegara.

uso común. Sin ignorar estos instrumentos, los socialdemócrtas ponemos el acento en los instrumentos de regulación pública, que son, básicamente: 1) instrumentos de regulación administrativa, consistentes en fijar normas obligatorias; y 2) instrumentos económicos o de mercado, es decir, impuestos o subvenciones, o bien permisos de emisiones negociables. Los impuestos poseen la característica de ser efectivos con independencia del nivel de contaminación, mientras que los permisos de emisión operan hasta el límite establecido. Impuestos y permisos poseen costes de establecimiento y operación muy diferentes, por lo que son adecuados en situaciones específicas: por ejemplo, resulta difícil pensar en la aplicación del sistema de permisos en la flota de automóviles, sistema que, por el contrario, puede aplicarse adecuadamente en el sector eléctrico.

17. Estrategias empresariales: la economía verde. La regulación pública no significa que no se puedan y deban aprovechar las posibilidades que ofrecen determinadas estrategias empresariales. Al contrario, pues existen líneas estratégicas empresariales que conviene estimular y aprovechar. La regulación pública puede generar nuevos campos adecuados para una nueva actividad empresarial. Así, la regulación de los residuos urbanos, por ejemplo, genera nuevos mercados relacionados con el aprovechamiento de los residuos: la recogida selectiva de envases de ´aluminio genera el mercado correspondiente a la actividad de reciclado correspondiente, al igual que ocurre con la utilización de los residuos orgánicos para producir fertilizantes para usos agrícolas. Existe asimismo la posibilidad de ajustar y redireccionar la atención empresarial de resolución de problemas ambientales en la dirección de los relacionados directamente con la reducción de costes. Con frecuencia, las empresas no operan en el óptimo, pues no consideran todas las alternativas de minimización de costes. De hecho, la atención empresarial es selectiva y, con frecuencia, no considera todas las alternativas existentes, tal como destacó hace tiempo H.A.Simon. Así, por ejemplo, el gasto energético y las emisiones asociadas se pueden reducir, frecuentemente, introduciendo aislantes adecuados o bien usando métodos de regulación adaptativa de la intensidad luminosa. Otra línea estratégica está centrada en la innovación empresarial en el marco de regulación existente. Los campos en los que las empresas innovan no están definidos de forma inmutable ni exhaustiva. El primer automóvil híbrido de Toyota constituye un ejemplo relevante, como también lo es, posteriormente, el coche eléctrico actual. Estos son dos ejemplos en los que se han producido innovaciones exitosas

sin esperar la disponibilidad de una extensa red eléctrica para la recarga de las baterias. Obviamente, si como consecuencia de la regulación los precios energéticos fueran más elevados debido a la incorporación de los costes sociales generados por las externalidades, los incentivos a la mejora de la eficiencia y a un mayor ahorro serían más fuertes.

18. Sostenibilidad. El núcleo duro de la sostenibilidad lo constituye, por una parte, la dimensión ambiental relativa al mantenimiento de los sistemas ecológicos de "soporte de la vida", como es el caso de la atmósfera, la capa de ozono, el agua o el clima; sistemas que constituyen las "condiciones generales de la vida". Y, por otra parte, la relativa a la disponibilidad de los recursos no reproducibles, tanto materiales como energéticos. Los aspectos centrales se refieren al control y a la mitigación de los impactos negativos, irreversibles y acumulativos, en especial de los sistemas ecológicos planetarios.

19. Políticas de control del cambio climático. En la historia de la humanidad existen precedentes de períodos de calentamiento global. La novedad del proceso actual de calentamiento global no es su carácter acumulativo, sino que radica en el componente humano; en concreto, las consecuencias del uso masivo de combustibles fósiles. En estas condiciones, dadas las características del problema, un mal público global, en especial el hecho de que el incremento de la concentración de dióxido de carbono se produzca con independencia del punto del planeta en el que se produzcan las emisiones, las medidas de mitigación de las emisiones deben resultar de decisiones colectivas de carácter internacional pues se trata de una externalidad global, planetaria. De aquí surgen dos dificultades graves: la ausencia de una autoridad internacional adaptada a las características del problema, en especial por lo que se refiere al nivel de la implementación de las políticas en los diversos Estados, y los intereses contrapuestos entre los países industrializados y los emergentes o bien subdesarrollados. Hace ya años, la comunidad internacional desarrolló el denominado Protocolo de Kyoto (PK), adoptado en 1997, que incluía compromisos cuantitativos para el período 2008-12 que afectaban a 38 países industrializados. Incluía, asimismo, los denominados Mecanismos Flexibles mediante los cuales los países con compromisos de reducción de emisiones podían obtener permisos de emisiones adicionales realizando proyectos de mitigación en paises subdesarrollados o bien del Este. Por otra parte, la Unión Europea

promovió el cumplimiento conjunto de los compromisos del PK, instaurando un sistema europeo de permisos de emisiones.
La vigencia del PK finalizó en el año 2012. En diciembre de 2009 la Conferencia de Copenhague inició el proceso de evaluación del Protocolo con vistas a diseñar el período "after-Kyoto". Desde entonces se han sucedido las conferencias anuales, pero puede decirse que, a día de hoy, el proceso se halla estancado. Éste es uno de los principales retos internacionales planteados en la actualidad, muy complejo y cargado de conflictos: la crisis económica dificulta la adopción de medidas a nivel de los Estados y la consecución de acuerdos internacionales. Somos partidarios de avanzar, tomando medidas realistas y verificables. Por otra parte, apoyamos que la UE mantenga el sistema europeo de permisos de emisiones en el sector eléctrico, que sería necesario complementar con políticas adaptadas a las condiciones de los sectores de transportes y vivienda, utilizando los impuestos como instrumento básico. La UE posee un incentivo especial consistente en reducir su dependencia energética.

20. Se puede conseguir una mayor competitividad por parte de las empresas en los mercados donde operan, nacionales o internacionales, con una mayor o menor inversión en capital humano, con un mayor o menor respeto por el medio ambiente, con mayores o menores niveles de conciliación de la vida familiar con la vida laboral. En definitiva, en la medida en que la competitividad de las empresas nacionales sea un objetivo, porque por razones de desequilibrio exterior, de potencial industrial y demanda agregada (insuficiencia de la demanda interior) se cree necesario apostar por las exportaciones, habría que apostar por fórmulas de competitividad que pasen por conseguir, como prioridad, niveles más altos y más sostenidos de productividad, eficiencia y bienestar para el conjunto de la sociedad. Se trata de promover desde el Estado que las decisiones empresariales tomadas bajo el objetivo de maximizar el beneficio privado generen externalidades positivas para la sociedad y minimicen las negativas.

21. La socialdemocracia y la izquierda democrática no pueden dejar de reflexionar sobre el rol de la propiedad pública y de la propiedad privada en la economía. Aunque la frontera exacta entre lo público y lo privado será siempre fluctuante e imprecisa, en las últimas décadas se ha avanzado en clarificar que en sectores donde predominan los bienes puramente privados y donde la competencia es viable, el sector privado puede hacer operar mejor

sus incentivos de alta intensidad centrados en la obtención de un beneficio económico. Ello es compatible con el bienestar social siempre que los mercados sean competitivos. Sin embargo, las últimas décadas también han dejado patentes los límites de los procesos de privatización masivos, sin dejar palancas de control para el ejercicio de la responsabilidad pública, en especial en sectores monopólicos o donde predominan los bienes colectivos. Debe realizarse también una profunda reflexión sobre la necesidad y las modalidades de introducir en espacios limitados incentivos privados en el sector público, mediante fórmulas de contratación exterior y de partenariados público-privados (combinando en un mismo contrato la construcción de una infraestructura y los servicios que se prestan sobre ella por un período limitado de años), manteniendo la reflexión de que sólo pueden permitir alcanzar ganancias financieras en caso de que faciliten, como es deseable, mejoras de eficiencia y productividad en la gestión. Existe el riesgo de que se quieran externalizar sin transparencia al sector privado riesgos "fuera de balance" que acaban suponiendo un pasivo para el sector público, de modo parecido a cómo los riesgos fuera de balance tuvieron que acabar reconociéndose con el estallido de la crisis económico-financiera en 2007-08.

22. Una de las razones a largo plazo de las dificultades fiscales del sector público son los bajos aumentos de productividad de los sectores habitualmente asociados a la provisión por parte de los gobiernos (aunque no exclusivamente), como la sanidad, la educación y los servicios personales. Ello es debido a lo que se conoce como "enfermedad de Baumol", según la cual en aquellos sectores donde existe una cantidad irreducible de trabajo necesario por cada unidad de producto, la necesidad de que los salarios tengan una evolucion pareja a los salarios en sectores donde sí hay aumentos importantes de productividad, hace que el coste por unidad de producto de los servicios públicos (aunque no sólo estos) tienda a aumentar, a diferencia de muchos bienes privados como los productos electrónicos, la alimentación y tantos otros. La buena noticia, según Baumol, es que en la medida en que en promedio la productividad del conjunto de la economía tienda a aumentar, los incrementos de costes del sector público son financiables por el conjunto de la economía, aunque debamos acostumbrarnos a un peso mayor del sector público. Ello no obsta, sin embargo, para que colectivos concretos y en momentos puntuales del tiempo presenten problemas distributivos y dificultades de financiación. Una dificultad añadida viene dada porque los aumentos en productividad también se producen en sectores

que presentan efectos externos ("externalidades") negativos, como son las industrias contaminantes o las del armamento, cuyo coste relativo disminuye y con ello el riesgo de su proliferación.

23. La socialdemocracia tampoco puede dejar de reflexionar sobre cuestiones de regulación e imposición en el sector financiero. Las transacciones financieras están sometidas a numerosos fallos del mercado, como se ha puesto de manifiesto en la reciente crisis financiera. Al mismo tiempo, **un sector financiero sólido y bien regulado es crucial para conseguir mejoras en bienestar para la población, especialmente para los sectores más vulnerables**. Es preciso construir una mejor arquitectura regulatoria internacional y avanzar de forma coordinada hacia formas de imposición de las transacciones financieras que reduzcan el riesgo sistémico y generen bases fiscales que permitan abordar desafíos distributivos de carácter global. Por otro lado, el desarrollo e innovación institucional en el sector financiero siguen siendo necesarios para implicar al sector financiero en una mayor igualdad de oportunidades para el emprendimiento y la inversión en capital humano.

24. La decisiones sobre cambios regulatorios no deben dejarse sin embargo en manos de expertos aislados de la política democrática. Los expertos son necesarios en sociedades complejas, pero su rol debe ser el de contribuir a construir una democracia mejor, no peor. A menudo los expertos son también víctimas de sesgos debidos a su formación o a la forma en que toman decisiones, y no son ajenos a valores e intereses relacionados con los grupos sociales en los que han desarrollado su formación. La tecnocracia no ha sido un freno a la captura de los gobiernos por parte de intereses especiales, aunque el input de los expertos y el aumento de la calidad de los gobernantes puede contribuir a una mejor toma de decisiones. La izquierda tiene la misión de construir alternativas a la tecnocracia, que deben pasar también por demostrar que la política democrática no tiene por qué caer en la trampa del populismo y la satisfacción permanente de las pulsiones a corto plazo del electorado.

25. Muchos de los retos para avanzar hacia una sociedad más próspera y justa requieren mayores dosis de cooperación entre individuos y entre jurisdicciones a distintos niveles. Es por ello que la socialdemocracia no puede dejar de reflexionar sobre cuestiones de organizaciones y federalismo. Muchas

personas buscan soluciones individualistas (optar por sistemas económicos donde prime la desigualdad y el individualismo, incluso con el riesgo de acercarse a opciones racistas o corruptas) ante la falta de credibilidad de las opciones socialdemócratas. La socialdemocracia ofrece una opción cooperativa, pero aceptarla requiere confianza y credibilidad en las organizaciones e instituciones de la socialdemocracia. La ejemplaridad de estas organizaciones en su comportamiento personal y colectivo es un aspecto crucial del proyecto económico y político de la socialdemocracia. Tanto los responsables políticos como los empleados y funcionarios públicos deben adquirir consciencia de su rol no sólo crucial para la produccion de un servicio a la sociedad, sino de su rol ejemplarizante y determinante en la creación de confianza de los ciudadanos en sus instituciones.

26. Es necesario reflexionar en profundidad sobre la articulación de la socialdemocracia en un contexto de jurisdicciones y soberanías complejas y solapadas: armonización fiscal, el alcance democrático a la solidaridad, la implicación de jurisdicciones relativamente ricas en el desarrollo de las relativamente pobres… Existen ventajas y desventajas asociadas a mayores niveles de soberanía o coordinación fiscal. En aquellos impuestos donde las bases fiscales pueden reaccionar más fácilmente simplemente abandonando la jurisdicción es más necesaria la coordinación fiscal que en otras. Es preciso intentar articular una reflexión sobre estas cuestiones que pueda ser explicada a un trabajador de Huelva, de Camprodon y a uno de Austria. Hay que plantearse cuál es la contribución de la socialdemocracia al debate suscitado por el economista Dani Rodrik[4] al plantear su "trilema": es imposible compatibilizar al mismo tiempo la integración económica internacional, la democracia nacional y el estado del bienestar. Hay que avanzar hacia formas viables y democráticas de gobernanza democrática global, pero mientras ello no sea posible (aunque las bases de ello están sentadas en la UE) también hay que plantearse si es necesario frenar los procesos de integración de mercados hasta que las salvaguardias democráticas no estén firmemente instaladas. Una Europa federal y no meramente inter-gubernamental (y en general cualquier jurisdicción con regiones ricas y pobres) debe fijar democráticamente criterios de justicia social y estrategias de desarrollo coordinadas. Las instituciones públicas deben tender a tener el tamaño y el grado de coordinación que tienen los mercados sobre los que operan.

4 - Rodrik, D. 2011. *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, W.W. Norton, New York and London.

27. La posibilidad de desarrollar proyectos cooperativos no se limita a las organizaciones políticas. También hay que favorecer organizaciones creadoras de riqueza que se basen en nociones de "capitalismo compartido", como las cooperativas, mutualidades o empresas con unos estándares elevados de responsabilidad social corporativa o con una activa participación de los trabajadores en su dirección. La gran empresa ha sido una fuente de innovación y creación de riqueza gracias a instituciones como la responsabilidad limitada, y a la vez una fuente de generación de problemas como corrupción, contaminación y otras formas de explotación. El conjunto de la sociedad debe reflexionar sobre cómo las grandes empresas, incluyendo aquellas que pertenecen al sector financiero, pueden contribuir a objetivos del conjunto de la sociedad con un elevado compromiso ético, que incluya pero que vaya más allá de sus obligaciones en el terreno impositivo y regulatorio, y de su colaboración en proyectos concretos para la provisión de infraestructuras y servicios públicos. Y, por supuesto, existen conexiones entre un proyecto económico renovado para la socialdemocracia y un proyecto de mejora de la democracia:

    - Organizaciones colectivas (partidos, sindicatos) creíbles que superen los problemas de oligarquización de la práctica política. Es preciso generar confianza a través de instituciones de gobierno de alta calidad, para así favorecer políticas igualitaristas que generen cooperación.
    - Esfuerzos de internacionalización de la práctica política, especialmente en el seno de la Unión Europea.
    - Establecer serios condicionantes (códigos de conducta, compromiso ético, observatorios) al flujo de personas entre la esfera política y la gran empresa privada, especialmente en lo que respecta a políticos y ex políticos de la izquierda que ocupan puestos en consejos de administración de empresas que operan en sectores áltamente regulados.
    - Partidos y sindicatos deberían reflexionar sobre la construcción de organizaciones de cooperación y ayuda social que contribuyan a reducir la atomización y el individualismo en la sociedad.

28. La crisis económica y financiera ha puesto de manifiesto la infertilidad de una noción de la economía basada en la racionalidad de los individuos y en la eficiencia de las transacciones económicas en un contexto de desregulación. La socialdemocracia debe prestar atención a aquellos desarrollos de la ciencia económica, y de las ciencias sociales en general, que buscan nuevas

formas de comprender los fenómenos socio-económicos y que reflexionan sobre cómo avanzar hacia sociedades más prósperas y justas, donde se elimine la dominación de unos sobre otros:

- La economía conductual (Akerloff, Shiller), que parte de una concepción realista del comportamiento de los individuos, partiendo de nociones de racionalidad limitada estudiadas empíricamente por la psicología.
- La economía evolutiva y de las instituciones (Bowles, Aoki), que analiza cómo las preferencias, el comportamiento y las instituciones co-evolucionan en un contexto de incertidumbre, donde los individuos no actúan ajenos a su contexto social y cultural.
- Las nuevas teorías de la justicia (Sen), por las cuales se considera que no basta con tener en cuenta consideraciones de bienestar individual ("utilidad") subjetiva, sino que hay que tener en cuenta la necesidad de que los individuos accedan a unos niveles mínimos de consumo de una serie de bienes básicos (alimentación, salud, educación) para poder desarrollar una vida en libertad e igualdad de oportunidades.
- El estudio de diferentes tipos de bienes y de organizaciones (Ostrom), que estudia cómo distintas comunidades desarrollan distintas formas de resolver sus dilemas colectivos, por ejemplo en la gestión de los recursos de propiedad común, de importancia creciente en las economia modernas, por ejemplo en el terreno del software o la propiedad intelectual.

29. En el resto de este documento, nos vamos a centrar en dos aspectos concretos que deben formar parte importante de un proyecto económico actualizado para la socialdemocracia: las reformas en el mercado de trabajo y nuevas formas de política industrial. Las organizaciones socialistas y socialdemocrátas tienen como sujeto principal, aunque no exclusivo, a la clase trabajadora. Los intereses de ésta se ven afectados por las profundas mutaciones que se derivan de los procesos de transformación en los mercados de trabajo y de determinados productos que operan a nivel global. Por ello la política laboral y la política industrial requieren renovados enfoques.

III. REFORMAS EN EL MERCADO DE TRABAJO

30. El mercado laboral es un ejemplo de entorno de interacción libre entre individuos y empresas, pero donde dicha interacción está sometida a diversas instituciones de carácter colectivo, como la protección frente al despido, el subsidio de desempleo o la negociación colectiva, entre otras. Estas instituciones son necesarias para corregir diversas consecuencias del funcionamiento del mercado, ya que éste no facilita por si solo relaciones duraderas que permitan acumular capital humano y organizativo, no asigna correctamente los riesgos, no internaliza los efectos externos y no garantiza ni la justicia distributiva ni el crecimiento sostenible.

31. El análisis del mercado laboral está relacionado con diversos temas tratados en este proyecto, como son la crisis económica, la política industrial y el rol de la empresa en la economía, o la fiscalidad. Como ocurre en otros mercados, la cuestión relevante no es si se desregula o no el mercado laboral, sino cuál es la forma de regularlo más apropiada para garantizar que se alcance la mejor relación entre eficiencia y justicia distributiva.

32. La discusión económica del funcionamiento del mercado laboral aborda diversas cuestiones relevantes: justificación de la intervención pública por los fallos de mercado, intensidad de la regulación y de sus reformas, precarización, grado óptimo de flexibiidad y seguridad (flexiseguridad), diseño de la negociación colectiva y relaciones con los mercados de bienes y servicios y otras instituciones (como la participación de los trabajadores en las empresas).

33. El mercado laboral se caracteriza por sus numerosas imperfecciones (asimetría de información, poder de mercado, externalidades) las cuales requieren de la intervención pública. Esta intervención está sometida a fuertes presiones políticas. Se trata de un mercado muy regulado, sometido a frecuentes reformas, de forma que acumula un gran número de distorsiones en numerosos países. El aumento de la precarización del mercado de trabajo es una característica compartida por muchos países, entre los que España es un caso ejemplar. Este fenómeno incide negativamente tanto sobre la eficiencia en el funcionamiento del mercado como sobre la equidad en el reparto de las rentas que en él se generan.

34. ¿Cómo combinar flexibilidad y seguridad en el mercado laboral? Existe una correlación negativa entre el grado de protección en el mercado de trabajo y la intensidad de las políticas de apoyo a los desempleados (subsidio de paro, políticas activas de empleo, incentivos a participar en la oferta laboral). El concepto de flexiseguridad recoge la idea de reducir la protección del puesto de trabajo a cambio de un apoyo superior en las situaciones de desempleo, facilitando una mejor y más rápida transición entre empleos.

35. ¿Cuál es el grado óptimo de (des)centralización en la negociación colectiva? Frente a las ventajas de la centralización (estabilidad macroeconómica al permitir pactar políticas de rentas) y de la descentralización (eficiencia debido a la adecuación de la negociación a la situación particular de cada empresa), el grado de negociación intermedio que predomina en España no permite aprovechar ninguna de dichas ventajas. La respuesta a la pregunta planteada no puede ser única, como muestra el ejemplo de las diferencias incluso entre los países escandinavos, donde la negociación colectiva ha estado tradicionalmente muy centralizada, si bien está sujeta a un grado de flexibilidad que incluso ha aumentado recientemente en Suecia y Dinamarca.

36. El mercado de trabajo interacciona con los mercados de bienes y servicios de distintas formas: la competencia en los mercados de productos actúa como un mecanismo de flexiseguridad, la competencia globalizada con métodos de produccion flexibles exige políticas de remuneración y de incentivos individualizadas, la negociación colectiva puede ser utilizada por las empresas establecidas en el mercado como una barrera frente a la entrada de posibles competidores.

37. El análisis del mercado laboral es una de las cuestiones clásicas de la socialdemocracia, lo cual se explica tanto por el apoyo histórico que ésta ha recibido de los trabajadores asalariados como de su fundamento histórico en la crítica de las injusticias del capitalismo. Entre éstas tiene un lugar fundamental la subordinación de los trabajadores frente a los propietarios del capital. Además de esta fuente de desigualdades, actualmente podemos identificar otra entre tipos de trabajadores, según sea su posición como 'insiders' o 'outsiders' en el mercado laboral. Esta tradición de la socialdemocracia también ha generado dificultades para aceptar la necesidad de reformas que introduzcan flexibilidad.

38. El mercado laboral español es un mercado disfuncional: en el promedio de los últimos 30 años ha soportado un mayor nivel de desempleo que el de cualquier otro país similar a España, además de mostrar una más elevada volatilidad de las cifras de paro: reacciona a los shocks económicos con mayor intensidad. El paro en España debe considerarse también como un fracaso de, entre otros, los sucesivos gobiernos socialistas.

39. Contexto del mercado laboral: efectos de la globalización. La globalización económica es un elemento que no puede olvidarse, y que no depende de la actual crisis. 1.000 millones de personas buscan trabajo en todo el mundo. España no resulta inmune a este fenómeno, tanto por sus lazos culturales con América Latina como por su papel fronterizo entre Europa y África o por el papel activo que juegan muchas empresas españolas al competir en los mercados internacionales y decidir globlamente donde ubicar sus centros de producción.

40. Efectos de las reformas laborales. La reforma laboral de 1984 en España trató de solventar el problema de la falta de creación de empleo por parte de las empresas con la creación de los primeros contratos temporales. Sin embargo, dicha reforma dio lugar de forma casi inmediata a tasas de temporalidad de una tercera parte del total de ocupados, con evidentes efectos negativos sobre la precariedad y la productividad de las propias empresas. El mercado de trabajo español es, desde entonces, un mercado dual. Las sucesivas (contra)reformas posteriores pueden considerarse marginales, pues su objetivo ha sido casi exclusivamente el de compensar ese elevado grado de temporalidad con diferentes medidas parciales.

41. Un aspecto recurrente de las reformas laborales aplicadas en España ha sido el recurso a las subvenciones temporales para incentivar determinados tipos de contratación. Además de su elevado coste relativo y su escasa efectividad a medio y largo plazo, estas medidas deben ser criticadas por el sesgo que introducen en la contratación y, por ende, en la productividad de las empresas, al primar la contratación de quien resulte elegible para dar lugar a la subvención frente a quien pudiera ser la mejor elección para la empresa.

42. La reforma del PP en el año 2012 pretende promover la flexibilidad interna recurriendo a la amenaza del despido (flexibilidad externa) al reducir las in-

demnizaciones por año trabajado. En el contexto actual del ciclo económico dicha amenaza ha sido más real que la flexibilidad interna.

43. Ni esta reforma ni la anterior del PSOE en 2011 han recogido la propuesta de diversos economistas de eliminar la distinción entre contratados temporales y fijos mediante la instauración de un contrato único en el que la indemnización por despido fuera creciente en el tiempo. Este contrato eliminaría uno de los problemas que tiene el mercado español en forma de una profusión de tipologías de contratos, que puede considerarse una herencia del modelo franquista. La simplificación administrativa que supondría adoptar un contrato único se suma a la eliminación de la dualidad del mercado laboral.

44. Además del contrato único, otras reformas del mercado laboral defendidas por numerosos economistas, pero que no cuentan con un grado de apoyo suficiente para garantizar su aplicación, son la ya mencionada de avanzar hacia la flexiseguridad, descentralizar la negociación colectiva, mejorar las políticas activas de empleo, incluir mejores incentivos en el diseño de los seguros de desempleo y faciliar la movilidad laboral y geográfica.

45. En ocasiones se ha considerado que el mal funcionamiento del mercado laboral español no se debe a sus deficiencias institucionales, sino que es consecuencia de los problemas que se generan en los mercados de bienes y servicios, y en particular de la ausencia de competencia en los mismos. Sin negar la necesidad de avanzar hacia la reducción del poder de mercado en numerosos ámbitos, este argumento no tiene en cuenta la evidencia comparada (tanto en el tiempo como con otros países) que muestra que a pesar de las variaciones observadas en lo que ocurre en el resto de la economía, el mercado laboral español sigue padeciendo un grave problema de volatilidad.

46. Cabe preguntarse, por tanto, cuáles son los determinantes de la probabilidad de que gobiernos democráticos aprueben **reformas del mercado laboral** contando no solo con el apoyo de los economistas, sino de los propios trabajadores. Entre las respuestas a esta cuestión figuran las tres medidas siguientes: incluir en el paquete de reformas una **fuerte reforma fiscal**, así como la **participación de los trabajadores en distintos órganos de decisión y consulta de la empresa**; introducir **mecanismos institucio-**

nales que dificulten el despido a cambio de aumentar la movilidad interna; modular los movimientos entre flexibilidad interna y externa en función del ciclo económico, con mecanismos de compromiso ex-ante.

47. Existe un consenso relativamente amplio respecto a los beneficios que supondría pasar de un mercado laboral rígido a uno de 'flexiseguridad', definida como una protección del empleo menos rígida combinada con mayores subsidios de desempleo y políticas laborales activas más efectivas. Por ello, la flexiseguridad implicaría desmantelar partes de la seguridad laboral que existe actualmente, aumentando al mismo tiempo los subsididios de desempleo y generando mejores incentivos a los desempleados para que encuentren un nuevo trabajo. Tal como muestran algunos autores, no es sencillo para un país modificar su combinación de seguridad y flexibilidad, dado que hacerlo genera conflictos de interés debidos tanto al reparto de rentas entre trabajadores ocupados y desempleados como al proceso de formación de salarios de los trabajadores en función de su nivel de formación. Por ello, la posibilidad de alcanzar acuerdos políticos para reformar el sistema depende, entre otras cuestiones, de la distribución de niveles de formación en la fuerza laboral. Así, el grado de 'flexiseguridad' del mercado laboral puede considerarse endógeno, lo cual implica que los equilibrios con mayor grado de la misma se obtendrán cuando y donde una mayor proporción de la población esté más formada.

48. Este resultado es particularmente relevante para el caso español, donde el desequilibrio entre los niveles formativos de las distintas generaciones es notable. Este hecho, por lo tanto, actúa como un impedimento relevante para llevar a término reformas hacia la 'flexiseguridad'. Otro elemento que dificulta la aplicación de reformas laborales en la actualidad es el debido a que la economía española no se encuentra en nada que se pueda asimilar a un estado estacionario.

49. Entre los ejemplos de reformas laborales cuyas medidas deberían ser analizadas con detalle para su eventual aplicación en España figuran, como casos relevantes, las aplicadas en Holanda, Suecia y Alemania.

50. En Holanda se ha adoptado un modelo de reformas que se apoya en buena medida en combinaciones de trabajo temporal y a tiempo parcial. Las reformas introducidas durante los últimos años han generado claros incentivos a

la contratación por parte de las empresas, y a la búsqueda de empleo por parte de los desempleados. Las medidas abordan cuestiones como el tratamiento fiscal de las rentas laborales de las parejas, las políticas de apoyo al cuidad de niños menores o sistemaas de penalización a la ausencia de búsqueda de empleo como parte de las políticas activas. Las tasas de empleo en Holanda se encuentran entre las más elevadas de Europa, con un 25% de los ocupados en contratos de tiempo parcial.

51. En Suecia las reformas llevadas a cabo desde el año 2006 también han generado fuertes incentivos a la búsqueda de empleo, principalmente mediante modifcaciones en los criterios de elegibilidad para recibir un subsidio, además de estimular la demanda de empleo. Los distintos instrumentos aplicados incluyen medidas fiscales de varios tipos, financiación de programas de educación de adultos y universitarios. Los subsidios a la contratación se han focalizado en los desempleados de larga duración, con el objetivo de reintegrarlos en el mercado laboral.

52. Las sucesivas reformas del mercado laboral alemán, conocidas como 'Hartz', se aprobaron entre 2003 y 2005, bajo la intesa presión competitiva debida a la reunificación del país y a la unión monetaria en Europa. Las reformas afectaron a un gran número de elementos del mercado de trabajo, entre las que figura la modificación de la reglamentación de los subsidios de desempleo al combinarlos con las ayudas sociales. Al crear un nuevo sistema de exigencias y penalizaciones que condicionan el derecho a recibir transferencias, se amplió el rango de trabajos que los desempleados deben aceptar, mientras que se redujeron los tipos marginales sobre las rentas laborales, y se introdujeron pagos por trabajos comunitarios. Las reformas tuvieron el efecto de aumentar la productividad e inducir la contención salarial, con una mayor oferta de trabajo de poca cualificación sin salario mínimo. Por ello, el aumento en los niveles de empleo se produjo a costa de aumentos en la desigualdad.

53. Un aspecto de las reformas Hartz que no puede ser ignorado es el compromiso adoptado desde su inicio de llevar a cabo análisis rigurosos de sus efectos por parte de investigadores independientes. Gracias a ello se puede generar un debate informado sobre las consecuencias de las distintas medidas.

IV. UNA POLÍTICA INDUSTRIAL MODERNA

54. La política industrial, entendida en sentido amplio como el conjunto de actuaciones públicas específicamente dirigidas a reforzar la competitividad de las empresas, ha sido objeto de controversias alimentadas, en ocasiones, por apriorismos ideológicos. Así, posiciones que sostenían que la mejor política industrial es la que no existe se contraponían con visiones marcadamente intervencionistas.

55. Es habitual distinguir entre dos tipos de actuaciones, cuando hablamos de políticas industriales:

- Enfoque sectorial o vertical: conjunto de ayudas a sectores específicos o empresas concretas. Por ejemplo a industrias en declive, con el objeto de retrasar la disminución del peso de tales industrias. De modo análogo, este enfoque contempla también la ayuda a sectores emergentes y empresas mediante la elección de "ganadores" o potenciales "campeones nacionales".
- Enfoque horizontal: se pretende favorecer el crecimiento de la industria en general mediante ayudas a la innovación, al capital humano o a la infraestructura física.

56. Abogamos por una vía distinta tanto de las tesis que rechazan cualquier política industrial, como de las tesis que consideran la política industrial como una forma de proteger empresas en declive. A continuación se argumenta a favor de una política industrial compatible con la competencia, y contra el uso de la política industrial concebida para proteger a las empresas europeas de la competencia internacional, que desaconsejamos en vista de los costos que acaban surgiendo a largo plazo.

57. Los temores de la globalización y la desindustrialización han dado lugar a nuevas demandas de intervención de la política industrial. El fondo es la aparición de nuevos actores internacionales como China e India, y una mayor competencia a nivel mundial, que exige importantes reestructuraciones de las economías avanzadas. Han proliferado propuestas para ayudar a industrias específicas y para promover los llamados "campeones nacionales". Francia ha estado tradicionalmente en la primera línea de este enfoque.

Estos argumentos se han situado por delante incluso de los tradicionales sobre la ayuda y protección a las industrias estratégicas relacionadas con la seguridad nacional.

58. Esto plantea una serie de cuestiones: ¿Qué papel debe jugar la política industrial en el contexto de la globalización? ¿Todavía hay margen para las políticas tradicionales sectoriales? ¿Debe defenderse la industria de la UE? Y ¿en qué niveles de gobierno debe ser formulada la política industrial?

a) Los objetivos de la política industrial

59. La Agenda de Lisboa de la UE afirma que "la función principal de la política industrial a nivel de la UE es de forma proactiva proporcionar un marco adecuado para el desarrollo empresarial y la innovación, con el fin de convertir a la UE en un lugar atractivo para la inversión industrial y la creación de empleo, teniendo en cuenta que la mayoría de las empresas son pequeñas y medianas empresas (PYME)".

60. En adelante, utilizaremos una interpretación amplia de política industrial, aquella que se refiere a un conjunto de acciones gubernamentales con efectos en las empresas de los distintos sectores productivos de un país (incluye por tanto también las empresas de servicios[5]) y que, de manera específica, afectan la capacidad de las empresas para competir tanto en el mercado doméstico como en mercados internacionales. Así, esta interpretación amplia de las políticas industriales incluiría:
    - las políticas microeconómicas (innovación, defensa de la competencia y políticas de internacionalización)
    - la dotación de infraestructuras en sentido amplio (transporte, telecomunicaciones, educación, ciencia e investigación)
    - las ayudas sectoriales a empresas e industrias específicas.

61. Sin embargo, en la definición utilizada en estas páginas excluiremos otras políticas como las monetarias y de tipo de cambio, la política fiscal, las polí-

5 - En España frecuentemente se ha utilizado el término 'políticas industriales' como equivalente a aquellas políticas que tenían por objeto las empresas manufactureras. En este documento, sin embargo, utilizamos una acepción referida a todo tipo de industrias (de servicios, audiovisuales, etc.).

ticas de rentas o las reformas laborales, que - si bien tendrían incidencia en la competitividad de las empresas - no tienen la consideración de políticas industriales.

b) ¿En qué casos se justifica un rol activo en las políticas industriales dirigidas a sectores?

62. Creemos que el desafío más importante de la política industrial en la UE es fomentar la competitividad de sus empresas y la productividad de la economía con el fin de elevar el bienestar de los ciudadanos europeos. Con este objetivo en mente, reconocemos que hay varios argumentos que justifican una política industrial sectorial activa. Existen fallos de mercado que justifican algún tipo de actuación en cinco ámbitos:
    - proporcionar incentivos adecuados para la entrada y salida de las empresas en el mercado;
    - ayudar a lograr una ventaja estratégica en el mercado internacional;
    - colaborar en la reestructuración eficiente (y equitativa) de las industrias en declive;
    - aprovechar efectos externos positivos; ayudar a coordinar la inversión;
    - mitigar las imperfecciones en los mercados de capital.

c) Efectos colaterales adversos de las políticas industriales sectoriales

63. Sin embargo, a pesar de que es fácil encontrar sólidos argumentos teóricos que pueden justificar políticas industriales sectoriales y las ayudas estatales, la aplicación en la práctica se relaciona con grandes problemas que contrarrestan los posibles beneficios y resultan en pérdidas de bienestar neto. Las intervenciones sectoriales:
    - requieren información muy detallada sobre la industria, que es poco probable que esté disponible;
    - pueden provocar el comportamiento estratégico de países rivales con una potencial espiral de represalias comerciales;
    - a menudo son capturadas por intereses específicos que pretendan obtener rentas;

- pueden restringir la competencia en detrimento de los consumidores y perjudicar la eficiencia de producción con efectos a largo plazo negativos en la competitividad internacional;
- suelen ser costosas para el público, tanto por los costes directos de impuestos como por los costes indirectos derivados de las respuestas distorsionadoras producidas por el aumento de los impuestos.

64. Estas consideraciones suponen argumentos en contra de permitir que las presiones y los retos que nos plantea la globalización nos lleven a un renacimiento de las tradicionales políticas industriales sectoriales. En particular, se argumenta que **la protección de sectores productivos, cuando se produzca, debe ser limitada en el tiempo con compromisos creíbles e irrevocables, y deben mantener un nivel saludable de competencia entre las empresas**. Esto se aplica especialmente a las industrias en declive, en las que los intereses creados tienden a prolongar la protección más allá de lo que se requiere en términos de eficiencia y equidad. Estas consideraciones son particularmente importantes ya que el rápido ritmo de la globalización acentúa el incremento de voces que reclaman dicha protección.

d) La política industrial horizontal

65. Los países europeos siguen asignando una importante -aunque decrecienteparte de sus gastos a políticas dirigidas a sectores específicos (por ejemplo, en siderurgia, construcción naval y carbón). Sin embargo, una parte creciente se destina a las llamadas políticas horizontales que se distribuyen equitativamente entre varios sectores. Estas políticas incluyen el fomento de la I+D, la formación de capital humano, infraestructuras, la promoción de la internacionalización (imagen de marca, redes de ventas, etc) y ayudas para las PYME.

66. Un marco microeconómico que permita el funcionamiento eficiente de los mercados es crucial para la competitividad. En la mayoría de países de la UE, todavía existe amplio margen para aumentar la competencia en la industria de servicios: en el transporte, las telecomunicaciones, la sanidad, la energía, los servicios profesionales, comercio al por menor, y también en la

industria del conocimiento (universidades y centros de investigación).

67. Hay muchas buenas razones para la regulación: desde la protección de los trabajadores hasta la protección del medio ambiente. También es conveniente desarrollar regulación cuando se dan situaciones en que la competencia no es viable, por ejemplo, en situaciones de monopolio natural como es el caso de los mercados de transporte de electricidad y gas. En general, sin embargo, la regulación debe ser no intrusiva, evitando incrementos en los costes de la actividad empresarial que minen la competitividad. Esto no siempre ha sido así en algunos países del sur de Europa, tales como Grecia e Italia, y también en algunos de los nuevos países de la UE, como Rumania, la República Checa, Eslovenia, Hungría y Polonia. En estos países hay amplio margen para optimizar la regulación de los sectores en este sentido, como ha sucedido en el Reino Unido, Estonia, Irlanda, los países nórdicos, y Lituania.

68. Es necesario concebir la política industrial también como un proceso de descubrimiento (de costes y oportunidades) y de coordinación estratégica entre gobiernos y empresas[6]. En este sentido el reto es descubrir cómo diseñar marcos donde representantes del sector público y del sector privado puedan aunar esfuerzos para resolver los problemas de la esfera productiva, aprendiendo cada uno de las oportunidades y las restricciones a que se enfrentan los demás.

    Se necesita una forma más flexible de colaboración estratégica entre los sectores público y privado, con diseños institucionales que permitan obtener información sobre los objetivos, distribuir responsabilidades para obtener soluciones y evaluar los resultados que van apareciendo. Tan solo con esta colaboración estratégica se podrán afrontar las externalidades de información y coordinación a las que a menudo deben hacer frente los nuevos proyectos empresariales.

    Así, nos alejamos de la visión de un planificador central para acercarnos a la visión de **un proceso interactivo de cooperación estratégica entre los sectores público y privado** que sirve, por un lado, para obtener información de las oportunidades y restricciones empresariales, y por otro, para generar iniciativas políticas que les den respuesta.

6 - Rodrik, D. 2004. *Industrial Policy for the Twenty-First Century,* Working paper RWP04-047, Kennedy School of Government, Harvard University.

69. Si bien es cierto que las intervenciones gubernamentales en materia de política industrial pueden verse afectados por mecanismos que desencadenen en corrupción y captura de rentas, estos riesgos no deben servir de pretexto para descartar las políticas industriales pues, en efecto, los 'errores de omisión' (aquellos derivados de intervenciones necesarias que no se llevan a cabo) pueden tener efectos más devastadores que los 'errores de comisión' (los mercados pueden funcionar mal tanto por exceso de intervención como por defecto).

70. Como señala Rodrik, creemos fundamental tener en cuenta los siguientes principios a la hora de optar por un diseño institucional para la política industrial:

- Los incentivos deben ir dirigidos a "nuevas" actividades: el objetivo principal de la política industrial es diversificar la economía y generar nuevas áreas de ventaja comparativa.
- Se necesitan puntos de referencia / criterios claros para definir el éxito y el fracaso.
- Hay que incorporar una cláusula de finalización "sunset clause" (eliminar las ayudas después de un período de tiempo).
- El apoyo público debe centrarse en actividades y no sectores.
- Las actividades que se subvencionan deben tener un claro potencial de proporcionar externalidades (spillovers) y efecto demostración.
- La autoridad encargada de llevar a cabo las políticas industriales debe estar en manos de organismos con competencia demostrada.
- Los organismos de ejecución deben ser monitorizados de cerca por un "principal" con una participación clara en los resultados y que tenga autoridad política de alto nivel.
- Los organismos que realizan la promoción deben mantener canales de comunicación con el sector privado.
- En un escenario óptimo, también se producirán errores que nos harán estar "escogiendo perdedores".
- Las actividades de promoción que se lleven a cabo deben tener la capacidad de irse renovando a sí mismas, de manera que el ciclo de descubrimiento se convierte en un proceso continuo.

e) El nivel apropiado de la política industrial

71. Un aspecto final importante es el nivel de gobierno en que la política industrial debe ser situada. Como señala Vives[7], por razones varias, siempre que sea posible estas políticas deben formularse en el ámbito regional[8]. En primer lugar, hay ventajas de información a nivel regional: los gobiernos regionales pueden monitorizar la actividad económica con más detalle que a nivel nacional o supranacional. En segundo lugar, las externalidades del consumo y de la producción inevitablemente se perciben de manera más clara a nivel regional. En tercer lugar, las conductas 'lobistas' y de 'captura de rentas' pueden ser menos frecuentes en el ámbito regional: los costes fijos de las actividades lobistas conllevan que los grupos de presión tiendan a concentrar sus recursos en los responsables de las políticas más influyentes y éstos se sitúan normalmente a nivel nacional, mientras que los resultados de estas actividades de presión serán mucho menores a nivel regional.

72. Pero la UE tiene un rol importante que desempeñar en el establecimiento de un marco de normas comunes para internalizar externalidades y limitar los incentivos de captura de rentas. Por ejemplo, se podría defender que los fondos europeos (podemos pensar en la promoción de I+D) debe ser asignada en base al mérito y a través de procedimientos de concurso y licitación competitivos, decididos por comités de expertos aislados tanto como sea posible de las presiones políticas. El modelo del European Research Council (ERC) es un buen ejemplo.

73. La UE está bien situada para determinar medidas de política industrial horizontal que responda a los desafíos que plantea la globalización. Esto es en parte debido a que es capaz de internalizar las externalidades que traspasan las fronteras nacionales, y que son cada vez más relevantes. Quizás lo más importante, la UE puede beneficiarse de mayores economías de escala al abordar las cuestiones que surgen como consecuencia de la globalización. Un ejemplo podría ser el establecimiento de una política energética común que diversifique las fuentes de suministro y el portafolio de tecnologías en un gran mercado europeo de energía integrado.

7 - Vives, X. 2008, "Industrial Policy", capítulo 4 en *The EEAG Report on the European Economy 2008*, CESifo, pp. 105-124.
8 - En España el nivel regional es el de las Comunidades Autónomas.

74. En resumen, creemos que el nivel nacional es en muchos casos el más inadecuado para la toma decisiones de políticas industriales. Éstas deberían establecerse en el nivel regional o en el de la UE. Por varias razones, estos dos niveles en general están en una mejor posición para diseñar políticas para hacer frente a la globalización. Esto es así debido a los fuertes efectos externos locales y las ventajas derivadas de una mayor información en el nivel regional y debido a las economías de escala que pueden ser explotadas en el nivel de la UE.

V. CONCLUSIONES

75. En este documento se han abordado las dificultades en el terreno de su proyecto económico a las que se enfrenta la socialdemocracia por la globalización, la disminución en la cohesión de la clase trabajadora y la crisis de los grandes partidos de masas. La combinación de un mercado de trabajo segmentado, un sistema escolar segregador y un estado del bienestar universal ha generado fuertes tensiones entre los sectores que históricamente han dado su apoyo a los partidos socialistas y socialdemócratas.

76. Pero **la socialdemocacia sigue ofreciendo el mejor balance posible y la mejor capacidad de reacción a crisis económicas y financieras sin renunciar a la justicia social**, en los países donde se ha aplicado más en profundidad, así como el conjunto de valores (como señaló en sus últimos años el historiador Tony Judt) que mejor pueden servir para navegar en un mundo sometido a grandes problemas globales. **El reto es adaptar los valores de la socialdemocracia a sociedades más amplias y complejas** (idealmente, a todo el mundo) **que aquellas en las que ha tenido éxito**. Y conseguir reunir nuevos consensos en torno a políticas inspiradas en estos valores, creando nuevos instrumentos de organización e identificación cultural que faciliten la acción colectiva.

77. Aunque el mercado es un mecanismo de asignación de recursos que en muchos casos consigue grandes resultados en términos de eficiencia, la necesidad de crecer respetando el medio ambiente y el reducido aumento de la productividad del sector público por razones tecnológicas, así como el deber moral de reducir las desigualdades y cubrir a los ciudadanos ante situaciones de riesgo cuando los mercados no pueden hacerlo correctamente, exigen un rol mayor del estado en la economía, que sólo será aceptable en un contexto de profunda regeneración democrática. **Eliminar la corrupción, el nepotismo y el clientelismo son también por consiguiente necesidades económicas**. Un Estado más fuerte en el contexto europeo sólo se conseguirá avanzando hacia una Europa democrática más federal que intergubernamental y hacia formas de gobernanza democrática global. Un mayor peso del estado en la economía contribuirá a corregir enormes fallos del mercado (por ejemplo para generar una tercera revolución industrial basada en economías limpias, para frenar el cambio climático o para evitar

nuevas crisis financieras globales), para seguir financiando servicios públicos como la sanidad y la educación, sometidos a la "enfermedad de costes" en un contexto de aumento general de la productividad que permite dedicar globalmente más recursos a los servicios públicos. Pero la intervención del estado no podrá seguir basada en el viejo estado-nación gobernado por grandes partidos de masas.

78. En el mercado de trabajo es preciso reformar sus instituciones para avanzar de forma coherente hacia un sistema que combine la flexibilidad con la seguridad, reduciendo la dualidad de aquellos países como España con una cantidad ineficiente e injusta de empleos temporales y precarios. En la medida que este tipo de reformas generan una gran resistencia en sectores de la clase trabajadora tradicional, es necesario acompañar estas reformas de cambios complementarios en los sistemas de formación, en la fiscalidad, y en los sistemas de participación de los trabajadores en la toma de decisiones en el seno de la empresa.

79. Un enfoque moderno de política industrial debe priorizar los esfuerzos horizontales por generar un contexto propicio a la innovación y a la eficiencia. El Estado tiene un rol que jugar cuando las empresas por si mismas no pueden superar determinados fallos del mercado, o cuando inversiones potencialmente eficientes implican una excesiva concentración de riesgos en el sector privado. En tales casos, la colaboración entre el sector público y el sector privado se hace necesaria con fórmulas innovadoras que no se alejen de la "distancia óptima" entre ambos sectores.

Fundació
Rafael Campalans

www.fcampalans.cat