

# NOTICIAS DE POLÍTICA ECONÓMICA

nº.25

Septiembre 2019

ISSN: 2340-8650

## CONTENIDOS

|  |      |
|--|------|
| 1.- XV Jornadas Internacionales de Política Económica/15th Economic Policy International Conference. Valencia, 21-22 de Mayo de 2020.....              | p.2  |
| 2.- IV Taller de Política Económica. “La docencia de la Política Económica: cuestiones pendientes para el siglo XXI”, Madrid, 25 de Septiembre de 2020 | p.4  |
| 3.- Manual de Política Económica: Gómez Barroso, José Luis (2019): Economía y política. UNED, Madrid.....  | p.5  |
| 4.- Noticias de la Red de Investigadores y Docentes en Política Económica (REDIPE).....  | p.7  |
| 5.- Los manuales de Política Económica en Europa: Rusia.....   | p.8  |
| 6.- Políticas económicas estructurales. La política de fomento de la actividad emprendedora en el ámbito de la Unión Europea.....                      | p.11 |
| 7.- Conversaciones de Noticias de Política Económica: José María Marín Quemada.....  | p.19 |
| 8.- <i>Pro et contra</i> : La propuesta de contrato único  | p.23 |
| 9.- Concesión de título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Granada a Juan Ramón Cuadrado Roura.....   | p.30 |
| 10.- Reseñas de libros.....  | p.31 |
| <i>Las redes de poder en España. Élités e intereses contra la democracia</i>   |      |

## 1.- XV Jornadas Internacionales de Política Económica/15th Economic Policy International Conference. Valencia, 21-22 de Mayo de 2020.

**Organiza:** Departamento de Economía Aplicada –Política Económica– , Universidad de Valencia (España)

**Lugar:** Facultad de Economía, Universidad de Valencia (Campus dels Tarongers, Avda. Tarongers, s/n)

### Presentación

A partir de los años 70, la economía mundial ha ido experimentando unos cambios estructurales que se han ido extendiendo durante la primera parte del siglo XXI. La crisis económica que ha afectado a partir de 2008 a los denominados países desarrollados está acentuando los cambios económicos. Las pautas sectoriales se están transformando, las nuevas tendencias tecnológicas y el papel del Estado se están alterando y se está rediseñando la fisonomía de las relaciones mundiales. Debido tanto a las propias transformaciones del Estado, como a las del sector privado, en un contexto de internacionalización económica, emerge a la superficie cuál es el papel de la política económica en estas condiciones de cambio económico.

Las *XV Jornadas Internacionales de Política Económica* tratarán de realizar aportaciones sustanciales para determinar cuáles son los desafíos de la política económica en el siglo XXI. El interés de las jornadas se orienta no sólo hacia el estudio de las diversas políticas instrumentales, sino que pretende poner de relieve los distintos problemas novedosos que surgen en la presente encrucijada económica, al tiempo que tratan de explicitar los nuevos objetivos de la política económica. No son ajenos al interés de estas Jornadas los aspectos de política económica internacional y, más aún, en el contexto cambiante en las relaciones entre los distintos países. Asimismo, resultan también de interés los aspectos más académicos relacionados con la Política Económica, en particular, los ligados a comunicación y docencia de esta disciplina.

### Comité organizador

|   |   |
|---|---|
| Albert Moreno, Juan Francisco<br>Barac Vuckovic, Maja<br>Colom Jaén, Artur<br>De Arriba Bueno, Raúl | Ochando Claramunt, Carlos<br>Rohr Trushcheleva, Margarita<br>Sánchez Andrés, Antonio (coordinador)<br>Seguí Alcaraz, Antoni |
|---|---|

### Comité Científico

|   |   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aranda García, Evangelina (U. Castilla-La Mancha)</li> <li>• Arias Moreira, Xosé Carlos (U. Vigo)</li> <li>• Bacaria Colom, Jordi (U. Autònoma de Barcelona)</li> <li>• Brunet Cid, Ferran (U. Autònoma de Barcelona)</li> <li>• Calero Martínez, Jorge (U. Barcelona)</li> <li>• Calvo Bernardino, Antonio (U. San Pablo)</li> <li>• Camacho Ballesta, José Antonio (U. Granada)</li> <li>• Casares Ripol, Javier (U. Complutense)</li> <li>• Castellanos-García, Pablo (U. A Coruña)</li> <li>• Costas Comesaña, Antón (U. Barcelona)</li> <li>• Cuadrado-Roura, Juan R. (U. Camilo José Cela)</li> <li>• Cuenca García, Eduardo (U. Granada)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• García Crespo, Milagros (U. País Vasco)</li> <li>• González Morales, Olga (U. La Laguna)</li> <li>• Grau Carles, María Pilar (U. Rey Juan Carlos)</li> <li>• Gutiérrez Fernández, Arturo (U. Sevilla)</li> <li>• Mancha Navarro, Tomás (U. Alcalá de Henares)</li> <li>• Mañé Estrada, Aurèlia (U. Barcelona)</li> <li>• Marín Quemada, José María (UNED)</li> <li>• Matas Prat, Anna (U. Autònoma de Barcelona)</li> <li>• Miranda Escolar, Belén (U. Valladolid)</li> <li>• Nonell Torres, Rosa (U. Barcelona)</li> <li>• Ogando Canabal, Olga (U. Valladolid)</li> <li>• Pampillón Olmedo, Rafael (IE Business School)</li> <li>• Peña Vázquez, Rocío (U. La Laguna)</li> </ul> |
|---|---|

|   |  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Cuerdo Mir, Miguel (U. Rey Juan Carlos)</li> <li>• Fernández Arufe, Josefa E. (U. Valladolid)</li> <li>• Fernández Fernández, M<sup>a</sup> Teresa (U. Rey Juan Carlos)</li> <li>• Fernández-Cornejo, José Andrés (U. Complutense)</li> <li>• Franco Sala, Lluís (U. Barcelona)</li> <li>• Fuster Olivares, Antonio (U. Alicante)</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pérez Moreno, Salvador (U. Málaga)</li> <li>• Ruiz Bravo de Mansilla, Gumersindo (U. Málaga)</li> <li>• Sainz González, Jorge (U. Rey Juan Carlos)</li> <li>• San Martín, Enrique (UNED)</li> <li>• Sánchez Andrés, Antonio (U. València)</li> <li>• Serrano Pérez, Felipe (U. País Vasco)</li> </ul> |
|---|--|

### Áreas temáticas

Preferentemente los trabajos deberán enmarcarse en una de las siguientes áreas temáticas:

- Docencia y comunicación en Política Económica
- Historia y metodología de la Política Económica
- Formación y evaluación de la política económica
- Políticas coyunturales
- Políticas estructurales sectoriales
- Políticas estructurales intersectoriales
- Políticas institucionales
- Políticas de ocupación
- Políticas de bienestar social y seguridad social
- Políticas de medioambiente
- Política económica internacional
- Políticas comparadas
- Política regional

### Calendario y tasas

- Límite presentación de propuestas (resúmenes): **15 de diciembre de 2019**
- Límite respuesta de aceptación de propuestas: **20 de enero de 2020**
- Primer periodo para realizar el pago de tasas: **hasta 30 de marzo de 2020** (ponentes 180 euros; acompañantes: 100; estudiantes: 120)
- Periodo extraordinario para realizar el pago de tasa: hasta 30 de abril (ponentes 200 euros; acompañantes: 120; estudiantes: 140)
- **NOTA:** Las tasas de inscripción incluyen materiales del congreso, los cafés de las pausas, 2 comidas y la cena oficial.

### Resúmenes de comunicaciones

Los resúmenes tendrán un límite de extensión de 500 palabras. En este deberá explicarse el contenido de la comunicación y deberán destacarse las relaciones con la Política Económica. El resumen deberá incluir el título de la comunicación, el (los) nombre(s) y apellido(s) del (los) autor (res), la filiación, la organización a la que está(n) adscrito (s), la dirección de correo electrónico, así como los códigos JEL y las palabras clave.

### Nota sobre el texto final de la ponencia:

No se exigirá presentación de un texto en forma de ponencia, aunque sí se sugiere que en las Jornadas se disponga de una presentación visual (power-point). No obstante, se prevé, en función de la disposición financiera, la edición de un libro que recoja las actas de las Jornadas. La participación en el libro de actas es voluntaria. Todos los ponentes que quieran que su ponencia aparezca en dicho libro, deberán enviar el texto final en las condiciones y plazo que se indicará tras la finalización de las XV JIPE.

### Contacto para información y envío de propuestas, resúmenes y trabajos

[xvjipe@uv.es](mailto:xvjipe@uv.es)

## 2.- IV Taller de Política Económica: “La docencia en Política Económica: cuestiones pendientes para el siglo XXI”, Madrid, 25 de septiembre de 2020

**Organiza:** Departamento de Economía Aplicada, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

**Contacto:** Enrique San Martín ([esanmartin@cee.uned.es](mailto:esanmartin@cee.uned.es))

**Lugar:** Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid.

En las últimas décadas la sociedad y la economía mundial han experimentado una profunda transformación prácticamente en todos los ámbitos. La velocidad de los cambios acaecidos no tiene parangón en la historia y no parece que esta aceleración vaya a disminuir. La



Organiza: Departamento de Economía Aplicada, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

**Contenidos**

**Bloque I:** General: La docencia en Política Económica (estructuración de contenidos, manuales)

**Bloque II:** Específico: La docencia de Política Económica en áreas específicas (política económica internacional, política medioambiental, ...)

**Metodología de trabajo:**

El III Taller de Política Económica contará con un grupo de ponencias invitadas que constituirán la estructura vertebral de la discusión. A estas se añadirán las comunicaciones que sean ofertadas por iniciativa propia de investigadores y aceptadas por la organización. Con posterioridad se comunicará las áreas concretas de trabajo y sus contenidos.

**Inscripciones para asistir al taller e información:**

Contacto: Enrique San Martín ([esanmartin@cee.uned.es](mailto:esanmartin@cee.uned.es))

Organiza:



cambios que debería experimentar la docencia universitaria en Política Económica para que nuestros estudiantes estén preparados para abordar con éxito estos y otros retos del futuro. La mayor importancia de la componente internacional de la política económica, la necesidad de incorporar de forma transversal la problemática ambiental, incluyendo las políticas climáticas, los efectos sobre el mercado laboral de la robotización, etc. son temas que no siempre se abordan en los cursos básicos de política económica y que son claves para entender la economía y la acción de la política económica a corto y medio plazo. Estas y otras problemáticas emergentes para la política económica propuestas por los participantes son las que se pretenden debatir en el taller.

globalización, la revolución digital, las cuestiones climáticas y medioambientales globales, los cambios geopolíticos, etc. generan nuevos desafíos cada vez más complejos que deben ser abordados por la política económica con ideas y enfoques nuevos.

Los estudiantes universitarios de hoy serán los que tengan que resolver estos problemas a medio y largo plazo. Sin embargo, en muchas ocasiones, la política económica que se está enseñando en las aulas apenas ha cambiado en los últimos veinte o treinta años. Las dificultades que la política económica ha experimentado para luchar contra la “gran recesión” o la “crisis climática” constituyen claros ejemplos de las limitaciones del modelo actual de política económica que se está enseñando en las asignaturas de grado.

El objetivo del taller es analizar y debatir sobre los

### 3.- Manual de Política Económica: Gómez Barroso, José Luis (2019): Economía y política. UNED, Madrid

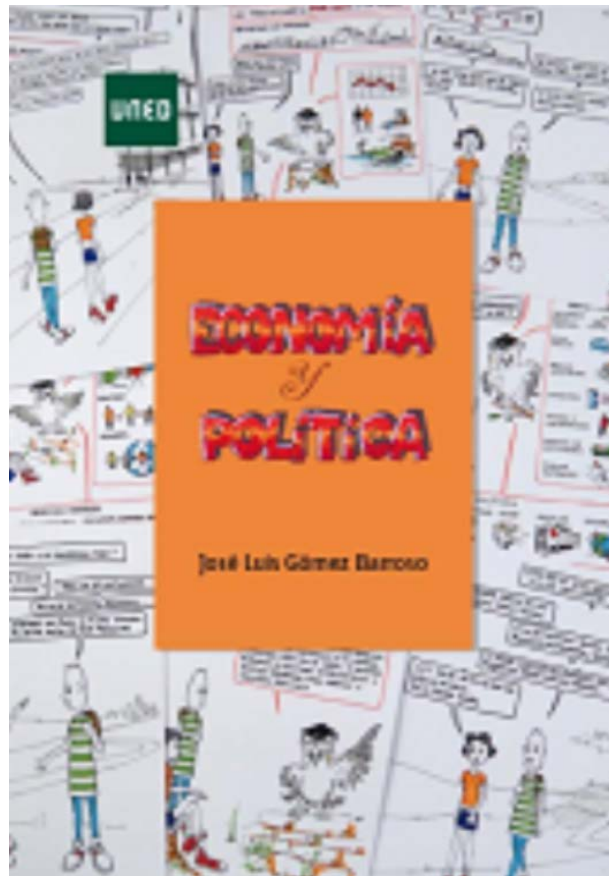
(por Antonio Sánchez Andrés, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica-Universidad de Valencia)

El presente libro aspira a ser un manual de introducción a la Política Económica. De hecho, aunque queda confuso en su título, es más patente en el subtítulo que aparece en el interior del libro (no en la portada): “Una visión íntegra y heterodoxa del papel del Estado en la economía”. El libro se compone de seis temas, aunque de hecho está formado por 5 temas más un apéndice que adopta el nombre de capítulo 6.

El capítulo 1 concentra su atención en la actividad del Estado en la economía, ofreciendo una visión global. La estructuración se realiza a través de la explicación de por qué, para qué y cómo intervenir en la economía. Uno de los elementos distintivos del libro ya aparece en este primer capítulo cuando distingue entre mercado y mercados. La primera dimensión tiene de trasfondo la hipótesis de la intervención del Estado cuando falla el mercado. La segunda dimensión se orienta a la heterogeneidad entre los distintos mercados concretos existentes y pone énfasis en la ausencia de competencia perfecta, la falta o asimetría en la información utilizada o la existencia de barreras de entrada o de salida. Cuando pasa a explicar el para qué de la

intervención del Estado se apuntan objetivos finales (crecimiento y asignación/redistribución), objetivos derivados (donde se especifican la concreción de los anteriores: PIB, tasa de desempleo, coeficiente de Gini y otros) e intermedios (subobjetivos para alcanzar los anteriores). En el cómo de la intervención estatal se introduce el símil de los “ingredientes”, es decir, los distintos tipos de medidas de política económica y las “recetas” o políticas económicas, donde se mencionan las distintas áreas de intervención, desde la protección de propiedad, pasando por las de infraestructuras, indicando las monetarias o destacando las educativas, entre otras.

El tema 2 se titula las razones para la actividad económica del Estado. Este



capítulo se articula a través de la idea de la eficiencia del mercado y la vincula a la acción del Estado. Por este motivo, se alude a los teoremas del Estado del bienestar (Pareto) y luego vuelve sobre la ausencia de eficiencia como fallo del mercado que justifica la intervención del Estado. No

obstante, finalmente, en ese capítulo también se alude a las razones ajenas a la eficiencia del mercado como motivo de la intervención del Estado (en este caso se explicitan dos ejemplos, la equidad y la amoralidad). A continuación, y siguiendo con la idea planteada en el principio del libro, se alude a los “fallos de los mercados”. En este momento, se insiste en problemas de bienes específicos (públicos) o de actividades

(externalidades), para después concentrar la atención sobre la situación del mercado (fallos de competencia, mercados incompletos o información imperfecta). Posteriormente se explican los motivos de intervención por razones ajenas a la eficiencia de los mercados (bienes preferentes o bienes protegidos). El capítulo 3 centra la explicación en los objetivos de política económica. En este capítulo, el autor se extiende explicando los objetivos finales: crecimiento-aumento en empleo, asignación-redistribución y defensa de valores sociales. Cabe señalar la introducción del último tipo de objetivos, que lo aleja del tradicional economicismo. Después pasa a analizar pormenorizadamente los objetivos derivados, haciendo referencia a las pretensiones de aumentos en el PIB, reducción en la tasa de desempleo, mejoras en la estabilidad (en términos de inflación, déficit público y déficit exterior) o mejoras en equidad. A continuación, se pasa a criticar los indicadores acabados de mencionar subrayando las dimensiones medioambiental y de calidad de vida.

El tema 4 es el más extenso y se refiere a los instrumentos de política económica. Tal como se apunta en el primer capítulo, en un primer momento se explican las medidas de política económica (ingredientes) y después se abordan las recetas. Estas son, en primer lugar, políticas de ordenación, donde se incluyen las referidas a protección de la propiedad, defensa de la competencia, la laboral (que se distingue de la política de empleo), de protección del consumidor o medioambiental. En segundo lugar, se apuntan las políticas de impulso de la actividad económica y aquí destaca las políticas de infraestructuras, de formación y capacitación, de I+D, de extensión de la sociedad de la información y de desarrollo. En tercer lugar, aparecen las políticas de ajuste macroeconómico, donde incluye la fiscal, la monetaria, la comercial exterior y la de rentas. En cuarto lugar, se explicitan las sociales, como la de previsión social, de salud, educativas, de empleo, territoriales

y de vivienda. En quinto lugar, se mencionan las políticas sectoriales.

El tema 5 se avanza como una conclusión en la que se discuten las relaciones entre Estado y mercado. Ahí se empieza comentando las limitaciones de las actuaciones del Estado, pero matizando que existen problemas para conseguir medir esos límites, aspecto que pone en entredicho parte de las críticas que se plantean a las intervenciones del Estado y se contrastan con algunos aspectos reales, al tiempo que se distingue entre problemas intrínsecos a la propiedad estatal y asociados a grandes organizaciones. A continuación, se introduce algunas reflexiones sobre la situación de la política económica en condiciones de globalización

El tema 6, como se ha comentado, se trata, a los efectos, de un anexo. En este se repasan las aportaciones más importantes al pensamiento económico desde el punto de vista de la política económica. Se trata de ofrecer una visión rápida sobre cómo ha evolucionado el pensamiento económico. Un punto positivo es que alude al siglo XXI. Un vacío es la ausencia de alusiones al cameralismo y al pensamiento histórico alemán del siglo XIX, que son la fuente originaria del pensamiento de Política Económica.

En resumen, se trata de un buen libro que puede utilizarse como manual para un curso de introducción a la Política Económica. Si el curso es más extenso, entonces el libro tendría límites, puesto que no llega a introducir explicaciones sobre los marcos institucionales de la política económica, la estructura del Estado o la importancia de los grupos de presión en la definición de las intervenciones del Estado, es decir, la formación de la política económica. En el mismo sentido, una extensión de un programa de introducción a la Política Económica también requeriría que el libro incluyese comentarios extensos sobre la estructuración de las distintas fases de la política económica (definición de la agenda, diseño, ejecución y evaluación).

Este libro, en ciertos aspectos, se aleja de la ortodoxia en cuanto a la explicación de la Política Económica. Sin embargo, no cuando enfoca sus argumentos de base a través de la justificación de la intervención del Estado a través de la hipótesis de los fallos del mercado. Es decir, cuando falla el mercado, es cuando interviene el Estado. Este enfoque puede ser didáctico, pero se aleja de la realidad. De hecho, el Estado interviene “cuando lo considera conveniente” y, cuando se pasa a explicaciones más vinculadas a la realidad, aquella perspectiva presenta problemas. Quizá uno de los límites más importantes se ha ido destacando progresivamente con más fuerza, por ejemplo, hace tiempo por Karl Polanyi y, más recientemente por Mariana Mazucatto. Esta última autora ha puesto de relieve, por ejemplo, en su libro *El Estado Emprendedor*, que el Estado es esencial para crear mercado: ahí no falla el mercado, sino que simplemente no

existe. Sí que debe destacarse que el corsé de los fallos del mercado trata de sobrepasarlo el autor aludiendo a la distinción entre (mecanismo de) mercado y mercados.

Debe señalarse que el libro presenta una orientación docente expresa, que se pone de manifiesto en la estructuración de todos los capítulos. Todos ellos disponen de una breve introducción, donde se orienta el capítulo, el estilo es didáctico, está repleto de cuadros aclaratorios y se finaliza con unas preguntas de autoevaluación. Se puede dar la bienvenida a este libro que permite densificar los manuales de Política Económica, que es una muestra del dinamismo e interés por la disciplina en España.

\*\*\*\*\*

\*\*\*\*\*

#### **4.- Noticias de la Red de Investigadores y Docentes en Política Económica (REDIPE)**

La Red de Investigadores y Docentes de Política Económica (REDIPE) ([redipe@uah.es](mailto:redipe@uah.es)) sigue difundiendo documentos académicos. REDIPE anima a los lectores de *Noticias de Política Económica* a enviar trabajos de los que tengan información y consideren de interés para la Política Económica para su difusión a través de la Red.

En el último trimestre, dentro de REDIPE, se han distribuido documentos referidos a los cambios en la economía española, como el que atañe a los cambios estructurales o sobre la política económica en la Unión Europea, encontrándose el que alude a la política de cohesión.

## 5.- Los manuales de Política Económica en Europa: Rusia

(por Antonio Sánchez Andrés, Departamento de Economía Aplicada –Política Económica- Universidad de Valencia)

*En este número de Noticias de Política Económica se abre una nueva sección donde se pretende exponer los contenidos de los manuales de Política Económica que se utilizan en otros países distintos a España. La idea inicial es mostrar, al menos, qué ocurre en 4 países (Italia, Francia, Rusia y Alemania), aunque la sección queda abierta a propuestas de los lectores que ofrezcan analizar los contenidos de manuales de Política Económica o, en su caso, de Políticas Públicas, en otros países europeos o de otras áreas geográficas (por ejemplo, Latinoamérica). Así pues, esta sección complementará, en cierta medida, el análisis de los manuales y libros de texto de Política Económica aparecidos en España (Sánchez, Antonio (2017): "La docencia en Política Económica a través de los manuales de la troncalidad general" en Mancha, Tomás: Política Económica, economía regional y servicios. Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor). Debe señalarse que esta sección no pretende analizar de manera exhaustiva los manuales de Política Económica publicados fuera de España, sino que se limitará a utilizar media docena de este tipo de libros, relativamente recientes, en cada uno de los artículos de esta sección y ofrecer una primera visión al respecto, que pueda ser útil para enriquecer la enseñanza de la Política Económica y diseñar, en su caso, posibles cambios en los contenidos de los programas de Política Económica que se imparten.*

Los manuales de Política Económica en Rusia suelen aparecer bajo el título de regulación económica estatal. Estos incluyen reflexiones sobre las intervenciones del Estado, abordan los objetivos de política económica y aluden a las políticas coyunturales y estructurales. Para orientar al lector, en la transcripción del alfabeto cirílico al latino, se utiliza el de identificar cada letra rusa con una (a veces dos o tres) letra(s), de manera que se pueda reconstruir el nombre ruso originario, si es que se precisa.

Uno de los libros de más recientes publicación y que más ediciones ha acumulado (la última de 2019) es el de Sergey Kapkanschikov, titulado Regulación Estatal de la Economía (*Gosudarstvennoye ryegurlirovaniye ekonomiki*). Este es un libro bastante extenso puesto que ocupa más de 500 páginas. Sus explicaciones las agrupa en 12 capítulos. Los tres primeros establecen los fundamentos de la política económica analizando el papel del Estado en la economía y después presenta varios modelos de intervención (capítulo 2), donde especifica la situación en Rusia (capítulo 3). A partir de ahí se introduce un bloque de políticas coyunturales. En el capítulo 4 se explicita la necesidad de regular la economía por motivos cíclicos y, en capítulos sucesivos, aborda la política fiscal (discutiendo la discrecionalidad o no de la política fiscal), la presupuestaria (aquí explica la política de gastos, pero también se alude a la reforma fiscal) y la monetaria (prestando especial atención en las discusiones entre

monetaristas y keynesianos, las contradicciones de la política monetaria y sus relaciones con la política fiscal). Cabe señalar que posteriormente incluye dos capítulos en los que subraya el uso antiinflacionario de la política económica (uno de manera general y otro con aplicación al caso ruso). Este capítulo constituye un puente entre los anteriores capítulos y los siguientes, dado que, además de explicar la conjugación de políticas coyunturales para luchar contra la inflación, también se apuntan otras de tipo estructural (políticas de competencia). A partir de ese momento se entran a discutir algunos aspectos de las políticas estructurales, pero ligándolas al crecimiento económico. Por un lado, se pone de relieve los factores del crecimiento económico y, por otro lado, se destacan algunas de las palancas que se pueden utilizar para aumentar la actividad económica en el país. Dentro de este contexto, se explica en un capítulo específico la política de empleo.

Otro manual de reciente publicación es el de Vladimir Vasil'yev, Regulación Estatal de la Economía (*Gosudarstvennoye ryegurlirovaniye ekonomiki*). Se trata de su tercera edición, pero es mucho más corto (tiene un centenar y medio de páginas). El libro comienza presentando los modelos teóricos de intervención del Estado para luego esbozar las políticas económicas más importantes. Resulta relevante que empieza con las políticas de competencia (aunque muy sesgada hacia la política antimonopolios) y



luego pasa a explicar las políticas coyunturales. Dentro de estas se incluyen políticas fiscales (donde se explica también aspectos arancelarios), presupuestarias (se concentra la atención en los gastos públicos y la distribución de competencias entre diversos niveles estatales) y monetarias. Posteriormente se abordan parte de las políticas estructurales, en particular las de inversiones, las de innovación y las relativas a la esfera social. Quizá valga la pena señalar la introducción de manera específica del capítulo sobre política de inversión (capítulo 6), comportamiento docente que está bastante extendido en Rusia. En este caso, se muestran los diversos mecanismos de que dispone el Estado para estimular la inversión privada. Así pues, se pone de manifiesto el problema que presentan las economías capitalistas para conseguir mantener la dinámica económica a través de la propia dinámica del sector privado.

Es preciso destacar dos manuales por su especial influencia en Rusia. El primero cuyo autor es Valeriy Kushlin, *Regulación Estatal de la Economía (Gosudarstvennoye ryegurlirovaniye ekonomiki)*, editada su última vez en 2016 y, el segundo, de Alyeksandr Lyakin de 2014, titulado *Política Económica (Ekonomicheskaya politika)*. El primero de ellos es un manual también bastante extenso, con cerca de 500 páginas, cuyos contenidos se organizan en 23 capítulos y en dos partes. El libro comienza analizando las relaciones entre la economía y el Estado, para luego establecer varias teorías y modelos de intervención. En el tercer capítulo, se pasan a explicar las tareas del Estado en condiciones de globalización económica. En los siguientes tres capítulos se plantean los contenidos de la política macroeconómica, se discute la efectividad de las intervenciones estatales y se subraya la importancia del marco institucional en el que se encuadra la intervención estatal. En los siguientes tres capítulos se analiza parte de la estructura y relaciones del sector privado y cómo interviene el Estado. En concreto, en el capítulo 7 se apuntan las políticas de estímulo empresarial (explicaciones que constituyen un déficit en la docencia en España), el sector social de la economía y las políticas de competencia. Posteriormente, se aborda la política presupuestaria y en un capítulo aparte la política de impuestos, así como la política monetaria. La parte primera del libro se concluye con una mención a la racionalidad en la intervención estatal y a su impacto sobre el ámbito social. La segunda parte del libro aborda las políticas estructurales. Esta parte

se inicia con un capítulo que ofrece una visión general sobre las políticas estructurales para luego explicar de manera pormenorizada las relacionadas con I+D, inversión, infraestructuras, regional, agraria, social, de recursos naturales y de sector exterior.

El manual de Lyakin también es bastante extenso, puesto que supera las 400 páginas organizando los contenidos en 4 partes y con un total de 13 capítulos. La primera parte, con un capítulo, se refiere al objeto y método de la Política Económica. La segunda parte se orienta hacia la explicación de los objetivos de la política económica relacionados con la creación del marco de funcionamiento de la economía. Por este motivo, el autor incluye aquí dentro los capítulos referidos a política institucional, de innovación, de inversiones y a la social. En la tercera parte se agrupan las políticas correctivas del funcionamiento de la economía. Dentro de estas se presentan las políticas monetaria, presupuestaria (incluyendo tanto ingresos como gastos públicos), la de sector exterior y la regional. Finalmente, en la parte cuarta se apuntan las políticas sectoriales, como la industrial, la agraria, la de transportes o la energética.

Quizá para finalizar se pueden mencionar dos manuales adicionales, editados hace algo de tiempo. El primero, de 2014, cuyo autor es Risin y titulado *Regulación Estatal de la Economía (Gosudarstvennoye ryegurlirovaniye ekonomiki)*. En este manual se explican con cierto detenimiento los aspectos teóricos sobre la intervención del Estado (los tres primeros capítulos). En concreto se abordan los aspectos de la intervención del Estado en las condiciones actuales económicas, los mecanismos de intervención y las formas de organización de las actuaciones estatales. A continuación, destina un capítulo a las políticas estatales llevadas a cabo a través del uso de la propiedad del Estado (así pues, este capítulo constituye una dimensión original respecto a los otros manuales o los enfoques que se utilizan en España y, en general, en occidente). En el capítulo 5 se apunta la política de emprendedurismo y en el siguiente la relacionada con el estímulo de la inversión. Esta perspectiva se extiende más todavía en el capítulo 7 donde se menciona la política de apoyo a las pymes. En el capítulo 8 se examina la política de competencia. A continuación, se presentan en dos capítulos las políticas presupuestarias y monetarias. Finalmente, aparecen 4 capítulos donde se explica la política social, la de empleo, la de recursos naturales y la de sector exterior. Vale la pena

reseñar que los capítulos 4-8 constituyen un bloque que ofrece una visión relativamente original de enfocar la política económica.

Finalmente, debe destacarse el libro de Ramazan Kuchukov, titulado *Regulación Estatal de la Economía Nacional en la Rusia Moderna (Gosudarstvennoye ryegulirovaniye natsional'noy ekonomiki v sovryemyennoy Rossii)* y editado en 2012. Los dos primeros capítulos versan sobre el papel y los objetivos del Estado en las economías actuales y, ya en el capítulo 3, se pasa a explicar la política de inversiones. En el siguiente capítulo, se plantea cómo organizar las intervenciones del Estado y, después, ya entra a especificar las políticas económicas concretas, como la de competencia, la de estímulo al empresariado, de medio ambiente, la regional y la de sector exterior. El libro concluye con tres capítulos donde se reflexiona sobre los cambios institucionales y la política económica (capítulos 11 y 13), y la innovación en las condiciones económicas actuales (capítulo 12).

En conclusión, de los manuales rusos de Política Económica se puede destacar la especial importancia que se le asigna a cómo estimular la inversión en un país, en la que el Estado juega un papel muy importante. Quizá les quedaría por apuntar con más detenimiento las políticas del Estado como emprendedor en sí mismo, señaladas en el libro de Risin y sistemáticamente olvidadas en España. Asimismo, vale la pena destacar la tradición de los manuales rusos de prestar una gran atención a las políticas sobre el empresariado, que han sido olvidadas de manera sistemática, cuando no estigmatizadas, en España y, en general en occidente. Aunque, en este sentido, se está dibujando recientemente, al menos en nuestro país, una tendencia a reflexionar sobre esta área de la política económica y, en ciertos casos, ya se está introduciendo en los manuales capítulos específicos al respecto.

\*\*\*\*\*

## 6.- Políticas económicas estructurales

(sección coordinada por Evangelina Aranda García, Departamento de Economía Política, Hacienda Pública, Estadística Económica y Empresarial y Política Económica, Universidad de Castilla-La Mancha y Víctor J Martín Cerdeño, Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid)

### La política de fomento de la actividad emprendedora en el ámbito de la Unión Europea

(por Mayra Cerros Villegas e Irene Martín de Vidales Carrasco, Área de Política Económica, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de Ciudad Real, Universidad de Castilla-La Mancha)

#### 1. Concepto de emprendimiento

Existen múltiples definiciones de emprendimiento, y entre ellas destaca la que lo considera como aquel “comportamiento que da lugar a la creación y crecimiento de una empresa y donde la propiedad empresarial es una característica necesaria pero también un fenómeno social que emerge dentro de un contexto amplio de sociedad e implica un *sistema que comprende instituciones, organizaciones e individuos* que, de forma conjunta, apoyan la emergencia de emprendedores y de actividad emprendedora” (Raafaldini & Simatupang, 2014).



Fuente: Lundström & Stevenson (2005).

En la figura 1 podemos observar la gran cantidad de elementos que influyen en el emprendimiento, lo que nos da una idea de la importancia de su fomento para el impulso de la economía de una región.

En definitiva, el emprendimiento hace referencia a la acción de crear nuevas empresas y al comportamiento emprendedor del empresario.

Así, la función empresarial se ve afectada por las aptitudes y

conocimientos del empresario, la imitación de otras empresas y los efectos de regulación, expulsión y estabilidad, resultado de un marco institucional adecuado. Además, se deben tener en cuenta factores como la disponibilidad de recursos, infraestructuras, educación, formación, competitividad, normas sociales y culturales y las políticas y programas de fomento del emprendimiento, que deben actuar simultáneamente sobre empresarios, potenciales emprendedores y sobre el entorno.

La tendencia es fragmentar la Política Económica, considerando la Política de Emprendimiento como una parte más de la misma, enmarcada dentro de las denominadas políticas estructurales o de oferta.

## 2. Objetivos de la política de emprendimiento de la Unión Europea

A nivel comunitario, se busca lograr un emprendimiento innovador, socialmente responsable, sostenible, y *dirigido a la consecución de los objetivos de Política Económica*, ya que se ha demostrado la existencia de una relación positiva entre emprendimiento y empleo. El emprendimiento es considerado una fuente generadora de empleo que contribuye al *crecimiento económico*, al incremento de la competencia, a la estabilidad en las zonas rurales, y es generador de innovación. Además, las nuevas iniciativas empresariales crean nuevas actividades productivas y puestos de trabajo, adaptados a las necesidades de las sociedades actuales, lo que *reduce el desempleo* y mejora la calidad de vida de los individuos, ambos considerados objetivos principales de cualquier economía desarrollada.

Es sabido que el emprendimiento facilita los cambios estructurales y ayuda al incremento de la producción sostenida y sostenible e incluso al *equilibrio de la balanza de pagos*, y en mayor medida si la empresa se internacionaliza, algo cada vez más extendido gracias al proceso de globalización económica en el que nos encontramos inmersos.

A su vez, el aumento de las iniciativas empresariales, incrementa la competencia, contribuyendo al control y a la *estabilidad de precios*, ya que los emprendedores se ven motivados a utilizar los recursos consiguiendo una situación de eficiencia técnica y económica, y mejorando el sistema productivo y comercial en busca de la flexibilidad y la cooperación, motivados por el incremento en el grado de incertidumbre y la fragmentación de los mercados.

Como ya hemos destacado, la función empresarial contribuye al objetivo de *calidad de vida*, incluyendo no sólo aspectos relacionados con la calidad de los productos, sino también con la educación, la salud, el empleo de calidad, la utilización del tiempo y del medioambiente, entre otros. Por ello, no podemos olvidar mencionar el papel de la *Responsabilidad Social de la Empresa (RSE)*, definida por la UE como la “integración voluntaria, por parte de las empresas, de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales en sus relaciones con sus interlocutores”. Las líneas de actuación pública fomentan esta RSE porque contribuyen al desarrollo sostenible en colaboración con los distintos agentes económicos.

## 3. Justificación de la política de fomento de la actividad emprendedora

**Cuadro 1. Obstáculos a la iniciativa empresarial y medidas para evitarlos**

| Obstáculos  | Medidas  |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dificultad de acceso a la financiación</li> <li>• Multitud de trámites administrativos</li> <li>• Excesiva regulación fiscal</li> <li>• Rigidez en la regulación laboral</li> <li>• Trabas en la apertura y cierre de empresas que suponen importantes barreras de entrada y salida en los mercados.</li> <li>• Escaso espíritu emprendedor (iniciativa, asunción de riesgos, creatividad, innovación)</li> <li>• Escaso nivel de educación, formación y experiencia.</li> <li>• Faltan estrategias a largo plazo</li> <li>• Necesidad de buenas prácticas de empresa (RSE)</li> <li>• Ausencia de políticas públicas adecuadas, que sirvan de soporte a la creación de empresas.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar las medidas de carácter institucional en materia de regulación y/o infraestructuras.</li> <li>• Simplificar las trabas administrativas y reducir el tiempo de resolución de las mismas.</li> <li>• Flexibilizar el marco de las relaciones laborales.</li> <li>• Elaborar medidas indirectas que faciliten la entrada y salida de empresas en el mercado.</li> <li>• Estimular a los agentes económicos a conceptualizar nuevas ideas de negocio a introducir innovaciones en empresas tradicionales.</li> <li>• Diseñar estrategias de fomento de la iniciativa empresarial innovadora.</li> <li>• Fomentar la iniciativa empresarial y/o las actitudes asociadas a las mismas en el sistema educativo y formativo.</li> <li>• Informar y formar a las empresas en materia de RSE</li> <li>• Facilitar el crecimiento de las empresas</li> </ul> |

Fuente: Instituto de Estudios Económicos (2011).

Una economía emprendedora es aquella en la que el capital emprendedor (además del capital físico, humano y de conocimiento) es una importante fuente de crecimiento económico, por lo tanto, debe ser objetivo de las políticas públicas, crear y aumentar dicho capital. Sin embargo, el mercado tiene imperfecciones que limitan su funcionamiento,

tratándose normalmente de brechas de información, financiación, I+D y formación, y teniendo mayor efecto sobre las iniciativas emprendedoras y las pequeñas y medianas empresas (PYME).

Es por esto que debemos analizar cuáles son los principales obstáculos a la iniciativa empresarial, así como diseñar medidas para evitarlos o mitigarlos (véase cuadro 1).

#### 4. Tipos de políticas de emprendimiento

La Política de Emprendimiento afecta a multitud de aspectos relacionados con el ámbito empresarial, de ahí la importancia de su estudio. Además, como ocurre con el resto de Políticas Económicas, no son políticas aisladas, sino que están interrelacionadas,

**Cuadro 2. Tipos de Políticas de Emprendimiento**

| Tipos de Políticas  |  | Ejemplos   |
|---|--|--|
| Políticas Macroeconómicas   | • De demanda                             | • Política Monetaria (acceso a la financiación)<br>• Política Fiscal (ayudas públicas, cargas impositivas...)  |
| Políticas que actúan sobre el emprendedor                                       | • Motivación<br>• Cultura<br>• Formación | • Persuasión, reputación, incentivos<br>• Mejora de la figura del empresario, atracción de talento y valoración de su utilidad por la sociedad.<br>• Cualificación en emprendimiento, educación emprendedora en todos los niveles educativos, modelos de rol, comunicación en redes. |
| Políticas que afectan al entorno  | • Regulación<br>• Reforma                | • Reducción de barreras de entrada y salida<br>• Privatizaciones/nacionalizaciones   |
| Políticas de fomento de la cooperación inter-empresarial e internacionalización | • Redes<br>• Alianzas                    | • Public private partnerships / peer-to-peer<br>• Alianzas/ Economía Social  |
| Políticas de apoyo  | • Financiación<br>• Incubadoras          | • Capital riesgo<br>• Business Angels<br>• Créditos en condiciones especiales<br>• Universidades<br>• Aceleradoras de negocio  |

Fuente: Álvarez y González Morales (2016).

provocando en la mayoría de las ocasiones un efecto cadena.

En el cuadro 2 se muestran algunos ejemplos de los distintos tipos de políticas que influyen sobre la creación y el desarrollo emprendedor,

dándonos una idea de la multitud de aspectos a tener en cuenta para impulsar el emprendimiento.

#### 5. Situación actual de la política de fomento de la actividad emprendedora en el ámbito europeo

La clave para lograr la prosperidad económica a largo plazo pasa, en última instancia, por el refuerzo de la economía real, es decir, de la competitividad, la innovación y el emprendimiento. Conscientes de ello, en los últimos años, los gobiernos de la mayoría de las economías desarrolladas ponen de manifiesto la necesidad de crear un entorno favorable a la actividad empresarial y al espíritu emprendedor y, en particular, para las PYME, para promover la creación de empleo, el crecimiento económico y la cohesión económica y social.

En el caso de la UE, las actuaciones de la Comisión en este ámbito se centran en fomentar el éxito emprendedor y la mejora del entorno en el que operan las PYME, ya que representan el 99% de las empresas y proporcionan dos tercios del total del empleo del sector privado (Comisión Europea, 2019a). En la actualidad, la piedra angular de la política de la UE en materia de PYME es la iniciativa “*Small Business Act*” (SBA). Implantada en 2008 e implicada desde 2011 con la consecución de los objetivos establecidos en la “Estrategia Europa 2020”, sus principales prioridades son fomentar el emprendimiento, mejorar el acceso a la financiación, reducir la carga normativa y mejorar el acceso a los mercados y la internacionalización (Eur-Lex, 2019a).

Para conseguir estos objetivos prioritarios, la UE dispone de una amplia tipología de instrumentos (véase cuadro 3):

1. Mejorar el entorno empresarial y facilitar el acceso de las PYME a la financiación y a los mercados (nacionales e internacionales). En este ámbito de actuación, destacamos las siguientes iniciativas:

a) *Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. Relanzar el Espíritu Emprendedor en Europa*. Adoptado el 8 de enero de 2013, establece acciones que deben llevarse a cabo a nivel nacional y de la UE. En su Pilar nº 2, denominado “Creación de un entorno en el que los emprendedores puedan desarrollarse y crecer”, la Comisión identifica seis áreas fundamentales en las que las nuevas empresas necesitan ayuda (Comisión Europea, 2013a; Eur-Lex, 2019b; Pérez Marcos, 2013):

- Acceso a la financiación, fortaleciendo los instrumentos financieros existentes, creando un mercado europeo de microfinanciación y facilitando el acceso directo de las PYME a los mercados de capitales a través de acciones y bonos emitidos por ellas.
- Apoyo al emprendedor durante las fases cruciales del ciclo de vida empresarial, mediante la creación de redes de empresas, el intercambio de buenas prácticas y el fomento del emprendimiento juvenil.
- Aprovechar las nuevas oportunidades de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), a través de la puesta en marcha de acciones específicas para ciberemprendedores, mejorando la base del conocimiento sobre la tendencia del mercado digital y los modelos empresariales innovadores, y facilitando la creación de redes para estimular y apoyar nuevas ideas empresariales.
- Facilitar el traspaso de negocios, elaborando directrices sobre los programas más efectivos y las mejores prácticas.
- Segundas oportunidades para los emprendedores, reduciendo el coste y la duración de los procesos de bancarrota y ayudando a las empresas a resolver sus dificultades financieras.
- Simplificación administrativa o reducción de la burocracia mediante normas más claras y sencillas.

b) *Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)*. Con una dotación financiera de 2.298,243 millones de euros, a ejecutar en el período 2014-2020, contribuye a este primer objetivo de la política de la UE en materia de PYME del siguiente modo (Comisión Europea, 2013b; Eur-Lex, 2019c):

- Mejorando el acceso a la financiación, a través del Mecanismo de Garantía de Préstamos, que ofrece garantías y contragarantías a instituciones financieras para que concedan más financiación de préstamo y arrendamiento a las PYME; y el Mecanismo de Capital para el Crecimiento, que proporciona capital riesgo a fondos que invierten en PYMES.
- Mejorando el acceso a los mercados del interior y exterior de la UE, mediante la financiación de la red “Enterprise Europe Network”, que ayuda a las PYME a encontrar socios empresariales y tecnológicos; respaldando herramientas web diseñadas específicamente para el desarrollo de las empresas; financiando ventanillas de ayuda a las PYME en materia de derechos de propiedad intelectual; y ofreciendo ayuda económica al Centro UE-Japón para la Cooperación Industrial.
- Creando mejores condiciones para la competitividad, a través de la reducción de cargas administrativas y normativas innecesarias, el apoyo a la adopción de nuevos modelos empresariales y el desarrollo de agrupaciones que promuevan la internacionalización y la excelencia.

c) *Instrumento Financiero del Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020 (Instrumento InnovFin)*. Con un presupuesto total de 75.028 millones de euros para el período 2014-2020, “Horizonte 2020” tiene como finalidad primordial apoyar la implementación de la “Estrategia Europa 2020” y la iniciativa “Unión por la Innovación”, contribuyendo directamente a abordar los principales retos de la sociedad, a crear y mantener el liderazgo industrial, así como a reforzar la excelencia de la base científica, esencial para la sostenibilidad, prosperidad y bienestar de Europa a largo plazo (Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019a).

Dentro de Horizonte 2020, “InnovFin” o “Financiación de la UE para los Innovadores”, es un instrumento financiero y de servicios de asesoramiento, creado por la Comisión Europea y el Grupo Banco Europeo de Inversiones, para ayudar a las empresas innovadoras a acceder

más fácilmente a la financiación. En concreto, para las PYME “InnovFin” proporciona a través de un intermediario financiero garantías y contragarantías, por un importe de hasta 7,5 millones de euros (Europa Innovación Euroconsulting, 2015; Famisa, 2019).

d) *Instrumento PYME del Programa Marco de Investigación e Innovación Horizonte 2020*. Está orientado a las PYME altamente innovadoras que muestren un alto interés por desarrollarse, crecer e internacionalizarse. Este instrumento específico de Horizonte 2020 consiste en importes a tanto alzado para realizar estudios de viabilidad y subvenciones para la fase principal de proyectos de innovación (demostración, desarrollo de prototipos, pruebas, desarrollo de aplicaciones, etc.). Además, proporciona apoyo indirecto durante la fase de comercialización, facilitando el acceso al crédito y a instrumentos financieros patrimoniales (Comisión Europea, 2014; Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, 2019b).

2. Educación para promover un clima de emprendimiento y creación de empleo. A la consecución de este objetivo contribuyen los siguientes programas e instrumentos financieros de la Unión Europea:

a) *Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. Relanzar el Espíritu Emprendedor en Europa*. En su Pilar nº 1, “Educar y formar en materia de emprendimiento para promover el crecimiento y la creación de empleo”, señala que la inversión en educación para el emprendimiento es una de las más rentables que puede llevar a cabo la UE, pues permite desarrollar los conocimientos empresariales y aptitudes y actitudes esenciales, como la creatividad, la iniciativa, la tenacidad, el trabajo en equipo, el conocimiento del riesgo y el sentido de la responsabilidad. Es decir, la “mentalidad emprendedora” ayuda a transformar las ideas en actos y aumenta considerablemente la empleabilidad (Comisión Europea, 2013a; Pérez Marcos, 2013). Por ello, la Comisión establece los siguientes objetivos prioritarios en este ámbito de actuación (Eur-Lex, 2019b):

- Garantizar que la competencia clave del emprendimiento esté integrada en los planes de estudio de todos los niveles de la enseñanza.
- Desarrollar una iniciativa paneuropea de emprendimiento y evaluar la introducción de la educación en materia de emprendimiento en los Estados miembros.
- Establecer un marco orientativo, conjuntamente con la OCDE, para el desarrollo de escuelas y centros de educación y formación profesionales emprendedores.

b) *Programa para la Competitividad de las Empresas y para las Pequeñas y Medianas Empresas (COSME)*. Para promover el espíritu empresarial y emprendedor, COSME establece las siguientes líneas de actuación (Comisión Europea, 2013b; Eur-Lex, 2019c):

- Apoyar un entorno y una cultura empresarial favorables a empresas sostenibles, la creación de empresas, el crecimiento, la transmisión de empresas, la segunda oportunidad y la creación de empresas semilla.
- Aprobar programas de movilidad para nuevos y futuros emprendedores, a fin de que puedan adquirir las capacidades pertinentes para llevar y hacer crecer una empresa, gracias al trabajo con un empresario experimentado en otro país, durante un período de entre uno y seis meses.
- Ayudar a las empresas europeas a impulsar su transformación digital y beneficiarse plenamente de las nuevas oportunidades que surgen en la era digital, esenciales para mejorar su competitividad y crecimiento.
- Apoyar las medidas de los Estados miembros dirigidas a generar y facilitar educación, formación, habilidades y actitudes de emprendimiento, en especial entre los emprendedores potenciales y nuevos.

c) *Programa para la Educación, la Formación, la Juventud y el Deporte (Programa Erasmus +)*. Su presupuesto, de 14.700 millones de euros para el período 2014-2020, ofrece oportunidades de estudio, adquisición de experiencia y voluntariado tanto a particulares como a una amplia variedad de organizaciones (universidades, centros de educación y formación, grupos de reflexión, centros de investigación y empresas privadas). De este modo, contribuye eficazmente a la Estrategia Europa 2020 para el crecimiento, el empleo, la justicia social y la inclusión, así como a los objetivos del marco estratégico para la

cooperación europea en el ámbito de la educación y la formación (ET 2020). En concreto, este programa se plantea los siguientes temas específicos (Comisión Europea, 2019b):

- Reducir el desempleo, especialmente entre los jóvenes.
- Fomentar la educación de adultos, sobre todo en las nuevas competencias y cualificaciones exigidas por el mercado laboral.
- Animar a los jóvenes a participar en la vida democrática de Europa.
- Apoyar la innovación, la cooperación y las reformas.
- Reducir el abandono escolar.
- Promover la cooperación y la movilidad con los países asociados de la UE.

**Cuadro 3. Objetivos, instrumentos y líneas de actuación de la política de fomento de la actividad emprendedora de la UE**

| Objetivos   | Instrumentos  | Líneas de actuación   |
|---|---|---|
| 1. Mejorar el entorno empresarial y facilitar el acceso de las PYME a la financiación y a los mercados (nacionales e internacionales) | a) Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 (Pilar nº 2)                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Facilitar el acceso a la financiación</li> <li>• Apoyar al emprendedor</li> <li>• Aprovechar las nuevas oportunidades de las TIC</li> <li>• Facilitar el traspaso de negocios</li> <li>• Segundas oportunidades para los emprendedores</li> <li>• Simplificación administrativa</li> </ul>               |
|   | b) Programa COSME   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mejorar el acceso a la financiación</li> <li>• Mejorar el acceso a los mercados</li> <li>• Crear mejores condiciones para la competitividad</li> </ul>   |
|   | c) Instrumento InnovFin (Horizonte 2020)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudar a las empresas innovadoras a acceder a la financiación</li> </ul>   |
|   | d) Instrumento PYME (Horizonte 2020)  | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ayudar a las PYME altamente innovadoras a desarrollarse, crecer e internacionalizarse</li> </ul>   |
| 2. Educación para promover un clima de emprendimiento y creación de empleo  | a) Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020 (Pilar nº 1)                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Garantizar que la competencia clave del emprendimiento esté integrada en los planes de estudio</li> <li>• Iniciativa paneuropea de emprendimiento</li> <li>• Escuelas y centros de educación y formación profesionales emprendedores</li> </ul>  |
|   | b) Programa COSME   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Entorno y cultura empresarial favorables al emprendimiento</li> <li>• Programas de movilidad para nuevos y futuros emprendedores</li> <li>• Transformación digital</li> <li>• Apoyar medidas de los Estados miembros en materia de educación y formación</li> </ul>                                      |
|   | c) Programa Erasmus +   | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Reducir el desempleo juvenil</li> <li>• Educación de adultos</li> <li>• Participación de los jóvenes en la vida democrática europea</li> <li>• Innovación, cooperación y reformas</li> <li>• Reducir el abandono escolar</li> <li>• Cooperación y movilidad con los países asociados de la UE</li> </ul> |
|   | d) Fondos Estructurales y de Inversión Europeos y Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Inversión en educación y formación profesional para la capacitación y el aprendizaje permanente</li> </ul>   |

Fuente: elaboración propia.

*Inversiones Estratégicas (FEIE).*

Los programas de los EIE <sup>1</sup>, con una dotación económica de más de 450.000 millones de euros para el período 2014-2020, constituyen un gran avance en el apoyo que la UE presta a la Estrategia Europa 2020 para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador. En particular, estos fondos, gestionados conjuntamente por la Comisión y los países miembros, se concentran en cinco sectores principales: investigación e innovación, tecnologías digitales, economía hipocarbónica, gestión sostenible de los recursos naturales y pequeñas empresas (Comisión Europea, 2015).

Además, el presupuesto de los

EIE se complementa desde julio de 2015 con el FEIE, orientado a movilizar financiación, con cargo al presupuesto de la UE, para atraer la inversión privada hacia una amplia variedad

<sup>1</sup> Existen tres fondos enmarcados en la política de cohesión de la UE (el Fondo Europeo de Desarrollo Regional, FEDER; el Fondo Social Europeo, FSE; y el Fondo de Cohesión, FC) y dos fondos adicionales (el Fondo Europeo Agrícola de Desarrollo Rural, FEADER; y el Fondo Europeo Marítimo y de la Pesca, FEMP), que se destinan específicamente a las necesidades de las regiones rurales y marítimas, respectivamente (Eur-Lex, 2019d).



de proyectos, fundamentalmente en transporte, energía y economía digital; medio ambiente y eficiencia en el uso de los recursos; capital humano, cultura y sanidad; investigación desarrollo e innovación; y apoyo a las PYMES y las empresas de capitalización mediana (Comisión Europea, 2016; Consejo Europeo, 2019; López Herrera, 2016).

En definitiva, la gran diversidad de iniciativas incluidas en todos estos fondos, destacando especialmente las dirigidas a las PYMES en el ámbito de la inversión en educación y formación profesional para la capacitación y el aprendizaje permanente, contribuyen satisfactoriamente a impulsar el crecimiento económico, la creación de empleo y la competitividad a largo plazo de la UE.

Finalmente, cabe destacar los importantes esfuerzos realizados en los últimos años por la UE para promover la importancia económica y social del emprendimiento en *grupos específicos* infrarrepresentados en la población emprendedora, como es el caso de las *mujeres*, los *mayores*, los *inmigrantes*, los *desempleados* y los *jóvenes*. En este sentido, las medidas aplicadas se materializan en actividades adaptadas a las necesidades de cada uno de estos grupos, que se incluyen en programas de formación en emprendimiento, concebidos y ofrecidos en colaboración con proveedores de educación y formación, organizaciones juveniles, asesores empresariales generales o convencionales o instituciones financieras (Comisión Europea, 2013a).

### Bibliografía

- Álvarez, J.A. y González Morales, O. (2016): “Un replanteamiento de las políticas de emprendimiento: hacia un enfoque sistemático”, en Sánchez Andrés, A. y Tomás Carpi, J.A. (coords.): *Política Económica 2015*, pp. 143-156. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Boletín Oficial del Estado (2013): “Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización”, <https://www.boe.es/boe/dias/2013/09/28/pdfs/BOE-A-2013-10074.pdf>
- Bosma, N. & Kelley, D. (2018): *Global Entrepreneurship Monitor. 2018/2019 Global Report*. London: Global Entrepreneurship Research Association.
- Comisión Europea (2013a): *Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. Relanzar el espíritu emprendedor en Europa*. Bruselas: Comisión Europea.
- Comisión Europea (2013b): “COSME. El programa de Europa para las PYME”, <http://ec.europa.eu/growth/smes/cosme>
- Comisión Europea (2014): *Horizon 2020 en breve*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2015): *Fondos Estructurales y de Inversión Europeos 2014-2020: textos y comentarios oficiales*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2016): *Los Fondos Estructurales y de Inversión Europeos (EIE) y el Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas (FEIE). Asegurar la coordinación, las sinergias y la complementariedad*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2019a): *La Unión Europea - ¿Qué es y qué hace?. Empresa e Industria*. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea.
- Comisión Europea (2019b): “Erasmus +”, [https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about\\_es](https://ec.europa.eu/programmes/erasmus-plus/about_es)
- Consejo Europeo (2019): “Fondo Europeo para Inversiones Estratégicas”, <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/investment-plan/strategic-investments-fund/>
- Eur-Lex (2019a): “Small Business Act para las pymes europeas”, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aet0001>
- Eur-Lex (2019b): “Emprendimiento 2020: plan de tres pasos para desbloquear el potencial de emprendimiento en Europa”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:190102\\_1](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:190102_1)
- Eur-Lex (2019c): “Impulsar el espíritu empresarial de las pymes europeas. Programa COSME”, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:1901\\_3](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=LEGISSUM:1901_3)
- Eur-Lex (2019d): “Fondos Estructurales y de Inversión”, [https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/structural\\_cohesion\\_fund.html?locale=es](https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/structural_cohesion_fund.html?locale=es)

- Europa Innovación Euroconsulting (2015): “InnovFin, nuevo instrumento de financiación para pymes innovadoras”, <https://europainnovacion.eu/innovfin-nuevo-instrumento-de-financiacion-para-pymes-innovadoras/>
- Famisa (2019): “¿Qué es InnovFin y cómo funciona?”, <https://www.famisa.es/que-es-InnovFin-y-como-funciona.html>
- Instituto de Estudios Económicos (2011): “El papel del empresario en la economía de mercado”, *Revista del Instituto de Estudios Económicos*, nº 1.
- López Herrera, C. (2016): “Fondo Europeo de Inversiones Estratégicas: retos y oportunidades para España”, *Cuadernos de Información Económica*, nº 252, pp. 57-63.
- Lundström, A. & Stevenson, L.A. (2005): *Entrepreneurship Policy: Theory and Practice*. USA: Springer.
- Martínez, I. y Martín de Vidales, I. (2019): “Políticas de emprendimiento eficientes en función de la tipología del emprendedor y su área geográfica de actuación”, en Sánchez Andrés, A. y Tomás Carpi, J.A. (dirs.): *Política Económica 2018*, pp. 101-122. Valencia: Tirant lo Blanch.
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019a): “EsHorizonte 2020. Portal Español del Programa Marco de Investigación e Innovación de la Unión Europea”, <http://eshorizonte2020.cdti.es/index.asp?MP=100&MS=817&MN=2>
- Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades (2019b): “Innovación en PYME”, <https://eshorizonte2020.es/liderazgo-industrial/innovacion-en-pyme>
- Pérez Marcos, B. (2013): “Plan de Acción sobre Emprendimiento 2020. Una revolución cultural”, *Revista de la Asociación de Ingenieros del ICAI*, vol. XC, fascículo II.
- Raafaldini, I. & Simatupang, T. (2014): “A conceptual framework of entrepreneurship policy”, *International Business Management*, vol. 9.
- Singer, S.; Amorós, J.E. & Moska Arreola, D. (2015): *Global Entrepreneurship Monitor. 2014 Global Report*. London: Global Entrepreneurship Research Association.

## 7.- Conversaciones de Noticias de Política Económica: José María Marín Quemada

### Noticias de Política Económica (NPE): ¿Cuáles son los motivos iniciales por tu interés acerca de la Política Económica?

Durante mis estudios de Economía en la Universidad Complutense de Madrid yo trabajé paralelamente. En concreto, abordé aspectos de control presupuestario y de control de gestión en Iberia, en especial en quinto curso de la carrera, allá por el curso 1969-70. El trabajo me permitió contrastar el mundo teórico y macroeconómico que se enseñaba en la carrera con el ámbito práctico de la vida en una empresa. Cuando acabé la carrera en 1971



surgió la posibilidad de entrar en el ámbito docente, aunque tengo que señalar que inicialmente no me resultaba un ámbito muy atractivo.

Durante la licenciatura, me dieron clases distintos profesores. El que más me explicó Política Económica fue Emilio Figueroa. También me dieron algunas sesiones Agustín Cotorruelo y Francisco Villota. Quizá valga la pena apuntar que Luis Gámir también me dio algunas clases. Este último iniciaba su experiencia docente en aquellos momentos y, aunque era un académico interesante, se encontraba siempre muy ocupado con aspectos de investigación, en concreto, con las relaciones reales de intercambio, y otras materias de comercio internacional. Aquellos fueron mis primeros contactos con la Política Económica.

En aquel momento, entrar en el mundo universitario significaba entrar de lleno en la realización de la tesis doctoral. También, mis dudas al respecto eran bastante destacables. No obstante, me planteé, aunque aún sin

excesiva claridad, la posibilidad de escribir una tesis doctoral. Gracias a la aparición de Javier Irastorza, que obtuvo la cátedra de Política Económica en Bilbao en 1969, di el paso hacia adelante, tanto en investigación, como en docencia. A partir de ese momento, inicié mi carrera académica que pasó por los distintos escalones clásicos. Por una parte, defendí mi tesis doctoral en 1975, que llevó el título "Política petrolera española". Por otra parte, en 1972 me incorporé como profesor de Política Económica en la Universidad Complutense, en 1978 pasé a tener la categoría de Profesor Adjunto Numerario y en 1984 obtuve una cátedra de Política Económica en Valencia, y ya al año siguiente pasé a ocupar la misma posición académica en la UNED. Antes, también pasé varios años por la Universidad de Navarra como profesor visitante y períodos más cortos, estancias de perfeccionamiento, en otras Universidades.

### NPE: ¿Cuál es tu vocación por la Política Económica y la vida universitaria?

Como ya he comentado, indiscutiblemente, la persona que más me influyó sobre mi orientación hacia la Política Económica fue Javier Irastorza. En aquel momento este profesor era Secretario General de la Comisaría del Plan de Desarrollo (y antes, desde 1965, había sido Jefe del Gabinete de Estudios de la Secretaría del Plan de Desarrollo) y traté de conocerlo. En este sentido, a pesar del escepticismo inicial que tenía sobre la posibilidad de poder contactar directamente con él, le llamé por teléfono y, no sólo me atendió, sino que me dijo "venga Usted esta misma tarde y hablamos directamente". En mi conversación

Javier Irastorza se mostró como una persona muy abierta y rigurosa, al tiempo que dispuesto a dirigir un amplio abanico de temas de tesis doctoral. En aquel momento, yo había dejado de trabajar en Iberia y me había pasado a Cepsa. Por este motivo, le propuse abordar aspectos relacionados con el petróleo, terreno de investigación que en aquel momento se encontraba virgen. En nuestra conversación se manifestó dispuesto a dirigirme la tesis, pero con la condición de que me integrase en la Universidad. Esa contrapropuesta, en primera aproximación, me resultaba muy difícil de aceptar por dos razones. Por un lado, porque en aquel momento yo ya tenía una familia constituida y, por otro, porque el salario universitario era ridículamente inferior al que percibía en mi trabajo en la iniciativa privada. No obstante, llegamos a un acuerdo intermedio: me integraría a tiempo parcial en la Universidad Complutense. Debo señalar que esta compatibilización del trabajo universitario con otros de diversa índole ha sido una constante en mi vida, que mantengo hasta la actualidad. Por supuesto, esta situación profesional tan intensa suponía la acumulación de un cierto estrés por mi parte, pero creo que existe un punto muy positivo que debo poner de relieve. Se trata de que enriquecí mis enseñanzas universitarias con mi experiencia extraacadémica y viceversa. En la Universidad, además de las clases, cabe destacar que se organizaron dentro del Departamento ciclos de seminarios. Creo que eran muy formativos y estaban orientados a doctorando. En mi caso, yo organicé los de economía y política económica del desarrollo.

Guardo un grato recuerdo de aquella etapa y de la figura de Javier Irastorza, que era muy estudioso, riguroso y te ofrecía libertad para poder trabajar. Al mismo tiempo te ofertaba posibilidades para integrarte en los proyectos que acometía. Un ejemplo claro es la creación por su iniciativa de la *Revista Española de Economía* en 1971, de la que yo fui secretario, y en la que él desarrolló un papel muy activo en su impulso. Además, Javier Irastorza depositó grandes esperanzas en la educación a distancia y estuvo vinculado desde el principio (1973) a la UNED. Quiero destacar el esfuerzo sistematizador docente que hizo en la UNED, cuando en 1975 editó un manual de Política Económica, más propiamente dicho, 6 unidades didácticas que, a lo largo de 30 temas, ofrecía una visión panorámica de la disciplina. Estoy contento de que parte de esa tradición la heredé yo directamente cuando en 1986 pasé a ser el primer catedrático de plantilla de Política Económica en la UNED. Claro, desde muchos años antes mi vinculación con el Prof. Irastorza había sido estrecha y lo que había comenzado como una relación puramente profesional y de orientación académica se convirtió en una estrecha amistad, por mi parte llena de respeto y admiración hacia quien fue mi maestro en la vida académica y a quien le debo todo mi desarrollo en la Universidad y en otros ámbitos profesionales. Confieso que lo que soy, se lo debo a mi maestro, a su ejemplo, a sus consejos y a sus cariñosas reprimendas.

Como consecuencia de la elaboración de mi tesis doctoral, que tenía de trasfondo mi actividad extraacadémica en una compañía petrolera, inicié y desarrollé una especialización en política económica energética y, en especial, la relacionada con el petróleo, que prácticamente he mantenido hasta la actualidad. Mi relación con la empresa privada (energéticas) estimuló mi desarrollo académico tal como queda manifiesto en la multitud de publicaciones científicas que realicé. Quizá un impulso renovado a mi vocación por la política económica lo recibí cuando en 2005 fue nombrado Consejero del Banco de España, cargo que mantuve hasta 2013. Este periodo fue esencial pues me permitió contrastar la teoría y la realidad en la política monetaria que, en cierta medida, me condujo a una especie de crisis intelectual. ¡Siempre la contradicción entre los libros y la realidad!. En este periodo, en alguna ocasión recuperé la línea de publicaciones académicas sobre esta línea de política económica. A partir de 2013 fui designado Presidente de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia, cargo que ostento hasta la actualidad, que me ha permitido reflexionar sobre las relaciones entre mercado, Estado y la política económica. Parte de mis ideas de esta etapa he tratado de volcarlas en el mundo académico a través de varias publicaciones en distintos medios.

Mi vocación hacia la actividad académica la visibilicé, en parte, también en la participación en manuales. Por ejemplo, puedo destacar mi colaboración constante con el manual *Política*

*Económica de España* dirigido por Luis Gámir a partir de su cuarta edición de 1980, en el cubría la parte de política energética, aunque en posteriores ediciones pasé a analizar la política monetaria y la política de competencia y regulación.

**NPE: ¿Se pueden distinguir varias escuelas de Política Económica en España?**

Voy a compartir una reflexión muy personal. Sí podrían distinguirse cierta perspectiva diferente entre los líderes de la Política Económica académica en España, que se trasladó, en cierta medida, a aquellos que inmediatamente después les siguieron. La base de las perspectivas distintas radica en que, por ejemplo, a Emilio Figueroa le afectó negativamente la evolución de la situación en Argentina y presentaba ciertas reticencias respecto a Prebisch y sus seguidores. En torno a Figueroa se agruparon Andrés Fernández Díaz y Luis Rodríguez Saiz. Agustín Cotorruelo se orientó hacia cuestiones más prácticas que Figueroa, como el comercio y la vivienda, pero siempre tuvo en su horizonte la política práctica en sí misma y destinó un tiempo más residual al ámbito universitario. Dentro de su grupo se encontraba Luis Gámir y Francisco Villota. Fabián Estapé estaba más interesado por el pensamiento económico, situación que le hizo enfocar la Política Económica desde una perspectiva un poco distinta. En este sentido, se podría considerar que un seguidor directo de su visión fue Antón Costas. Javier Irastorza y José Jané tenían una forma de abordar la Política Económica con una estructuración más metodológica, aunque el primero tenía un enfoque más desde la Economía en su conjunto, mientras que el segundo aparecía más orientado por el pensamiento de Política Económica. Me da la sensación que a partir de este primer grupo aparece una minoración en las diferencias como escuelas y son menos claras sus diferencias.

**NPE: ¿Ha cambiado tu concepto sobre la Política Económica desde el inicio de tu carrera académica hasta la actualidad?**

Sí que podría decir que ha cambiado, aunque creo que los fundamentos los he mantenido. Inicialmente tenía una visión teórica y, en ciertos casos, ficticia (idealizada) de aquello que ocurría, mientras que posteriormente he ido complementando el enfoque sobre la política económica apegándome más a la realidad. De hecho, el contacto con la realidad me condujo a cambios sensibles. No obstante, a veces me vengo planteando qué es lo sustantivo y lo adjetivo en política económica.

**NPE: ¿Qué factores han contribuido en tu cambio de perspectiva?**

La política económica no constituye una especulación intelectual, sino que ha de responder a la interacción con la realidad, con los problemas existentes. Como yo nunca me conformé con quedarme entre las cuatro paredes de un despacho en la Universidad, mi experiencia profesional extraacadémica, bien en el sector privado, bien en el público (Banco de España o ahora en la Comisión Nacional de los Mercados y Competencia), se transformaron en un revulsivo para repensar la Política Económica, añadiéndole elementos que con anterioridad me habían pasado desapercibidos. Como he comentado antes, la experiencia fuera de la Universidad ha beneficiado en gran medida mi vertiente académica y mis reflexiones sobre la Política Económica.

**NPE: ¿Este cambio de perspectiva se ha visto influido por la crisis actual?**

En efecto, la crisis ha supuesto un punto de inflexión en mis reflexiones sobre la política económica. Quizá un ámbito en el que con más fuerza se manifestó el cambio en mi perspectiva fue en la política monetaria debido a mi experiencia directa en el Banco de España. En concreto, en 2008 estuve a punto de perder mi fe en la política monetaria cuando se extendieron los comentarios que apuntaba a que “la política monetaria se está adentrando por sendas inexploradas”, en alusión a la expansión cualitativa (*qualitative easing*). En estas circunstancias los bancos comenzaban a trabajar con materia prima que no valía nada y, además las expansiones no generaban inflación. Esto último era un acontecimiento nuevo. En este contexto, parecía inquietante la situación en el sentido de

que la política monetaria se orientaba a financiar el déficit público (el gasto público), dejando de lado el estímulo al crecimiento económico. Así pues, se dejaba de prestar atención a los aspectos tradicionales y se relegaba a un segundo plano la coordinación entre las políticas económicas (en el caso de la Unión Europea, la presupuestaria se encuentra “nacionalizada”, mientras que la monetaria está internacionalizada, en Frankfurt). En este contexto, por ejemplo, aparecía una nueva tendencia a sustituir los instrumentos tradicionales para cubrir los problemas fiscales. Así pues, los contenidos, organización y estructuración de las políticas coyunturales tradicionales, que fueron uno de los núcleos más importantes de la política económica en el siglo XX, han cambiado.

**NPE: En la situación actual ¿qué puntos positivos y negativos se podrían destacar de la evolución de la disciplina de la Política Económica?**

Entre los puntos positivos se encuentra la ampliación de las áreas de interés y la mayor concreción en las políticas económicas. Asimismo, se han perfeccionado los métodos de análisis. No obstante, respecto a la modelización, se ha hecho cada vez más abstracta y aislada de la realidad, conduciendo, en muchos casos, a resultados muy alejados de lo intuitivo. Es este último momento, creo que se ha de desconfiar algo de los modelos. En definitiva, el realismo debería iluminar los pasos de los análisis económicos y de política económica. Se pueden utilizar modelos, pero no solo éstos.

Por otra parte, aunque se ha avanzado en la modelización y la sistematización, el componente político se ha ido menospreciando, comportamiento que aleja al análisis de la realidad. Por ejemplo, habría que desarrollar más los estudios explicando las relaciones entre las políticas económicas y la acción de los lobbies.

**NPE: ¿Cuáles son los retos que podrías destacar para la Política Económica?**

Uno de los grandes retos en las condiciones actuales es la realización de políticas estructurales. Estas presentan un horizonte temporal de largo plazo. Sin embargo, este no coincide con el de los políticos, que son los que han de adoptar esas decisiones. Así pues, es necesario establecer mecanismos o crear una estructuración político-económica para que coincida la toma de decisiones de los políticos con la realización de las políticas estructurales o bien, en su defecto, separar el ciclo político de la realización de las políticas estructurales.

**NPE: ¿Podrías destacar algunos retos de la política económica en España en las condiciones actuales de crisis?**

Por ejemplo, sí que se ha hecho mucho para luchar contra la corrupción, sin embargo, se ha avanzado poco para enfrentarse a la colusión. Es decir, uno de los grandes retos, no sólo en España, sino en general, es cómo evitar los acuerdos explícitos, aunque secretos y tácitos, entre empresas que distorsionan la competencia. El resultado es el aumento en los precios de los bienes y servicios con un impacto muy negativo sobre las rentas de la población y, en especial, sobre las más bajas. Sobre este tipo de irregularidades se han presentado casos en Latinoamérica en relación con bienes de primera necesidad. También en países occidentales en muy distintos mercados. Adicionalmente, estas colusiones conducen a que el resto de empresas consumidoras deben pagar cantidades monetarias adicionales que exigen ofertar a precios más elevados restando competitividad al país.

## 8.- *Pro et contra*: La propuesta de contrato único

(sección coordinada por Carlos Ochando Claramunt. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València)

### *Pro...*

#### **En defensa de la idea de contrato único y de una articulación jurídica matizada**

(por Jesús Lahera Forteza, Profesor Titular Derecho Trabajo Universidad Complutense)

La idea del contrato único indefinido, presente desde hace una década en el debate político laboral, ha sido, de inicio, positiva en la búsqueda de alternativas al exceso de temporalidad en España. Ha puesto el foco en el gran problema de la precariedad laboral y ha señalado una vía de generalización del contrato indefinido. Es una idea que desde sus inicios ayudó a identificar este problema y a diagnosticar las disfunciones de una alta precariedad laboral. Activó un debate necesario y propició una dialéctica positiva en la búsqueda de soluciones en nuestro mercado laboral. La defensa de contrato único ha operado como idea-fuerza, primero en ámbitos académicos, no sólo económicos sino también jurídicos y sociológicos, y luego en un plano más político, al asumir un partido político emergente como Ciudadanos la propuesta laboral. El debate político y mediático de contrato único ha sido fructífero, al poner en primer plano el problema de la precariedad laboral y la posibilidad de una alternativa. Por tanto, debe darse valor a la mera idea de contrato único, al menos a efectos dialécticos y motivadores del debate, o desde una pedagogía social de una problemática laboral.

La idea de contrato único ha sido útil también para mostrar las deficiencias de las políticas laborales de contratación laboral desde hace décadas. En los años ochenta se optó por reducir desempleo a través de la contratación laboral temporal, originando un mercado de trabajo dual con una temporalidad inédita en Europa. Desde entonces, la alta temporalidad ha sido una constante en nuestro mercado de trabajo, con efectos perniciosos en la propia tasa de desempleo, en la formación, la

productividad y la desigual protección jurídica entre fijos y temporales, con todas sus consecuencias sociales negativas. Los diagnósticos críticos con la dualidad laboral fueron elaborados ya en los años noventa y, desde entonces, sucesivas reformas laborales (1997, 2001, 2002, 2006, 2010 y 2012) han intentado luchar contra la instalada precariedad de nuestro mercado de trabajo. Las herramientas utilizadas en estas reformas, que no alteran la estructura de los contratos temporales, forman parte del ordenamiento laboral vigente: duración máxima en el contrato de obra con conversión a fijo, límites temporales al encadenamiento de contratos precarios con el mismo trabajador, aumento de las indemnizaciones en las extinciones de los contratos eventuales y de obra, fomento de la contratación indefinida con reducción del coste del despido improcedente, y una constante aplicación de bonificaciones sociales para incentivar el empleo fijo.

El resultado de todas estas reformas es evidente a la luz de las estadísticas de empleo. Las medidas adoptadas en los últimos 20 años fueron bien intencionadas y meritorias, pero no han logrado superar la dualidad laboral ni reducir la alta temporalidad. Estas reformas no han conseguido transformar el modo de contratar trabajadores en España. Tras la caída de temporalidad generada por la crisis y el aumento de desempleo, la recuperación económica ha vuelto a poner de manifiesto que la creación de empleo está asociada a un aumento considerable de la precariedad laboral.

En este contexto, se han planteado siempre iniciativas políticas continuistas y rupturistas. Las primeras pretenden continuar adoptando este tipo de medidas paliativas del modelo de contratación temporal. Se propone volver a establecer duraciones máximas y aumenta las indemnizaciones por fin de contrato

temporal, poner límites al encadenamiento contractual, y luchar contra el fraude. Esta lucha contra el fraude en la temporalidad es un objetivo constante de anteriores reformas, que siempre choca con la realidad de pocos medios de la Inspección de Trabajo para controlar medias de 20 millones de contratos temporales anuales. Las propuestas rupturistas han estado inspiradas en la idea de contrato único y de un nuevo modelo de contratación laboral. Es el caso de la Proposición de Ley de lucha contra la precariedad laboral presentada, en su día, por el Grupo Parlamentario Ciudadanos en el Congreso de los diputados (BOC 9 Marzo 2018). La propuesta generaliza la contratación indefinida y desplaza la temporalidad al justificado, pero restringido y bien delimitado, ámbito de las sustituciones de personal, junto a los contratos formativos. La generalización de una contratación indefinida de partida se efectúa sin alterar las indemnizaciones vigentes de despido procedente de 20 días salario/año e improcedente de 33 días salario/año, equiparadas, también, para los trabajadores temporales por sustitución. La propuesta se acompaña de una mochila personal de cada trabajador con derechos acumulados e independientes de la antigüedad en la empresa; esta cuenta personal es utilizada en el cálculo final de la indemnización de los despidos. La reforma integra la jurisprudencia europea en despidos colectivos y la nacional del TS en despidos colectivos y objetivos otorgando mayor seguridad jurídica y certidumbre para las empresas. Se establece, finalmente, un bonus-malus de cotizaciones sociales que incentiva la estabilidad en el empleo. Es una propuesta distinta hasta lo ahora recorrido, innovadora y que bebe de la idea de contrato único. En el debate, hasta ahora, han predominado las propuestas continuistas, pero hay que darle valor a una idea, el contrato único, que ha propiciado alternativas distintas como la expuesta.

La idea de contrato único ha sido, por tanto, positiva, en términos de dialéctica social y de propuestas políticas. Estando o

no de acuerdo con esta idea, creo debe ser valorada su aportación de manera muy positiva.

A partir de esta conclusión, cabe defender una articulación jurídica matizada y razonable de la idea de contrato único. Se debe romper la ecuación contrato único/despido libre que ha sido manipulada en este debate. De ninguna manera se debe identificar contrato único con despido libre. Los propios impulsores de esta medida, FEDEA, rectificaron hace ya muchos años, en 2011, y presentaron una propuesta de contrato único con un despido casual y dos escalas indemnizatorias, una para la procedencia del despido objetivo y otra para la improcedencia. La propuesta política antes expuesta era muy respetuosa con la causalidad del despido y, si bien incorporaba medidas de flexibilización de la causa objetiva, estaba construida desde la procedencia e improcedencia, sin, por cierto, alterar las cuantías indemnizatorias vigentes. Por tanto, es perfectamente compatible articular jurídicamente el contrato único con las exigencias constitucionales y derivadas de nuestros compromisos con el convenio OIT de despido. De ninguna manera defender contrato único es defender un despido libre incompatible con nuestras bases jurídicas. Por su parte, el contrato único supone generalizar la contratación indefinida de inicio, asumiendo un mayor margen de flexibilidad en la causa objetiva del despido, y, en su caso, una disminución de costes indemnizatorios, partiendo de la base de la derogación de los contratos de obra y eventual, utilizados masivamente en nuestro mercado laboral. Es una contrapartida que permitiría reducir sustancialmente la precariedad laboral, al menos, de inicio, en las relaciones laborales.

Como se deduce de las propuestas académicas y políticas que beben de la idea fuerza del contrato único, su articulación jurídica contempla situaciones de temporalidad real en las empresas que deben ser atendidas. Es el caso de las sustituciones de trabajadores, en diversos supuestos de hecho, que serían cubiertas por contratos de



sustitución. Podría ser el caso de circunstancias de alta producción o demanda puntual, de duración transitoria y determinada, cubiertos por contratos eventuales o derivadas a las empresas de trabajo temporal. Con claridad, es el caso de los contratos formativos de duración determinada. La articulación jurídica de contrato único exige contemplar estos matices y atender a necesidades temporales y formativas reales en las empresas. Pero sobre la base de una contratación indefinida generalizada, que potenciaría figuras como el fijo discontinuo y modalidades diversas de tiempo parcial. Habría también que reconstruir las empresas de trabajo temporal, como gestoras de empleos eventuales, de sustituciones y de trabajos estacionales fijos, o como agencias de colocación potentes, que pudieran servir de prueba de trabajadores en empresas. Articular jurídicamente la idea fuerza de contrato único no es sencillo y obligaría a una labor técnica y matizada, compleja, pero posible y viable en nuestro marco normativo.

Es posible, finalmente, que las ideas y propuestas rupturistas alrededor del contrato único con estos matices terminen confluyendo con otras, más continuistas, que sostienen articular tres contratos, indefinido, temporal y formativo, con medidas restrictivas de la temporalidad. Desde una óptica, el contrato sería indefinido con las excepciones matizadas de temporalidad. Desde otra perspectiva, los tres contratos indefinido, temporal y formativo, podrían ser diseñados con excepciones similares de temporalidad. Ambas alternativas podrían confluír en potenciar y generalizar la contratación indefinida. Puede existir un debate sobre el despido objetivo en ambas perspectivas, porque generalizar la contratación indefinida y derogar las bases estructurales de nuestro modelo temporal, implica dosis altas de flexibilidad extintiva. Si esta confluencia fuera una realidad en el futuro, la idea fuerza de contrato único y su articulación jurídica habría aportado construcción al debate, y será valorada de manera positiva con el tiempo.

En conclusión, por sus efectos dialécticos, por su metodología incisiva en diagnosticar un problema y solucionarlo, por su pedagogía social y trascendencia política, y por su aportación a las propuestas que intentan cambiar la precariedad laboral debe ser defendida y valorada de manera positiva la idea fuerza de contrato único y su articulación jurídica matizada en los términos descritos.

### **...Et contra**

**El contrato único no es la vía para combatir la excesiva precarización del mercado laboral español. Consideraciones en torno a la última propuesta de contrato único.**

*(por Fernando Fita Ortega. Profesor T.U. de Derecho del Trabajo. Universitat de València E.G.)*

Se

**1.- Coincidencia en el diagnóstico: la excesiva temporalidad en la contratación laboral como problema estructural del mercado de trabajo español.** El problema de la excesiva temporalidad de la contratación laboral en España es estructural, como se desprende del hecho de que es el país de la Unión Europea con mayor tasa de temporalidad, situación que se viene prolongando a lo largo del tiempo. Únicamente con el ciclo de crisis económica iniciado en 2008 se redujo la temporalidad (ocupando España el segundo país de la U.E. en tasa de temporalidad, por detrás de Polonia), sin que dicha reducción se deba a los esfuerzos en ese sentido efectuados - sobre el papel- por el legislador, sino como consecuencia de la propia crisis dado que, de una parte, las empresas amortizaron en primer término los contratos temporales para ajustarse al nuevo ciclo y, de otro, la crisis impactó fuertemente en sectores con alta tasa de temporalidad, como la construcción.

Este excesivo porcentaje de contratación temporal en España no

obedece a necesidades temporales de mano de obra de las empresas, sino, en buena medida, a actuaciones abusivas en materia de contratación. De hecho, esta materia es una en las que más fácilmente puede advertirse la gran distancia que separa la regulación laboral -donde se proclama la necesaria causalidad de la contratación temporal (art. 15 E.T.)- de la realidad del funcionamiento de las relaciones laborales en nuestro país. La lucha contra la precariedad laboral, en términos de falta de estabilidad de los contratos, resulta, pues, uno de los grandes retos a los que se enfrenta el modelo de relaciones laborales español, tal y como se viene reconociendo en las Recomendaciones del Consejo a los sucesivos Programas Nacional de Reformas presentados por nuestro país, así como por el propio legislador español en sus diversas disposiciones por las que se ha venido reformando la normativa laboral.

Pese a este reconocimiento y la declarada intención de luchar contra la excesiva temporalidad, las medidas dirigidas, supuestamente, a acabar con esta situación más parecen perseguir otros objetivos. De hecho, la actuación del legislador al respecto ha sido tímida y errática, sin que haya querido establecer medidas radicales para acabar con la temporalidad excesiva. De este modo, se ha seguido apostando por incrementar las posibilidades de la contratación temporal descausalizada como instrumento de creación de empleo, y no ya únicamente mediante la aparición de nuevas figuras de contrato temporal acausal en época de crisis económica y de empleo -p. ej., el contrato primer empleo joven-, sino, además, mediante la desvinculación cada vez más evidente de los contratos formativos de la causa que justificó su origen, aproximándolos a los mecanismos contractuales de fomento del empleo.

Así pues, el legislador ha sido uno de los principales causantes de la cultura de la precariedad que parece asentada entre el empresariado español, reacio a formalizar contratos indefinidos como consecuencia de los costes económicos y mayores cargas formales que implica la

extinción de estos contratos; de los menores índices de sindicación de los trabajadores con contrato temporal y de la mayor sumisión a los poderes empresariales de quienes se encuentran pendientes de una renovación contractual en un mercado de trabajo donde la demanda de empleo es superior a la oferta.

Junto a estos dos elementos favorecedores de la precariedad laboral (legislador y empresariado) no cabe olvidar el papel que en este mismo sentido han jugado los agentes sociales, a través de la negociación colectiva, y la jurisprudencia laboral. Los primeros, porque han extendido más allá de lo legalmente admisible -dada la subordinación del convenio a la ley en esta materia- las posibilidades legales de celebración de contratos temporales causales.

La segunda, realizando una interpretación de la norma que en ciertas ocasiones ha favorecido la extensión de la temporalidad, tal y como ha ocurrido con la doctrina -posteriormente matizada- sobre el reconocimiento de la legalidad de un contrato de obra de duración vinculada a una contrata de obra o servicio, lo que, dado el proceso descentralizador en el que se ve inmerso el tejido productivo, ha incrementado el recurso a la contratación temporal; o con la recuperación por vía de la negociación colectiva de modalidades contractuales temporales desaparecidas de la normativa vigente (STS 12-12-2018, rec. nº. 151/17 -aunque en este caso en particular, lo criticable fue la desaparición de dicha modalidad contractual-) Identificada de este modo la realidad del mercado de trabajo por lo que se refiere a la contratación temporal, y apuntados los diversos factores que han favorecido esta situación, procede destacar la necesidad de establecer mecanismos para evitar un uso fraudulento de la contratación temporal, de la que es consciente el legislador español (aunque pocas veces ha actuado de forma coherente en esta materia) y que viene impuesta por a normativa de la Unión Europea.

Si a la circunstancia de excesiva temporalidad se une el elevado porcentaje de trabajo a tiempo parcial no voluntario -en muchas ocasiones empleado igualmente en fraude de ley-, el panorama de precariedad en la contratación laboral española queda evidenciado.

**2.- La última propuesta sobre un contrato único: la Proposición de Ley de lucha contra la precariedad laboral, presentada por el Grupo Parlamentario Ciudadanos en la XII Legislatura (9 de marzo de 2018)**

La última propuesta de contrato único presentada por el grupo parlamentario Ciudadanos con ocasión de lo que para alguno no fue sino la materialización de un contrato único en España (STJUE C-596/14 asunto Diego Porras) *al hacer tambalearse los cimientos de la dualidad laboral*, consistió en esencia en:

- a) Derogar los contratos temporales, salvo los de interinidad para sustituir a trabajadores con reserva de puesto de trabajo o reingreso preferente, sustituir a los trabajadores cuya actividad laboral se halle interrumpida temporalmente por disfrute de vacaciones o permisos, para la cobertura de vacantes mientras se celebra el correspondiente proceso de selección o cuando se trate de complementar la reducción de jornada llevada a cabo por los trabajadores de plantilla. Igualmente se mantendrían los contratos formativos.
- b) Reconocer el carácter indefinido de los contratos de trabajo a tiempo parcial, salvo en el caso de los contratos formativos (admitiendo los contratos de formación y para el aprendizaje a tiempo parcial, lo que actualmente no es posible - art. 12.2 E.T.-)
- c) El sistema de causas del despido, con las correspondientes indemnizaciones legales previstas actualmente, permanecería intacto.
- d) Se incorpora una nueva causa objetiva de extinción de los contratos para dar cabida a la extinción de los contratos de obra o servicio que hasta ahora se venían realizando para atender contrataciones.

- e) Propone incorporar un nuevo apartado en el artículo 52 E.T. (despido por causas objetivas) recogiendo como causa de extinción la amortización del puesto de trabajo individualizado.
- f) Acompañar las anteriores medidas con otras, como la creación de un sistema de cuentas personales de protección en caso de pérdida (incluso voluntaria) del empleo, modificación del plazo del cómputo del número de trabajadores afectado para determinar la diferencia entre un despido colectivo y uno objetivo por causas económicas y empresariales o, *a efectos de incrementar el control sobre la actividad de cesión de trabajadores*, establecer la responsabilidad solidaria de las ETT por los contratos celebrados en fraude de ley.

**3.- ¿Es el contrato único la medida adecuada para combatir la excesiva temporalidad de la contratación laboral?** Desde mi punto de vista, rotundamente no, y ello por varios motivos.

a) En primer término, si la pretensión es acabar con la dualidad existente en la actualidad entre trabajadores con “fuerte” tutela frente al despido y aquellos que carecen de la misma, factor que se encuentra en la génesis de la excesiva temporalidad laboral, la medida fracasa en su objetivo. En este sentido, como se reconoce en la misma proposición de ley, *la causa de temporalidad del contrato de trabajo ha permitido extinguir, en ocasiones, sin indemnización, o en otras, con cuantías notablemente inferiores a las de los contratos indefinidos. La dualidad del mercado de trabajo se ha construido desde esta asimetría, asumida por la naturaleza temporal de los trabajos prestados, cuando no por la necesidad de válvulas flexibles y poco costosas de ajuste de empleo, como ha sucedido en España.*

Si bien es cierto que, con relación a los actuales contratos temporales, se incrementa el número de días de salario a tener en cuenta en el cálculo de las indemnizaciones por extinción del contrato (pasando de 12 a 20) y, por tanto, incrementando las cuantías

indemnizatorias, se ignora que el elemento determinante de la diferente tutela lo constituye el número de años de servicio del trabajador en la empresa. En el ordenamiento español las indemnizaciones se calculan atendiendo a cuatro elementos (número de días de salario; salario día; años de servicio en la empresa y tope indemnizatorio) siendo que el verdaderamente determinante de la dualidad tuitiva está integrado por el mencionado en tercer lugar (años de servicio en la empresa) dado que este factor incrementa la cuantía indemnizatoria a medida que aumenta la antigüedad de la empresa del trabajador, lo que no se corrige en la propuesta. De este modo, si el salario más frecuente en 2017 fue de unos 17.500 € según el I.N.E., un trabajador con 18 años de antigüedad en una empresa tendría derecho a una indemnización por despido objetivo procedente de 17.260,27€ (solamente a partir de 18 años y tres meses se rebasaría el tope indemnizatorio de, en este caso, 17.500€); mientras que un trabajador con 6 meses de antigüedad en la empresa e idéntico salario generaría derecho a una indemnización de 479,45€ (frente a los 287,67 que percibiría con el actual régimen jurídico). En caso de improcedencia, la indemnización ascendería a 28.479,45€ en el primer caso (el tope quedaría en 35.000€) y 791,10€ en el segundo.

En definitiva, la dualidad, objetivo declarado de la medida, no se corrige, en la medida en que muchos de los contratos “indefinidos” sobre el papel no gozarían de una protección disuasoria del fraude en la extinción de los contratos, de modo que los empresarios que hoy día utilizan en fraude de ley la contratación temporal optarían, con toda probabilidad, extinguir los contratos antes de que se alcanzase una antigüedad que llevase aparejado un sustancial incremento de derechos de los trabajadores. En este caso, la dualidad *indefinido/temporal* se trocaría por *menor antigüedad/mayor antigüedad*, pero no desaparecería. En caso de optarse por mantener otras modalidades contractuales temporales más allá de los contratos de interinidad y formativos,

tampoco parece que fuese a jugar un efecto realmente disuasorio de la celebración de los contratos temporales el significativo incremento de la indemnización en caso de procedencia del despido (de 12 a 20 días) dado lo exiguo en todo caso de su cuantía, fundamentalmente si se considera que, según datos del Servicio Público de Empleo Estatal, el 37,9% de los contratos celebrados en 2017 tenía una duración inferior a un mes (Síntesis Anual del Mercado de Trabajo)

Toda propuesta que siga vinculando completamente la indemnización a percibir a la antigüedad del trabajador de la empresa, sin establecimiento de un suelo indemnizatorio mínimo, si es sincera en sus propósitos y no encubre una vía hacia un despido más libre -por menos costoso-, fracasará en su pretensión. Por lo demás, interesa destacar que es a este objetivo al que van dirigidas, precisamente, propuestas de contrato único como la formulada en el año 2009 en el conocido como Manifiesto de los 100: *Propuesta para la reactivación laboral en España*, propugnando, además de un abaratamiento del despido, una descausalización del mismo contraria a la normativa internacional vigente en la materia. Línea ésta seguida por el derogado *contrato indefinido de apoyo a emprendedores* que, bajo el eufemismo de su denominación, contemplaba una modalidad contractual con extinción sin causa, sin preaviso y sin indemnización, al establecer un periodo de prueba de un año de duración.

b) Con relación al coste indemnizatorio debe tenerse en cuenta que la introducción de una indemnización por fin de contrato temporal tuvo en su origen el deseo de frenar la excesiva temporalidad (Real Decreto-Ley 5/2001). Es decir, la indemnización en estos casos no estaba diseñada para compensar al trabajador por la pérdida de su empleo, sino como elemento disuasorio para el recurso a la contratación temporal. Por este motivo, los contratos de interinidad y formativos quedaban -y quedan, tras el cambio de criterio del TJUE respecto de la

adecuación de la normativa española a la normativa comunitaria en materia de contratación temporal- al margen de cualquier indemnización, cuestión ésta que, en caso de introducirse indemnizaciones a modalidades contractuales hasta ahora carentes de ella como se recoge en la propuesta de contrato único, podría determinar la preferencia empresarial por el recurso de horas extraordinarias en lugar de efectuar contrataciones de interinidad para sustituir a los trabajadores con reserva de puesto de trabajo, con el consiguiente perjuicio para el reparto del trabajo existente.

c) En tercer lugar, no debe olvidarse el efectivo papel que desempeñan los contratos temporales causales cuando su celebración responde verdaderamente a necesidades temporales de mano de obra (como es el caso, claramente, del contrato de interinidad) así como los contratos formativos, que si bien pueden celebrarse para cubrir necesidades permanentes de mano de obra, son temporales dada su -tantas veces ignorada- finalidad de proporcionar una formación -ya teórica, ya practica- que favorezca la inclusión en el mercado laboral o la transición a un mejor empleo. Precisamente esta circunstancia es la que ha llevado a reformular las propuestas de un contrato único. No obstante, la misma observación cabe realizar respecto del contrato de obra o servicio determinado y del contrato eventual, pues ambas figuras se dirigen a satisfacer necesidades temporales de mano de obra. A su supresión cabría realizar idénticas objeciones que a la desaparición que en su día se efectuó del contrato de lanzamiento de nueva actividad, contrato éste que permitía atender la necesidad derivada de la puesta en marcha de una nueva iniciativa empresarial. El fraude que hoy día existe en la contratación temporal no debe atajarse mediante la supresión de modalidades contractuales que dan respuesta a necesidades reales de las empresas, sino que debe combatirse por otras vías.

d) Por último, si no se aborda una profunda reconducción de los contratos de trabajo en prácticas y para la formación y el aprendizaje a sus objetivos formativos, alejándolos de su uso como instrumentos de fomento del empleo (lo que no se contempla en la propuesta de contrato único) éstos incrementarán su juego en la esfera del fraude de ley en la contratación en un contexto empresarial sumido, como se ha señalado, en la cultura de la temporalidad.

Teniendo presente que el objetivo debe ser el de *acabar con el fraude y el uso sistemático de la contratación temporal, más que penalizar de manera general un uso de ésta que en muchas ocasiones puede estar justificado* (RODRÍGUEZ PIÑERO, "Algunos aspectos jurídicos de la propuesta de contrato único", *Relaciones Laborales* n. 1/2010) resulta imprescindible cambiar la percepción de la temporalidad en nuestro sistema de relaciones laborales, tanto de empresario, como de legislador y agentes sociales. Solamente así podrá acabarse con la dualidad existente en nuestro mercado de trabajo, generadora de precariedad y caracterizada por la rotación de trabajadores en puestos de trabajo, lo que impide el desarrollo de una política de formación eficaz de los trabajadores con la consiguiente descapitalización de los recursos humanos. Esto implica poner mayores trabas -consecuencias más gravosas- a la celebración de contratos temporales no causales en fraude de ley; mejorar la legislación sobre la causalidad de los contratos temporales; dejar de emplear la temporalidad como un instrumento de fomento del empleo y dotar de mayor seguridad jurídica a la regulación de la extinción del contrato de trabajo por lo que se refiere a sus justas causas (sin que este objetivo pueda cumplirse mediante la eliminación del control judicial de los despidos, donde se tendrá que dirimir acerca del carácter fraudulento, abusivo, arbitrario, o incluso discriminatorio, de las extinciones), además de seguir reforzando a la Inspección de Trabajo en su lucha contra la utilización abusiva de los contratos

temporales, sin que la opción de un contrato único sea, en mi opinión, la solución por los motivos apuntados.

\*\*\*\*\*

## 9.- Concesión de título de Doctor Honoris Causa por la Universidad de Granada a Juan Ramón Cuadrado Roura

El viernes 4 de octubre de 2019 tuvo lugar el acto de investidura como Doctor Honoris Causa por la Universidad de Granada del Catedrático de Política Económica Juan Ramón Cuadrado Roura. El acto fue presidido por la rectora Pilar Aranda Ramírez y actuó como padrino Marcos García Velasco, profesor titular del Departamento de Economía Internacional y de España de la Universidad de Granada. El profesor Cuadrado, en su



discurso, además de destacar ciertos aspectos de su trayectoria académica y su estrecha relación con los estudios de economía regional, subrayó su especial inclinación por la Política Económica. El núcleo de su intervención versó sobre su concepción de la Economía, subrayando que se trata de una ciencia social, que estos estudios han de estar pegados a la realidad y no se debe menospreciar su faceta ética. Desde estas consideraciones, valora positivamente la realización de mediciones en economía (econometría), como mecanismos de acercamiento a la realidad,

aunque rechaza de plano (apoyándose entre otros, en Paul Romer) los modelos complejos, que alejan a la Economía de la realidad. El profesor Cuadrado también realizó extensas consideraciones sobre el papel esencial que ocupa la ética en la Economía. Fueron destacadas sus referencias a las obras de Pigou o a las del propio Adam Smith (Teoría de los sentimientos morales). De hecho, este tipo de aspectos, son resaltados con vehemencia en el manual que ha dirigido "Política Económica", del que han salido hasta el momento 6 ediciones.

\*\*\*\*\*

## 10.- Reseñas de libros

(sección coordinada por Maja Barac. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València)

➤ **Villena Oliver, Andrés (2019): *Las redes de poder en España. Élite e intereses contra la democracia*. Roca Editorial, Barcelona.**

(por Carlos Ochando Claramunt, profesor del Departamento de Economía Aplicada, Universidad de Valencia)

Seré directo en mi primera frase de esta reseña: la lectura del libro de Andrés Villena me ha parecido escalofriante. Y me explicaré. Voy a tratar de explicar esta contundente conclusión desde dos niveles de análisis: el formal y el de fondo.

Desde el punto de vista formal, el libro se lee como de una novela negra se tratara. Su lectura atrapa desde la primera página hasta la última. Está escrito con una sencillez y precisión



admirable. Se nota que el autor viene del periodismo y no de la "Academia". Prescinde de citas académicas, adornos barrocos y retóricos, de bibliografía innecesaria (aunque se apoya puntualmente en ellas como todo trabajo de investigación) y va al grano en la oferta de la información y en el relato de los hechos. Desde el punto de vista formal, por tanto, uno lee el libro como de una novela de intrigas y conspiraciones, pero lo más escalofriante es que no es una novela, es un relato de hechos verídicos y reales. Y esto es lo que da más miedo del libro. Formalmente, además, incluye una serie de esquemas ilustrativos de las redes personales que se tejen en relación al poder político-económico que son sumamente ilustrativas y muy útiles para el lector. Voy ahora a las cuestiones de fondo.

Lo que cuenta y describe el libro es quién realmente toma las decisiones político-económicas en España (con nombres y apellidos). Y la conclusión a la que llega el autor es que son una serie de familias (que derivan muchas veces del régimen franquista) las que van ocupando (unas

veces por mérito y otras por herencia familiar y relaciones de amistad) las posiciones de poder en la sociedad española.

Según el análisis del autor, el poder en España se ejerce a través de una red elitista de personas donde se entremezclan relaciones familiares, de amistad, políticas, económicas, pero que, en esencia, es la misma desde hace décadas. El poder político es ejercido por una élite tecnocrática que tiene fuertes intereses y conexiones con el sector económico y financiero y que, además, se adscriben a familias de renombre y relevancia social. Esa élite tecnocrática va transitando desde el sector público al privado, y viceversa, confundiendo y mezclando los intereses públicos y los privados. Y, en el fondo, comprometidos con la defensa de intereses estrictamente privados.

A partir de una exhaustiva y detallada información, creo que varias conclusiones podemos sacar del libro:

- 1) Los que mandan siempre son los mismos. Por tanto, da igual que gobierne el PP o el PSOE. Las familias y las personas que ejercen el poder son las mismas, unos más afines

a un partido y otras al otro, pero con aspiraciones, objetivos, intereses y expectativas muy similares.

- 2) Mucho se habla de las puertas giratorias, pero menos de la colonización del poder político por los intereses privados. El libro describe perfectamente como los que ocupan puestos relevantes de la Administración pública, vienen y van al sector privado (sin ningún tipo de escrúpulo moral) y, muchas veces, defienden intereses estrictamente privados (empresariales y financieros) y no los intereses generales del interés público.
- 3) La élite tecnocrática (abogados de Estado, economistas del Estado e inspectores de Hacienda) forma una red de contactos e intereses comunes difícilmente permeable por otros grupos y esas relaciones vienen determinadas muchas veces por la familia de origen. Por tanto, la movilidad social en España está muy en entredicho si miramos los miembros de una tecnoestructura -construida sólidamente desde la etapa franquista-.
- 4) El poder económico-empresarial en España (esencialmente, la banca, las constructoras y las empresas eléctricas) colonizan los intereses de los gestores públicos por medio de una élite de tecnócratas altamente formados y cualificados que son fieles a los intereses de esos grandes grupos económicos del país.
- 5) No hay separación entre los intereses públicos y los intereses privados. Una élite tecnocrática se encarga de ir representado los unos y los otros allí donde les pagan suculentos salarios y honorarios. Esa tecnoestructura burocrática no tiene ningún comportamiento ético y moral (pero sí ideológico, en ocasiones). No tiene ningún escrúpulo en defender los intereses de sus representados y, van y vienen del sector privado al público y viceversa.

Extraemos un párrafo del libro donde se expresa esta idea: *“Puertas giratorias o correderas, propias del régimen político anterior, son una señal inequívoca de que Estado y empresas no representan precisamente compartimentos estancos, sino más bien una reducida diversidad ideológica, que dictamina las líneas económicas y fiscales a seguir. Este conjunto conduce una economía nacional que, como mucho, puede regar de beneficios colaterales a los ciudadanos que resulten agraciados por un crecimiento no concebidos para ellos”* (Villena, A., 2019: 229).

En ese sentido, en conclusión, y a la vista de los hechos, la ley de incompatibilidades es una broma y un chiste de mal gusto.

- 6) En ese entramado de poder quien sale perdiendo es el interés general, el interés público y colectivo, porque los grandes grupos económicos del país tienen a sus representantes infiltrados en la estructura organizativa y ejecutiva de la Administración Pública. Son, en realidad, esas personas las que conforman los altos cargos de la Administración Pública y quienes acaban ejecutando la política económica.
- 7) Como señala el subtítulo del libro, efectivamente, son “élites e intereses contra la democracia”. Es como una metástasis del sistema democrático que lo mantiene enfermo, pero con vida, con unos cuidados paliativos de por vida. Enfermo, pero sin posibilidad de cambio y regeneración.

En definitiva, como digo, un relato escalofriante. Y eso que el autor no trata otro de los temas consustanciales al poder en España: la corrupción. Si lo hubiese tratado, el libro ya hubiese sido calificado de lectura terrorífica. Es decir, una especie de bomba de relojería que explotaría al final de su lectura.

La economía ha perdido todo interés por analizar el poder como un elemento constitutivo y nuclear de las relaciones económicas (si es que alguna vez lo tuvo). La ciencia económica empezó perdiendo el adjetivo de “Política”, lo cual aventuraba ya un cierto abandono del interés por las relaciones de poder y una pretensión por dedicarse a la elegancia formal que permiten las ecuaciones matemáticas y los modelos econométricos. Los investigadores y docentes de la Política Económica sí que hemos concedido importancia a las relaciones de poder para entender las actividades económicas, pero introducimos el poder como un dato, como una restricción, como un contexto institucional que condiciona y limita las decisiones públicas y privadas, pero no realizamos ningún esfuerzo en analizar, comprender y estudiar



las relaciones de poder (cultural, económico, simbólico, político, mediático, militar...). Desde la economía (y también desde la Política Económica) no hay análisis potentes de qué es el poder y cómo se ejerce en el sistema económico y político. Para entender el poder, sus fuentes, instrumentos y consecuencias tenemos que echar mano de los estudios sociológicos y, especialmente, y en los últimos tiempos, de los análisis de periodistas de investigación, como es el caso que nos ocupa. Sólo desde el periodismo de investigación podemos comprender como funciona el poder político y económico, quiénes son sus protagonistas y qué consecuencias tiene sobre la ciudadanía. En realidad, la Economía Política la hacen ahora los periodistas, y no los economistas. Incluso para explicar la Política Económica debemos acudir a los estudios de investigación de los periodistas (y sociólogos, como es el caso del autor), mucho más pegados a la realidad que los artículos económicos de investigación académica bien premiados por los incentivos absurdos de la ANECA.

Por todo lo dicho, la lectura del libro de Andrés Villena se convierte en imprescindible para completar una visión aséptica, neutral, estática, ahistórica y apolítica que a menudo solemos tener los economistas. Resulta muy útil para la asignatura de Introducción a la Política Económica donde se analizan el papel que juegan los grupos de presión en las decisiones (y ejecución) públicas. A menudo los profesores de Política Económica hablamos de eso de manera abstracta y general, sin entrar en detalles y concreciones. Muchas veces desde las asignaturas de Política Económica hablamos del poder pero no lo entendemos, hablamos de los grupos de presión pero no los estudiamos, hablamos de la toma de decisiones políticas sin estudiar las motivaciones, intereses y afiliación de los agentes que toman esas decisiones. El libro de Andrés Villena no sólo analiza cómo se ejerce el poder en España, sino que pone rostro humano a ese poder, lo identifica con un nivel de concreción inaudito. En ese sentido, puede resultar muy útil en la asignatura introductoria a la Política Económica, porque identifica, concreta y señala los principales actores de la política económica en España. Y no solo eso, sino sus intereses personales y el entramado personal (muchas veces de parentesco) que existe entre ellos.

La principal conclusión tras su lectura no puede ser más pesimista y deprimente: el poder lo ejercen los mismos y para los mismos intereses privados de siempre. Por tanto, podemos preguntarnos ¿hasta qué punto sirve el voto que depositamos cada cuatro años en las urnas?, ¿hasta qué punto existe pluralismo político en la democracia española?

Sin embargo, una reflexión final esperanzadora: la lectura de investigaciones periodísticas de este calado puede servir de acicate para que las cosas cambien en nuestro país. Si se generalizase la lectura del libro de Andrés Villena (o se editasen más con esta misma intención) quizás la situación política empezaría a cambiar y la ciudadanía empezaría a cuestionar un estatus de poder creado y mantenido durante muchas décadas en nuestro país (o no que diría el gallego M. Rajoy).

Informaciones y colaboraciones pueden ser enviadas para publicar en el siguiente número hasta:

**15 de Diciembre de 2019**

[noticias.polec@uv.es](mailto:noticias.polec@uv.es)

**“Noticias de Política Económica” es editado en Valencia por el Departamento de Economía Aplicada de la Universitat de València (España).**

**La coordinación general de su edición es realizada por Antonio Sánchez Andrés**

**Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València (España).**

**El objetivo de esta publicación es académico y su distribución es gratuita y sin ningún ánimo de lucro.**

### **Consejo Científico y de Selección**

*Aranda García, Evangelina. Departamento de Economía Política, Hacienda Pública, Estadística Económica y Empresarial y Política Económica, Universidad de Castilla-La Mancha*  
*Barac, Maja. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València*  
*Díaz Pérez, Flora M<sup>a</sup>. Profesora Titular de Política Económica, Universidad de La Laguna*  
*Escot Mangas, Lorenzo. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid*  
*Fernández Cornejo, José Andrés. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid*  
*Mañé Estrada, Aurelia. Universitat de Barcelona*  
*Martín Cerdeño, Víctor J. Departamento Economía Aplicada, Pública y Política, Universidad Complutense de Madrid*  
*Ochando Claramunt, Carlos. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València*  
*Sánchez Andrés, Antonio. Departamento de Economía Aplicada, Universitat de València*

Los números anteriores de *Noticias de Política Económica* se encuentra on-line en la dirección del Departamento de Economía Aplicada de la Universidad de Valencia:

<http://www.uv.es/uvweb/departamento-economia-aplicada/es/profesores-investigadores/profesorado-personal-investigador/unidad-docente-politica-economica/noticias-1285893217565.html>