esade

EsadeEcPol - Center for Economic Policy

Reformas, gobernanza y capital humano: las grandes debilidades del plan de recuperación

EsadeEcPol Brief #9 Abril 2021

AUTORES

Toni Roldán,
Director de EsadeEcPol

Manuel Hidalgo,
Senior Fellow Future of Work, EsadeEcPol

Marta Suárez-Varela,
Senior Fellow Green Transition, EsadeEcPol

Lucas Gortazar,
Director de Investigación y Senior Fellow de Educación en EsadeEcPol

Ramón Mateo,
Senior Fellow Social Policy, EsadeEcPol

Carlos Victoria,
Senior Economist, EsadeEcPol

Natalia Collado,
Research Assistant, EsadeEcPol

Ángel Martínez,
Research Assistant, EsadeEcPol

RESUMEN EJECUTIVO

- En este Policy Brief analizamos las diez políticas palanca y la gobernanza del "Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia: España Puede" presentado por el gobierno este mes de abril.
- Destacamos tres aspectos positivos principales: (1) el acierto en el diagnóstico de los males de la economía española, (2) la adecuación con las prioridades establecidas por Bruselas (en particular en el área de transición verde, donde hay algunos avances importantes) y (3) la desaparición de algunas reformas muy cuestionadas que se habían venido lanzando desde algunos sectores del Gobierno.
- El plan también tiene algunas deficiencias destacables: (1) la falta de concreción reformista en áreas clave como las pensiones, el mercado laboral, la administración pública, la fiscalidad verde o el mercado interior; (2) la ambición insuficiente en el ámbito del capital humano, desde la educación no universitaria, a las políticas activas, pasando por la escasa mención a la reforma universitaria o la baja ejecución del presupuesto de ciencia e I+D.
- En lo que se refiere a la gobernanza del plan, destacamos dos tipos de problemas. En primer lugar, la excesiva opacidad respecto a los procesos de selección de proyectos e inversiones, que podría redundar en una selección de proyectos subóptima con un sesgo favorable a los actores económicos consolidados y no los más innovadores, y cuyas dudas el Real Decreto de 31 de diciembre no consigue despejar. En segundo lugar, el documento refleja un insuficiente compromiso con una cultura de evaluación y rendición de cuentas, puesto que no se establecen métricas, ni procesos, ni objetivos mensurables para evaluar la adecuación y eficiencia de las inversiones comprometidas.
- Finalmente, una de las principales dificultades para el éxito del plan será la asunción compartida de responsabilidades por parte de los diferentes agentes que serán necesarios para su exitosa implementación. Casi un año después de que se empezaran a articular los primeros compromisos en Bruselas, no se han logrado alcanzar acuerdos parlamentarios y ha habido una débil implicación en los procesos de CCAA, Entidades Locales y representantes de la sociedad civil.

Introducción:
lo mejor y lo peor del plan de recuperación

El Plan de *Recuperación, Transformación y Resiliencia: España Puede* que presentó recientemente el gobierno, representa un importante esfuerzo para ordenar las prioridades estratégicas de política económica del gobierno para los próximos años en el marco de Next Generation EU (NGEU, de ahora en adelante).

Se trata de un plan ambicioso que pretende una "modernización comparable al que supuso la entrada en la Unión Europea en 1986", con un triple objetivo: (1) funcionar de palanca contra-cíclica para contribuir al impulso de la economía en el corto plazo, (2) abordar las grandes transformaciones estructurales de país a medio plazo y (3) transformar el modelo de crecimiento hacia un modelo más sostenible y resiliente.

El plan, de más de 200 páginas, centra el foco en las medidas a tomar en el periodo 21-23, en el cual se planean invertir más de 70.000 millones de euros, una cifra equivalente a casi el 6 % del PIB de 2019. En el documento se abordan numerosas cuestiones que incluyen un análisis del contexto económico, el alineamiento de las políticas con las prioridades establecidas por Bruselas, la coherencia y sinergias entre las diferentes reformas e inversiones, la descripción de las reformas, el proceso de implementación y la gobernanza y el impacto económico del plan.

En este *Policy Brief* nos centramos en dos cuestiones: (1) el análisis de las 10 "políticas palanca" que estructuran el plan de recuperación (que a su vez se dividen en 30 componentes y 212 medidas, 110 inversiones y 102 reformas); y en (2) la gobernanza del plan y los riesgos de implementación.

Tres aspectos positivos del plan

→ **El plan realiza un diagnóstico correcto de los principales fallos de la economía española.** A lo largo de los últimos años se ha ido convergiendo en el diagnóstico de los males principales de la economía española entre quienes han dedicado tiempo al análisis de los mismos. En este sentido, el Plan hace mención a la necesidad de cambiar las políticas para reducir la dualidad entre trabajadores fijos y temporales en el mercado de trabajo, a los déficits formativos de los trabajadores o a las causas del fracaso escolar. Se identifican los problemas de transferencia de innovación y las carencias en la carrera investigadora. Asimismo se señalan algunos de los retos institucionales a los que nos enfrentamos, como por ejemplo la necesidad de una modernización de la administración pública española. Es una buena notícia que en España se vaya avanzando en diagnósticos cada vez más compartidos, puesto que ese es el punto de partida imprescindible para la búsqueda efectiva de soluciones.

→ **El Plan está adecuadamente alineado con las prioridades establecidas por la Comisión Europea y las recomendaciones del Semestre Europeo para España.** Pese a sus aspectos mejorables y algunas carencias notables, el Plan recoge importantes avances en materia de transición ecológica y digitalización. Es en esos dos ámbitos, en los que la Comisión Europea ha centrado el foco de NGEU, el Plan recoge las medidas e inversión más ambiciosas. También se recogen algunas reformas largo tiempo demandadas por la Unión Europea y aplazadas de forma sistemática por su complejidad política. Algunos ejemplos son la puesta en marcha de un sistema tipo “mochila austriaca” para mejorar la protección de los trabajadores, la reducción de los límites al crecimiento empresarial que frenan el aumento de la productividad o la puesta en marcha de mecanismos más independientes y profesionalizados en la decisión de inversión en infraestructuras.

→ **El Plan abandona las principales proclamas o reformas regresivas que se han venido lanzando desde determinados sectores del Gobierno de España en los últimos tiempos.** No hay referencias a algunas de las propuestas más cuestionables desde el punto de vista de la evidencia empírica disponible y que han generado debate durante estos últimos tiempos, como la derogación íntegra de la reforma laboral, los sistemas de control de los precios del alquiler, la creación de una gran banca pública o de una empresa pública de energía. Al contrario, las reformas e inversiones que contempla el Plan, pese a sus carencias y falta de ambición en determinadas secciones, muestran una voluntad clara de avanzar en la línea marcada por los modelos de crecimiento más exitosos de la Unión Europea.

Tres aspectos negatvivos del plan

→ **Poca concreción en las reformas estructurales.** NGEU representa una oportunidad única para lograr una transformación profunda de la economía española, avanzar en su modernización y comenzar a corregir la divergencia de productividad con nuestros vecinos del centro y norte de Europa. Por su tamaño, extensión y ambición transformadora, en palabras de Pisani-Ferry (Pisani-Ferry, 2020), NGEU debería "trazar una nueva senda de desarrollo económico".

Sin embargo, **para lograr esa transformación no es suficiente con un compromiso fuerte de inversión y unas tímidas reformas.** En algunos ámbitos es preciso cambiar los incentivos de los agentes económicos a través de reformas estructurales de calado. De otro modo, la inversión en el mejor de los casos solamente supondrá un estímulo económico temporal y en el peor de los casos terminará por reforzar deficientes equilibrios existentes.

Este reto aplica a varios ámbitos. Es poco probable que se produzcan mejoras significativas en nuestras instituciones (administración pública o sistema judicial, por ejemplo) si el foco se centra solamente en invertir mucho dinero en infraestructuras digitales. Deberán hacerse mayores esfuerzos para reforzar el capital humano, modernizar procesos o avanzar en la imparcialidad de las instituciones si se quieren observar cambios sustanciales.

Otro ejemplo son las políticas activas de empleo. En España ya gastamos anualmente (2017) más de 6.000 millones de euros en dichas políticas. La Airef, en su revisión de gasto de junio de 2019 ya señaló que estas no parecen estar sirviendo para mejorar las oportunidades de los trabajadores (Airef, 2019). Sin cambios en los incentivos del sistema, más financiación solamente contribuirá a reforzar un mal equilibrio.

En algunos ámbitos **la falta de concreción en las reformas es particularmente preocupante.** A pesar de que el documento centra mucho el foco en los jóvenes y en la justicia intergeneracional, no se concretan reformas en el ámbito de las pensiones, que permitan avanzar hacia la sostenibilidad de las mismas y no cargar con más endeudamiento a las generaciones futuras. Tampoco se concretan reformas en el ámbito de la unidad de mercado, un asunto central para sacar el máximo provecho de muchas de las inversiones comprometidas. En el ámbito del mercado laboral se abunda en propuestas que han demostrado no ser útiles en el pasado. Igualmente, en el ámbito de la despolitización de instituciones y nombramientos, independencia de organismos reguladores y autoridades económicas o modernización de la carrera funcionarial los avances son muy tímidos. Los detalles de la nueva fiscalidad verde, que resulta clave para generar los incentivos para el aprovechamiento de las inversiones

en transición ecológica, es otro aspecto olvidado. Finalmente, en lo que se refiere al capital humano, la clave de bóveda del crecimiento en la economía del conocimiento, las reformas son muy poco ambiciosas, tanto en el ámbito educativo, como en el universitario, como en las ya mencionadas políticas activas de empleo. En todos estos ámbitos desde EsadeEcPol hemos lanzado muchas propuestas concretas, para la reforma educativa (Cabrales, Roldán 2020; Gortazar, 2020b), la atracción de talento investigador (Candela, Mas-Collel y Victoria, 2020), el tratamiento de los datos públicos (Almunia y Rey, 2020) o las posibles mejoras en el mercado laboral (Lahera y Conde-Ruiz, 2021).

En EsadeEcPol hemos advertido del riesgo de no aprovechar la oportunidad única que brinda NGEU para impulsar la productividad de la economía española (Roldán, 2020). No se trata solamente de que se nos escape el tren de la convergencia en competitividad, sino de que, si no cumplimos con nuestra parte del trato con nuestros socios europeos, **el tren podría no volver a pasar, dadas las dificultades políticas y el aumento del euroescepticismo** en buena parte de los estados miembros de la UE.

→ **Una gobernanza de los fondos demasiado opaca y poco compromiso con una cultura de evaluación y rendición de cuentas** de las políticas públicas recogidas en el Plan. El documento detalla las inversiones prioritarias y sus mecanismos administrativos de control, pero no explica la razón de priorizar unas sobre otras, ni hace un esfuerzo por tratar de poner números, más allá de generales dotaciones presupuestarias, o definir los objetivos que se desean alcanzar para que después puedan evaluarse los resultados. Tampoco se hace mención a la evaluación ex ante o ex post de las políticas contenidas en el Plan, más allá de incorporar una componente genérica referida al Spending Review. En un momento en el que se va a recibir tanta financiación, hubiera sido esperable y deseable que se avanzara hacia un cambio de cultura en el diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, utilizando técnicas modernas y la enorme disponibilidad de datos, que permita mayor eficiencia y experimentación. Más allá de lo previsto en la legislación que regula la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, sería recomendable llevar a cabo un seguimiento de los programas finalmente implementados, mediante indicadores de proceso y de objetivos, así como una revisión ad hoc de aquellos programas de mayor cuantía.

Por otra parte, la gobernanza de los fondos sigue siendo demasiado opaca. Aunque se han producido mejoras gracias al RDL de 31 de Diciembre, quedan por aclarar los procedimientos de selección de proyectos, por ejemplo los PERTEs, así como los incentivos que permitan una agilización de la ejecución de los fondos, que hemos señalado anteriormente en EsadeEcPol (Hidalgo, 2020). En esta cuestión, han sido de poca ayuda los anuncios realizados por el gobierno de PERTEs ya seleccionados cuando aún no se han incorporado al proceso de selección marcado por dicho Real Decreto. El objetivo debe ser que los mejores proyectos reciban la financiación y que esta se logre ejecutar de forma ágil. Por el momento, los criterios de selección (¿qué criterios exactamente se van a tomar en cuenta para la selección de proyectos?); el papel determinante de los diversos comités técnicos (¿se incorporarán

criterios científicos o consejos independientes para evaluar las iniciativas propuestas?); la participación real de las diferentes administraciones (¿qué rol jugarán las diferentes administraciones en la decisión de los proyectos?) o la evaluación de proyectos (¿más allá del control de las inversiones, qué fórmulas de evaluación de la efectividad o impacto de los proyectos se pondrán en marcha?) siguen poco claros. Eso puede producir un sesgo hacia proyectos de empresas grandes o bien conectadas con acceso más fácil a los decisores en perjuicio de buenas ideas transformadoras que provengan de PyMes u otras instancias.

Por último, el Real Decreto realiza una flexibilización en cuanto al control de las inversiones y proyectos. Sin embargo, la excepcionalidad de estas relajaciones sin una racionalización de los procesos de control de la gestión de fondos europeos puede suscitar cierto temor a que el uso que se haga de los mismos no sea el más adecuado.

→ **El déficit principal del documento es la falta de ambición y concreción en el ámbito de la educación, el conocimiento y la innovación.** El camino para liderar la economía del conocimiento pasa por invertir más y mejor en capital humano (infraestructuras humanas, en lenguaje de Biden) que en infraestructuras físicas. Más allá de la falta de ambición en la reforma educativa (LOMLOE) presentada por el gobierno en ámbitos como la carrera profesional docente, la organización y gestión de los centros educativos o en la lucha contra el abandono escolar temprano (ver Cabrales y Roldán, 2020; Gortazar, 2020b), el plan muestra poca ambición en la respuesta educativa a la pérdida de aprendizaje causada por la COVID-19 y poco acierto e innovación en las prioridades de digitalización del sistema educativo. El documento tampoco concreta avances para reducir la endogamia o mejorar la excelencia en el sitema universitario español, dado que la reforma universitaria permanece aun en un momento de indefinición. Tampoco se concretan cambios relevantes en el ámbito de las políticas activas de empleo.

Por otra parte, más que nunca entendemos la necesidad de crear un ecosistema para poder extraer la máxima rentabilidad de las inversiones proyectadas. Nos congratulamos que esta cuestión esté recogida en el documento. Sin embargo, de nuevo, todo se define con poca concreción. Este ecosistema lo componen las personas y las pequeñas y medianas empresas y son sobre ellas sobre las que hay que hacer descansar buena parte de la inversión y los cambios en los incentivos. Sabemos que la infraestructura de conectividad existente durante la pandemia no ha sido suficiente para preparar a nuestro país a solventar las restricciones sobrevenidas a la movilidad. La razón es la escasa preparación de empresas y trabajadores para afrontar de forma rápida y flexible un cambio a entornos diferentes (Sebastián, 2020). La reducción de este déficit se logra conjugando dichas inversiones con formación y capacitación. Sin embargo, entendemos que es aquí donde el plan muestra más debilidades. Las propuestas o bien son generales, sin detalle o simplemente no creemos que van por el camino necesario.

Las palancas: lo mejor y lo peor

1. **Movilidad sostenible:**

   → **lo mejor:** Contempla las principales iniciativas necesarias para la descarbonización del sector transporte. Realiza, además, una apuesta expresa por el cambio modal, y en particular en la mejora de las redes de transporte interurbano.

   → **lo peor:** El desarrollo de los planes de compra del vehículo eléctrico (dotado con un elevado montante) no incorpora soluciones a las principales críticas recibidas por planes anteriores, relacionadas con su eficacia y sus consecuencias redistributivas.

2. **Rehabilitación de vivienda:**

   → **lo mejor:** La atención a los hogares en situación de pobreza energética y la condicionalidad de las subvenciones a resultados medibles en cuanto al ahorro energético conseguido.

   → **lo peor:** Se basa demasiado en inversión. Ausencia de referencias a herramientas regulatorias o fiscales que las complementen. Falta de detalle dada la cantidad de inversión comprometida (similar a la de otros países europeos).

3. **Energías renovables:**

   → **lo mejor:** La apuesta por generar un marco normativo que promueva la inversión privada.

   → **lo peor:** Énfasis en tecnologías clave para la transición que no se encuentran aún en fase madura de desarrollo, y por tanto necesitan apoyo público: almacenamiento y gestión de la demanda, e hidrógeno verde.

4. **Política Industrial:**

   → **lo peor:** Un enfoque casi en exclusivo a la cuestión medioambiental o en la digitalización. Un plan industrial coherente con el marco global actual no debe obviar los anteriores ejes de actuación pero debe, cuando menos, abarcar otros posibles que igualmente faciliten un mayor peso industrial en España.

   → **lo mejor:** Reconocimiento del marco regulatorio como determinante de la rentabilidad de las inversiones.

5. Digitalización e IA:

→ **lo mejor:** Apuesta clara por elevar las dotaciones de infraestructuras como determinante de las ventajas comparativas en una economía conectada.

→ **lo peor:** La aún indefinición en las políticas de adecuación de los agentes a las necesidades de una economía conectada, del dato y con la IA como eje de desarrollo.

6. Ciencia y conocimiento. I+D+i:

→ **lo mejor:** Reconocimiento de la reforma de la carrera del investigador como eje fundamental para una mayor presencia global en ciencia e investigación. A falta de otros fondos por concretar, buena perspectiva de disponibilidad de los mismos para alcanzar el reto del 2 % del PIB en dos años.

→ **lo peor:** Se persiste en errores que no han dado sus frutos, como seguir dotando de recursos programas presupuestarios que no se ejecutan, por lo que difícilmente parecer que pueda solucionarse el problema de la baja ejecución. Reforma universitaria sin concretar.

7. Educación:

→ **lo mejor:** La propuesta de crear 60.000 plazas de educación infantil.

→ **lo peor:** Muy poca ambición tanto en inversión y propuestas innovadoras como en la respuesta educativa a la pérdida de aprendizaje causada por la COVID-19 o la digitalización del sistema educativo.

8. FP:

→ **lo mejor:** Ambición sistémica, y cambios regulatorios y de coordinación para modernizar el sistema.

→ **lo peor:** La financiación podría haber sido mayor.

9. Empleo:

→ **lo mejor:** El reconocimiento de la dualidad del mercado laboral español como problema estructural, la simplificación de las modalidades de contratos de trabajo, la consolidación de los ERTEs como instrumento permanente de flexibilidad interna para las empresas a futuro como alternativa a los despidos.

→ **lo peor:** La falta de ambición en políticas para reducir la dualidad y para hacer eficaces las políticas activas de empleo.

10. Cuidados:

→ **lo mejor:** La intención de modernizar los sistemas de cuidados, dotándolos de un enfoque más individualizado y con una apuesta más firme por una atención a las personas en situación de dependencia en su propio entorno, como alternativa al modelo tradicional centrado en las residencias.

→ **lo peor:** La falta de concreción e integración entre las diferentes propuestas y de medidas dirigidas específicamente a abordar la carencia de sistemas de intercambio de información y coordinación entre las administraciones competentes.

11. Administración:

→ **lo mejor:** Identifica bien las necesidades de digitalización, de mejora de la formación y de modernización de la gestión pública, así como el problema de la temporalidad en el empleo público

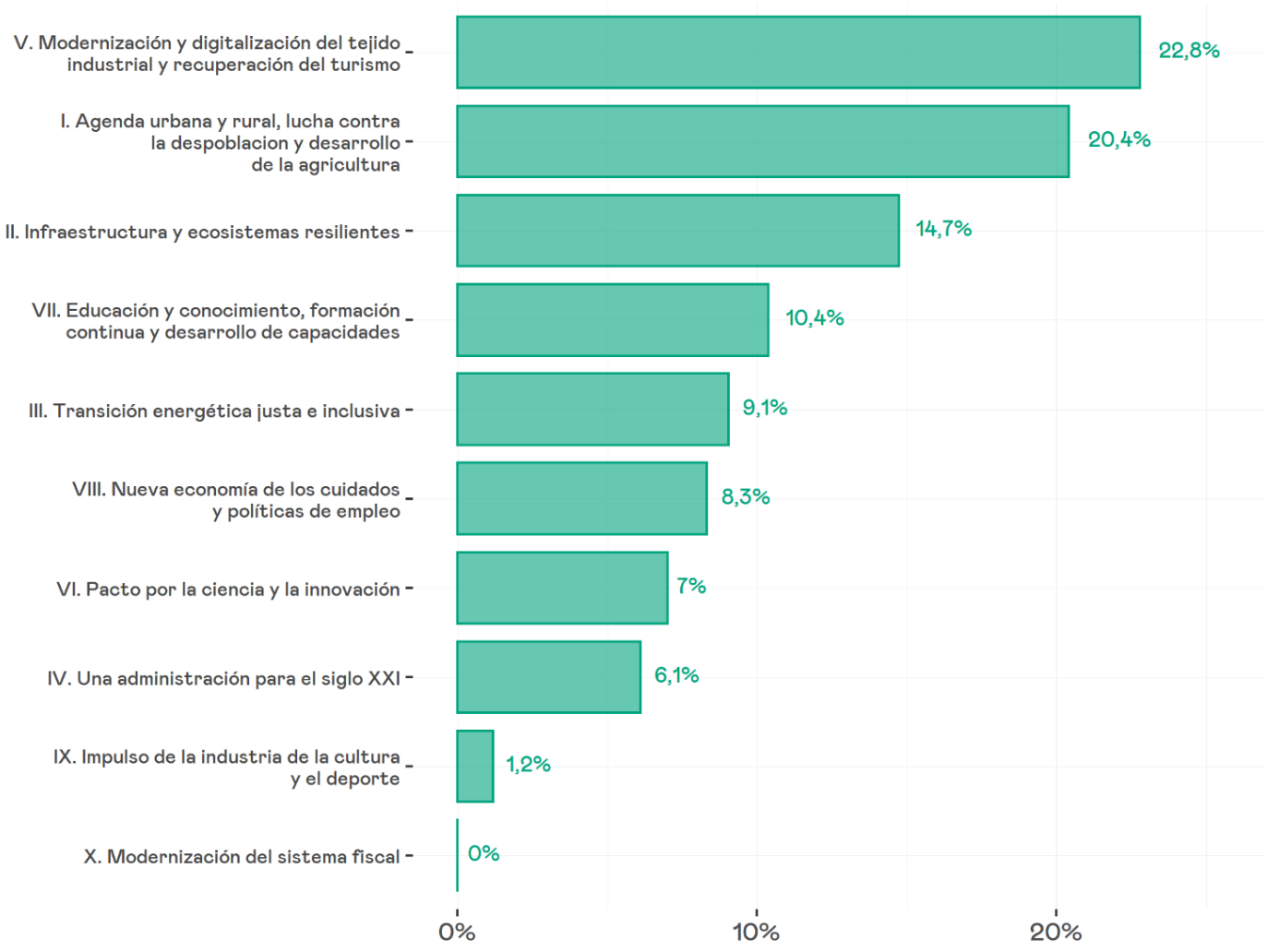
→ **lo peor:** Se corre el riesgo de un enfoque demasiado orientado a capacidades tecnológicas y menos a capital humano y capacidades de la Administración. Deja fuera la reforma de la dirección pública y de la arquitectura institucional de los organismos de regulación y supervisión económica

12. Fiscalidad:

→ **lo mejor:** Mención explícita a revisar las bonificaciones de las que disfrutan actualmente algunos hidrocarburos, que quedó congelada en 2020. Voluntad de mejora de la eficacia del gasto público. Se asume la necesidad de una reforma fiscal exhaustiva.

→ **lo peor:** La ausencia completa de un plan concreto para la sostenibilidad de las pensiones. La revisión de las bonificaciones es manifiestamente insuficiente como medida de fiscalidad verde, y no situaría a España en los niveles de imposición necesarios para aprovechar las enormes inversiones realizadas en materia de transición ecológica. Ausencia de detalle sobre el resto de medidas de fiscalidad medioambiental. Poca concreción en la reforma fiscal: se reservan actuaciones a corto plazo, al margen de las conclusiones del Comité de Expertos, que se difiere a 2022.

Gráfico 1.
Distribución de los recursos del plan entre las distintas palancas
Porcentaje sobre el total



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Plan de Recuperación (2021) | EsadeEcPol

Bloque I: Transición hacia un ecosistema sostenible mediambientalmente y equilibrado territorialmente (Palancas I, II y III).

El bloque I lo forman las **tres primeras políticas palanca,** que a su vez se desarrollan en 10 componentes. A saber, la Palanca I con la agenda urbana y rural, la lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura. En segundo lugar, la Palanca II, que retrata las acciones en infraestructuras y ecosistemas resilientes. Por último la Palanca III, donde se aborda la necesaria transición energética justa e inclusiva.

En su mayor parte, estas palancas están constituidas por reformas e inversiones destinadas a satisfacer los **objetivos de transición ecológica,** si bien podemos encontrar algunos componentes, como el número 6, más vinculado al **desarrollo de grandes infraestructuras de transporte** (ej. corredor mediterráneo), y la consideración transversal de la **cohesión territorial** (en iniciativas destinadas a atender a la "España vacía", promoviendo el desarrollo de las zonas rurales).

En relación con la **transición ecológica,** en un *brief anterior* detectábamos las áreas de inversión que según nuestro análisis podían resultar prioritarias para un mayor cumplimiento de los objetivos (Linares y Suárez-Varela, 2021). Podemos decir que, en términos generales, el Plan Nacional de Recuperación, Transformación y Resiliencia cubre de una manera u otra todas ellas. Nos gustaría, sin embargo, contar con **un mayor nivel de detalle** en cuestiones que nos parecen clave para el aprovechamiento de los fondos a largo plazo, en particular de las actuaciones en materia de política industrial, que apoyen el establecimiento de una industria nacional en torno a los nuevos sectores verdes emergentes, las estrategias de **innovació**n que permitan el surgimiento de dicha industria, y medidas concretas de **fiscalidad verde** que catalizarían la transición ecológica. A continuación, vamos a analizar las propuestas planteadas en torno a cada una de las áreas prioritarias.

Movilidad sostenible

Desde un punto de vista panorámico, el componente de transporte sostenible **contempla las principales iniciativas** esperadas del mismo. En cuanto a los aspectos positivos, **valoramos de manera especial el énfasis en el cambio modal** – transformación de la red de transporte público para promover la sustitución del uso del vehículo eléctrico-, en la medida en la que diversos estudios a nivel nacional (Economics for Energy, 2021) e internacional (Transport & Environment, 2018) encuentran que **estas políticas están entre las más efectivas** tanto en términos de costes como de reducción de emisiones. Del mismo modo, nos parece muy adecuada la referencia a incentivar el cambio modal en el **transporte interurbano -red de cercanías-,** ya que se ha encontrado que la mayor parte de las emisiones del sector transporte provienen del mismo (Economics for Energy, 2021).

Para el fomento del cambio modal en el transporte urbano, el Plan contempla, entre otros, **la introducción de zonas de bajas emisiones (ZBEs),** que de hecho se han establecido por la Ley de Cambio Climático como obligatorias en ciudades de más de 50.000 habitantes y en las de más de 20.000 que muestren problemas de contaminación. En este caso, nos parece que **esta política podría no resultar la más adecuada.** Como se mostraba en un policy brief publicado por Esade EcPol recientemente, hay evidencia que apunta a que las ZBEs reducen la contaminación, pero no la congestión (tráfico) (Bernardo, Fageda y Flores-Fillol, 2021). **Los peajes urbanos** – pago por acceso al centro de las ciudades- parecen más efectivos en la reducción de ambas externalidades, disminuyendo los elevados sobrecostes provocados por el tráfico en las ciudades.

Finalmente, respecto a la **promoción del vehículo eléctrico,** el Plan satisface algunas de las condiciones necesarias, como la **promoción de una red de recarga suficiente,** y la promoción de la compra de vehículos eléctricos. Sin embargo, hemos de recordar que estudios en torno a **ayudas anteriores a la compra de vehículos** (Jiménez et al. 2016) muestran que planes anteriores, como el Plan 2000E, lejos de inducir una mayor demanda terminaron repercutiendo en un **incremento de los precios por parte de los fabricantes,** convirtiéndose en una indemnización al sector. Además, las subvenciones **pueden tender a concentrarse en las rentas más altas,** que tienen una p**robabilidad hasta 200 veces mayor de comprar un coche** que los hogares de menor ingreso (Gago et al. 2020), y que probablemente hubieran adquirido un vehículo eléctrico sin necesidad de apoyo económico adicional. Por esto, se aconseja de manera habitual l**imitar el nivel de renta de los hogares que puedan acceder a estas subvenciones.** No parece, sin embargo, que el recién presentado Plan MOVES II haya contemplado estas recomendaciones. Finalmente, nos parecería interesante **una elevación del impuesto de matriculación que desincentive la compra de vehículos contaminantes,** medida que se viene recomendando desde distintas instancias (Economics for Energy, 2021).

Rehabilitación energética de vivienda

El Plan promueve las tres áreas que se establecen como prioritarias en el marco de la "Renovation Wave Strategy", marcada desde Bruselas. Contempla, de este modo, la **renovación tanto del parque público como privado,** haciendo, además, especial referencia a los **hogares en situación de pobreza energética**, cuyas viviendas son a menudo las menos acondicionadas energéticamente, pero que pueden tener, por el contrario, mayores dificultades económicas para acometer este tipo de obras de renovación.

El diablo, como siempre, estará en los detalles del uso de los nuevos fondos en el contexto del Programa de Rehabilitación Energética de Edificios (PREE), del que aunque **aún no se dispone de información oficial,** fuentes del Ministerio de Transporte ya han dejado traslucir a algunos medios parte de las iniciativas. Algunas de las mismas, como la introducción de subvenciones, se encuentran dentro de la línea de programas realizados en otros países, como Francia, que la Comisión Europea había marcado como "mejores prácticas" en la implementación de los planes de renovación de vivienda (Joint Research Center, 2019). Se establece además, como recomendábamos en uno de nuestros briefs anteriores, un **mínimo de ahorro energético para el acceso a las subvenciones** (Linares y Suárez-Valera, 2021). Aunque en nuestra opinión el 30% exigido es quizás algo conservador, constituye un **paso en la buena dirección de condicionar las ayudas a resultados medibles.** A falta de mayor detalle, lamentamos sin embargo la **ausencia de referencias a herramientas regulatorias** como el pasaporte energético, auditorías energéticas obligatorias o la **utilización de herramientas fiscales** como el Impuesto de Bienes Inmuebles. Así mismo, en este mismo brief anterior de transición ecológica recomendábamos imitar la iniciativa francesa de establecer a los hogares que reciban subvenciones la **obligatoriedad de contratar empresas que cuenten con una certificación** (establecida para este propósito) que garantice que sus trabajadores cuentan con los conocimientos técnicos para llevar a cabo los trabajos de renovación de forma efectiva. Nos parece que alguna **garantía de este tipo sería clave para evitar la ineficacia** de los fondos destinados.

En cuanto a la **cuantía de las inversiones,** este componente es el de mayor importe del Plan, implicando en torno a un 10% del total de las cantidades invertidas. El montante anunciado es sin duda elevado, aunque hemos de señalar que se encuentra en línea con los montantes anunciados por otros países, también en el contexto de sus Planes Nacionales de Recuperación y Resiliencia. Así, Alemania habría anunciado que aproximadamente un 9.8% del total del Plan se destinará a rehabilitación de vivienda, Italia un 13% y Francia un 6.7%.

Finalmente, aunque no particularmente relacionado con transición ecológica, es valorable también la referencia en este componente a la **construcción de vivienda de alquiler social,** ya que desde diversos organismos venía recomendando elevar los subsidios al alquiler social *(FMI, 2020; European Commission, 2019; AIREF, 2020)*, en la medida en que España se encuentra muy por debajo de la media de la UE por el número de viviendas de alquiler social y porcentaje de gasto público destinado a vivienda.

Agricultura y rehabilitación de espacios naturales

Detectamos aquí la mayor parte de los grupos de políticas esperables en el contexto del Pacto Verde Europeo, como la promoción de un sistema agrario sostenible y mejora de su eficiencia energética (componente 3), la conservación de la biodiversidad (componente 4), la rehabilitación de espacios naturales y estrategia de reforestación (componente 4) o la mejora de la gestión de los recursos hídricos (componente 5).

Valoramos **dos cuestiones de manera especialmente positiva.** De un lado, la **vinculación** de esta estrategia con la promoción de un t**urismo más sostenible** (en el componente 14). De otro, la **atención del Plan a los recursos hídricos** (componente 5), en la medida en que España cuenta actualmente con el tercer índice de estrés hídrico más elevado de la UE, y que la mejora de la gestión de los recursos hídrico se encuentra entre las prioridades de inversión y reforma marcadas desde el Semestre Europeo.

Instalación de energías renovables

La instalación de energías renovables es otra de las "flagships" de la UE. Sin embargo, como comentábamos en nuestro *brief* anterior sobre transición ecológica, esta área **no tenía por qué necesitar un especial apoyo económico** por parte de las administraciones públicas siempre que el marco regulatorio permitiera a los inversores la recuperación de sus costes. Así lo reconoce de manera explícita el Plan cuando remarca la necesidad de desarrollar "un marco normativo claro y previsible que promueva la inversión privada en renovables". Por ello, era de esperar que la **inversión en esta área resultase inferior a la del resto de "flagships",** y que las cantidades anunciadas en estos componentes vayan a **destinarse principalmente al desarrollo -innovación-** y despliegue de tecnologías que no se encuentran aún tan maduras y, podrían, por tanto, no resultar aún competitivas, como las de **almacenamiento y gestión de la demanda** (componente 8 del Plan) y el Hidrógeno Verde (componente 9).

Política industrial verde

En nuestra opinión, la reorientación de la industria hacia los sectores emergentes relacionados con la transición ecológica es una de las **principales oportunidades a largo plazo** que podrían financiar los fondos europeos destinados a transición ecológica. En esto, el Plan contiene algunas menciones en el componente 12, en particular una "reforma" y una inversión, sobre favorecer la transformación de sectores como la automoción y el vehículo eléctrico, así como los sectores industriales vinculados a las energías renovables, entre otros. Sin embargo, **no encontramos mayor desarrollo acerca de las iniciativas que se van a perseguir** para tal fin, ni en el Plan, ni en el Anexo al mismo. En este sentido, queremos destacar que nos parece **clave colocar la política industrial en un lugar central del Plan.**

En relación con la industria, otra parte esencial a considerar en la asignación de los fondos europeos es la descarbonización del propio sector. Sobre esto, el Plan contempla, también en el componente 12, una reforma y una inversión relacionada sobre todo con estrategias de economía circular y gestión de residuos. Lamentamos, sin embargo, la **ausencia de iniciativas destinadas de manera directa a descarbonizar el sector,** como la mejora de la eficiencia energética de los procesos, la electrificación, incorporación de fuentes renovables o incluso la implementación de sistemas de captura de carbono.

Fiscalidad verde

Las señales de precios, que orienten las inversiones hacia las alternativas más sostenibles, son imprescindibles para conseguir los objetivos de transición ecológica. Como comentábamos en el *brief* sobre transición ecológica, España es además uno de los países de la Unión Europea con uno de los niveles más reducidos de recaudación por impuestos medioambientales. En este sentido, constituye un **avance la mención explícita** en el Plan a **revisar las bonificaciones actuales de las que disfrutan algunos hidrocarburos,** como el diésel, reforma que se intentó acometer en 2020 y finalmente quedó congelada tras pactarse su eliminación con el PNV. Creemos, sin embargo, que **esto no es suficiente:** sería necesario acometer una **reforma integral** de la fiscalidad que incorpore señales medioambientales más claras, apoyada en mecanismos de precios de carbono, como comentaban recientemente algunos economistas en nuestro país (Labandeira y Linares, 2021).

Innovación verde y transición justa

Las menciones a la innovación en sectores verdes se encuentran **dispersas a lo largo de los distintos componentes,** en particular en los relacionados con el vehículo eléctrico, despliegue de renovables, almacenamiento energético y sector agrario y pesquero. Sin embargo, **no es posible extraer del Plan el importe que finalmente será destinado a innovación verde,** salvo para el caso del hidrógeno verde (dotado con 1.555 millones de euros del Plan), por lo que nos resulta difícil juzgar la adecuación de este. Queremos, sin embargo, destacar que la **innovación será clave para la generación de una industria nacional** que permita el aprovechamiento a largo plazo de las inversiones realizadas. Sin embargo, como se verá, todo depende de cómo se diseñe el nuevo impulso a la innovación, el grado de implicación de los actores públicos y la capacidad de transferencia de conocimiento, muy condicionado a lo que se haga con la anunciada reforma de la Ley de Ciencia e Innovación.

La Estrategia de transición justa se centrará en las zonas mineras. Si bien valoramos este hecho de manera positiva, creemos que es **necesario valorar el impacto** que la transición ecológica puede tener sobre **zonas rurales (España vacía), colectivos vulnerables, agricultores,** etc., en un intento de detectar otros potenciales perdedores y contemplar cómo compensarlos.

Infraestructuras de transporte

Finalmente, aunque no ligado directamente con la transición ecológica, el componente 6 recoge inversiones en infraestructuras de transporte.

Respecto al papel de estas infraestructuras en el marco del plan "España puede" hay **tres puntos de especial relevancia**. En primer lugar, se propone mejorar la inversión pública la red de cercanías con el objetivo de reducir las emisiones derivadas del uso del transporte privado, en segundo lugar, se propone mejorar la conectividad ferroviaria con Europa terminando los corredores mediterráneo y atlántico y, por último, reformar el proceso de decisión de las inversiones en infraestructuras mediante una nueva ley de movilidad sostenible y financiación del transporte.

La **mayor inversión en la red de cercanías es necesaria,** desde que en 2008 comenzó la crisis económica la inversión en infraestructuras se ha desplomado en España, especialmente en el mantenimiento de esta red de transporte tan relevante. Concretamente, esto se ha traducido en un aumento de la antigüedad media del parque móvil de la red de cercanías, lo que sumado a la demanda creciente de los ciudadanos ha llevado a un peor servicio y pérdidas de tiempo importantes. Además, de acuerdo con la Airef, **el ahorro en términos de externalidades negativas no producidas del transporte en cercanías alcanza los 2,4€ por viajero,** lo que justifica el interés del gobierno en remediar esta situación (AIREF, 2020a). En cuanto a la **finalización de los corredores Atlántico y Mediterráneo, es crucial que el gobierno detalle qué tramos se pretenden finalizar,** puesto que actualmente existen más de 5.500 km de red pendientes de construcción según el Plan de Infraestructuras Transportes y vivienda, de los que es muy dudoso que un % alto logren obtener una rentabilidad social suficientemente alta.

Por último, la gobernanza de las infraestructuras en España necesita una reforma precisamente para evitar las inversiones con muy baja o nula rentabilidad social. La reforma que plantea hacer el gobierno, que no se detalla en el Plan, podría ayudar a conseguir este objetivo siempre que se adapte a una serie de buenas prácticas en el proceso de toma de decisiones, que la OCDE describe bien aquí (OECD, 2020).

Bloque II: Una Administración para el siglo XXI (Palanca IV)

Incluye un único componente, denominado "modernización de las Administraciones públicas", articulado en torno a cuatro ejes (digitalización, reducción de la temporalidad y mejora de la formación, transición energética y modernización de la gestión pública), a los que se une la agilización y modernización de la justicia.

Las necesidades de reforma de las administraciones públicas eran, como tantas otras reformas estructurales no enfrentadas, bien conocidas incluso desde antes de la pandemia; en todo caso, la crisis sanitaria y sus consecuencias económicas y sociales las han evidenciado de manera aún más clara. Así, por ejemplo, tal y como señalaban Francisco Longo, Víctor Lapuente y Juan Luis Manfredi, entre otros firmantes del documento *Por un sector público capaz de liderar la recuperación,* "la Covid-19 ha puesto de manifiesto la importancia crucial de lo público, pero también sus insuficiencias" (Longo, Manfredi y Lapuente, 2020). El documento señala, entre otros, los problemas de anticipación, las trabas burocráticas y la falta de agilidad, así como los problemas de gestión de datos o el déficit de personal cualificado en determinadas áreas.

Es por ello por lo que, si se desea lograr una verdadera transformación del tejido productivo, es condición necesaria la reforma de la administración pública. En este sentido, **los ejes de cambio identifican bien las principales áreas de reforma e inversión** que necesita la Administración, si bien debe partirse de una premisa fundamental: tanto estas como las reformas e inversiones incluidas en esta palanca deben ser consideradas como elementos facilitadores del cambio, no como fines en sí mismos.

Por un lado, s**e debe acometer una digitalización no solo de la administración** (inversión en bienes de equipo o software) **sino especial y particularmente en la automatización y los procesos,** aprovechando la introducción de nuevas tecnologías y herramientas para agilizar y simplificar los mismos concentrando las tareas de las personas trabajadoras del sector público en aquello realmente necesario. Se debe considerar, pues, la digitalización no como un fin en sí mismo sino como un medio, dirigido a la mejora de la eficiencia en la prestación de servicios, y especialmente a uno de los fines últimos del sector público como es la orientación de las administraciones a la atención a la ciudadanía y a la resolución de sus problemas.

En relación con esta problemática, se encuentra el eje de reducción de la temporalidad de los empleados públicos y mejora de su formación, aunque las medidas para reducir la tasa elevadísima

tasa de temporalidad en la Administración quedan limitadas a constituir uno de los objetivos de una "Reforma para la modernización y digitalización de la Administración" genérica. Respecto a la formación, se menciona como parte del "Refuerzo de las capacidades administrativas" como uno de los elementos necesarios para la ejecución del Plan.

Cabe destacar, en este punto, los "proyectos tractores de digitalización de la Administración General del Estado": estas iniciativas son un ejemplo más de la importancia de combinar la inversión con la innovación en procesos y en metodologías, con el fin de ser aprovechadas de manera óptima.

Por otro lado, se debe avanzar en la modernización de la gestión pública (el Plan habla explícitamente de "un nuevo modelo de gobernanza más estratégico"), con una clara orientación a la rendición de cuentas. Esto, que no se ha logrado pese a las últimas modificaciones de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público y otra normativa similar, es complejo de lograr únicamente mediante las inversiones anunciadas si no se acometen las reformas necesarias y, especialmente, si no se garantiza que estas (la reforma para la modernización de la arquitectura institucional de gobernanza económica o el refuerzo de las capacidades administrativas) logran ser algo más que una declaración de intenciones. **Más que nunca estas inversiones deben ir de la mano de una revisión profunda del papel del empleado público y de su relación con los ciudadanos.** Cómo se concreten estas acciones será crítico.

No aparece, sin embargo, mención a uno de los objetivos de una gestión pública moderna, como es la profesionalización de la Administración, en especial de sus puestos directivos, con el fin de dotar a la figura del directivo público de la necesaria independencia, neutralidad, estabilidad y eficacia, lo que fortalecería su neutralidad política, delimitaría las fronteras entre la política y la administración y favorecería la rendición de cuentas en los puestos de alta dirección. Tampoco se hace referencia a la reforma de la arquitectura institucional de los organismos de regulación y supervisión en el ámbito de la gobernanza económica, con el objetivo de reforzar la independencia y profesionalidad en los nombramientos de los altos cargos de estos organismos. Sería recomendable incluir ambas reformas, dirigidas hacia una provisión más meritocrática, más abierta y más profesionalizada de la dirección pública en general y de la función pública en particular.

Finalmente, el eje de transición energética, a través de la rehabilitación de edificios y la utilización de energías renovables, tiene un carácter más transversal, encontrándose mucho más enfocado al ámbito de las inversiones que al de las reformas, en íntima relación con las tres palancas anteriores.

Bloque III: Políticas Sectoriales, de Innovación, Digitalización y Conocimiento (Palancas V y VI)

El segundo bloque de este informe lo constituyen las Palancas V y VI, y que corresponden con la modernización y digitalización del tejido industrial y pyme, recuperación del turismo e impulso a una España emprendedora y al pacto por la ciencia y la innovación, con especial mención en esta última al refuerzo de las capacidades del Sistema Nacional de Salud. Estas dos palancas se desarrollan en siete componentes.

Política sectorial e impulso a la Pyme

No cabe duda de que una industria fuerte y competitiva es sinónimo de bienestar. Su productividad, que suele ser más elevada que la del resto de sectores, y su tradicional empuje innovador la convierten en el sector clave para reorientar el crecimiento productivo a largo plazo junto y de la mano de un sector servicios más moderno, innovador y competitivo. Para ello, el principal componente que se debe favorecer es el que **crear un entorno o ecosistema favorecedor de la inversión.** Esta debe poseer una naturaleza doble, es decir, debe venir hacia grandes proyectos tractores, innovadores, mientras por el otro lado debe permitir la creación de un tejido productivo de medianas empresas capaces de ofrecer actividad auxiliar bien encajada en las cadenas de valor globales.

El plan plantea algunas actuaciones que, a nuestro entender, son interesantes. Por un lado, y en primer lugar, **debemos aplaudir la toma en consideración de la mejora de la regulación como factor determinante para el desarrollo industrial,** del tejido empresarial y de la mejora en la productividad de los sectores productivos españoles. Esta primera propuesta es fundamental. Sin embargo, una vez más, sabemos poco de la ambición de la misma, más allá de una nueva ley de industria, del "perfeccionamiento de la unidad del mercado" o reforma de la Ley de Contratos del Sector Público. En este sentido, hacemos un llamamiento para que esta reforma prevista tenga un perfil global, incorporando a todas las administraciones, y transversal, tratando de evitar excesivas restricciones a la actividad que no elevan marginalmente, por ejemplo, la protección al

medioambiente, pero sí coartan la creación de actividad y empleo en sectores como el turismo o la industria. Su carácter ambicioso debe venir motivado por una revisión profunda de los cuellos de botella que impiden o retrasan la inversión empresarial, pues de nada sirve reducir la complejidad de los procedimientos de unas administraciones si en el resto esto no sucediera. Los proyectos de inversión tienen un tiempo de gestión de permisos que es igual a aquél permiso que más se dilate en el tiempo. Es por ello que la reforma debe ser global y transversal.

En segundo lugar, el desarrollo industrial **no existe sin una buena base emprendedora y con formación.** Entendemos particularmente interesante la propuesta de invertir bajo el paraguas del Marco Estratégico en Política de Pyme 2030, la Estrategia España Nación Emprendedora y la Agenda España Digital 2025. Aunar estas tres estrategias en un solo objetivo confiere potencia y tracción a las políticas. Sin embargo, una vez más, es fundamental que se aclaren qué instrumentos serán los aplicados y cómo se complementarán. La formación de emprendedores, sin duda principal defecto que eleva la mortandad empresarial, es fundamental, y los recursos necesarios deben ser aportados.

Todo lo anterior condiciona sin exagerar, el resultado positivo del resto de políticas planteadas. La creación de infraestructuras digitales, de programas de internacionalización y de apoyo a la modernización de sectores estratégicos como son el comercio o en particular los servicios turísticos no tendrán sentido a menos que la base, **el tejido conformado por buena parte de las empresas españolas, estén capacitadas para sacar el mayor provecho a las políticas.** Por esto creemos que la creación de un ecosistema sólido, de una cultura emprendedora y de una ayuda al crecimiento de las empresas debe primar sobre cualquier otra actividad de apoyo a los sectores como son la industria y los servicios.

Sin pretender, por otro lado, negar la necesidad de avanzar en un sistema productivo sostenible medioambientalmente así como en la digitalización del mismo como factor de competencia y creación de ventajas comparativas, sí consideramos que deben tenerse en cuenta, del mejor modo posible, la complementariedad de actuaciones para preservar la calidad medioambiental con la necesidad de impulsar la actividad productiva de sectores como la industria y **que en nuestra opinión queda algo difusa en el Plan.** La Estrategia Española de Impulso Industrial 2030 perfila los que supuestamente serán los objetivos y principios fundamentales del desarrollo industrial en esta década. Sin embargo, de nuevo, aunque lo conocido hasta ahora de esta estrategia desarrolla un entorno de actuación más rico y complejo que el mostrado en este plan, los detalles de reformas (Ley de Industria, unidad de mercado o Ley de Contratos del Sector público) y actuaciones están aún en el aire, impidiendo un análisis más concreto de la política.

Agenda Digital, Pacto por la Ciencia e Innovación y salud

Podemos decir que en general lo propuesto por el plan **va en la buena dirección.** Por un lado, la Agenda España Digital 2025, ya en marcha, y la estrategia de Inteligencia Artificial tienen dotaciones conjuntas de casi 4.500 millones de euros. Los objetivos son claros, ofrecer la oportunidad de una conectividad total de la población española antes de lo inicialmente previsto, además de a mayor velocidad. A pesar de la **ventaja que tiene España frente a Europa** en este eje, es obvio que no es suficiente y se reconoce la **ventaja comparativa que esta puede suponer, en un futuro cercano** donde cada vez más segmentos de la cadena de valor añadido puedan realizarse a distancia. En este sentido, debemos decir que la inversión propuesta por el gobierno que establece el Plan necesitará, además, de la colaboración con empresas privadas, en particular en la instalación del 5G (C15.R2 y C15.I6), por lo que es fundamental para el éxito de esta política definir una buena regulación y diseñar mecanismos de asignación de fondos relativamente flexibles para así lograr atraer a inversores.

Para ello también es necesario, **competir por atraer capital humano** con, por ejemplo, el establecimiento de sedes en territorio nacional del futuro Centro Europeo de Competencia Industrial y de Investigación de Ciberseguridad, lo que podría generar un centro puntero en computación; el desarrollo de la industria del dato, con la creación de la Oficina del Dato y todo ello en un espacio claramente compartido con Europa. Pero, además, será fundamental desarrollar una buena estrategia de adquisición de competencias digitales, condición sine qua non todo lo anterior tendría éxito, así como **colocar lo digital en el eje fundamental del desarrollo potencial de las empresas.** En esta última cuestión se recogen medidas que son interesantes como el Bono de Conectividad (C15.I3) o la facilidad de acceso a herramientas de digitalización para empresas. Debemos decir que es aquí donde las dudas son mayores, tal y como explicamos en un *Policy Insight* de diciembre sobre teletrabajo, partimos de una situación de desventaja. Nuestro país se sitúa 7,6 puntos porcentuales por debajo de la media europea en teletrabajo, lo que refleja la existencia de una brecha entre la capacidad de una infraestructura y su provecho (Sebastián, 2020).

No cabe duda, por ello, de que toda **la política de digitalización depende fundamentalmente de crear un entorno o ecosistema que permita el aprovechamiento de tales infraestructuras.** Cómo se definan y se concreten los programas de adquisición de competencias por parte de las personas o de una cultura de la conectividad y gestión digital de los recursos por parte de las empresas será también crítico. Respecto a lo primero, es evidente que las políticas no pueden reproducir errores anteriores, pues el punto de partida actual revela con crudeza una elevada **brecha digital,** mostrada amargamente durante estos últimos meses. Respecto a lo segundo, y como se explicaba en el Policy Insght sobre teletrabajo, parte de esta brecha viene motivada ya no solo por la falta de competencias digitales sino por la ausencia, al menos al nivel de países de nuestro entorno, de una "cultura" de la digitalización y conectividad en las pequeñas y medianas empresas que les permita captar la rentabilidad de la apuesta por el acceso a un nuevo mundo digitalizado.

Para lograr estos objetivos desde estas bases, **el Componente 13 de Impulso a la Pyme** es primordial. Como se ha advertido en varias ocasiones, las reglas del juego (regulación) como desarrollo de una cultura de emprendimiento son factores claves. Es pues necesarios que se concreten en el máximo nivel de detalle el desarrollo de inversiones o reformas incluidas en este Componente.

En cuanto a la **ciencia e innovación,** grueso de la Palanca VI, incorpora el Plan los tres ejes sobre los que se ha desarrollado el Pacto por la Ciencia e Innovación presentado a inicios de marzo en el Congreso de los Diputados resultado de un amplio consenso. Concretamente: **financiación, estabilidad del investigador y la gobernanza de la innovación y la ciencia.**

Respecto a la financiación, el objetivo es recurrente como también lo es su incumplimiento. Así, en cuanto a dicho objetivo, este propone alcanzar un nivel mínimo de inversión en I+D+i del 2 % del PIB (objetivo para 2020) o del 3 % que suele fijar la UE. No obstante, sabemos que esta cifra solo alcanzó el 1,25 % en 2019, y no mejoró necesariamente en 2020. Este 1,25 % de 2019 supuso unos 15.572 millones, de los cuáles 6.550 millones fueron públicos. Hay que tener en cuenta que este montante es inferior a los 7.000 millones presupuestados solo por el Estado y sin considerar las CC.AA. o entidades locales, lo que nos lleva a la necesaria reflexión sobre cómo agilizar y mejorar ya no solo la dotación presupuestaria, sino en especial la capacidad de ejecución de lo presupuestado.

Ejecución suficiente y rentable

Es por ello por lo que nos preguntamos si, en primer lugar, las cifras proyectadas en el Plan son suficientes y, en segundo lugar, cómo se va a gestionar una ejecución más rápida y menos burocratizada. Lo primero que podemos decir ante estas cuestiones es que, obviamente, **los recursos incluidos en el Plan irían en la buena dirección.** En los diferentes componentes de la Palanca VI hay presupuestado 4.949 millones de euros. Aunque si quisiéramos alcanzar ese 2% exigido para 2020, necesitaríamos sumar más de nueve mil millones de euros al año, es obvio que una inyección de este calibre ayudaría a expensas de lo que hicieran otras administraciones con acceso a otros fondos (Marco Financiero Plurianual para 2021-2027) y las empresas privadas a la luz de lo avanzado por lo público. Debemos decir que buena parte de estos fondos ya están incluidos en el nuevo programa 460 de los PGE por una cuantía superior a los 4.700 millones para 2021.

Sin embargo, dos son las principales acciones que **debe desarrollar más extensamente y con detalle** el Plan. Por un lado, sabemos muy bien, como se ha adelantado, que buena parte de las dificultades para ejecutar los fondos de investigación responde a la existencia de un limitado tejido productivo que haga uso de los créditos asignados. Que un elevado porcentaje de los fondos estatales no ejecutados correspondan a inversiones financieras podría estar mostrando que nuestras empresas (casi dos tercios de los créditos disponibles en el último año), ya sea por tamaño o porque los sectores no alcanzan una escala mínima, no encuentran rentabilidad en este tipo de instrumentos (Sánchez, 2017). Por ello, y no solo en el Plan sino en los siguientes presupuestos, el gobierno debería valorar la posibilidad de o bien utilizar instrumentos no

financieros, con mayor encaje o cubrir con mayor ambición, el riesgo que supone la I+D+i con instrumentos de garantía específicamente diseñados (como se recoge en C13.I2). Sin embargo, como se ha dicho, **los presupuestos de 2021 incorporan de nuevo amplias partidas en estos instrumentos a sabiendas del error que esto supone.** El Plan debería ser el punto de inflexión y explicar, con más detalle, qué instrumentos presupuestarios serán dedicados al desarrollo de medidas e inversiones, pues de esto parece depender su éxito. Además, para asegurar este éxito, debería aclararse cómo se van a potenciar las Agrupaciones Empresariales Innovadoras y las Digital Innovations Hubs (C13.I3), verdaderas líneas de avance en I+D+i en un tejido productivo atomizado por pymes. En particular, para que la gestión de estos fondos para el apoyo de los proyectos presentados por grupos de empresas sea eficiente y rentable hay que modificar la "cultura" administrativa de *café para todos,* favoreciendo el apoyo a agrupaciones o *hubs* donde la presencia de pequeñas y medianas empresas puedan participar y colaborar con otras de mayor tamaño, ya sea en la misma cadena de valor o en la salida como demandantes de la tecnología generada. Esto ayudaría a concentrar no solo los proyectos permitiendo mayor tracción sino minimizar el coste administrativo de las adjudicaciones.

Carrera investigadora

En segundo lugar, es de sobra conocido que tampoco existen los incentivos adecuados dentro de la carrera investigadora que permita aprovechar tales recursos. Para alcanzar los objetivos propuestos en el Plan es necesario mejorar tanto los incentivos que de una vez permitan consolidar la carrera del investigador en España, así como facilitar la gestión de estos recursos para que hagan realmente lo que deben hacer, crear un ecosistema sólido y con proyección de futuro.

Sin embargo, empezando por lo segundo, **resulta llamativa la ausencia explícita de la Agencia Estatal de Investigación en el Plan,** Agencia que resultaba sobre el papel de la Ley que la creó una muy buena idea para encauzar la investigación en España pero que en la realidad terminó quedando muy lejos de lo que se pensó por ella (Sánchez, 2018). Asumimos que la reforma de la Ley de Ciencia y de la de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación propuesta en el **Componente 17** pueda incluirse, como se indica para el conjunto del SECTI una modificación de su gobernanza. En este sentido, consideramos importante la completa despolitización de la Agencia creando un verdadero y potente organismo público que fomente la investigación tal y como se pensó originalmente. Una financiación de la investigación que, por cierto, **debe abandonar, de nuevo, proporcionalidades en el reparto en función de criterios que puedan ser objetivos desde el punto de vista de la métrica, pero pocos rentables desde el punto de vista de la creación de conocimiento, investigaciones novedosas o creación de patentes.**

En segundo lugar, toda la programación de recursos y la regulación de lo que se indica como "carrera de investigador" debe estar focalizado en la creación de un entorno atrayente para el talento. La reforma iniciada de la Ley de la Ciencia, la Tecnología y de la Innovación, donde se adoptaría el modelo de la contratación indefinida sometida a evaluación externa *(tenure track),* pretendería resolver estos problemas de incentivos. En esta cuestión, lo que se desprende de los borradores de la reforma de la Ley, nuestra opinión es positiva. Pero para lograr estos objetivos son importantes los recursos, con diseños de programas y financiación a largo plazo plurianual, así como un cauce para la permanencia y la vuelta del talento. Como se indica en el Plan, es absolutamente necesaria la colaboración con otras CCAA, ya que son algunas de estas como la catalana con su programa ICREA, o la andaluza con los Emergia o la vasca con Ikerbasque los que ya tienen experiencia. Aquí, los fondos europeos son fundamentales, pero, aunque resulte paradójico, debe asegurarse la continuidad de la financiación de programas más allá de los mismos. En caso contrario los incentivos soplarán en contra.

Para ello, y ya desde **EsadeEcPol** **se hacía una propuesta de dedicar unos mil millones de euros adicionales a los 3.800 presupuestados** **a programas de retención y atracción de talento (Programa RAR),** financiación que es solo una parte de toda aquella no ejecutada por instrumentos no financieros tal y como se ha explicado (Candela, Mas-Collel y Victoria, 2020). En este caso, la propuesta implicaría estabilidad contractual para un período de 4-5 años, sin exigencia de cofinanciación y orientados al nivel postdoctoral avanzado. La evaluación de los resultados debería ser competencia de la Agencia Estatal de Investigación. Como se ha adelantado, es necesario en este caso, seleccionar bien los campos de refuerzo, para permitir una mayor capacidad tractora, fortaleciendo, por ejemplo, estrategias como la Estrategia Nacional de Inteligencia Artificial (Componente 16), en los cuales nos falta suficiente fuerza.

En lo que respecta a la innovación, la inversión C17.I3 habla de lo que quizás es uno de los mayores déficits del sistema de innovación española, **la falta de transferencia, algo que reconoce el propio Ministerio de Ciencia e Innovación en su propuesta de reforma de la Ley de Ciencia.** No cabe duda de que a pesar de los esfuerzos en programas de inversión pasados y de los fondos recibidos de Europa no ha sido posible romper con la inercia que nuestro país muestra desde hace décadas. Es por ello que, a pesar de todo lo elevado que pueda ser el presupuesto dedicado a la I+D+i, no nos aseguraremos de una rentabilidad pública y privada del mismo si no hay una correcta transferencia. Deben agilizarse los procesos de colaboración público-privada y flexibilizarse la compra pública innovadora para que llegue en los tiempos que necesitan las empresas. También debe reorientarse la reforma universitaria para que su producción científica esté más conectada con las necesidades de innovación del tejido productivo. Sin esto, dará igual lo que se invierta, no habrá resultados. Y esto debe quedar clarísimo en el desarrollo de los diferentes componentes, en particular el comentado, del Plan. Sin embargo, el Plan peca de poca concreción fiando casi todo, y de nuevo, a la escala de las ayudas. Creemos que es el momento de **dotar a organismos como el CDTI de mayor fortaleza y autonomía** que la transformen en el eje de la innovación público-privada en España.

Salud

No cabe duda de que la salud se ha convertido, si cabe más aún, en una cuestión estratégica socialmente y geoestratégica globalmente desde la irrupción del virus hace un año. Los problemas de suministros y los evidentes problemas de coordinación y gestión en los primeros meses pusieron en evidencia que el sistema de salud nacional y los regionales necesitan de una inversión tanto para el suministro de servicios como para limar la dependencia internacional en cuestiones estratégicas. Por esta razón, y otras muchas, desde iniciada la crisis una buena parte de los fondos recibidos por España y buena parte también de los entregados a las CCAA en las aportaciones extraordinarias han tenido como objetivo suplir buena parte de estos déficit en momentos tan dramáticos como los vividos en los últimos meses.

Pasada esta fase, el Plan se hace eco de la necesidad de reforzar algunas de las debilidades, en particular sobre calidad y continuidad de los servicios prestados. Es por esto, que entre las cinco reformas propuestas y seis inversiones, buena parte de ellas se preocupan de dotar al sector sanitario de una mayor y mejor respuesta a las necesidades de salud de las personas, incluida una propuesta como es la de crear un centro sanitario de datos, cuya utilidad está fuera de duda. Destacamos, entre dichas reformas e inversiones aquellas que focalizan la inversión en la adquisición de material tecnológico avanzado.

Debemos decir, sin embargo, que aunque bien identificados los problemas, una vez más la poca concreción es la tónica general. Pero más allá de esto, y fijándonos en cuál puede ser el principal defecto, a nuestro entender es en la práctica el olvido del plan del sector biosanitario y farmacéutico, mencionándolos de forma muy tenue ("de la salud") en el C12.I2. En las siguientes versiones del Plan sería necesario que este apoyo se concretara del modo que merece.

Bloque IV:
Educación y Formación (Palanca VII)

Educación

En cuanto a esta Palanca, y que la constituyen los Componentes 19 a 21, consideramos que **es donde más debilidades parece mostrar el Plan.** En particular, respecto al sistema educativo, la inversión es escasa, poco ambiciosa en la respuesta a la COVID-19 y está centrada en medidas poco transformadoras. La inversión en educación asciende a 1.650 millones de euros, una cantidad a todas luces baja teniendo en cuenta el papel que la educación juega en el crecimiento económico y el bienestar social. Sin concretar la inversión directa, el plan plantea la **creación de 65.000 plazas de educación infantil en el periodo 0 a 3,** algo sin duda **positivo**. Pero lo más llamativo y preocupante son el resto de partidas, tanto en cuanto a la ambición de las mismas como a la inversión que implican. El programa de Orientación Avance y Enriquecimiento educativo (PROA+) va en la buena dirección en cuanto apoyo al alumnado más castigado por la COVID-19, pero tanto la concreción (no se mencionan la metodología, el tipo de intervenciones, ni la puesta en práctica) como la cuantía supuestamente atribuida (menor a 500 millones de euros) son lo suficientemente ambiciosas para responder a la pérdida de aprendizaje y el crecimiento de las brechas educativas tras la COVID-19. Finalmente, España arrastra desde hace décadas un déficit de inversión en infraestructuras, y esta partida ha quedado fuera. Todas estas medidas son en todo caso relevantes, pero fallan en cuanto a tamaño (otros países están dedicando muchos más recursos por alumno a la pérdida de aprendizaje) y a ambición (no hay menciones a los procesos, a la evaluación o la experimentación de cómo se van a realizar dichas inversiones, por lo que su eficacia puede verse limitada, o simplemente ignorada).

Formación Profesional

En lo que se refiere a la Formación Profesional, la **propuesta es adecuada y sólida, pero se queda corta en cuanto a la inversión dedicada,** teniendo en cuenta las necesidades del sistema. Reducir el abandono escolar temprano y mejorar las oportunidades formativas a lo largo de la vida debe ser una prioridad para un crecimiento sólido en base a la mejora del capital humano durante los próximos años. Por ello, dada la lenta ampliación de oferta durante las últimas décadas, España requiere de una fuerte inversión de plazas de Formación Profesional en los próximos años. En la propuesta de octubre de 2020, EsadeEcPol (Gortazar, 2020a) planteó la creación de plazas de FP por un valor de 4000 millones de euros. Sin embargo, la propuesta presentada por el gobierno apenas supera los 2.076 millones de euros. En todo caso, el plan promueve la generación de estructuras institucionales y reformas relevantes en el ámbito de la FP, como es la aprobación de una Ley de FP, la puesta en marcha de un sistema único de FP en el marco del Sistema Nacional de Cualificaciones, la creación de una conferencia sectorial y una mesa de diálogo de FP con los actores sociales desde el Ministerio de Educación y Formación Profesional. Dichas transformaciones pueden permitir un desarrollo de las titulaciones así como la acreditación de competencias de población adulta. La cantidad propuesta a invertir (2.076 millones euros) incluye, entre otros, 200.000 nuevas plazas de FP, formación de población adulta, formación docente, la digitalización de centros de FP, creación de aulas de emprendimiento y creación de una red de centros de excelencia.

Competencias Digitales

Finalmente, el Plan Nacional de Competencias Digitales (Componente 19) realiza una fuerte apuesta de inversión digital (3.600 millones de euros) pero que, en el caso de la educación, **resulta muy poco innovadora.** En el ámbito de la educación, se apuesta únicamente por dispositivos portátiles, e instalación y mantenimiento de sistemas digitales interactivos (aulas, pizarras) en centros educativos. Sin embargo, no existen menciones a iniciativas que otros países están desarrollando y que son **las que realmente pueden transformar los sistemas educativos** (y no son necesariamente las más costosas), como la digitalización de la gestión de los centros educativos, la renovación de la arquitectura de información y datos del sistema educativo (más interoperable y orientada al uso por parte de docentes, alumnos, padres e investigadores), el desarrollo de sistemas de gestión del aprendizaje (LMS), o el apoyo al desarrollo de un ecosistema de emprendimiento digital en torno a la educación y que, como hemos visto, son fundamentales para el éxito de propuestas como la digitalización del tejido productivo o de la ciudadanía.

Bloque V:
Políticas sociales y laborales (Palanca VIII)

Plan de choque para la economía de los cuidados y refuerzo de las políticas de inclusión

El apartado de **reformas de las políticas de cuidados y de inclusión** resulta expresivo de la acusación de **ausencia de sistemática** que ha centrado muchas de las críticas, también las fundadas, del Plan de Recuperación. En no pocos casos, como sucede en este apartado, se echa en falta una **correspondencia del conjunto de reformas planteadas con unos objetivos definidos que contribuyan a la transformación del modelo productivo español.** Esta carencia hace que las inversiones y reformas que se enumeran constituyan más un **mero compendio de propuestas,** en su mayoría ya formuladas en otras ocasiones, que **acciones articuladas dentro de un verdadero plan de acción** que persiga cambios concretos y medibles. Esto mismo sucede con las reformas del Plan en este apartado, que en su mayoría se presentan sin indicación ni detalle de su contenido o sus objetivos: propuestas en su mayoría ya planteadas con anterioridad por el Gobierno, que **implican un incremento de recursos y una ampliación de la cobertura de diferentes sistemas de protección social** pero que, sin perjuicio de su necesidad, deseabilidad o rentabilidad social, se despliegan **sin que se establezca una verdadera interrelación directa entre ellas**. Además, quizás lo más importante, lo hacen **sin que quede claro su objeto como palanca de transformación o incluso creación de nuevos sistemas susceptibles de desarrollo posterior por los agentes económicos y sociales.** Esto es importante por cuanto la presente crisis sanitaria ha puesto de manifiesto la necesidad de una revisión del actual modelo de cuidados sería deseable, promoviendo un desarrollo similar al proceso que se siguió tras la aprobación de la Ley de Dependencia en 2006 y que conllevó la creación de nuevos sectores de actividad y oportunidades de empleo.

En todo caso, como sucede en otros ámbitos, resulta difícil evaluar necesidades del sistema sin disponer de información sobre sus carencias. En ese sentido, sigue pendiente de desarrollo un **Sistema de Información de Servicios Sociales** que permita conocer la oferta disponible de recursos y servicios. Como también, pese a los anuncios realizados en los últimos años, sigue pendiente de desarrollo la propuesta de **Tarjeta Social Digital con la que se dispondría de información centralizada sobre las diferentes prestaciones que una misma persona recibe con cargo a todas las Administraciones Públicas.** Sin la disponibilidad de este tipo de herramientas como condición previa será **muy difícil consolidar y mejorar las actuales prestaciones y mucho más poder definir con claridad hacia dónde debe evolucionar el sistema** para garantizar una adecuada protección social para toda la ciudadanía.

Teniendo presente esta precaución, la reforma más destacada pasa por **reforzar la atención a la dependencia y promover el cambio de modelo de apoyos y cuidados de larga duración (C22.R1).** En concreto, el Plan propone mejorar el **Sistema para la Autonomía y la Atención a la Dependencia (SAAD)** mediante la simplificación de los procedimientos, la reducción de las listas de espera, el refuerzo de la calidad de los servicios profesionales y de las condiciones laborales y el aumento de la cobertura de las prestaciones. No obstante, el Plan no concreta cómo se llevará a cabo ninguno de estos extremos. También plantea cambios en el modelo de apoyos y cuidados de larga duración que se articularán en una **Estrategia Nacional de Desinstitucionalización,** con la que, cabe suponer, se buscará primar la atención de la persona dependiente en su propio entorno y ofrecer modelos alternativos al internamiento en residencias siempre que resulte posible y adecuado atendiendo a sus necesidades. Una apuesta, esta última, que pese a su falta de concreción en el Plan resulta interesante por cuanto en este caso sí que apunta a una transformación del actual modelo de cuidados para personas mayores.

El Plan también hace en este apartado una referencia a la **modernización de los servicios sociales públicos dotándolos de un nuevo marco normativo con la aprobación de una Ley Marco Estatal de Servicios Sociales (C22.R2).** Esta norma es una reivindicación tradicional hasta ahora postergada en buena medida por conflictos de índole competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, que son quienes poseen competencias exclusivas en esta materia.

Igualmente en el ámbito de los cuidados pero cambiando de destinatario, centrando ahora el foco en los menores de edad, entre las reformas del Plan se incluye la aprobación de una **nueva Ley de protección de las familias y de reconocimiento de su diversidad (C22.R3)** con la finalidad de *«proteger los diversos tipos de estructuras familiares existentes»* y que determine «todas aquellas prestaciones y servicios a las que las mismas tienen derecho según sus características y niveles de ingresos». Esta propuesta, adecuadamente implementada, podría sentar las bases para el desarrollo de una red de recursos de utilización pública integrada por centros y servicios, públicos y privados, relacionados con la atención y el cuidado de la infancia, análoga a la que se ha configurado con el tiempo para las personas en situación de dependencia. Sin embargo, resulta difícil atisbar su alcance por cuanto el Plan no ofrece mayores detalles al respecto.

En otro orden y, como se señalaba en un principio, sin una conexión material directa, se hace referencia a la r**eforma del sistema de acogida humanitaria y de solicitantes de protección internacional en España (C22.R4)** para *«ajustar la capacidad de acogida al tamaño actual de la demanda»,* así como *«reforzar la eficiencia del sistema adaptando las prestaciones e itinerarios de acompañamiento que se ofrecen a los diferentes perfiles de solicitantes».*

Por último, en el apartado de reformas se menciona la **mejora del sistema de prestaciones económicas no contributivas de la Administración General del Estado (C22.R5)** a través de una progresiva reorganización del conjunto de prestaciones para *«hacer el sistema más eficiente»* y que seguramente tome como referencia la experiencia que está suponiendo el nuevo ingreso mínimo vital y su potencial para la integración de otras prestaciones de naturaleza asistencial.

Las **inversiones** de este componente del Plan ascienden a **3.502,05 millones de euros.** Estos fondos se destinan, de manera destacada, a financiar un **Plan de apoyos y cuidados de larga duración (C22.**

I1) con el que financiar nuevos equipamientos públicos en los centros residenciales *«que reúnan características adecuadas para el cambio de modelo de cuidados de larga duración que se quiere impulsar»* como centros de día innovadores e integrados en la comunidad o equipamientos domiciliarios que favorezcan la promoción de la autonomía personal. También resulta reseñable el **Plan de Modernización de los Servicios Sociales (C22.I2)** a partir del cual se implementarán «programas integrales de introducción de nuevas tecnologías para la mejora de los sistemas de información y gestión de los servicios sociales» y la *«formación dirigida a al personal técnico del Sistema Público de Servicios Sociales».* Igualmente, se menciona un **Plan España País Accesible (C22.I3)** para *«mejorar la accesibilidad desde una perspectiva integral, a los diferentes servicios, edificios y equipamientos de las administraciones públicas»*. Con carácter más específico, se dispone un **Plan España te protege contra la violencia machista (C22.I5)** para ampliar el ámbito subjetivo de los actuales servicios a *«todas las formas de violencia contra las mujeres y a las mujeres víctimas de trata y explotación sexual»* y para incluir un servicio de orientación socio-laboral. Considerando a los solicitantes de protección internacional, se contempla el **incremento de la capacidad y eficiencia del sistema de acogida y de la participación directa del Estado en los recursos de la red de acogida (C22.I5).**

Nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo dinámico, resiliente e inclusión

Como en el apartado precedente, el relativo a las políticas de empleo muestra una cierta **falta de integración entre sus diferentes reformas e inversiones** y cómo éstas, tanto individual como conjuntamente, **contribuyen a la transformación del mercado de trabajo español.** Pero a diferencia del componente anterior, en éste los problemas estructurales del mercado de trabajo español sí se identifican con precisión. Así, el Plan reconoce que el buen funcionamiento del mercado de trabajo es *«clave»* para conseguir que el incremento de la productividad y el crecimiento a largo plazo se traduzcan en *«creación de empleo de calidad»* y señala expresamente las tres grandes disfunciones que hoy lastran este correcto funcionamiento: la alta temporalidad, el elevado desempleo estructural y el desmesurado desempleo juvenil.

Más interesante aún es que para corregir estos problemas el Plan considere necesario abordar la *«reducción de la dualidad»* para *«alinear el mercado laboral español con los con los más avanzados de nuestro entorno»,* así como para *«reforzar la inversión en capital humano y reducir la precariedad y las brechas sociales».* La referencia expresa en el Plan a la ***dualidad*** **del mercado de trabajo como fenómeno subyacente a las disfuncionalidades del mercado laboral español**. Una realidad señalada de manera recurrente desde EsadeEcPol y cuya mención supone una novedad sin duda positiva (Hidalgo, Martínez y Victoria, 2021). Sobre todo ante las reticencias que desde ciertos sectores tradicionalmente se ha mostrado a la hora de enfatizar la estructura dual del mercado de trabajo en España y sus consecuencias en las relaciones laborales.

No obstante la concreción de las medidas que serían necesarias para abordar esta dualidad se limita a una **simplificación de las modalidades de contrato de trabajo (C23.R4)**. En concreto,

a tres: un contrato estable, de duración indefinida y previsto como modalidad *por defecto;* uno *temporal,* para actividades de esta naturaleza; y uno de *formación,* con el que vehicular fórmulas de inserción laboral. Una propuesta ya habitual, pero cuyos efectos reales sobre el empleo siempre resultan difíciles de calibrar a falta de más detalle sobre su contenido. Así, la reducción numérica de fórmulas contractuales, si bien puede introducir una mayor certidumbre y seguridad dado el extenso 'menú laboral' español, por sí misma **no modificará los incentivos de empresas y trabajadores si no se acompaña de una redefinición de la 'causalidad'** de cada tipo de contrato, esto es, los supuestos en los que puede recurrirse a cada modalidad contractual.

También el Plan recoge otros extremos que desde el Gobierno se suelen englobar dentro del objetivo de **revisar la reforma laboral del año 2012.** Es el caso de la ***«modernización»* de la negociación colectiva (C23.R8)** y la **subcontratación (C23.R9).** Un objetivo que el Plan no desarrolla, pero bajo el que, atendiendo a las declaraciones de la Ministra de Trabajo y Economía Social, cabe entrever la intención de recuperar la prioridad aplicativa del convenio sectorial y de sujetar a los trabajadores de la subcontrata a las condiciones de trabajo de la empresa principal, respectivamente.

Ambas cuestiones han estado presentes de manera habitual entre las críticas de los partidos que sostienen al Gobierno y en particular del que ostenta el Ministerio de Trabajo, pero la evidencia **no termina de avalar la relevancia que conceden a ambas.** Para empezar, las **empresas que han hecho uso del convenio individual** suponen una fracción reducida del total, por lo que difícilmente puede achacarse a su prevalencia los problemas estructurales del mercado laboral. Además, si bien la reforma laboral también **limitó la ultraactividad de los convenios,** poco después la jurisprudencia del Tribunal Supremo asentó que las condiciones del convenio que no se extinguía por falta de prórroga debían considerarse como parte de las condiciones laborales propias de los trabajadores que habían estado sujetos al mismo, lo que **anulaba en buena medida el sentido original de la reforma.** Otros aspectos de la reforma laboral, como la mayor flexibilidad para los descuelgues del convenio de aplicación por causas económicas o la supresión de la autorización administrativa previa para la materialización de determinados procedimientos como los ERTEs, han demostrado ser más bien **positivas a la hora de otorgar una mayor flexibilidad a las empresas para reaccionar y adaptarse ante eventualidades adversas,** como se ha visto en esta crisis.

Eso no quiere decir que no hayan existido abusos en casos puntuales. Por ejemplo, los casos protagonizados por empresas 'multiservicios' que, aprovechando la prevalencia del convenio de empresa combinada con la flexibilidad de las reglas sobre subcontratación, han acordado sus propios convenios **sin respetar una representatividad real para ganar competitividad a costa de imponer bajos salarios y condiciones precarias a sus trabajadores** y conseguir con ello contratos con empresas que han externalizado servicios que antes formaban parte de su propia actividad, como en el caso de la limpieza y el menaje en establecimientos hoteleros.

Estas circunstancias, sobre las que se han pronunciado varias sentencias judiciales, **deberían ser en efecto objeto de una revisión.** Pero igual que el fraude no se resuelve prohibiendo el dinero, **no parece que estos abusos se vayan a resolver ni eliminando la prevalencia del convenio de empresa ni tampoco restringiendo sin más las posibilidades de subcontratación.** Sobre la reforma laboral, los

problemas derivados de su abuso y las posibles reformas para solucionarlos se han pronunciado Jesús Lahera y José Ignacio Conde-Ruiz en un reciente artículo en EsadeEcPol (Lahera y Conde-Ruiz, 2021).

Otra de las reformas destacadas en el Plan se refiere a la creación de nuevos **instrumentos de flexibilidad interna en las empresas *«alternativos al despido y la alta temporalidad»* (C23.R6).** Esta propuesta reflejaría la intención, anunciada por el Gobierno, de conferir carácter estructural a la política de protección del empleo desplegada durante esta crisis a través de los Expedientes de Regulación Temporal de Empleo (ERTE), una propuesta que ya al inicio del primer estado de alarma planteamos dentro de una batería más amplias de medidas en el ámbito laboral y social desde EsadeEcPol (Lahera y Mateo, 2020). Esta flexibilidad operaría con dos fines: permitir **ajustes transitorios del tiempo de trabajo ante caídas de la demanda,** cíclicas o extraordinarias; y **amortiguar los efectos de procesos de amortización de puestos de trabajo en sectores en reconversión,** para facilitar un sostén para los trabajadores afectados en su reciclaje profesional y tránsito hacia otras ocupaciones. En ambos casos, aunque el Plan no ofrece detalles sobre la reforma, cabe pensar que el esquema que el Gobierno tiene en mente combinará la puesta en marcha de ERTE por las empresas que estén en tales situaciones junto con el reconocimiento de prestaciones por desempleo y exoneraciones en las cotizaciones empresariales a la Seguridad Social de los trabajadores afectados, así como programas específicos de formación profesional ajustados a las características de cada sector de actividad. Este planteamiento, a la luz del impacto demostrado durante esta crisis sanitaria, supone uno de los **aspectos más interesantes del Plan y con más capacidad de promover transformaciones reales en la gestión del empleo** que caracteriza nuestro modelo laboral.

Menos precisa es la apuesta del Gobierno para **reformar las políticas activas de empleo.** El Plan señala la necesaria **modernización y digitalización de la gobernanza e instrumentos de información y gestión del Servicio Público de Empleo Estatal (SEPE) (C23.R11),** entre otros objetivos, para permitir el desarrollo de **sistemas de casación de oferta y demanda *(matching)*** y de **itinerarios personalizados** de formación, reciclaje y empleabilidad para los trabajadores **(C23.R5).** A falta de detalles sobre su implementación, la apuesta por este tipo de sistemas supone una **señal en la buena dirección en la que se deberían revisar las políticas activas de empleo en España,** con el objetivo de potenciar la orientación y la atención individualizada. Sobre todo, teniendo en cuenta que una parte importante de las acciones previas del Gobierno y de los partidos que lo sostienen **se han movido en dirección contraria:** desde la **paralización del proyecto de desarrollo de una herramienta de perfilado estadístico de demandantes de empleo** para ponerla a disposición de los servicios públicos de empleo autonómicos, como la **eliminación del condicionamiento de parte de los fondos para políticas activas en función de indicadores de desempeño,** pasando por la **retirada del apoyo a los programas de colaboración público-privada de colocación** de trabajadores desempleados a través de agencias de colocación.

También se menciona la ***«racionalización»* de los incentivos a la contratación,** aunque aquí sí con referencia a las recomendaciones contempladas en el análisis sobre esta cuestión realizado por la AIReF (AIREF, 2020c). La falta de precisión, sin embargo, vuelve a ser la nota característica de la reforma relativa a la **simplificación y mejora del nivel asistencial de protección por desempleo (C23.R5),** medida que ha sido planteada en diversas ocasiones por el Ministerio de Trabajo y Economía Social pero sin que hasta el momento se hayan llegado a conocer sus detalles.

Como último aspecto destacable, este apartado también hace referencia a reformas que ya han sido abordadas o que se encuentran en tramitación. Es el caso de la **regulación del trabajo a distancia (C23.R1)**, aprobada por el Real Decreto-ley 28/2020, de 22 de septiembre, en trámite como proyecto de ley en el Congreso de los Diputados. Una norma largo tiempo demandada como vía para impulsar una modalidad de trabajo que en España presenta **tasas inferiores a la media de la Unión Europea: 14,5% frente al 21,5%.** Estos valores, que son inferiores todavía en plena pandemia, ya lo eran antes de la crisis, debido entre otros factores a la **mayor dificultad de adaptación de la estructura económica española a esta modalidad de trabajo** dada la mayor prevalencia de actividades que no se pueden prestar a distancia, como las vinculadas a la hostelería o al turismo. En todo caso, la Ley del Gobierno muestra todavía **importantes márgenes de mejora,** sobre todo a la hora de generar incentivos eficaces para **promover la conciliación de la vida familiar y laboral,** como como apuntaba Raquel Sebastián en un artículo de EsadeEcPol (Sebastián, 2020).

Del mismo modo, las **medidas para eliminar la brecha de género (C23.R2)** no se especifican con claridad en el Plan. Cabría considerar que el Gobierno tiene en mente algunas de las aprobadas de forma más reciente, como la obligación de realizar auditorías salariales por parte de las empresas que deban aplicar un plan de igualdad o de mantener actualizado un registro de salarios con estadísticas desglosadas por sexos. En todo caso, en materia de **igualdad de mujeres y hombres en el ámbito del empleo, conciliación y corresponsabilidad queda todavía un importante camino por recorrer,** como señalaron Claudia Hupaku y Jenifer Ruiz-Valenzuela en un artículo de EsadeEcPol (Hupkau y Ruiz-Valenzuela, 2021).

Por último, cabe señalar la **regulación del trabajo de los repartidores a domicilio por parte de las plataformas digitales (C23.R3)** que, según el Gobierno, será aprobada en las próximas semanas. Una regulación novedosa y que se enmarca dentro de un debate que todavía se encuentra lejos de alcanzar un consenso sobre la forma más adecuada de regular la prestación de servicios bajo demanda que se produce en el marco de los modelos de negocio que imponen las nuevas plataformas digitales.

Las inversiones relacionadas con este componente de políticas para el mercado de trabajo no están definidas con mayor precisión. Resulta difícil discernir en qué casos las referencias constituyen nuevos proyectos o bien reflejan programas ya en vigor que serán destinatarios de los **2.363 millones** que, según el Plan, se dedican a este apartado. Entre estos, cabe destacar el **Plan de Choque contra el Desempleo Juvenil (C23.I1)** para *«impulsar las capacidades digitales, promueva un sistema de micro-certificaciones para facilitar la empleabilidad y despliegue importantes bonificaciones y ayudas para los contratos de formación»*, el **Plan de Empleo Mujer (C23.I2)** para *«mejorar la capacitación de las mujeres de las áreas rurales y urbanas»* o la **vinculación de las políticas de inclusión social al Ingreso Mínimo Vital (C23.I7)**, cabe suponer que a través del incentivo al empleo previsto en esta prestación y del desarrollo de itinerarios personalizados de inclusión. Todas ellas referencias, no obstante, que más parecen ser indicativas de **programas de gasto para el fomento de la empleabilidad que a 'inversiones' propiamente dichas,** por lo que, sin perjuicio de su necesidad o deseabilidad social, en ningún momento se explica cómo pueden actuar como palanca para la transformación del modelo productivo ni el papel que los fondos *NextGenerationEU* tienen en su ejecución.

Bloque VI: Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible (Palanca X)

Esta palanca incluye cuatro componentes: "Medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal", "adaptación del sistema impositivo a la realidad del siglo XXI", "mejora de la eficacia del gasto público" y "sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo".

Quizá sea en esta política palanca, que juega el doble papel de servir de paraguas para las reformas situadas en el lado de los ingresos públicos, así como de incluir aquellas componentes de encaje más difícil, donde mejor se ven las disyuntivas a las que se enfrenta el Gobierno a corto y a largo plazo en materia de política económica. Por otro lado, este grupo de actuaciones solo prevé reformas, sin señalar inversiones, lo que, al menos en lo que respecta a la componente de "mejora de la eficiencia del gasto público", puede parecer insuficiente, al margen de que para su implementación se destinen fondos procedentes de otras fuentes de financiación.

El ejemplo más claro se encuentra en el ámbito de la reforma fiscal: si bien la modernización del sistema fiscal se presenta como una de sus componentes, este proceso se mueve entre lo que ya se ha hecho (el proyecto de revisión de gasto público llevado a cabo por la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, especialmente en materia de beneficios fiscales), lo que se planea hacer a corto plazo (el grueso de las reformas enumeradas en el Plan) y lo que se difiere al largo plazo (fundamentalmente, la reforma integral del sistema fiscal) (AIREF, 2020b).

Además, en este último caso, esta dualidad de tiempos se ha hecho explícita: en el marco de la reciente creación del nuevo comité de personas expertas para la reforma del sistema tributario, que tendrá de plazo hasta el 28 de febrero de 2022 para presentar el Libro Blanco de la Reforma Tributaria al Ministerio de Hacienda, el Gobierno ha señalado expresamente que no renuncia a "realizar ajustes fiscales puntuales si así lo considera oportuno".[1]

En cualquier caso, las carencias de nuestro sistema fiscal son conocidas y han sido puestas de relieve por numerosos organismos nacionales (AIReF o Banco de España) e internacionales (Comisión Europea, FMI, OCDE…), por lo que **diferir una reforma fiscal integral a, como poco, 2022, parece innecesario, más allá de consideraciones de tipo coyuntural o político.** Así, el propio documento

1 https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/hacienda/Paginas/2021/120421-reforma-laboral.aspx (sic)

destaca la ratio ingresos/PIB inferior a la media europea, el elevado peso de la imposición sobre el trabajo, el insuficiente desarrollo de la imposición medioambiental, la baja recaudación por IVA o el amplio universo de bonificaciones y deducciones en el impuesto de sociedades.

Por otro lado, hace tan solo siete años, en 2014, se presentó otro informe para la reforma del sistema tributario español, presidida en este caso por el profesor Manuel Lagares, del cual se pueden extraer algunas propuestas, que en todo caso son conocidas y han sido reiteradas por los organismos nacionales e internacionales ya citados.[2] Así, por ejemplo, en materia de IVA, se proponía la tributación al tipo reducido de IVA solamente de determinadas operaciones, y se comentaba (aunque no en forma de propuesta) como deseable la tendencia a que los bienes y servicios sujetos al tipo superreducido estén sujetos al tipo general, aunque solo si se establecieran, al mismo tiempo, mecanismos compensatorios para las rentas más bajas. En relación con los impuestos especiales, se proponía "incrementar progresivamente la imposición sobre el alcohol hasta alcanzar la media de la Unión Europea" (aunque se consideraba la posibilidad de establecer un impuesto a tipo muy reducido sobre el vino). Finalmente, en relación con los impuestos medioambientales, se proponía "equiparar el tipo del gasóleo al tipo de la gasolina en el período que se estime adecuado por el Gobierno", así como considerar "el establecimiento de tasas por el uso de las infraestructuras de transporte" o "la posibilidad de exigir 'tasas de congestión' por la entrada de vehículos de tracción mecánica al centro de la ciudad".

Por tanto, se observa cómo, una vez más, el diagnóstico es conocido, y las reformas se orientan a corregir algunas de estas problemáticas y, sin embargo, el grado de concreción es mínimo. De hecho, las seis primeras reformas incluidas en esta componente están ya en marcha o se han sustanciado ya (el análisis de los beneficios fiscales, la reforma de medidas fiscales que contribuyen a la transición ecológica, la aprobación de los impuestos sobre determinados servicios digitales o sobre las transacciones financieras y la creación del Comité de personas expertas para la reforma fiscal), mientras que las tres últimas (denominadas de manera genérica "medidas tributarias de adopción a corto plazo" en determinadas figuras impositivas) **constituyen una suerte de reserva discrecional por parte del Gobierno para llevar a cabo modificaciones en el sistema fiscal a corto plazo,** al margen de las conclusiones del Comité.

Sucede de manera similar en la componente "sostenibilidad a largo plazo del sistema público de pensiones en el marco del Pacto de Toledo", que bebe directamente del consenso parlamentario sustanciado en la aprobación de las recomendaciones del marco del Pacto de Toledo el pasado año, y que tiene como objetivos mantener su poder adquisitivo y preservar la sostenibilidad. Dentro del paquete de reformas, enunciadas de manera genérica, se intenta mantener el equilibrio entre ambos objetivos; sin embargo, **se antoja improbable que se alcance el segundo objetivo,** al estar las propuestas concretas fundamentalmente centradas en el lado del gasto y dejando aquellas relacionadas con la sostenibilidad del sistema en un grado más preliminar.

2 https://www.hacienda.gob.es/es-ES/Prensa/En%20Portada/2014/Documents/Informe%20expertos.pdf

Finalmente, las componentes de "mejora de la eficiencia del gasto público" y de "medidas y actuaciones de prevención y lucha contra el fraude fiscal", de carácter más transversal, se encuentran parcialmente en marcha, a través del proceso de Spending Review por parte de la AIReF (que se prevé consolidar e institucionalizar mediante la creación de una división permanente de evaluación) y del Proyecto de Ley de Medidas de Prevención y Lucha contra el Fraude Fiscal, ya en tramitación.

En todo caso, destacan positivamente la voluntad de "incorporar al proceso de toma de decisiones las recomendaciones de los Spending Review mediante la creación de una Unidad de Seguimiento en el Ministerio de Hacienda", dado que, en última instancia, la decisión su implementación corresponde al Ejecutivo, o la potenciación de la asistencia al contribuyente. Respecto a la modernización de la Agencia Tributaria, reiterar lo ya comentado en la política palanca sobre la reforma de la administración: la modernización informática debe ir acompañada de mejoras en la gestión y en los procesos, así como en la mejora del capital humano, y no centrarse solamente en aspectos tecnológicos.

Referencias

AIREF (2019). Speding Review. Proyecto 3 (PAE). Estudio Programa políticas activas de empleo.

AIREF (2020a). Spending Review Fase II. Estudio de infraestructuras de transporte.

AIREF (2020b). Speding Review Fase II. Estudio de beneficios fiscales.

AIREF (2020c). Spending Review Fase II. Estudios e incentivos a la contratación y trabajo autónomo.

Almunia, M., Rey, P. (2020). Por un cambio de cultura en la gestión de los datos en España: Una propuesta de reforma. EsadeEcPol Insight #17 Octubre 2020.

Bernardo, V., Fageda X., Flores-Fillol, R. (2021). Políticas para reducir contaminación y congestión en áreas urbanas: ¿peajes urbanos o zonas de bajas emisiones? EsadeEcPol Brief #8 Abril 2021.

Cabrales, A., Roldán, T. (2020). Dos acuerdos educativos para la legislatura: una propuesta transversal. EsadeEcPol Brief #1 Marzo 2020.

Candela, M., Mas-Collel, A. y Victoria, C. (2020). 1.000 millones para retener, atraer y recuperar talento investigador con fondos europeos: una propuesta concreta. Agenda Global, Innovación y Energía, EsadeEcPol | Policy Brief. 26 de noviembre de 2020.

Economics for Energy (2021). Estrategias para la descarbonización del transporte terrestre en España. Un análisis de escenarios.

European Comission, (2019). European Social Policy Network. Thematic Report on In-work poverty.

Fondo Monetario Internacional, FMI (2020). Efectiveness and equity in social spending: The case of Spain.

Gago, A., Labandeira, X., Labeaga, J.M., López-Otero, X., 2020a. Fiscalidad energético-ambiental, en EAPN España, Estudio sobre Fiscalidad Justa como Herramienta de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social. Madrid: European Anti-Poverty Network.

Gortazar, L. (2020a). 10.000 millones para rescatar y transformar el sistema educativo con fondos europeos tras la covid-19. EsadeEcPol, Policy Insight. 23 de octubre 2021.

Gortazar, L. (2020b). Lo bueno, lo ausente y lo malo de la nueva ley de educación. ESADE EcPol. 19 de noviembre de 2020. https://dobetter.esade.edu/es/ley-educacion-lomloe

Hidalgo, M.A. (2020). Cinco propuestas para una mejor absorción de los fondos europeos. ESADE EcPol. 1 de octubre de 2020.

Hidalgo, M.A., Jorge, A. y Victoria, C. (2021). Las claves del mercado laboral español en pandemia, según la Encuesta de Población Activa. EsadeEcPol. 28 de enero de 2021.

Hupkau C., Ruiz-Valenzuela, J. (2021). Trabajo e hijos en España: Retos y oportunidades para la igualdad entre hombres y mujeres. EsadeEcPol Brief #6 Marzo 2021.

Jiménez, J L., Perdiguero, J., García, C. (2016): Evaluation of subsidies programs to sell green cars. Impact on prices, quantities and efficiency. Transport Policy 47 (Supplement C): 105–118.

Joint Research Center, JRC (2019). Accelerating energy renovation investments in buildings. Financial and fiscal instruments across the EU. Ispra, Italy.

Labandera, X. y Linares, P. (2021). Un paso adelante imprescindible. El País. 8 de abril de 2021.

Referencias

Lahera, J. y Mateo, R. (2020). Políticas para mitigar el impacto laboral y social del covid-19 en el período de transición. EsadeEcPol, InDepth #1 Abril 2020.

Lahera, J. y Conde-Ruiz, J.I. (2021). Mejorar la reforma laboral: una propuesta viable. Futuro del Trabajo en EsadeEcPol. 12 de marzo de 2021.

Linares, P. y Suárez-Valera, M. (2021). Cómo usar los fondos europeos para acelerar la transición ecológica. EsadeEcPol, Brief #5 Enero 2021.

Longo, F., Manfredir, J.L. y Lapuente, V. (2020). Por un sector público capaz de liderar la recuperación. Agenda Pública. 2 de junio de 2020.

OECD (2020), Supporting Better Decision-Making in Transport Infrastructure in Spain: Infrastructure Governance Review, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/310e365e-en.

Pisani-Ferry, J. (2020). La peligrosa apuesta de Europa para la recuperación. Project Syndicate. 25 de septiembre de 2020.

Sebastián, R. (2020). Teletrabajo en España: de dónde venimos y a dónde vamos. EsadeEcPol | Policy Insight. 21 de diciembre de 2020.

Sánchez, A. (2017). El misterioso caso de la financiación de la ciencia desaparecida. Nada es Gratis. 30 de octubre de 2017.

Sánchez, A. (2018). Carta abierta al nuevo Ministro de Ciencia, Innovación y Universidades. Nada es Gratis. 11 de junio de 2018.

Roldán, A. (2020). Poisonous politics lurk behind the EU recovery fund. Financial Times. 20 de diciembre de 2020.

Transport & Environment (2018). How to decarbonize European transport by 2050. Brussels, Belgium.