

## La revolución de las pequeñas cosas:

Un experimento para la activación  
de palancas que puedan provocar  
cambios útiles en España





	Pág.
<b>Introducción.</b>	3
<b>La revolución de las pequeñas cosas: pequeñas palancas o el intento de provocar cambios útiles</b>	
<b>Palancas:</b>	
1. Consolidación legislativa	7
2. Inteligencia Institucional: creación de bases de datos para la implementación y evaluación de políticas públicas	9
3. Agencia Metropolitana contra la Soledad	11
4. Instrumentos para impulsar la rehabilitación energética de los edificios	13
5. Abrir la cámara acorazada de los presupuestos	17
6. El beneficio no es solo dinero	19
7. Incorporación de la “huella legislativa” de las iniciativas y de las “memorias de datos” a los proyectos de políticas públicas	22
8. Bosques urbanos	27
9. Creación de una oficina de coherencia parlamentaria	27
10. Lenguaje Claro para una transparencia efectiva	29
11. Misma responsabilidad, mismo sueldo	32
12. Europa también somos nosotros	34
13. Ley aprobada, ley retirada	35
14. Carreteras: usar mejor, pagar mejor	38
15. Aprovechamiento y valorización energética de biogás de vertederos, estaciones depuradoras de aguas residuales y estaciones de tratamiento de aguas	41
16. Creación de la figura del directivo público: despolitización de la administración, desburocratización de la política	46
17. Reforzar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia	48
18. Banco de solidaridad	51
19. <i>Controllers</i> en los ayuntamientos	52
20. Cuantas más lenguas, mejor	54
21. Limitar la desproporción salarial	56
22. Aunque estés en la nube, también pagas.	59
23. Creación de un Comité Español de Cambio Climático y Transición Energética	62
24. Oficina de ensayo y error en cada gran ayuntamiento	66
25. Lo internacional es local	68



26. Stop plástico.	70
27. Sin I+D no hay futuro	72
28. Una acción, un voto	74
29. Creación de una agencia independiente de evaluación de políticas	76
30. Aumentar la transparencia fiscal y financiera de las empresas	77
31. Creación de un programa de <i>secondments</i> –comisiones de servicio– de profesionales del sector privado en el sector público	80
32. No pedir lo que ya tienes	81
33. Séneca renovado	82
34. Unidad administrativa de vanguardia	83
35. El PIB no lo es todo	85
36. Coherencia económica de los programas electorales	87
37. No es sano anteponer los beneficios económicos a la salud	89
<b>Anexo 1. 40 años de democracia: un balance complejo</b>	<b>93</b>
<b>Anexo 2. Un balance de la economía española mirando al futuro</b>	<b>107</b>
<b>Participantes</b>	<b>119</b>
<b>La Fundación Felipe González</b>	<b>135</b>



## Introducción

### La revolución de las pequeñas cosas: pequeñas palancas o el intento de provocar cambios útiles

Si van a leer este documento, no se esperen un programa de reformas para España. No lo es. Tampoco se esperen las propuestas de un grupo de gente que se ha puesto de acuerdo. Ni existe tal grupo ni existe tal acuerdo. Creo no equivocarme mucho si les aseguro que las distintas personas que han ayudado a hacer este documento posible tienen tanta afinidad o tantas discrepancias como tenían al inicio de este proyecto.

Tanto es así, que el mismo número de palancas que presentamos hoy, 37, es desaconsejable desde todos los criterios de comunicación y difusión conocidos. Como también son desaconsejables, desde el mismo punto de vista, la cantidad de temas que no se cubren: ni se habla de educación, ni de pensiones, ni de reformas constitucionales, ni de ninguno de los temas que están en la actualidad de nuestro país y que, efectivamente, son muy importantes para definir nuestro futuro colectivo. Si esperan algo de esto, lo mejor es no seguir leyendo.

Lo que hoy presentamos es un experimento. Que no pretende ser el fin de nada sino el inicio de alguna cosa. Hemos promovido este experimento intentando agrupar talento generacional con el objetivo de dedicarnos a pensar pequeñas reformas (lo que llamamos palancas) de las que se habla poco o nada pero que pueden ser útiles para mejorar alguna cosa. Reformas que son sencillas, factibles y que pueden suscitar los acuerdos necesarios para aprobarlas o implementarlas. Reformas que no acaparan titulares, ni horas de atril, ni ruedas de prensa. Reformas por las que raramente se movilizará nadie, pero no por ello innecesarias ni inocuas.

Vivimos en momentos donde imperan las pulsiones emocionales y se articula la visión de nuestro espacio público compartido a través de la identidad frente al otro. Buenos y malos. Blanco y Negro. Paradójicamente, si eliminamos los grises y los conflictos legítimos, lo que acabamos haciendo es evitar el deber de proponer y juzgar políticamente.

Alejarnos de esta inercia fue lo que nos motivó para proponer este experimento a una serie de personas. Para tratar de crear un debate en positivo, que ayude a que algo avance dejando de lado los paraísos e infiernos y centrándonos en un verbo: mejorar. También para intentar agrupar talento generacional bajo un único requisito: el



compromiso con pensar propuestas que puedan ser útiles. No pretendemos saber al lado de quién nos agrupan, sino trabajar para ver si es posible empezar a movernos hacia adelante.

Para ello hemos intentado, con este experimento, cambiar el enfoque: pasar de la grandilocuencia al detalle, de la ideología declarativa a la propuesta útil. Trabajar con la épica gris de lo transitable que, paradójicamente, ha escrito las mejores páginas de nuestra historia y lo puede volver a hacer. Esta épica en gris es poco apta para 140 caracteres, suscita pocos aplausos, pero puede ser la única que sirva para reformar, sumar y redescubrir el concepto de virtud política ¿Hay algo que nos pueda hacer sentir mejor a los que sentimos un compromiso colectivo?

El experimento, que hemos llamado “La revolución de las pequeñas cosas: pequeñas palancas o el intento de provocar cambios útiles” ha consistido en agrupar a un centenar de personas comprometidas en trabajar para proponer cambios simples, factibles y necesarios, a los que nadie presta atención en el fervor de la batalla, pero que pueden suponer avances tangibles para los ciudadanos. Un experimento para ver qué pasa si apartamos la holística programática y nos centramos en “la revolución de las pequeñas cosas”. Hoy presentamos las primeras 37 propuestas. A todos los que hemos participado en este experimento nos ha servido para comprobar la dificultad de aterrizar ideas, para constatar contradicciones y para aprender a trabajar con gente de procedencias ideológicas y profesionales no sólo distintas, sino opuestas en muchos de los casos.

El método de trabajo ha sido auto organizado y no intervencionista por parte de la Fundación. Desde principios de este año 2018, las distintas personas se han apuntado a 11 grupos de trabajo, con un coordinador por grupo, y han propuesto lo que les ha parecido. Nadie está de acuerdo con el total de medidas propuestas. Pero todos estamos dispuestos a discutir las todas. No se asombren pues si hay propuestas contradictorias o dispares en temática e intensidad. No había ni hay ninguna pretensión de coherencia pues, como les venimos insistiendo, esto es un mero experimento.

Asimismo, hemos encargado dos anexos, uno electoral y otro económico, porque nos parecían convenientes para tratar de poner un mínimo marco a nuestro contexto.

Si siguen leyendo, ustedes mismos juzgarán si las palancas que presentamos hoy pueden ser útiles. Nosotros intentaremos seguir agrandando el banco de propuestas y de personas implicadas para tratar de ayudar a dibujar el programa en gris que España



necesita para avanzar en algunas cosas. Somos conscientes de que no estamos proponiendo nada que lo cambie todo, nada que nos permita tener discusiones sobre temas ideológicos claves que son, efectivamente, importantes y necesarios. No lo hemos pretendido en ningún momento.

Esperamos que les interese este experimento. Y que se decidan a acompañarnos para hacerlo más extenso, más sólido y más relevante.

Gracias por su atención y gracias infinitas a los que sin preguntar mucho dijeron sí a trabajar voluntariamente en este experimento que hoy empieza.

Junio de 2018

**Rocío Martínez-Sampere**

**Directora de la Fundación Felipe González**







## 1. Consolidación legislativa

Es importante para la calidad democrática de un país que los ciudadanos sean conscientes de sus derechos y obligaciones. Son los actores políticos los que deben decidir y acordar la definición y el alcance de los mismos, pero independientemente de cuales sean, es también importante que los derechos y obligaciones especificados en nuestra legislación sean comprensibles y accesibles para el ciudadano sin que éste tenga en todos los casos la necesidad de acudir a un intermediario para su interpretación.

La claridad en el lenguaje y la austeridad legislativa pueden ayudar a este objetivo. Pero también la obligación de consolidar legislación, como pasa en algunos países de nuestro entorno. El objetivo de la consolidación legislativa es simplificar el ordenamiento jurídico, mejorar su calidad y contribuir a garantizar la seguridad jurídica con una mejor comprensión de la legislación vigente.

La idea básica sería la obligación de refundir legislación en un nuevo texto jurídico que incluya la legislación actual sobre un tema o un determinado sector cuando se hayan producido modificaciones legales parciales, por su frecuencia, diversidad o complejidad, que aconsejen consolidar en un solo texto la legislación. Obviamente, los textos consolidados no pueden modificar la regulación sustantiva de la materia afectada.

¿Cómo se podría hacer? La iniciativa del procedimiento de consolidación correspondería únicamente al gobierno y a los grupos parlamentarios que la elevarían a la mesa del Parlamento para su tramitación en pleno. Los proyectos y proposiciones de los textos consolidados deben ser tratados por una Comisión específica que haya sido creada al principio de la legislatura para tal fin. La creación de esta Comisión sería preceptiva. Esta Comisión estaría compuesta por un representante de cada grupo parlamentario y por el personal del Parlamento, que, bajo la coordinación de un abogado y con la colaboración de asesores lingüísticos, tiene que cumplir las tareas de asistencia y asesoramiento técnicos de consolidación.

Los proyectos y proposiciones de los textos consolidados no podrán ser objeto de enmiendas al conjunto ni a modificaciones de los artículos puesto que las recomendaciones del informe sólo pueden tener como objeto: a) eliminar las inconformidades b) clarificar los textos c) eliminar las antinomias d) eliminar las redundancias e) armonizar el idioma, los nombres y la estructura de los títulos y capítulos f) revisar cualquier error gramatical y mejorar la sintaxis. La aprobación del texto consolidado corresponde a la Comisión específica creada, que actúa con plena



competencia legislativa. El proyecto o la proposición de consolidación se tramitaría por lectura única.

El Comité específico de Consolidación que se crearía al inicio de cada legislatura tendría la obligación de presentar un plan de trabajo que jerarquice las consolidaciones legislativas a efectuar. Para ello, sería necesario cambiar el reglamento del Parlamento. Esta medida afectaría tanto a las Cortes Generales como a los Parlamentos autonómicos.



## 2. Inteligencia Institucional: creación de bases de datos para la implementación y evaluación de políticas públicas

Con el objetivo de mejorar el diseño, la implementación y la evaluación de políticas públicas; diseñar políticas públicas basadas en la evidencia empírica y científica disponible y evaluar empíricamente y científicamente esas políticas una vez implementadas, se propone la creación de un *hub* de datos.

Cada propuesta de política pública implementada debe adjuntar, además de una memoria económica (que ya es obligatorio, y cuya mejora daría para otra propuesta de reforma también muy necesaria), una “memoria de datos” (o de “inteligencia institucional”). Es decir, debe especificar el modo en el cual se van a recoger datos que permitan realizar un análisis *ex ante* de la pertinencia de la implementación de la política pública y, sobre todo, una evaluación *ex post* de sus efectos (para lo que es necesario recoger datos *ex ante*). Esa memoria de datos debe venir informada por un organismo experto en recogida de datos para el diseño y evaluación de políticas públicas.

El órgano encargado de llevar a cabo la propuesta sería creado *ex novo* y se trataría de crear un organismo que centralice el diseño de la recogida de datos y del mantenimiento posterior de las bases de datos creadas (garantizando obviamente que los datos sean anónimos). Se trataría de una especie de “INE” de las políticas públicas. Este organismo asumiría también la función de coordinar la construcción de bases de datos que puedan ser utilizadas en investigación.

Además de coordinar la construcción de bases de datos a partir de datos ya existentes, este organismo tendría asignadas competencias para coordinar la recogida de datos de cada nueva política pública implementada. En este sentido, cada unidad dentro del sector público debería comunicar la política pública planeada a la unidad de recogida de datos y ésta debe plantear propuestas de recogida de datos que permita el análisis antes, durante y después de la implementación de cada política pública.

Muchas políticas públicas fracasan porque no se tienen datos que permitan realizar un análisis *ex ante* de la situación del sector o los usuarios a los que va dirigida la política.

Asimismo, muchas políticas públicas, una vez implementadas, tienen efectos distintos a los inicialmente esperados por el legislador. Los ejemplos son incontables.

El primer ejemplo es una política americana que consistió en la reducción del número de alumnos por clase en California en 1996. Años después, el análisis de los efectos de esta política mostró que el rendimiento académico de los alumnos había disminuido después de la reducción del número de alumnos por clase. El análisis mostró que esto fue debido a que la rebaja del número de alumnos obligó a contratar de golpe muchos profesores, con lo que el nivel medio del profesorado bajó y el “efecto calidad del



profesor” fue mayor que el efecto “aulas con menos alumnos”. Este análisis se pudo realizar por existir datos muy detallados sobre la situación de los colegios de California antes y después de la política pública. En España es prácticamente imposible realizar análisis parecidos.

Otro ejemplo es la política de la Junta de Extremadura de hace algunos años (2011, Plan 18-25) consistente en dar un cheque por valor de 1000 euros a todos los ciudadanos entre 18 y 25 años que, no habiendo acabado la educación secundaria en el momento de implementar el plan, se matriculasen y aprobasen la Secundaria en los años posteriores. Una evaluación reciente de esta política ha mostrado que esta política no consiguió que se matriculasen más alumnos de los que se habrían matriculado en ausencia del plan. Este análisis se pudo realizar gracias a la generosidad del departamento concreto de la Junta de Extremadura que aplicó la política, que dio acceso a los datos a un grupo de investigadores de la Universidad de Extremadura. Este es un caso aislado, ya que en la mayor parte de los casos los investigadores se encuentran con la imposibilidad de analizar una política por no existir datos, o con la enorme resistencia del sector público a compartir los datos de los que disponen con investigadores. Unas veces por razones políticas y otras simplemente porque los datos no se recogieron de una forma que permita después su análisis. Esto se traduce en políticas que se implementan sin tener una evidencia científica o empírica detrás que las avale, y en políticas que o no se retiran a tiempo por no haber sido correctamente evaluadas o no se modifican para conseguir que funcionen mejor.



### 3. Agencia Metropolitana contra la Soledad

La soledad es un fenómeno cada vez más visible y con mayores efectos sobre la sociedad. Ha experimentado un crecimiento, no solo debido por el envejecimiento de la población o el crecimiento de la población urbana. Suele ser el resultado de dos factores relacionados: por una parte, la falta de afecto y de red familiar que caracterizarían cada vez más la convivencia social; y, por otra, el crecimiento de las ciudades y las deficiencias en la planificación urbanística. La estructura urbana determina el modo en el que las personas se relacionan entre sí y suele conducir al aislamiento personal. Hoy las ciudades son el principal escenario de la soledad, que no solo afecta a personas de avanzada edad.

La soledad tiene efectos en la salud. Pero también afecta a la vinculación de la ciudadanía con la colectividad y su entorno, dificultando cualquier acción política orientada, por ejemplo, a abrir nuevos canales de participación democrática.

Por tanto, se trataría de corregir la falta de conciencia de la magnitud que el problema de la soledad supone para la vida urbana, así como la falta de eficacia que una agencia a nivel estatal podría tener.

Por ello se propone crear una Agencia Metropolitana contra la Soledad que actúe como observatorio y tenga capacidad de acción en la prevención y detección de casos. Al ser a escala metropolitana sería lo suficientemente grande para disponer de recursos, pero al mismo tiempo actuar en un nivel de distrito o barrio. La Agencia ejecutaría, principalmente, dos funciones: observatorio de la soledad en el área metropolitana y área de acción, con capacidad de incidir en la prevención y en los casos detectados

La vinculación con otras instituciones y concejalías -especialmente servicios sociales y urbanismo- debe ser total, intercambiando datos, información y conocimiento. Así como la integración con las organizaciones de la sociedad civil que actúan en este ámbito (por ejemplo, Amics de la Gent Gran).

Sus gestores deberán ser los Ayuntamientos que formen parte del Área Metropolitana de las grandes ciudades. La Agencia estaría formada por profesionales en el ámbito de la psicología social y bienestar social, entre otros perfiles técnicos.

Ejemplos de mecanismos de rendición de cuentas o mediciones a poner en marcha:

- Índice de enfermedades atribuibles a la soledad (sube/baja).
- Suicidios (sube/baja).
- Creación de asociaciones, fundaciones o tejido social (más/menos).
- Participación política (cualitativo).



Gracias a esta Agencia podremos tener información precisa de qué supone la soledad en la ciudad y medirla. Abordarla de un modo comprensivo, creando una planificación urbana que lo tenga en cuenta y centros sociales que incentiven el contacto entre ciudadanos.

Las personas beneficiadas de esta idea deberían poder reinsertarse a sus planes de vida y encontrar en otras personas una red de seguridad que no tenían.



#### 4. Instrumentos para impulsar la rehabilitación energética de los edificios

Según la evaluación, realizada por Renovate España para nuestro país, y en comparación con otros siete países europeos (Croacia, Francia, Grecia, Hungría, Italia, Irlanda y Polonia), se puede afirmar que España “suspende” en rehabilitación energética.

En los últimos 10 años se han aprobado normas que van en la buena dirección, pero no se están aplicando por falta de desarrollo posterior y de asignación de dinero para el cumplimiento de lo previsto en ellas. Existe por tanto falta de efectividad, concreción y asignación de recursos económicos por parte de Administraciones de distinto nivel, para cumplir con las estrategias ya definidas y con la legislación desarrollada en la última década.

Algunas de las principales normas necesitadas de un desarrollo exhaustivo son:

- Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación.
- Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016.
- Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios.

Por tanto, se propone que la Administración Central ponga en marcha instrumentos al máximo nivel para impulsar la rehabilitación energética de los edificios en España, concretamente:

- Una ventanilla única para propietarios de edificios, empresas del sector, y administraciones públicas (departamento administrativo, sitio web).
- Una identificación clara de actuaciones prioritarias que recibirán apoyo: reforma de envolvente térmica de edificios, mejora de la eficiencia de instalaciones térmicas, mejora de la eficiencia de sistemas de iluminación.
- Una identificación clara de recursos financieros disponibles, tanto para el público en general, como a colectivos prioritarios, como por ejemplo familias con bajos recursos económicos y determinados barrios, municipios o tipologías constructivas con dificultades estructurales para ser reformados.
- Una campaña permanente de comunicación a todos los agentes del sector, dando a conocer los recursos disponibles e incentivando su uso.
- Un análisis periódico de las barreras existentes y de las medidas en marcha para superarlas.



- Un repositorio permanente de información sobre el estado energético de los edificios y de las rehabilitaciones realizadas con cargo a los programas de ayudas (apoyándose en el Catastro y otras bases de datos de la Administración).
- Un observatorio de la evolución legislativa europea en la materia, para pasar de ser “los últimos de la clase” en la trasposición de normativa Europa, a ser de los primeros.

Como cualquier medida adscrita al Fondo Nacional de Eficiencia Energética, la gestión general de la misma estaría a cargo del Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE).

El Ministerio de Energía y la CNMC tendrían que evaluar la necesidad o no de introducir las modificaciones regulatorias pertinentes (ejemplo: adecuación de facturación eléctrica; obligaciones de las comercializadoras, etc.) y en su caso desarrollar las mismas.

Se debería evaluar la necesidad de involucrar a otros ministerios (Hacienda; Asuntos Sociales) al requerir la medida el establecimiento de criterios de renta y su adecuada evaluación/monitorización.

Además de la estructura actual de la Administración, sería necesario apoyarla con una estructura administrativa que refuerce la importancia de la sostenibilidad. Un departamento administrativo de alto nivel y con una buena interlocución tanto con los ministerios afectados: energía, industria, vivienda, medio ambiente, como con administraciones autonómicas y locales.

Idealmente, podría ser un segundo nivel dentro de un “Ministerio de sostenibilidad y transición energética” -al mismo nivel que lo responsables de eficiencia energética en Industria y en Transporte-.

Como mecanismo de rendición de cuentas se propone la creación de un repositorio público permanente de información sobre el estado energético de los edificios y de las rehabilitaciones existentes (apoyándose en el Catastro, los informes de certificación energética de edificios y otras bases de datos de la Administración).

Se puede contemplar la integración de datos de otras fuentes, como por ejemplo los consumos energéticos medidos por las empresas suministradoras de energía.

Este repositorio sería accesible a todos los agentes del sector: propietarios, empresas, administraciones, y facilitaría la creación de mercados para la rehabilitación, identificando la demanda.

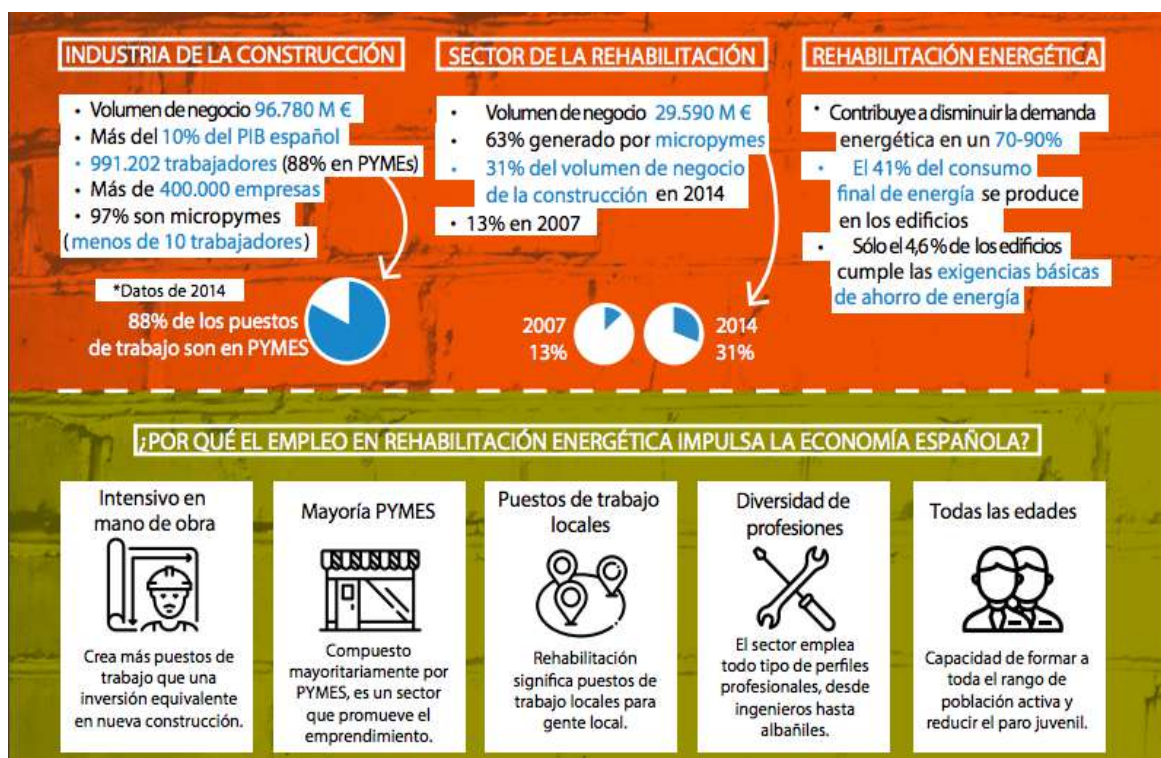




Por otra parte, la “ventanilla única” facilitará el acceso a datos agregados de la evolución de la actividad rehabilitadora, y comparativas entre regiones y con otros países.

Los principales beneficios que se obtendrían con esta medida serían:

- Probablemente el mayor “yacimiento” de eficiencia energética disponible está en los edificios (40% de consumo energético ocurre en los edificios), y una gran mayoría de ellos presenta oportunidades para la optimización.
- Mejores edificios redundan en mejor competitividad del país.
- Desarrollo de una industria innovadora y potencialmente exportadora dentro del sector complicado que es el de la construcción.
- Actividad intensiva en empleo, y en particular empleo local.
- Además, mejoraría la inclusión ya que la edificación está íntimamente ligada a la vivienda, y la vivienda directamente relacionada con la inclusión. El efecto inclusivo se puede modular dando mayor prioridad a actuaciones para personas o barrios desfavorecidos, y de actuaciones para mitigar la pobreza energética. En muchos países se ha utilizado la vivienda social (principalmente vivienda pública en alquiler y de renta protegida) como modelo y banco de pruebas para este tipo de actuaciones.



Fuente: [http://renovate-europe.eu/wp-content/uploads/2015/09/Spanish-version\\_One-pager.pdf](http://renovate-europe.eu/wp-content/uploads/2015/09/Spanish-version_One-pager.pdf)



## Resumen Ejecutivo



WWF el 2010 publico una análisis técnica del potencial de ahorro energético de las viviendas en España, donde concluyó que:

- **Un objetivo de reducción del consumo de energía final en el parque de viviendas existente de, al menos, un 30% para el año 2020 con respecto a 2008 es técnicamente y económicamente posible**
  - La reducción antedicha resultaría en una reducción en las emisiones de CO<sub>2</sub> de 8,7 millones al año.
  - Mientras el ahorro medio anual será de unos € 2.312 millones con una tasa de rehabilitación de viviendas mucho superior a lo corriente

En 2012 WWF presenta una análisis y profundización económica a los resultados del informe de 2010 y propone

- **Un objetivo de rehabilitación energética de 400.000 viviendas al año, hasta el 2050, lo que supondría**
  - La inversión total de 46,7 mil millones de euros
  - La generación de 150.000 puestos de trabajo en 2020, sostenibles a largo plazo
  - La reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> de 8 millones toneladas al año

Fuente: <https://www.cienciasambientales.org.es/docpublico/repex/PonenciasMerida/GEORGIOSTRAGOPOULOS.pdf>

Respecto a los costes de las actuaciones de rehabilitación en sí, se sitúan el rango de los miles de millones de euros al año, pero no son objeto de esta propuesta -lo que sí que entra dentro del ámbito de la misma es desarrollar dichas herramientas de financiación, sobre las cuales existen numerosas propuestas, alternativas y modelos internacionales-.

Los principales riesgos de la adopción de esta medida son:

1. Complejidad de lograr la participación de todos los “stakeholders” involucrados: propietarios de edificios, gestores, empresas, administraciones
2. Complejidad del entramado administrativo responsable de la edificación:
  - Niveles administrativos: Administración central, autonómica, local.
  - Aspectos transversales: industria, energía, fiscalidad, medio ambiente, urbanismo...
3. Para que esta iniciativa sea efectiva y útil para los agentes, deber ser mantenida en el tiempo, y no sujeto a que los instrumentos “desaparezcan” después de un cambio político.



## 5. Abrir la cámara acorazada de los presupuestos

La ejecución presupuestaria es el secreto mejor guardado de una administración. Tenemos que cambiar el orden y volverla la información más explicada de todas.

La discusión presupuestaria es el debate más relevante del año en todas las administraciones, y los gobiernos aportan el desglose con todo detalle de cada partida de gasto. Este es, en principio, el gran ejercicio de transparencia sobre las finanzas públicas. Pero la realidad es que un presupuesto nos habla sobre todo de las prioridades políticas de un gobierno (que es muy importante), y no tanto de cómo se gasta y cómo se ingresa el dinero.

Es la ejecución presupuestaria diaria lo que de verdad nos indica qué acciones están siendo llevadas a cabo materialmente, y qué cuestan. Hasta el día de hoy, a la ciudadanía se nos escapan muchas cosas: qué empresas o qué entidades están siendo contratadas o subvencionadas por colaborar con la administración, cuanto se paga por los suministros (desde la luz hasta las hojas de papel ), cuanto los alquileres, a qué publicaciones se inserta publicidad, cuánto se ha gastado en la organización de un acto concreto, cuanto se ha pagado a un grupo para un concierto, cuanto se ha destinado a la edición de un libro conmemorativo, cuál es el coste total de una obra incluyendo los modificados, etcétera.

A la vez, tampoco podemos saber cuánto ha facturado una empresa o entidad en el ayuntamiento por el conjunto de trabajos que ha hecho durante todo un año, ni el beneficio que da por sí solo uno de los parkings que el ayuntamiento ahora saca a concesión, ni muchas otras cosas.

Esta es una información que es igual de secreta dentro de la propia administración. Cada gestor conoce básicamente la parte que él gestiona. De lo que estamos hablando es de una información que guardan los interventores y las áreas de presupuestos, con acceso exclusivo de los políticos que llevan las áreas de Hacienda. Protegen estos datos como se hacía con el tesoro de un faraón. Sin embargo, el 99% de estos datos no están protegidos como confidenciales porque forman parte de procesos que han tenido publicidad en algún momento. Lo que pasa es que nadie tiene la capacidad de recoger diariamente y ordenar toda la montaña de información que contienen las aplicaciones informáticas de gestión económica de una administración.

Poca gente se ha fijado en que las normativas sobre transparencia no abordan este tema. Se trata del margen que se reservan los gestores de las administraciones para poder actuar sin sentir la presión de que sus decisiones económicas serán conocidas por quien quiera cuando quiera.

Esta es una mala visión de las cosas. La opacidad sobre la gestión de las haciendas



públicas no es "inmoral pero positiva". A la inversa, hace que muchas personas especulen con que hay unos niveles de corrupción en la administración que no son reales (aunque alguno sí haya habido, lamentablemente). Pero a la vez, esta opacidad es un contra-estímulo para el gestor público a la hora de pensar y repensar cómo se ejecuta una partida de gasto y buscar la máxima eficiencia.

Hoy es plenamente posible, a nivel técnico, que los sistemas informáticos de gestión económica vuelquen estos datos en un portal web, y por tanto que exista una política de transparencia total a nivel del gasto público.

Externamente esta es una reforma sencilla de asumir. Internamente será necesario establecer un período previo de explicación de la medida a nivel de todas las unidades de la administración, y especialmente del área de Hacienda.

En segundo lugar, habrá que definir el modo en que esta información se pone a disposición de la ciudadanía, para la ejecución de un presupuesto tiene una parte técnica que supone una barrera de entrada. No hay nada peor que la falsa transparencia, la que da la información en formatos que no son digeribles. Será pues necesario dar la información en bruto para quien sepa interpretarla y una información más "masticable" para quien no esté familiarizado.

Se creará un Portal de la Ejecución Presupuestaria en el que estarán disponibles todas las informaciones relativas al gasto económico de la administración en cuestión. Todas, y hasta el minuto anterior a la consulta realizada, sin excepciones. Una vez puesto en marcha el portal se pasará a integrar las empresas municipales, que habitualmente tienen sistemas informáticos de gestión económica diferentes.

Finalmente se enviará una carta a todos los hogares para dejar constancia de que pueden consultar esta información sin limitaciones. Se instruirá a los operadores de los servicios de atención al ciudadano para que puedan responder demandas de las personas que no son usuarias de Internet.

La calidad democrática no sale gratis. Este proceso exigirá diseñar y programar una nueva aplicación informática. A la vez, esta aplicación requerirá dedicar recursos humanos de manera permanente y habrá que prever el coste de su mantenimiento.



## 6. El beneficio no es solo dinero

Actualmente existe alguna regulación que obliga a las grandes empresas a publicar información sobre el resultado de sus decisiones, no sólo a nivel económico (Cuentas Anuales), sino también sobre algunos aspectos que inciden en aspectos sociales como la política de diversidad, la huella medioambiental de su actividad, sus políticas salariales, de prevención de la corrupción, etc. Ejemplos de estas obligaciones son la Real Decreto-ley 18/2017, sobre Información no financiera; la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia; la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

Sin embargo, estas medidas no son totalmente efectivas y por ello se propone su refuerzo a través de esta iniciativa:

- Estableciendo sanciones estrictas para aquellas empresas que incumplan ese tipo de normativa (incluyendo medidas sancionadoras para el incumplimiento de la Ley de Transparencia, que hoy no existe, estableciendo prohibición de contratar con las AAPP a las empresas que incumplan la Ley de Transparencia o la Ley de Información no financiera). Estas medidas sancionadoras deberán poder ser activadas, no sólo de oficio por las AAPP, sino también por la denuncia de asociaciones o agentes sociales.
- Ampliando el ámbito de aplicación de dichas regulaciones en las empresas cotizadas o de más de 500 trabajadores para incluir obligación de las empresas de reportar sobre la dispersión salarial, la brecha salarial de género, los impuestos que pagan en cada jurisdicción, los mecanismos de participación de los trabajadores (canales internos de consulta y participación) y de los *stakeholders* (mecanismos de reputación digital).

Con estas medidas se elevará el grado de rendición de cuentas de las decisiones con impacto social de las empresas, habilitando y empoderando la actuación de los *stakeholders* que, cada vez más, demandan un comportamiento ético, inclusivo y sostenible por parte de las empresas como agentes sociales.

Hasta ahora la regulación se ha orientado por establecer frenos a decisiones dañinas para la sociedad por parte de las empresas, pero únicamente en el ámbito financiero (se ha regulado cómo deben llevar la contabilidad, cómo deben presentar las Cuentas Anuales, cómo deben responder a los accionistas...). Sin embargo, actualmente los ciudadanos exigimos que las empresas, además de ser correctas financieramente, tengan un comportamiento ético (freno a la corrupción, evasión fiscal, etc.), inclusivo (diversidad en los Consejos de Administración y puestos directivos) o sostenible (impacto medioambiental). Disponer de información actualizada y comparable de las empresas nos habilita como consumidores a premiar a las empresas de mejor



comportamiento, como creadores de opinión colaborando en la creación de la reputación digital de las empresas, como inversores potenciando la financiación de las empresas comprometidas con el desarrollo social, etcétera.

Una vez aprobadas las modificaciones de las Leyes señaladas, serán las propias empresas las que proporcionarán la información relevante. Sobre esos datos, disponibles para todo el público, también se generarán por los agentes del tercer sector, medios de comunicación, academia... trabajos de análisis y comparativas que contribuirán a difundir esta información y las conclusiones de su análisis, lo que será un incentivo para las empresas a la hora de mantener y realimentar ese esfuerzo por mejorar su dimensión ética.

El cumplimiento de las obligaciones legales de publicación de información, así como la mera publicación de esa información en páginas web de manera comparable (en formatos open data) generará por sí mismo material suficientemente atractivo para que los agentes sociales, medios de comunicación, academia y público en general trabajen en su análisis.

En cuanto a potenciales beneficios de esta idea, la mera exposición de la información sobre las consecuencias en dimensiones no financieras de las decisiones empresariales (promoción de mujeres en puestos directivos, reducción de huella medioambiental, etc.) generará en las empresas un claro incentivo a mejorar sus políticas internas en esos temas con el objetivo de ofrecer una imagen positiva de cara a sus *stakeholders*, principalmente clientes e inversores. El hecho de que las grandes empresas, líderes en sus sectores, entren en esta dinámica también arrastrará a esta dinámica a las Pymes que compitan con ellas en diferentes segmentos.

La obligatoriedad (de manera efectiva, con consecuencias negativas en caso de incumplimiento) de la transparencia en cuanto a la política de diversidad en puestos directivos o la no discriminación en la política retributiva de las empresas generará un claro incentivo para que las empresas tengan un comportamiento inclusivo, no discriminatorio en cuestiones de género.

En los procesos de generación de reputación digital es necesario establecer garantías para evitar la manipulación de los mecanismos de forma que se generen sesgos indebidos que distorsionen la reputación de alguna empresa.

La disponibilidad de información en una sociedad digitalizada es de acceso gratuito. Si la regulación obliga a que esa información esté disponible y de manera periódica y comparable (para que sea comprensible para los ciudadanos), todos los ciudadanos podrán acceder de manera inmediata a la información necesaria para generar sus



propias opiniones y actuar de forma autónoma, premiando aquellas empresas más acordes con sus valores éticos y morales.



## 7. Incorporación de la “huella legislativa” de las iniciativas legislativas y de las “memorias de datos” a los proyectos de políticas públicas

Toda ley tiene consecuencias, tanto sociales como económicas. Sin embargo, a menudo ni se conocen, ni se estudian, ni (si existen), se tienen en cuenta estas consecuencias o impacto esperado. Las memorias incluidas en los proyectos de ley españoles son más una declaración de intenciones y antecedentes que un intento serio de analizar qué impacto tendrá el proyecto. Hay varios motivos para esta ausencia de análisis. Primero, los políticos no tienen interés en que sus proyectos estrella sean sometidos a un examen de eficacia. Segundo, hacer esta clase de análisis requiere recursos que no están disponibles para los legisladores españoles.

En algunos países se ha conseguido dotar de recursos al poder legislativo para llevar a cabo este tipo de análisis. La fórmula más efectiva parece ser la creación de una oficina independiente dentro del órgano legislativo que se encargue de llevar a cabo un análisis o “memoria de datos” para cada proyecto de ley. Independientemente de que vea la luz la ley sobre los lobbies, es importante dar cuenta públicamente del proceso, es decir, añadir la “huella” -más allá de las agendas públicas de políticos y altos cargos- de cada propuesta de legislación y de política, tanto para facilitar el conocimiento y la comprensión de la procedencia, el trámite y las modificaciones de las leyes, así como la justificación y argumentación de la posición de los diputados y grupos políticos; como para garantizar la transparencia y permitir saber si se ha producido una influencia desproporcionada de algunos intereses sobre las decisiones públicas.

Se crearía también de forma obligatoria una ficha de evaluación de la eficacia de cada programa de gasto público. Inicialmente, al aprobarse un programa de gasto (excluidos los gastos financieros, transferencias corrientes y gastos de personal que suponen entre el 60 y 80% del gasto público) en los PGE se asignaría la evaluación de su eficacia a un órgano independiente que iría acumulando los datos. Seis meses después de la finalización del programa este organismo informaría al Parlamento sobre el nivel de eficacia respecto de los objetivos declarados en el proceso de aprobación del programa. Podría suponer más burocracia

Por antigüedad y por recursos el caso más conocido es el de la Congressional Budget Office (CBO) de Estados Unidos. La CBO americana fue creada en 1974 siguiendo el ejemplo de una oficina de análisis legislativo del estado de California. En sus casi 45 años de existencia ha conseguido mantener su imparcialidad, y sus análisis gozan de alta credibilidad ante académicos, políticos y el público (aunque los partidos a menudo los critiquen cuando consideren que se adecúan a sus intereses).

A pesar de su buen funcionamiento, la misión principal de la CBO es evaluar impacto fiscal y presupuestario (por ejemplo, proyecciones de impacto sobre el déficit). Por lo





tanto, se deja fuera un pilar importante que es el de la política basada en evidencia. Las evidencias pueden jugar un papel muy importante en varias partes del proceso legislativo. Por ejemplo, puede servir para acotar el menú de políticas que son efectivas para solucionar un determinado problema.

Una Oficina de Análisis Legislativo española podría tener como misión tanto el análisis de impacto presupuestario que tiene la CBO como el de suministrar información al legislador sobre la evidencia disponible sobre un tema en particular. Por ejemplo, si un grupo parlamentario está elaborando un proyecto de ley para combatir la pobreza infantil, los analistas de la Oficina podrían proporcionar un documento con una revisión de literatura sobre políticas efectivas, así como las variables relevantes a tener en cuenta durante el diseño. También podría estar a cargo de la elaboración de memorias de datos o evidencia como requisito de cada proyecto de ley.



## 8. Bosques urbanos

En todo el mundo, muchas ciudades han emprendido programas masivos de expansión y renovación de árboles urbanos. Iniciativas como las del “Million Tree” han comenzado en muchas ciudades, incluyendo Melbourne, Los Ángeles, Nueva York y Shanghai. Estas se centran principalmente en plantar más árboles, pero también están enfocadas a manejar la resiliencia del bosque urbano aumentando la diversidad de especies. Están fomentando la participación ciudadana al involucrar a la ciudadanía en la elección de lugares y tipos de árboles, y estableciendo una interesante simbiosis entre las administraciones locales y los vecinos/as (adopción y el cuidado de los árboles). Al plantar un millón de árboles, la ciudad de Nueva York, por ejemplo, puede aumentar su bosque urbano, su activo ambiental más valioso compuesto por árboles de la calle, árboles del parque y árboles en tierras públicas, privadas y comerciales.

Por tanto, esta palanca consistiría en, por un lado, promover iniciativas público-ciudadanas de cuidado y monitoreo de nuestros activos ambientales y, por otro, avanzar con los bosques urbanos, ya que son filtros para la contaminación y pueden rebajar la temperatura del aire.

Los árboles siempre han sido valorados por la ciudadanía, pero la forma en que han justificado su valor cambia constantemente. Hoy en día, la “plantaciones de árboles” bajo argumentos de “belleza” de la ciudad, son válidas pero insuficientes. En las últimas décadas, el surgimiento del marco de los Servicios Ecosistémicos ha permitido que los beneficios proporcionados por los árboles, como la reducción de la temperatura, el secuestro de carbono y la interceptación de la contaminación, se cuantifiquen y valoren en términos monetarios. Este pensamiento ha llevado a iniciativas recientes, como el etiquetado de precios de los árboles. Sin embargo, el precio de un árbol nos dice solo un poco sobre cuán importantes son los árboles para las personas.

Pero más allá de lo anterior; se propone avanzar desarrollando una dimensión comunitaria. El reciente trabajo de participación comunitaria desarrollado en la ciudad de Melbourne utilizando métodos de psicología social ha identificado múltiples maneras en que el público valora los árboles urbanos: por su contribución a la identidad cívica, como naturaleza, por su patrimonio cultural, para mejorar la comunidad y por sus propiedades para sostener la vida.

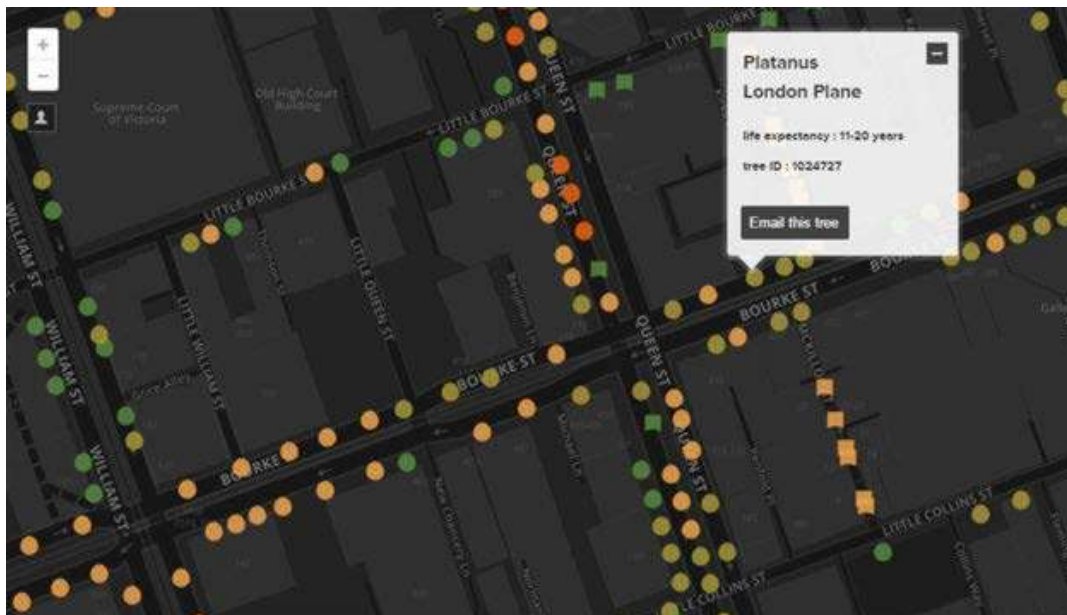
El programa de bosques urbanos de la ciudad de Melbourne también está utilizando investigaciones de vanguardia para aumentar la cobertura del dosel, gestionar la diversidad en el bosque y reducir el calor en el verano. Sin embargo, es quizás a través de nuevas formas de valoración de los árboles, y a través de programas de



participación de la comunidad, como más se puede innovar. Está claro que todos estos valores deben estar bien representados en el bosque urbano para satisfacer a la comunidad.

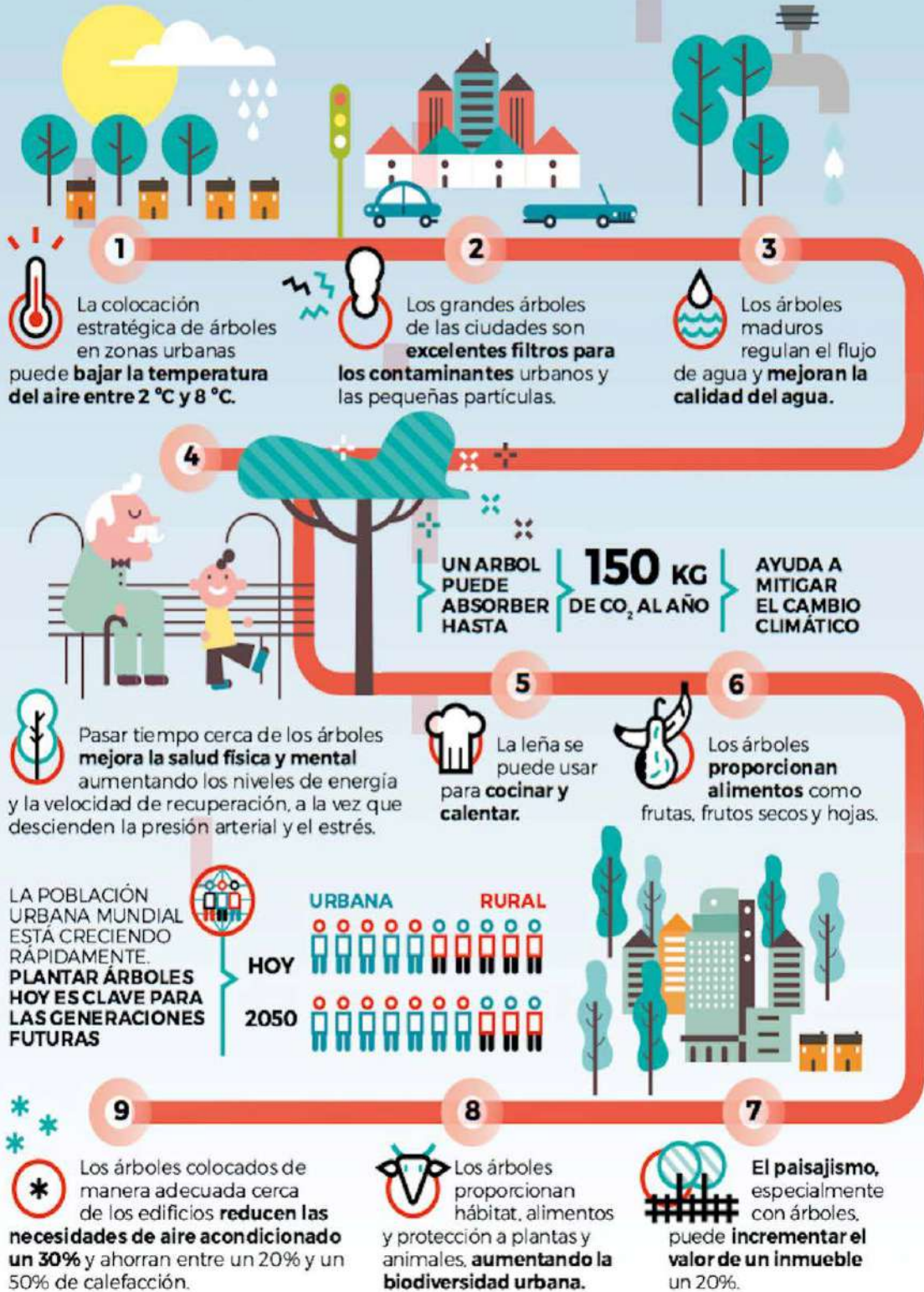
Aunque el encuadre de los árboles como "servicios ecosistémicos" o "infraestructura verde" son indudablemente herramientas útiles para dirigir las ruedas del desarrollo urbano, existe un poder real en la comprensión de la relación emocional de las personas con los árboles. Las ciudades sanas, habitables y amables deben permitir que los lazos sutiles y matizados de la gente con los árboles prosperen.

A la hora de implementar esta iniciativa, sus responsables serán los funcionarios municipales, quienes asignarán los números de ID de los árboles y las direcciones de correo electrónico como parte de un programa diseñado para que sea más fácil para los ciudadanos informar problemas como las ramas peligrosas, los árboles secos, las necesidades o potencialidades de sustitución. La propuesta incluye el desarrollo de una app y la visualización de los datos referidos al monitoreo y a las actuaciones como mecanismo de cogestión y de rendición de cuentas.





## BENEFICIOS QUE NOS APORTAN LOS ÁRBOLES EN LA CIUDAD



FUENTE: FAO, 2016. BENEFICIOS DE LOS ÁRBOLES URBANOS. [WWW.FAO.ORG/RESOURCES/INFOGRAPHICS/INFOGRAPHICS-DETAILS/ES/C/411598/](http://WWW.FAO.ORG/RESOURCES/INFOGRAPHICS/INFOGRAPHICS-DETAILS/ES/C/411598/)



## 9. Creación de una Oficina de Coherencia Parlamentaria

Uno de los problemas más comunes de la gestión pública es la falta de coherencia en muchas áreas de la política del gobierno, particularmente en el área de programas de financiación. Coherencia de las políticas, tal como lo define la OCDE es la "promoción sistemática de acciones de políticas que se refuerzan mutuamente en todos los departamentos y agencias gubernamentales que crean sinergias para alcanzar los objetivos acordados". La incoherencia de las políticas puede ser el resultado de una falta de comunicación entre los departamentos, el resultado de prioridades y objetivos conflictivos, e incluso la confusión o entrada en conflicto de políticas bien intencionadas.

Por ello se propone la creación de una Oficina de Coherencia Parlamentaria, no partidista, con el objetivo de proporcionar un análisis independiente y objetivo al Parlamento sobre la coherencia de las políticas gubernamentales.

Esta medida trata de paliar, fundamentalmente, dos errores. Por un lado, el fracaso normativo ya que, desde la perspectiva de la innovación, el objetivo general de la coherencia de las políticas es asegurar evitar sus consecuencias negativas. Y desde el punto de vista del mercado, los entornos regulatorios innecesariamente complejos que crean barreras de entrada para nuevas empresas y barreras al crecimiento.

La Oficina de Coherencia Parlamentaria trabajará para identificar los fallos regulatorios en las diferentes políticas que se contradigan entre sí. Por ejemplo, las políticas que crean subsidios agrícolas en los ingredientes que se utilizan para hacer "comida basura" pueden estar en conflicto con las políticas de salud que intentan reducir su consumo. Estas políticas contradictorias no sólo confunden a los ciudadanos, sino que también tienen un impacto económico a largo plazo. *The New York Times* informó sobre un conflicto similar en los Estados Unidos y señaló que "los subsidios dañan la salud de nuestro país y aumentan los costos médicos que, en última instancia, deberán pagarse para tratar los efectos de la epidemia de obesidad". Y de manera similar se pronunció, en su informe sobre políticas y nutrición, el Comité Permanente de Nutrición de las Naciones Unidas señalando la necesidad de coherencia dentro de las políticas para garantizar que la política comercial sea apoyar los objetivos nutricionales de un país.

Otro ejemplo de esta necesidad de coherencia política son las políticas que crean subsidios para la industria del combustible fósil: no se pueden mantener políticas para



subsidiar dichas industrias y, por otra parte, intentar terminar con el uso de las mismas.

Al identificar estos fallos regulatorios, esta oficina puede comenzar el proceso de priorizar, coordinar e implementar esfuerzos en la coherencia de políticas.

La creación de la Oficina de Coherencia Parlamentaria dependería de las Cortes Generales. Más en concreto, será un órgano dependiente de la Oficina Presupuestaria de las Cortes Generales, que a su vez está adscrita a la Secretaría General del Congreso de los Diputados para el asesoramiento técnico en materia de seguimiento y control de la ejecución de los Presupuestos Generales del Estado.

Sus potenciales beneficios serían, principalmente, identificar políticas conflictivas y reducir los costos asociados con la confusión resultante; y, en segundo lugar, explotar el potencial de repercusiones y consecuencias positivas al abordar posibles sinergias de políticas en todos los niveles de gobierno.

Los principales riesgos de esta oficina serían la falta de apoyo político (no dotándola de recursos suficientes) a pesar de su evidente importancia, y la posible interferencia del gobierno (de ahí que se insista en su independencia apartidista).



## 10. Lenguaje Claro para una transparencia efectiva

Hace ya 50 años, los movimientos cívicos en EE. UU. empezaron a reclamar el derecho de los ciudadanos a entender lo que la Administración quería comunicarles. Comenzaba la lucha por el Lenguaje Claro. Desde entonces, en el mundo occidental se ha ido implementando de manera progresiva en la comunicación de gobiernos y empresas.

Podemos definir la Comunicación Clara como la transmisión de forma fácil, directa, transparente, simple y eficaz de información relevante para el ciudadano o los consumidores. La Comunicación Clara se adapta a los diferentes canales actuales (papel, móviles, ordenadores y otros dispositivos) y a sus especificidades. La Comunicación Clara mejora el acceso de los ciudadanos a la información y los servicios del Gobierno al establecer que los documentos públicos y las páginas web y de acceso a través de teléfonos móviles han de estar redactadas y diseñadas de forma clara e inequívoca. El propósito de la Comunicación Clara es incrementar la eficacia de los organismos y empresas de la Administración, así como de las empresas, promoviendo una comunicación que el público pueda entender y usar sin dificultades.

Tampoco debemos confundir lenguaje claro con una simplificación en sentido negativo ni con una actitud condescendiente hacia el receptor. Al contrario, implica claridad y precisión, eficacia comunicativa y sencillez, no pérdida de contenido.

Además, la Comunicación Clara implica un cambio de cultura comunicativa en la Administración y las compañías. El objetivo es que el ciudadano comprenda, se sienta seguro y esté en el centro de la actividad pública. Para implementarlo, es preciso contar con una metodología clara y rigurosa, que implica a buena parte de la organización.

Y es que actualmente, para millones de ciudadanos relacionarse con la administración supone un problema al no entender adecuadamente las comunicaciones que cada día reciben de las instituciones y compañías (cartas, facturas, sentencias, multas, formularios...). Y no digamos respecto a organizaciones como las entidades financieras, donde abunda “la letra pequeña”, literalmente, y contratos con un clausulado extenso y de difícil comprensión para el consumidor medio.

Pero es que, asimismo, para los emisores, la Comunicación Clara es rentable porque aumenta la confianza en las empresas e instituciones, mejora su reputación y ahorra



costes derivados de una incorrecta comprensión de formularios, cartas..., máxime en decisiones que afectan a aspectos importantes de su vida.

Adoptar esta medida supondría muchas ventajas y beneficios, entre ellos:

- Disminuir la insatisfacción y la percepción de falta de transparencia en el ciudadano.
- Aumentar la confianza de las personas en las instituciones, empresas o entidades que usan Comunicación Clara.
- Mejorar la reputación de los organismos que la promueven.
- Potenciar la interacción con el ciudadano. Hacer fluido el intercambio de información en ambos sentidos entre administración y ciudadanía.
- Democratizar el acceso a la información.
- Ahorro económico: acorta el tiempo y el esfuerzo invertido en la lectura, agiliza los trámites y optimiza el tiempo de gestión, porque disminuye las dudas, quejas y consultas de los ciudadanos.
- Reducir la ansiedad provocada por la difícil comprensión de los documentos y procedimientos administrativos.
- Facilita las traducciones automáticas en internet y los sistemas de procesamiento de lenguaje (por ejemplo: lectores para invidentes).

Las instituciones, empresas y cualquier organización deben asumir que los ciudadanos tienen derecho a recibir información clara y fácil de entender. Para la Administración es un reto crear, liderar y normalizar una nueva cultura ciudadana de Comunicación Clara y está íntimamente ligado a la transparencia y la responsabilidad. Y también es un reto para las empresas quienes venden productos y servicios y adquieren con sus clientes una serie de compromisos y responsabilidades en torno a su forma de comunicación. La Comunicación Clara va más allá de la creación de documentos fáciles de entender. Supone toda una estrategia orientada hacia el cliente y forma parte de la responsabilidad social corporativa.

Asimismo, respecto al papel de los medios de comunicación para lograr una comunicación más clara, éstos no deben renunciar a la claridad en sus contenidos pese al ritmo elevadísimo de producción de noticias y al debilitamiento -y hasta desaparición- de la figura del editor. Además, la prensa debe evitar trasladar a sus lectores los eufemismos y otras fórmulas de lenguaje oscuro que, a menudo, emplean las fuentes.





Por tanto, la Comunicación Clara no solo es un derecho, sino que supone ya una obligación cuyo incumplimiento debería conllevar consecuencias legales y sociales en muchos casos.

Para que este tipo de iniciativas tengan éxito en la administración y las empresas, no basta con la voluntad aislada de un departamento. Se requiere una acción global y que sean las más altas instancias de cada organización las que impulsen estos proyectos, cuenten con profesionales cualificados para llevarlos a cabo y exijan luego su cumplimiento.

Un buen ejemplo a seguir es el del Servicio Digital del Gobierno británico (Government Digital Service), una oficina gubernamental con todo lo que se necesita para diseñar, construir y ejecutar servicios que cumplan con los estándares del gobierno. Entre estos patrones nos encontramos 18 criterios para ayudar al gobierno a crear y ejecutar buenos servicios digitales y una guía de estilo de lenguaje claro que cubre las convenciones de estilo, ortografía y gramática para aplicar a los contenidos.

Así, siguiendo este ejemplo, se propone crear una unidad mixta que vele porque todas las comunicaciones con el ciudadano antepongan al usuario siendo comprensibles y no generando dudas. Se editaría una guía de estilo de lenguaje claro con criterios de cumplimiento y aunque pueda actuar de oficio, su consulta sería preceptiva para las principales comunicaciones de servicios con el ciudadano.



## 11. Misma responsabilidad, mismo sueldo

Las mujeres representan el 50% del talento de un país y resultan un activo económico muy relevante, al contribuir de forma determinante en las empresas y en el crecimiento económico. Sin embargo, más de 8,5 millones de mujeres trabajadoras de este país, desde el 8 de noviembre y hasta el 31 de diciembre, trabajan gratis. Estos son los días que corresponden al porcentaje de diferencia salarial entre hombres y mujeres en España. La brecha salarial, en salario hora, permanece invariable en un 14,9%, pese a que en el conjunto de la Unión Europea ha disminuido, según los últimos datos publicados por Eurostat. La brecha salarial en España es el triple que en países como Italia, Luxemburgo y Rumanía (5,5%).

España, por tanto, aún está lejos de conseguir un mercado laboral que garantice la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. Los estudios indican que las mujeres ocupan trabajos más precarizados que los hombres, que la brecha salarial aumenta con la edad y es más pronunciada en las grandes empresas.

De media, ellas cobraron 4.745 euros menos que ellos, es decir, un 30% menos que sus compañeros masculinos, lo que supone casi medio punto porcentual más que un año atrás, según los datos del estudio *Brecha salarial y techo de cristal* elaborado por los Técnicos de Hacienda (Gestha) y elaborado con datos de la Agencia Tributaria correspondientes a 2016.

En definitiva, en todos los indicadores del mercado laboral español analizados (más incidencia en contratos temporales o parciales, menor tasa de empleo, mayor tasa de paro, mayor tasa de parcialidad no deseada, puestos de responsabilidad, etc.), las mujeres están peor tratadas.

En 2014 la Comisión Europea elaboró una Recomendación sobre el refuerzo del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres a través de la transparencia y Alemania, Reino Unido e Islandia llevan meses poniendo en marcha iniciativas legislativas para combatir la brecha salarial. Auditorías, transparencia salarial o incluir en la legislación el concepto de igual retribución por trabajo de igual valor son algunas de las medidas que han aprobado. Y es que, como afirma un informe reciente del Foro Económico Mundial (WEF), se podría aumentar el PIB mundial en 5,3 billones para 2025 si la brecha de género referida a la participación económica mejorase un 25% en ese periodo. Contar con las mujeres es un buen negocio.

Por tanto, el objetivo de esta palanca es reducir la brecha salarial entre mujeres y hombres. La propuesta, inspirada en la política de igualdad salarial de Islandia, consiste en que las empresas con más de 25 empleados estén obligadas a auditar los sueldos, complementos salariales incluidos.



Para no ser sancionadas económicamente, las empresas deben obtener un certificado de igualdad salarial. El certificado se obtiene una vez comprobado que no se está pagando menos a ninguna mujer en igualdad de responsabilidades que otro hombre en la misma empresa. La no obtención del certificado acarrea penalización. Esta penalización se agravará si no se modifica la situación de discriminación, haciendo públicos los nombres de las empresas.

Esta palanca requiere de la creación de un certificado gestionado por la administración central y el Registro Mercantil Central. Los registros mercantiles provinciales serán los encargados de implementarlo.



## 12. Europa también somos nosotros

La idea es introducir la información sobre Europa como un elemento esencial más dentro del “menú” informativo de los medios españoles, de modo que pueda pasar a formar parte de nuestra cotidianeidad. Es decir, incorporar una sección “Europa”, al mismo nivel que *Nacional*, *Internacional* o *Cultura* en los medios de comunicación.

La sección debería incluir contenidos sobre lo que ocurre en las instituciones, pero también sobre hechos relevantes que ocurren en cualquier Estado miembro, igual que se hace con la información más relevante de las diferentes comunidades autónomas.

Para lograrlo, se propone que un pequeño grupo de trabajo organizado por la Fundación haga una campaña activa (comunicados, reuniones) dirigida a los principales medios de comunicación. Se puede contar asimismo con el apoyo de las instituciones europeas en España. Para formar ciudadanos auténticamente europeos es necesario estar al tanto y ser consciente de que se forma parte de un mismo espacio. Las próximas elecciones al Parlamento Europeo, en 2019, pueden ser un buen momento para lanzar esta iniciativa.

Además, se propone la organización de un Debate Europeo en España anual en el Congreso. El objetivo sería imitar el Debate de estado de la nación, pero centrarlo completamente en política europea.

España sigue siendo uno de los países más favorables a la Unión Europea, incluso pese al descenso en el apoyo sufrido a raíz de la crisis económica. Sin embargo, nuestro país vive muy al margen de la realidad del conjunto del continente. Ser un auténtico ciudadano europeo pasa por estar al tanto de lo que ocurre a nuestro alrededor, y esto trasciende nuestras fronteras.

Esta iniciativa pretende corregir esa situación, que, sea por cuestiones históricas, o geográficas, es menos palpable en otros países de nuestro entorno.

Los beneficios de esta idea es que Europa pase a formar parte de nuestra realidad cotidiana; que nos sintamos más involucrados y más partícipes de lo que ocurre en la Unión Europea, más allá de las noticias y las actividades puramente institucionales (que, por otra parte, suelen ser recogidas según la perspectiva nacional, más que con una visión de conjunto).

Esto apoyará también la consolidación en España de una ciudadanía europea, y facilitará la transición hacia una democracia más participativa en la Unión, tal como se vienen demandando en los últimos años.



### 13. Ley aprobada, ley retirada

Esta palanca apuesta por mejorar la producción normativa en España con austeridad legislativa y el cumplimiento de las leyes existentes.

La producción normativa en España es, a todas luces, excesiva y ha creado un marco complejo, confuso y en continuo cambio, que genera incertidumbre, desincentiva el emprendimiento y eleva los costes fijos de las empresas. Gobiernos de uno y otro color político se vanaglorian de la cantidad enorme de leyes y decretos que han producido, sin ninguna referencia a su grado de cumplimiento ni a las consecuencias que han tenido las normas. La agregación de normas de escasa calidad generadas por los distintos niveles territoriales no hace sino agravar la situación. Si la transparencia, claridad y estabilidad de las normas son propiedades necesarias para la seguridad jurídica, en España no se dan ninguna de las tres propiedades.

Lo que genera más desesperanza es que supuestamente, a golpe de directiva comunitaria o por impulso aislado de un político, se han adoptado mecanismos para mejorar la producción e incluso para realizar un seguimiento de las normas, pero los mecanismos no se cumplen y algunas de las instituciones creadas están vacías de contenido o con sus funciones adulteradas. Un ejemplo más de cómo las Administraciones incumplen sus propias normas o, al menos, el espíritu de las mismas.

Desde 2005 se impulsaron en la Unión Europea la adopción de mecanismos para mejorar la calidad de las normas con el fin de aumentar la eficiencia y la competitividad y elevar la seguridad jurídica. En España se fueron recogiendo varios aspectos, pero finalmente, mediante el Real Decreto 1083/2009 se estableció la obligatoriedad de que toda nueva norma llevara una Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN). En ella debería explicitarse la oportunidad y objetivo de la norma, el análisis pormenorizado de los aspectos normativos que quedan derogados, y su impacto económico y presupuestario. La versión definitiva de la Memoria debería, además, incluir las consultas realizadas en los trámites de audiencia y los informes o dictámenes exigidos durante la tramitación. En la Ley de 2/2011 de la Economía Sostenible se insiste en la importancia de este análisis de impacto y se precisa los contenidos del mismo.

La realidad es bien diferente. Empezando porque en España, a diferencia de lo que sucede en algunos países de la Unión y en la propia Comisión, las MAIN no son obligatoriamente públicas (lo son desde finales de 2017 cuando se aprobó el RD que las regula). La obligación de explicitar el objetivo de la norma se suele liquidar con un par de frases que se escriben después de estar finalizado su articulado y de haber cerrado la discusión dentro de los órganos que finalmente la proponen. Y la memoria



económica en la mayoría de los casos se limita al impacto presupuestario, sin apenas referencias al impacto sobre los agentes económicos.

Respecto a la relación con normas previas, es más frecuente la coletilla genérica en la propia disposición “quedan derogadas las normas de igual o inferior rango que contradigan la presente disposición”, que un análisis detallado en la Memoria de los aspectos normativos que quedan derogados, lo que no hace sino añadir inseguridad jurídica.

Podría argumentarse que para la elaboración de buenas MAIN sería necesario unas capacidades analíticas en los órganos de la Administración mayores de las existentes. Lo cual puede ser cierto y redundante en la necesidad de mejorar la calidad de la Administración Pública, tan deteriorada en los últimos lustros. Pero todo indica que estamos muy lejos de haber alcanzado el techo que impondría esas limitaciones analíticas y que lo que se observa es una marcada falta de voluntad (política) de cumplir con el espíritu que informan estos procedimientos para la elaboración de normas.

La transparencia de una buena Memoria, que supondría una evaluación *ex ante* de las normas, sería condición necesaria para el seguimiento y evaluación *ex post* de las mismas. Y este ejercicio de evaluación resultaría fundamental para mejorar la calidad del ordenamiento jurídico, pues no sólo dirigiría con conocimiento de causa eventuales modificaciones, muy alejado del carrusel de modificaciones sin base que observamos, sino que también generaría incentivos a un mayor rigor en la propia producción normativa.

El órgano que supuestamente estaba destinado para la evaluación de las políticas públicas fue creado en 2006, la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas (AEVAL), pero estuvo desvirtuado prácticamente desde su origen (cambió su denominación y nivel orgánico en el verano de 2017 pasando a denominarse Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, con nivel de subdirección general). Surgió sin apenas recursos y sin una cabeza clara que impulsara su desarrollo. Enseguida se la trató de convertir en una agencia de evaluación de la calidad de los servicios públicos, algo muy distinto de la evaluación de regulaciones, normas y políticas. Se crea el órgano y desde su inicio se le vacía de contenido, pero ya se puede exhibir la existencia de la Agencia como una (falsa) prueba de innovación legislativa. Ya se puede rellenar con una X la casilla correspondiente en el cuestionario de examen de la OCDE, pero en realidad la institución que se confiesa tener en vigor es una agencia zombi.

Para mejorar la producción normativa en España, desarrollando mecanismos de evaluación *ex ante* y *ex post* de las normas y regulaciones, no sería necesario ni nuevas leyes ni nuevos reglamentos. Como en tantos otros aspectos de la política y de la



gestión pública en España, se trataría de que se cumpliesen las normas existentes y de que las instituciones funcionasen y cumplieran eficazmente con sus funciones.



#### 14. Carreteras: usar mejor, pagar mejor

En España existen algo más de 160.000 kilómetros de carreteras, autovías y autopistas de peaje con un valor patrimonial estimado de unos 175.000 millones de euros. Del total, unos 9.000 km son autopistas de peaje privadas que hoy son financiadas por los usuarios; mientras que los otros 150.000 km corresponden a carreteras y autovías de alta capacidad de las que son titulares las diferentes administraciones públicas, con un valor patrimonial aproximado de 135.000 millones de euros, son financiadas por los impuestos de los ciudadanos; ya sea los que pagan a la Administración General del Estado, a las Comunidades Autónomas o a sus municipios.

El Banco Mundial recomienda que se debe invertir en mantenimiento de la red de carreteras no menos del 2% de su valor patrimonial lo que representa que se deberían invertir al menos 2.700 millones de euros anuales en el mantenimiento de la red de carreteras públicas.

Los Presupuestos Generales del Estado señalan que entre 2013 y 2017 el Ministerio de Fomento, cuyas carreteras tienen un valor patrimonial de 85.000 millones de euros, ha gastado 4.641 millones en mantenimiento; lo que son unos 900 millones anuales cuando debería haber dedicado unos 1.700 millones anuales; con lo que se va produciendo un deterioro que, cada año que pasa, es mayor y es acumulativo de manera que cada vez cuesta más poner al día la red. Y situaciones similares se producen en las Comunidades Autónomas.

Es difícil pensar en poder cerrar esta subinversión en mantenimiento con cargo a los presupuestos generales de las distintas administraciones. No solo es una hipótesis poco realista con los niveles de deuda actuales, sino que tampoco sería lo más equitativo ni lo más conveniente atendiendo al conjunto de necesidades del país. Ante esta imposibilidad, conviene plantearse la adopción de soluciones que permitan garantizar la seguridad de los aproximadamente 30 millones de vehículos españoles que circulan por las vías y los aproximadamente 4 millones de vehículos extranjeros que también circulan por dichas vías.

Para ello, lo más apropiado sería establecer un sistema de pago por uso para cada vehículo que permitiese recaudar lo suficiente para financiar el mantenimiento de la red; de toda la red. De hecho, los usuarios de avión pagan la construcción y mantenimiento de la infraestructura cuando compran un billete de avión; y los usuarios del AVE pagan el coste de mantenimiento de la infraestructura ya que el precio del billete contiene un componente de canon que Renfe paga a ADIF para ello.





¿Por qué no han de financiar el mantenimiento los usuarios de la carretera?, al menos el de las vías de alta capacidad, como sucede con el AVE.

Por tanto, la lógica a aplicar sería similar a la del impuesto de circulación que recaudan las administraciones locales y que sólo pagan los usuarios del vehículo.

En un país con más teléfonos móviles que habitantes no hay razón tecnológica para no abordar la eliminación de los peajes de las autopistas e introducir el pago por uso para toda la red viaria de alta capacidad del país de manera que sean los usuarios y no los ciudadanos indiscriminadamente los que financien el mantenimiento de la red pública y de las autopistas de peaje a medida que las concesiones vayan expirando. Tocaría a pagar menos dinero por vehículo y el tracking de uso permitiría que las decisiones sobre dónde invertir los recursos que se generan para su mantenimiento y eventual ampliación estuviesen basadas en datos transparentes. Con las tecnologías actuales y la extensión de los teléfonos móviles en España es posible, por tanto, establecer un sistema de tarificación y de reparto de los ingresos en función de la titularidad de las carreteras que permita cobrar a los usuarios según diversos criterios (uso esporádico, uso frecuente, existencia de alternativas de transporte público, kilómetros recorridos, periodos valle, etc.) y que, además, permita a las diferentes administraciones aplicar sobre sus administrados las bonificaciones que consideren necesarias en función de diversas circunstancias, como condiciones sociolaborales por ejemplo. También parecería sensato que el transporte público, que ya está sometido a sus respectivos impuestos, tuviese unas condiciones especiales a fin de que no gravase aún más las tarifas que pagan los usuarios y como incentivo a su uso.

El sistema podría ser operado bajo la fórmula de PPP -*Purchasing Power Parity* o Paridad del poder adquisitivo, es decir, la suma final de cantidades de bienes y servicios producidos en un país- lo que permitiría que la parte privada avanzase la inversión tecnológica necesaria, que los beneficios sobre la inversión estuviesen establecidos previamente y que el conjunto de administraciones pueda participar en los órganos de gobierno y control del sistema.

A medida que vayan caducando las concesiones de los peajes de autopistas existentes, estos kilómetros se incorporarán al sistema; si es que sus titulares no negocian una incorporación anticipada.

Adicionalmente, se puede considerar que el sistema de tarificación puede contemplar la necesidad de recaudar exclusivamente para asegurar el mantenimiento de la red o, también, para financiar parte de las nuevas inversiones que deben hacerse.



En la medida que esta medida es marginalmente desincentivadora del uso del vehículo privado, podría ayudar a minorar las congestiones y a promover la habitabilidad en las áreas metropolitanas y la concienciación general de los efectos nocivos sobre el medio ambiente del uso de vehículos privados.



## 15. Aprovechamiento y valorización energética de biogás de vertederos, estaciones depuradoras de aguas residuales y estaciones de tratamiento de aguas

Como contribución al cumplimiento de los objetivos del Acuerdo de París, el Paquete Energía y Clima a 2030 exige para el conjunto de la UE, un porcentaje de Energías Renovables sobre el Consumo Final Bruto del 27%.

Las tecnologías renovables para generación eléctrica –eólica y solar- han alcanzado un alto grado de competitividad gracias al apoyo económico por parte de los distintos países europeos a lo largo de la última década. No obstante, para descarbonizar las necesidades de calor en consumos industriales y residenciales y del transporte, garantizando niveles de calidad del aire seguros, es necesario desarrollar las tecnologías de gas renovable.

En España existe un gran potencial para la producción de biometano en la gestión de residuos, que a su vez es instrumental para la estrategia europea de Economía Circular, permitiendo reducir tanto las emisiones de gases efecto invernadero como de otros gases contaminantes.

La gestión de residuos en España, realizada normalmente desde concesionarias dependientes de las administraciones públicas locales, tiene actualmente muchas carencias desde el punto de vista del Plan Nacional de Gestión de Residuos. El coste de los residuos en España ronda los 30-40 €/tonelada, entre 4 y 5 veces menor al de la mayor parte de Europa, lo que desincentiva las medidas necesarias para una adecuada gestión de los mismos.

Así, buena parte de los residuos acaban en vertederos, donde en algunos casos una parte de su fracción orgánica sufre procesos de descomposición biológica anaeróbica que producen el conocido como gas o biogás de vertedero, muchas veces desaprovechado, emitiéndose a la atmósfera con el consiguiente perjuicio ambiental; y en el resto de casos, la mayoría de ellos, el propio proceso de descomposición natural produce gases de efecto invernadero, principalmente metano, que van como emisión fugitiva a la atmosfera. Más aún, la parte que no tiene fracción orgánica suelen incinerarse, con el consiguiente perjuicio ambiental, sin ningún aprovechamiento o valorización energética.

En términos generales, en España, estaríamos hablando actualmente de un potencial de biogás desaprovechado y emitido a la atmósfera que podría rondar los 2 bcm, equivalente a alrededor de un 7% de nuestra demanda nacional anual de gas.

La medida pretende fomentar la recuperación y valorización energética de ese biogás, tras el tratamiento pertinente, como combustible para vehículos o para generación de



calor, mediante su recuperación e inyección en red de distribución y/o transporte de gas.

Apoyo al desarrollo de proyectos de recuperación y tratamiento de biogás para su utilización como gas vehicular o inyección en la red gasista.

Al ser los costes de producción del biometano superiores a los del gas natural convencional, la producción de biometano necesita de apoyo para ser competitivo.

Los principales países europeos promueven el biometano con políticas claras y estables de larga duración:

- Austria, Francia, Eslovaquia, Italia y Reino Unido ofrecen incentivos FIT (*feed-in-tariff*) para el biometano en un rango de 80 – 166€/MWh.
- Austria, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Italia y Holanda apoyan la producción biogás vía primas FIP (*feed-in-premium*).
- Bélgica, Rumanía y Suecia utilizan un sistema de cuotas para la producción de biogás. La consecución del objetivo de cuota puede apoyarse en el comercio de certificados de energía renovable.
- Finlandia, Islandia, Suecia emplean un sistema de reducción de impuestos para el biometano.
- Austria aplica subvenciones a la inversión del 25% del total de los costes de inversión para instalaciones de biogás/biometano. Bélgica, además, ofrece subvenciones máximas de entre el 45% y 65% a la inversión.

En España, dada la elevada carga que supone actualmente la financiación de energías renovables en el sistema eléctrico (aproximadamente 7.000 M€ al año en primas a energías renovables), así como la existencia de un déficit tarifario también en el sistema gasista, el Ministerio es reticente a establecer mecanismos de apoyo del biogás/biometano de forma regulada a través de un sistema de incentivos como “*feed-in-tariff*” o primas que acabaría repercutiendo en los costes del sistema energético. Una vía efectiva para favorecer el desarrollo del biometano en España que no afecte a los costes del sistema gasista sería mediante el acceso a los fondos estructurales de la UE (FEDER).

- Sedigás estima el coste total de producción del biogás, *upgrading* a biometano y distribución en la red de gas existente en España en el rango 58-85 €/MWh (dependiendo de la materia prima y del tamaño de la planta) frente a un coste del gas natural para uso industrial de 24-52€/MWh y de 64-82€/MWh para el sector residencial.
- La valorización del biogás permite no sólo incrementar la participación en el mix energético de las fuentes renovables desplazando combustibles fósiles, sino que al



mismo tiempo evita el impacto ambiental negativo por la inadecuada gestión actual de estos residuos; además, a través de los procesos de recuperación y gestión de biogás se puede obtener como subproducto un fertilizante rico en nutrientes, capaz de competir con los productos químicos que se encuentran en el mercado actual.

- Si bien la generación eléctrica es la vía de valorización tradicional del biogás, no es la única ni la más económica. Otras vías de valorización, que requieren tratamiento previo (*upgrading* a biometano) incluyen la utilización como gas vehicular o su inyección directa en redes de distribución y transporte de gas natural, lo que permitiría reducir el impacto ambiental de los sectores difusos de consumo de energía final, transporte y edificación, desplazando a otros combustibles fósiles.

Los errores que trata de solucionar esta idea serían:

- Gestión inadecuada de residuos, que va en contra de la normativa europea relevante y de la legislación española, en concreto de lo establecido en el Plan Nacional de Residuos.
- Reducción del impacto ambiental de esta gestión inadecuada, en forma principalmente de menores emisiones de gases de efecto invernadero y otros gases contaminantes, generada actualmente desde vertederos y plantas de depuración y tratamiento de aguas.
- Aprovechamiento de un combustible renovable, el biogás, con un potencial relevante en España (7% demanda anual de gas), y que permitiría contribuir a una mayor descarbonización de nuestro modelo energético, haciendo además uso de infraestructuras existentes (redes gasistas), evitando inversiones innecesarias.
- Mayor contribución a la implementación efectiva de una economía circular.

Los responsables de gestionar esta idea serían los municipios y provincias a nivel regional y el Instituto para la Diversificación y el Ahorro Energético (IDAE) a nivel central, como organismo intermedio del Ministerio de Hacienda para la gestión de los Fondos Europeos de Desarrollo Regional (FEDER), en colaboración con los departamentos sectoriales (de Energía y Medio Ambiente), que serían responsables de movilizar los fondos comunitarios destinados al Objetivo Temático 4 -Hacia una Economía Baja en Carbono-. Así se podrían establecer empresas mixtas que permitan al sector privado cofinanciar proyectos de recuperación de biogás:

- Fondos FEDER, O.T.4: Favorecer el paso a una economía baja en carbono en todos los sectores.
  - Una de las prioridades clave de la Estrategia Europa 2020 es el “fomento del crecimiento sostenible mediante el paso decidido hacia una economía baja en carbono que utilice los recursos naturales de forma eficiente y



sostenible, fomentando la producción y distribución de fuentes de energías renovables, entre ellas el uso de la biomasa y del biogás con fines energéticos”.

- España recibirá un total de 19.393M€ de fondos FEDER en el periodo 2014-2020, de los cuales 3.153M€ están programados para la OT4 (2.412M€ gestionados por el IDAE y 741M€ directamente por las CCAA).
- Cofinanciación: hasta un 85% para Canarias, 80% para Extremadura y las regiones en transición (Andalucía, Castilla-la-Mancha, Melilla y Murcia), y del 50% para el resto de regiones más desarrolladas.
- IDAE: Designado por el Ministerio de Hacienda y Función Pública como el Organismo Intermedio para la gestión de los fondos enmarcados en el Programa Operativo de Crecimiento Sostenible, que incluye el Objetivo Temático 4, es responsable de la definición y gestión de las líneas de ayudas cofinanciadas a través del Programa Operativo de Crecimiento Sostenible y puede ser accionista minoritario en diferentes sociedades del sector de energías renovables (biocombustibles, biomasa, eólica, solar...) a través de una participación que se suele situar entre 10%- 15%, con el fin de favorecer el desarrollo de tecnologías respetuosas con el medio ambiente.
- Administraciones Locales: Las EE.LL. deben jugar un papel protagonista en el diseño e implementación de la política, centralizado a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, dado que la responsabilidad de la gestión de residuos corresponde actualmente a entidades municipales; será necesario involucrar también a potenciales promotores/tecnólogos del sector privado para el adecuado entendimiento de los costes asociados.

Aunque ya existen mecanismos exhaustivos de rendición de cuentas aplicables a la disposición y gestión de financiación comunitaria, cabría establecer una entidad certificadora, para garantizar las cantidades de biogás producidas y valorizadas de acuerdo a los criterios técnicos/de calidad que se establezcan.

Los beneficios potenciales de la aplicación de esta idea serían:

- Reducción de impacto ambiental de gestión inadecuada de residuos (emisiones de gases de efecto invernadero y otros contaminantes).
- Valoración de un producto energético renovable (biogás) de potencial relevante (2 bcm) que actualmente, simplemente se desaprovecha, y que es la única energía renovable que puede usarse para cualquiera de las grandes aplicaciones energéticas: eléctrica, térmica o como carburante.



- Reducción de emisiones en sectores de consumo final de energía por el desplazamiento con biogás de otros combustibles fósiles.
- Obtención de un subproducto en el proceso, consistente en un fertilizante rico en nutrientes, capaz de competir con los productos químicos que se encuentran en el mercado actual.
- Contribución en la transición hacia una economía circular.
- Generación de empleo local (desarrollo y operación de las instalaciones de producción de biogás).

Por el contrario, los riesgos principales podrían ser:

- Incremento del coste final del suministro energético para los consumidores y/o contribuyentes, que se compensa con la movilización de los fondos estructurales que en muchos casos no se utilizan en España por falta de proyectos apropiados que cuenten con la necesaria cofinanciación privada.
- Costes asociados a los procesos de certificación.
- Incremento de costes que pudieran generarse por las tareas adicionales que fueran necesarias en términos de gestión técnica del sistema gasista.



## 16. Creación de la figura del directivo público: despolitización de la administración, desburocratización de la política

Uno de los grandes consensos sobre los defectos de la Política y de la Administración española es la patrimonialización de la política por parte de los cuerpos de la Administración Pública y su recíproco, la politización de la vida administrativa. El corolario es la existencia de una forma de “puertas giratorias” entre política y administración cuyo resultado es, por un lado, la corrupción de la política y, por otro, la ineficacia administrativa. Una medida a estudiar y poner en marcha es la prohibición de retorno a la función pública por parte de un funcionario que decida dedicarse a la política ya sea como miembro del gobierno o presentarse a elecciones para cualquier cámara de representantes.

Esta propuesta está en la línea con los resultados de estudios recientes sobre los rasgos del “Good Government” a nivel internacional, estudios que muestran que países que destacan en esta variable –como los escandinavos, Canadá, Australia y Nueva Zelanda- han construido su buen gobierno mediante la separación de la carrera funcional de la carrera política.

El buen gobierno exige un delicado equilibrio entre, por un lado, conseguir que la administración responda a las directrices de los políticos y, por el otro, evitar una ejecución partidista de las políticas públicas. En esta misma dirección de mejorar el buen gobierno se debería avanzar en una reforma de la Administración Pública que combine mejor la condición de mérito y profesionalidad para acceder y ascender en la carrera funcional –como condición necesaria para la independencia de la función pública- con la flexibilidad en el ejercicio de esa función. De nuevo las “managerial administrations” de los países arriba mencionados son un excelente “buena práctica”.

Para lograr una burocracia responsable y, a la vez, impecablemente neutral, la dirección de las administraciones operativas debe permanecer en manos de profesionales que tengan incentivos para satisfacer tanto las demandas de los políticos como los valores públicos de integridad, neutralidad e imperio de la ley. Los nombramientos a dedo de altos cargos aseguran lo primero a costa de lo segundo. La funcionalización de esos puestos lo segundo a costa de lo primero. Y si, como en España, se combina el “dedazo” con la necesidad de muchos de esos altos cargos sean funcionarios de carrera, puede que no consigamos nada: por un lado, la competición por esos puestos queda restringida a un grupo muy concreto de profesionales (los miembros de unos cuerpos determinados) y, por el otro, la imparcialidad queda manchada por la discrecionalidad política al elegirlos. De forma que, muy temprano en su vida laboral, los funcionarios de carrera pueden desarrollar interés en cultivar sus relaciones políticas –y no tanto sus competencias profesionales– para ascender en la jerarquía.





Los países que puntúan más alto en los indicadores de calidad de gobierno han desarrollado mecanismos para reducir la politización de la administración y su anverso, la burocratización de la política. Por ello, muchos han optado por crear la figura del directivo público.

El retrato robot de un directivo público es el de un profesional elegido, primero, por un amplio consenso, de fuerzas políticas y/o de otros “stakeholders” (de otras instituciones públicas o de la sociedad civil) a menudo representados en un Consejo de Administración; segundo, a través de un proceso abierto, transparente, público y competitivo; y, tercero, para un mandato concreto, que idealmente no debería coincidir con el ciclo electoral, para evitar el frecuente baile de cargos tras un cambio de gobierno.

¿Deben los directivos públicos, y similares cargos independientes, ocupar el escalón inmediatamente inferior al ministro, tal y como vemos en países de tamaño pequeño como Dinamarca o Nueva Zelanda? ¿O quizás deben coexistir con una delgada capa de cargos de completa discreción política, como sucede en países más grandes, y federales, como Alemania o EE.UU.? Es posible que España se asemeje a estos segundos. Sin embargo, a diferencia de estos, en España la politización de la administración se extiende de forma más pronunciada de los altos niveles de dirección política a los niveles medios de gestión pública, incluyendo directores de hospitales, de servicios técnicos o de corporaciones públicas de medios de comunicación.

Urge por ello insertar en la jerarquía administrativa unos niveles de dirección pública que separen nítidamente lo que pertenece al ámbito de la política de lo que pertenece al ámbito de la administración.



## 17. Reforzar la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

La libre competencia es un instrumento decisivo para el bienestar de los ciudadanos. Mejora los precios y las calidades, y fomenta la innovación, elementos claves de la prosperidad de España y de su dimensión internacional. El control y la corrección de los fallos de mercado en España derivados de las medidas limitativas de la competencia adoptadas por los operadores económicos ha mejorado desde 1989, y especialmente a partir de la Ley de 2007. Pero es necesario profundizar en la cultura corporativa de competencia y en los mecanismos de control de las conductas anticompetitivas.

Es mejor prevenir que llegar a la sanción administrativa o a un engorroso procedimiento privado de aplicación de las normas de competencia. En primer lugar, las empresas y las organizaciones profesionales pueden desarrollar un compromiso de cumplimiento de las normas de competencia, serio, efectivo y sistemático, transmitido de arriba hacia abajo, desde el primer directivo al más joven de sus trabajadores, integrado en sus culturas corporativas, que debe ser promovido y reconocido por la legislación de competencia y las autoridades de competencia.

Y, en segundo lugar, la labor de promoción desempeñada por las autoridades de competencia ha sido encomiable, y debe seguir siendo una de las más importantes tareas desempeñadas por la autoridad de competencia española. El análisis de los mercados y de la regulación y las propuestas de mejora para aumentar la competencia debe estar en el frontispicio de las tareas desarrolladas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Hay que mejorar los instrumentos normativos de disuasión de las conductas ilícitas contrarias a la libre competencia. El incremento de las sanciones administrativas a los directivos que promuevan restricciones de competencia y la reflexión sobre su incriminación penal en los casos más graves de infracción deben llevarse al debate público. De la misma manera, en el contexto de la aplicación privada de las normas de competencia, el aumento de los poderes de los tribunales de justicia para detener inmediatamente las infracciones y comprometer soluciones que erradiquen comportamientos anticompetitivos.

Igualmente, si en algo han mostrado su importante aportación las Autoridades españolas de la Competencia ha sido en la labor de promoción de la misma. Desde los importantes informes realizados en los años 90 sobre las restricciones a la competencia amparadas por la legislación, informes que contribuyeron de forma decisiva a la apertura de nuestra economía, hasta los instrumentos tales como la legitimación activa, incorporada a nuestra legislación en 2007, que permitió a las Autoridades de la Competencia recurrir ante la jurisdicción contenciosa actos y



disposiciones administrativas restrictivas de la competencia, puede resaltarse que han sido éstos instrumentos que han supuesto una importante aportación de nuestro sistema institucional para conseguir un régimen en el que las restricciones a la competencia no queden amparadas por las actividades de las Administraciones Públicas. Es importante, en este orden de cosas, persistir en este camino, que tan buenos resultados ha dado, dotando de nuevos instrumentos a las Autoridades independientes para perseguir conductas de las Administraciones Públicas, incluso cuando actúan como reguladores, que restrinjan el juego de la libre competencia, perjudicando a los ciudadanos como consumidores.

Por último, la evidencia empírica conduce a una conclusión evidente: los mercados se hacen más competitivos en la medida de los avances de las innovaciones tecnológicas. Ante tales innovaciones, los sectores instalados ofrecerán sus resistencias intentando mantener sus privilegios y, al tiempo, retrasando las innovaciones. Será por lo tanto necesario ser muy vigilante sobre todo este tipo de maniobras, encargando a las autoridades de la competencia informes periódicos sobre tales conductas, adoptando las medidas, tanto de propuesta normativa como, en su caso, de persecución, cuando se detecten.

Una reforma de esta naturaleza compromete a un diálogo constructivo del gobierno con las organizaciones profesionales y empresariales con la participación de la autoridad de competencia española. De añadidura, serán necesarias reformas legislativas impulsadas por los ministerios de economía y justicia.

Se trata de disminuir los problemas de competencia que tengan que ventilarse a través de procedimientos administrativos públicos o privados de defensa de la competencia. El aumento general de la cultura corporativa de competencia, la labor pedagógica de la autoridad de competencia siempre es mejor que complejos, costosos y largos procedimientos administrativos o civiles con una eficacia limitada en términos de la disuasión de la sanción administrativa o de compensación de daños y perjuicios. En este último orden de ideas, los procesos de daños y perjuicios afrontan muy serias dificultades para la identificación y compensación de las víctimas de los daños, no logran compensar satisfactoriamente los daños de la pérdida de innovación y pueden durar tanto que los promotores de la infracción ni trabajarán en las organizaciones infractoras, habiendo cosechado antes, personalmente, los beneficios económicos de la infracción de las normas.

Cabe proponer el reconocimiento legislativo de las políticas de cumplimiento normativo serias, efectivas y sistemáticas adoptadas por los operadores económicos con la finalidad de observar las normas de defensa de la libre competencia. Y fomentar



la adopción de esos planes de cumplimiento también cuando se detectan infracciones de las normas de competencia.

Es necesario dotar de un nuevo impulso a las actividades de promoción de la competencia a través de los informes de la CNMC sobre la evolución de la regulación y de la competencia en los mercados, configurándola como una de sus principales funciones, e igualmente dotar de nuevos instrumentos para perseguir las actividades de las Administraciones Públicas, incluso las normativas, contrarias a la libre competencia.

El debate público sobre el papel de los directivos de las empresas y las organizaciones profesionales es esencial. La concienciación y la disuasión deben ser caminos paralelos. El aumento de las sanciones administrativas y la discusión sobre su responsabilidad penal son necesarias.

En el marco de un procedimiento de aplicación privada de las normas de competencia, los tribunales deben poder comprometer a las partes a la negociación o, en su caso, eliminar las conductas nocivas para la competencia, lo que requerirá el debate y la revisión de las normas de enjuiciamiento civil.



## 18. Banco de solidaridad

La recomendación es crear un banco solidario, un fondo para ayudas sociales, para ayudar a personas en riesgo de exclusión social y combatir la creciente desigualdad y la pobreza urbana. Esa entidad otorgaría microcréditos, ayudas directas o derivaría a los mecanismos de asistencia social a quienes más lo necesitan. Al banco podrían aportar fondos tanto la administración como entidades públicas y privadas o ciudadanos particulares. Además de aportaciones económicas podrían realizarse aportaciones de servicios: clases escolares de refuerzo, acompañamientos, etc.

La desigualdad es un fenómeno creciente que afecta de lleno a las ciudades. Las cifras de población en riesgo de exclusión son alarmantes. La precariedad, la falta de ingresos, la dificultad para acceder a lo más básico condiciona la vida de muchos vecinos y condena a la pobreza a numerosos ciudadanos desde que son niños.

Las redes de apoyo públicas a los más necesitados son deficientes. Muchas personas no saben dónde acudir y deambulan por organizaciones sociales y parroquias en busca de alguien que les atienda. El banco de solidaridad sería un lugar de referencia para la ayuda social que analizaría la situación de los demandantes para tratar de ofrecerle el apoyo más adecuado.

Además, falta de un lugar de referencia al que puedan dirigirse aquellos que sufren riesgo de exclusión o necesitan una ayuda puntual. Tampoco existen recursos necesarios para atender las necesidades de los ciudadanos ni mecanismos de microcréditos para situaciones de necesidad puntuales o temporales. En definitiva, se trata de paliar la falta de soluciones para aquellos que carecen de recursos básicos para vivir.

La gestión correría a cargo de una entidad creada ad hoc entre las diferentes administraciones, ONG y entidades privadas que quisieran participar. Y la rendición de cuentas se realizaría a través de una estricta auditoría de cuentas, transparencia de todos los datos -excepto los personales-, número de familias asistidas, número y tipología de actuaciones.

Los beneficios potenciales de esta idea serían la ayuda a familias con pocos recursos, la reducción del riesgo de exclusión social, el acercamiento de la administración a la ciudadanía, la colaboración público-privada en los asuntos comunes y la disminución de las tasas de pobreza.

La inversión es alta y los recursos humanos también. El riesgo es que no resulte eficaz. Debería realizarse una fuerte campaña de comunicación para convertir el banco en una referencia para donantes y para receptores.



## 19. *Controllers* en los ayuntamientos

Fue la disposición adicional 8.ª de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 1992, la que inició la provisión mediante libre designación para determinados puestos reservados a los anteriormente denominados Cuerpos Nacionales de Administración Local, entre los habilitados con nivel 30 de complemento de destino, posteriormente confirmada por la Ley 10/1993, de 21 de abril, de forma que los puestos de Secretario, Interventor o Tesorero de las diputaciones provinciales, cabildos y consejos insulares, o los de ayuntamientos capitales de comunidad autónoma o de provincia y de municipios con población superior a cien mil habitantes, podían excepcionalmente cubrir estos puestos entre funcionarios habilitados mediante libre designación.

Los cometidos de gran responsabilidad de los habilitados nacionales, de fe pública y asesoramiento legal preceptivo, de control y fiscalización interna de la gestión económico-financiera y presupuestaria, de contabilidad, tesorería y recaudación, han hecho que muchos alcaldes de grandes municipios y presidentes de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares quieran controlarles, y actualmente el artículo 92 bis de la Ley básica de Régimen Local les brinda esta oportunidad.

Así se abrió el camino a la desprofesionalización, a funcionarios atraídos o llamados por la fidelidad, y dejó de ponerse el foco en el servicio objetivo, independiente e imparcial al conjunto de la Corporación, para convertirse en una especie de secretaría particular del alcalde de turno.

La reforma de la administración local es una tarea pendiente para los más de ocho mil ayuntamientos españoles. Una reforma que sea realista, efectiva, rigurosa, técnicamente correcta y de carácter global -no mediante parches- para constituir ayuntamientos eficaces y eficientes con controles reales.

Aunque en dicha reforma deben abordarse temas tan importantes como la financiación local, otra cuestión que puede llevarse a cabo sin necesidad de esperar al cambio de la ley global es que funcionarios que ejercen puestos de control legal y económico (funcionarios de habilitación local y nacional, secretarios, interventores, tesoreros, etc.) no pueden ser designados por libre designación ni expedientados por el órgano al que deben de controlar.

Bajo la concepción de la autonomía local, y confundiendo los ámbitos electivo y selectivo, actualmente existen múltiples mecanismos legales que coartan la independencia de dichos funcionarios ya que dependen orgánica, económica y funcionalmente de las respectivas Alcaldías, es decir, del órgano al que se tiene que controlar.



Por tanto, se han pervertido los sistemas de control, ya que quien controla es libremente nombrado y cesado por el controlado, sin mecanismo que garantice la imparcialidad de los habilitados.

Los políticos locales deben comprender que control de la legalidad y fiscalización económica no disminuyen sus posibilidades de actuación dentro de la ley, más bien al contrario, la cultura del control facilita la reducción de incertidumbres, de los niveles de riesgo y de las posibilidades de comportamientos de gestión no deseados.



## 20. Cuantas más lenguas, mejor

En España la inmensa mayoría de las películas que se proyectan en las salas de cine o se programan en televisión, se doblan. Se pierde así la oportunidad de acceder a las películas en su versión original y no se aprovecha la dimensión de aprendizaje de idiomas, sensibilización hacia otras lenguas y apertura hacia lo diferente que supone la versión original.

En cuanto a las medidas que se pueden poner en marcha serían, por un lado, un registro de la asistencia a las salas comerciales y audiencia televisiva, además de un análisis comparativo en el tiempo entre las películas dobladas y las películas en versión original y su evolución en el tiempo. Por otro lado, un estudio estadístico sobre el grado de satisfacción del público.

El responsable de su implementación sería el Ministerio de Cultura y, en cualquier caso, se trataría de una implementación gradual, similar a como se introducen los programas de bilingüismo en los colegios. Es decir, siguiendo la clasificación por grupos de edad para distinguir el contenido en los programas de televisión, se eliminaría el doblaje de la programación de televisión y en salas de cine para todo lo clasificado como infantil (hasta 7 años) o Todos los Públicos durante un periodo igual, 7 años en este caso. Después, se ampliaría a contenidos audiovisuales clasificados hasta los 18 años durante un periodo de diez años. Y a partir de aquí, todo sería ya en versión original.

De esta manera se consigue, por un lado, que la industria del doblaje tenga unos años de adaptación y reconversión y, por otro lado, educar ciudadanos que convivan con las versiones originales desde la base y lo integren como algo natural, creando una nueva generación de "nativos bilingües".

Los beneficios potenciales de esta idea serían el acceso a productos culturales en su versión original subtitulada en una variedad de lenguas y, por tanto, la sensibilización y aumento de la competencia lingüística. Esta idea reduce costes y optimiza los gastos dedicados al aprendizaje de las lenguas extranjeras en el sistema educativo español.

Por el contrato, los costes asociados serían menores beneficios para la industria del doblaje y un esfuerzo mayor de adaptación por parte del público.

En línea con lo anterior, y como complemento de esta palanca, se propone también rotular los carteles de los museos nacionales en todas las lenguas oficiales del Estado.

El efecto capitalidad centraliza en Madrid muchas de las instituciones compartidas, tanto centros administrativos como ministerios, el parlamento o los tribunales más importantes como equipamientos culturales, los museos, los teatros, o las compañías





de danza. La lógica geográfica y económica es inapelable, pero al mismo tiempo produce una distancia respecto al resto de la población que no los siente propios.

Las cartelas de los grandes museos nacionales, como el Museo del Prado o el Reina Sofía, solo están en castellano, una de las cuatro lenguas oficiales. Sería relativamente sencillo traducirlas también a catalán, euskera y gallego.

En este sentido, al igual que están en versión reducida en inglés, tendría sentido que la descripción de los cuadros u obras expuestas se encuentre también en catalán, euskera y gallego.

Esta idea trataría de solucionar una identificación de lo común con Madrid.

En el caso de los museos nacionales, la responsabilidad de gestionar esta idea sería del Ministerio de Cultura a través de los respectivos patronatos.

Se podrían medir los resultados de esta iniciativa a través de encuestas de satisfacción de los visitantes.

Los beneficios serían generar un sentimiento de inclusión, además de la normalización del uso de las lenguas cooficiales fuera de sus zonas de uso. Asimismo, se reforzaría la idea de que, aunque la sede esté en Madrid, esos bienes y recursos son de todos.

En cuanto a los costes y posibles riesgos, se podría percibir que es un gasto inútil y, por tanto, un narcisismo de la pequeña diferencia.



## 21. Limitar la desproporción salarial

En las últimas décadas se ha desarrollado una cultura empresarial, primero en el mundo anglosajón, pero después exportada universalmente, en la cual muchos altos ejecutivos de grandes corporaciones han estado más interesados en conseguir beneficios en el corto plazo que en realizar las inversiones en capital humano, calidad o innovación que favorezcan el crecimiento económico y la generación de riqueza a largo plazo. Esa actitud lleva a maximizar los resultados inmediatos en lugar de favorecer inversiones de mayor recorrido, mucho más sostenibles y productivas. A todo ello han contribuido significativamente las políticas de incentivos salariales aplicadas a sus ejecutivos, excesivamente enfocadas a la maximización de los valores de cotización de las acciones.

La idea plantea varias medidas que deberán ser aprobadas por Ley por el gobierno de España y ejecutadas por las empresas cotizadas o todas aquellas con más de 500 empleados.

Al mismo tiempo, se deberá enmendar la Ley de Contratos Públicos para introducir la dispersión salarial como un criterio relevante en la puntuación de las licitaciones públicas.

Así, para llevar a cabo esta idea se proponen varias medidas que aumenten la transparencia, reduzcan la dispersión salarial, limiten los abusos y refuercen el control por parte de los accionistas, y vinculen más claramente las remuneraciones de sus altos directivos y consejeros con la generación de valor a largo plazo de las empresas. Esas medidas serían las siguientes:

- Modificar la Ley de Sociedades de Capital para reforzar los mecanismos de control, supervisión y cumplimiento de las normas de buen gobierno corporativo en materia de remuneraciones.
- Las retribuciones de altos directivos y miembros del Consejo de Administración deberán ser obligatoriamente aprobadas por la junta de accionistas, como punto independiente del orden del día, en votaciones individuales y con participación de los accionistas minoritarios.
- Vincular las remuneraciones de los consejeros y altos directivos a los beneficios de la empresa, limitando el peso de las retribuciones variables de cualquier clase, que no podrán superar las retribuciones fijas establecidas. Los comités de retribuciones



deberán fijar de manera explícita objetivos de largo plazo y la adecuación del pago en acciones a sus altos directivos.

- Medidas fiscales: Modificar la regulación del Impuesto de Sociedades de modo que los gastos de personal sólo sean deducibles hasta un límite salarial máximo de 400.000 euros anuales, incluyendo todos los conceptos salariales.
- Medidas para limitar las indemnizaciones y blindajes excesivos de los altos ejecutivos, tales como: prohibir que se contabilicen como gastos deducibles de la empresa, gravar dichas indemnizaciones excepcionales, a partir de 500.000 euros, con un tipo adicional extraordinario del IRPF; limitar legalmente las indemnizaciones por resolución de contratos a un máximo de un año de retribución fija total anual; condicionar el abono de las indemnizaciones a la comprobación del cumplimiento de los criterios de rendimiento previamente establecidos, vinculados a la rentabilidad y beneficios obtenidos por la empresa y; exigir la obligación de introducir cláusulas de devolución (clawback) de las indemnizaciones, en caso de que posteriormente a su abono no se cumplieran los criterios establecidos.
- Medidas de transparencia con la transposición de las Directivas 95/2014/UE y 2017/828/UE, que deben incorporar la obligación de publicar en las cuentas de las empresas: la totalidad de la remuneración, tanto fija como variable, de los miembros del Consejo y de los Ejecutivos, así como el nivel de dispersión salarial, entendido como la ratio entre la remuneración percibida por el primer ejecutivo y el salario mediano, el salario medio y el más bajo de la empresa.
- Modificar la Ley de Contratos Públicos para introducir como criterio de valoración positivo y relevante en las licitaciones públicas las empresas que tienen una menor dispersión salarial. Se entenderá que una empresa tiene un gran nivel de dispersión salarial cuando la ratio entre la parte fija del trabajador mejor pagado y el peor supere el 20:1.

Como beneficios de esta idea se contemplan impulsar una nueva cultura empresarial, la transparencia y mejorar el gobierno corporativo de las empresas en favor de una economía de mercado más inclusiva y sostenible; reducir los abusos de los altos directivos en la gestión de las empresas y evitar la formación de burbujas especulativas; y mejorar los niveles salariales y reducir la desigualdad salarial, que es un gran problema social.



Somos conscientes del riesgo potencial de que determinadas empresas decidan no invertir en España o desinvertir de nuestro país si se pusieran en marcha estas medidas.



## 22. Aunque estés en la nube, también pagas

Los tributos se han referido tradicionalmente a conceptos como la sede física, los activos físicos, el número de empleados... Sin embargo, los servicios digitales se prestan de forma “virtual” sin necesidad de ubicación física o desde una minúscula sede en un país fuera de la UE y, a menudo, generando facturaciones millonarias con un reducido número de empleados. La globalización también ha favorecido la creación de grupos transaccionales integrados por empresas presentes en varios países y con gran volumen de sus transacciones realizadas dentro del grupo (60% del comercio mundial, según la OCDE). Dichas operaciones intragrupo presentan oportunidades de elusión fiscal, al ser muy difícil, en ocasiones, saber si el valor que se asigna a las mismas se corresponde o no con el precio de mercado.

Es necesario garantizar que las multinacionales, especialmente las del sector digital, con un modelo de negocio muy intensivo en activos intangibles fácilmente trasladables de un país a otro, abonen impuestos allí donde generan sus ingresos y así eliminar la discriminación que sufren las empresas tradicionales y las pymes, que siguen sujetas a los impuestos tradicionales.

Antes de que la OCDE y la UE finalicen sus trabajos para mejorar la fiscalidad digital, es necesario adoptar medidas urgentes para eliminar cuanto antes la discriminación que están sufriendo las empresas españolas tradicionales. Las empresas españolas sí están contribuyendo a generar empleo en España y a financiar el Estado del bienestar a través del pago de sus impuestos, frente a los nuevos negocios digitales prestados por multinacionales de nacionalidad extra UE que extraen valor de los ciudadanos españoles (en forma de datos, de ventas e-commerce, etc.) pero que no generan empleo ni ingresos tributarios en España.

Por este motivo, además de seguir trabajando en los foros internacionales en la revisión de aquellos tributos que requieren coordinación internacional (Impuesto de Sociedades, Impuesto del Valor añadido), es urgente y necesario revisar y adaptar al contexto digital todas aquellas figuras tributarias cuya reforma corresponde en exclusiva al Gobierno español como pueden ser el Impuesto de Actividades Económicas, la financiación de RTVE o la financiación del cine.

Esta revisión supondrá un incremento de recaudación gracias a palancas que no necesitan coordinación internacional (a diferencia de los beneficios empresariales) y que pueden ser modificados por leyes españolas.

En algunos casos será necesario redefinir el ámbito subjetivo de aplicación de los tributos (para incluir, no sólo a las empresas establecidas en España, sino también a las que generen ingresos procedentes de clientes en España) o la definición de la base



imponible (mejor los ingresos generados en España, cuya información está disponible para las autoridades fiscales española gracias al Country Report de la Directiva del IVA, en lugar de los beneficios empresariales, que a veces están distorsionados por el pago de royalties).

Por tanto, se trata de resolver el desajuste producido entre el carácter transnacional de las operaciones de las grandes empresas, con presencia en varios mercados y con una distribución de sus funciones, activos y riesgos entre varias jurisdicciones, y la condición nacional de las normas tributarias que regulan dichas operaciones. En ciertos casos, las normativas nacionales se diseñan aisladamente, sin tener en cuenta la interacción con las normas de otros países. En el peor de los casos, este unilateralismo se manifiesta en un recrudecimiento de la competencia fiscal entre países, cuya intención es captar los beneficios que han sido generados otras jurisdicciones. Este problema se ve acentuado en la UE, en donde la libre circulación de capitales contrasta con la falta de convergencia tributaria.

La solución a ello sólo puede venir de una mayor coordinación internacional y, en el caso de la UE, de alcanzar un cierto grado de armonización en la imposición de los beneficios a las empresas. Pero mientras tanto hay cosas que se pueden ir haciendo a nivel nacional.

El sistema tributario español es “analógico”. Esta situación está permitiendo que las multinacionales digitales que operan en España puedan eludir su contribución fiscal a las arcas públicas nacionales y disfrutar de una ventaja injusta respecto a las empresas tradicionales españolas. Es de justicia atajar, también desde la regulación fiscal nacional (en paralelo a los trabajos de la UE y la OCDE), esta injusticia. Adicionalmente, lograr generar esa contribución fiscal generaría más ingresos públicos, tanto a nivel estatal como municipal.

Por un lado, empresas como Amazon están compitiendo ya en la actualidad con las micropymes españolas de comercio minorista (librerías, ferreterías, electrodomésticos, etc.). Sin embargo, la multinacional de Jeff Bezos no está abonando el Impuesto de Actividades Económicas en España mientras que los pequeños comercios sí.

Netflix o HBO están ingresando crecientes cuotas de clientes que contratan servicios de televisión online, el mismo tipo de negocio que otras televisiones españolas como Fusión de Telefónica, A3Media o Mediaset. Pero, sin embargo, las multinacionales americanas no están contribuyendo a financiar RTVE o el cine español, a pesar de que prestan el mismo tipo de servicio.

La modificación de los diferentes tributos debería realizarse, bien por iniciativa del Gobierno, bien por iniciativa de los grupos parlamentarios en el Congreso de los



Diputados con un evidente beneficio: el incremento de ingresos públicos para actividades necesarias para el mantenimiento del Estado del Bienestar (por ejemplo, los ingresos del IAE financian la actividad municipal, la tasa de RTVE financia la televisión pública sin publicidad, la aportación de los prestadores de servicios audiovisuales financian el cine español, etc.).

La gestión de estos tributos es fácil, dado que se calculan sobre ingresos, y gracias a la normativa de IVA sobre servicios digitales actual, las multinacionales digitales ya están declarando los ingresos obtenidos en cada país UE ante las autoridades fiscales. Por tanto, bastaría aplicarles el porcentaje de tipo correspondiente a esos ingresos declarados.

Además, mejoraría la inclusión económica de las pymes y autónomos españoles que tienen actividades en competencia con los gigantes digitales, ya que restablecería el “level playing field” fiscal ya que, en la actualidad, las pymes y autónomos españoles sí están contribuyendo fiscalmente, en la medida en la que les toca, mientras que las multinacionales digitales eluden la mayor parte de la carga fiscal que les correspondería, sólo porque la redacción de las normas fiscales aún está estancada en la era analógica.

Y, por último, mejoraría la autonomía de los municipios, ya que el gravamen mediante Impuesto de Actividades Económicas podría reportar mayores ingresos municipales y, por tanto, mayor autonomía de la política municipal.



### 23. Creación de un Comité Español de Cambio Climático y Transición Energética.

Se propone la creación de un Comité Español de Cambio Climático y Transición Energética (CECCTE) para asesorar al parlamento y al gobierno sobre los *objetivos* de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero (mitigación), adaptación a los impactos del cambio climático y sobre la gestión de las pérdidas y los daños. Este asesoramiento estaría basado en conocimiento científico independiente. El comité además evaluaría las políticas climáticas en relación a los objetivos propuestos por el comité y aprobados por el gobierno y el parlamento.

La relevancia de esta palanca radica en que la existencia de objetivos periódicos de descarbonización y la evaluación objetiva del progreso hacia los objetivos, basada en la información científica y económica más reciente, ayudaría a *establecer las bases de un cambio* en el modelo de desarrollo económico hacia uno hipocarbónico. Un modelo de desarrollo alineado con el objetivo del Acuerdo de París y atractivo para unos inversores crecientemente reticentes a invertir en activos altamente expuestos a los riesgos derivados del cambio climático<sup>1</sup>.

Tras la aprobación de la legislación del Reino Unido sobre Cambio Climático en 2008 (*UK Climate Change Act*<sup>2</sup>), varios países, regiones y ciudades han establecido un comité independiente de científicos del clima y economistas especializados en cambio climático. Algunos ejemplos incluyen: Berlín, Escocia, Francia, Irlanda, Kempten, México y Suecia<sup>3</sup>.

Dichos comités han conseguido: proporcionar análisis basados en datos; elevar el debate climático y fomentar una toma de decisiones más informada; alejar el establecimiento de objetivos climáticos del debate político (dejando que el gobierno y el parlamento determinen las medidas e instrumentos de política climática para

---

<sup>1</sup> Según el *Task Force on Climate Related Financial Disclosures* del *Financial Stability Board* del G20 los riesgos climáticos incluyen: Riesgos físicos (derivados de los eventos meteorológicos extremos como tormentas o sequías y de los eventos de desarrollo lento como el aumento en el nivel del mar), riesgos de transición (riesgo de regulaciones climáticas crecientemente ambiciosas, riesgo tecnológico como el desarrollo de tecnologías de bajas emisiones que desbancan a las tecnologías establecidas, riesgo de mercado al tener consumidores que demandan productos y servicios de menores emisiones y riesgo de pérdida de reputación). Además, existe un riesgo de litigación creciente ya que el incumplimiento de los acuerdos internacionales y leyes nacionales puede llevar a los tribunales a los gobiernos y empresas. Vea por ejemplo: Financial Stability Board (2017), *Final report of the Task Force on Climate Related Financial Disclosures. June 2017*. Disponible en: <https://www.fsb-tcfd.org/wp-content/uploads/2017/06/FINAL-TCFD-Report-062817.pdf>

<sup>2</sup> UK (2008), *Climate Change Act*. Disponible en: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga\\_20080027\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2008/27/pdfs/ukpga_20080027_en.pdf)

<sup>3</sup> Ecologic (2017), *“Paris compatible” governance: long-term policy frameworks to drive transformational change A comparative analysis of national & sub-national case studies*. Disponible en: <https://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2017/governance-to-fight-climate-change.pdf>





alcanzar los objetivos); mejorar la transparencia y la legitimidad de los objetivos climáticos marcados; e integrar el cambio climático en el proceso de toma de decisiones del gobierno en su conjunto.

Las características básicas del Comité de Cambio Climático del Reino Unido (CCC)<sup>4</sup> son:

- **Objetivo claro:** la ley de cambio climático proporcionaba al Reino Unido un objetivo vinculante a largo plazo (reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en al menos un 80% en 2050 en relación con los niveles de emisiones de 1990) y el CCC debe proporcionar objetivos intermedios para alcanzar llamados presupuestos de carbono que son de periodicidad quinquenal.
- **Independencia:** ocho científicos y economistas independientes y de reconocido prestigio a nivel internacional, más un presidente, asesoran al gobierno. Es una institución que no depende de ningún ministerio.
- **Información:** proporciona información 'objetiva' basada en datos relativos al estado del arte en el ámbito de la ciencia del clima y la economía del cambio climático.
- **Relevancia:** el Comité de Cambio Climático del Reino Unido propone objetivos de reducción de emisiones y objetivos de adaptación. Es decir, asesora sobre qué se debe hacer, dejando el cómo, es decir las políticas concretas, al gobierno.
- **Evaluación:** el Comité de Cambio Climático monitoriza el progreso del cumplimiento de los objetivos de cambio climático aprobados por el Reino Unido.
- **Judicialización:** si el gobierno no cumple con los objetivos que aprueba, basados en el consejo y en los datos del comité, el gobierno puede ser demandado ante los tribunales.
- **Financiación:** en el Reino Unido (no así en Francia por el momento) el Comité de Cambio Climático cuenta con una financiación anual para el desarrollo de sus tareas de asesoramiento. Dicha financiación asciende aproximadamente a 3,1 millones de euros anuales en los últimos años.
- **Resiliencia:** tanto la ley de cambio climático del Reino Unido como el Comité de Cambio Climático han 'sobrevivido' a gobiernos de distinto signo político, a la crisis económica de 2008 y al *brexit*. El último presupuesto quinquenal de carbono que

---

<sup>4</sup> Se describe más en detalle el Comité de Cambio Climático del Reino Unido por ser el primero que se estableció y por tanto modelo para el resto. Un ejercicio de comparación entre comités podría, en fases posteriores de desarrollo de la palanca, resultar de interés para adaptar la institución al contexto español y para diseñar un comité más alineado con los objetivos del Acuerdo de París, incluyendo, entre otros, el objetivo de 'net-zero carbon' en la segunda mitad de siglo, provisiones para que el sector privado informe sobre su exposición al riesgo de carbono (incluyendo en la ley o en el mandato del comité de cambio climático un artículo similar al 173 de la ley francesa de transición energética, y el análisis de impactos no evitados o inevitables, lo que en la jerga de las negociaciones climáticas internacionales se ha denominado las pérdidas y los daños, que se espera sean significativas para España en escenarios de altas emisiones (RCP 8.5).



obliga al reino Unido a reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero en un 57% en 2032 en relación con sus niveles de emisiones de 1990 se aprobó en 2016 tras el *brexít*.

- Impacto: si bien las emisiones de gases de efecto invernadero se vienen reduciendo en el Reino Unido con anterioridad a la aprobación de la ley de cambio climático, dichas emisiones han continuado reduciéndose a lo largo del tiempo. Desde 1990 hasta 2016 las emisiones del Reino Unido se han reducido un 42%, al tiempo que el PIB ha aumentado en más de un 60%. El ritmo al que se han reducido las emisiones en el Reino Unido es mayor que el de otros países de la UE. La apuesta por una economía baja en carbono es una parte fundamental de la política industrial y de crecimiento económico del Reino Unido, como muestra la reciente publicación de su estrategia de crecimiento<sup>5</sup>. El debate político relativo al cambio climático se ha vuelto más técnico y menos ideológico en el Reino Unido, ayudando a alcanzar consenso sobre los objetivos de descarbonización<sup>6</sup>.
- Antelación: los presupuestos de carbono (objetivos de mitigación) se aprueban con 12 años de antelación por el parlamento. Tienen una duración quinquenal para proporcionar flexibilidad en el cumplimiento de los objetivos. Estos presupuestos proporcionan: 1) certidumbre a los inversores (aunque dicha certidumbre debe ir acompañada de medidas de política climática crecientemente ambiciosas determinadas por el gobierno); 2) altura de miras al gobierno y a los parlamentarios, ya que votan sobre compromisos alejados en el tiempo.

Los errores que trata de solucionar esta idea serían:

- El establecimiento de objetivos climáticos de mitigación, adaptación y pérdidas y daños no basados en la información científica.
- La falta de certidumbre en la senda de descarbonización que necesita el sector privado para invertir.
- La falta de información relativa a los potenciales impactos del cambio climático para España.
- La ausencia de planes para la gestión de daños inevitables o no evitados.

---

<sup>5</sup> HM Government (2017), *The Clean Growth Strategy. Leading the way to a low carbon future. October 2017*. Disponible en: [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/651916/BEIS\\_The\\_Clean\\_Growth\\_online\\_12.10.17.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/651916/BEIS_The_Clean_Growth_online_12.10.17.pdf)

<sup>6</sup> Fankhauser, S., Averchenkova, A. y Finnegan, J. (próxima publicación), *The UK Climate Change Act: A Ten-year Assessment*. Grantham Research Institute. London School of Economics.



Los responsables de gestionar la idea abarcan desde el gobierno, pasando por la Oficina Española de cambio Climático y científicos españoles que sean seleccionados como miembros del Comité de Cambio Climático que. Se sugiere que los miembros del comité hayan participado en la elaboración de los informes de evaluación del IPCC por el conocimiento y experiencia en materia de cambio climático.

En cuanto a los mecanismos de rendición de cuentas, siguiendo el modelo del Reino Unido:

- Tras la aprobación de un presupuesto de carbono el gobierno tiene la obligación de presentar un plan para cumplir con los objetivos climáticos.
- El comité de cambio climático evalúa anualmente el progreso en el cumplimiento de los objetivos de mitigación aprobados por el gobierno presentando un informe a finales de junio.
- El gobierno tiene la obligación legal de responder al informe de evaluación del comité de cambio climático anualmente con fecha límite 15 de octubre.
- El comité además realiza un informe sobre riesgos climáticos y evalúa el progreso en materia de adaptación tras la conclusión del Plan nacional de adaptación.

Los beneficios potenciales de la aplicación de esta idea serían:

- Contar con el criterio científico y económico en el establecimiento de los objetivos de mitigación, adaptación y pérdidas y daños.
- Dar señales claras al sector privado sobre la senda de descarbonización de la economía.
- Fomentar el cambio de modelo de desarrollo hacia uno de menores emisiones.

Por el contrario, los riesgos principales podrían ser:

- Obtención de financiación.
- Aprobación de presupuestos de carbono.
- Desarrollo de planes y políticas para el cumplimiento de los presupuestos de carbono.
- Implementación de los planes y políticas.

Si la estructura y cometido del CCETE fuese similar al Comité de Cambio Climático del Reino Unido, el coste anual estimado de la iniciativa sería del entorno de 3,1 millones de euros.



## 24. Oficina de ensayo y error en cada gran ayuntamiento

La valoración del impacto económico y social de las políticas públicas en España es escasa, principalmente en las iniciativas locales de menor presupuesto y, sin embargo, de enorme incidencia en el día a día de los ciudadanos. Esto genera dos problemas principales:

- Inversión ineficiente en programas que producen pocos resultados o resultados inadecuados para el problema que trataba de solucionar.
- El ciudadano percibe esa falta de conocimiento del impacto de las políticas públicas y entiende la toma de decisión como puramente arbitraria y oscura, ahondando la desafección política.

Otro error es que tradicionalmente se ha dejado la incorporación de consideraciones sobre la evaluación del impacto de las propuestas y programas a la discreción de los líderes políticos, que en su mayoría ignoran el enorme valor comunicativo que tiene la incorporación de un análisis de impacto.

Por tanto, lo que se pretende con esta palanca es crear una alianza público-privada que de vida a unidades de evaluación que sobreviva ciclos políticos. Las funciones principales de estas oficinas serían las siguientes:

- Crear modelos de evaluación del impacto para el desarrollo económico y social de la ciudad de iniciativas locales españolas que puedan ser usados de forma sistemática para informar la toma de decisiones por parte de los ayuntamientos.
- Recabar y analizar datos de los ciudadanos y empresas locales a través de encuestas para hacer monitoreo y evaluación de programas en marcha.
- Diseñar e implementar pequeños experimentos reales para hacer estudios pilotos de ideas.

Los responsables de la gestión de esta idea serían los distintos organismos con sus respectivas responsabilidades:

- Ayuntamiento:
  - Primeros 2 años de financiación, para lanzar la oficina; financiación más reducida después de los dos primeros.
  - Personal dedicado a monitoreo y evaluación (+2 personas) que ayude a identificar prioridades de investigación de la oficina de acuerdo con las iniciativas del ayuntamiento.
  - Participación activa en la labor de recaudación de fondos.



- Universidad:
  - Líderes que actúan como garantes y continuadores durante distintos ciclos electorales.
  - Contratos con profesores y estudiantes de políticas públicas.
  
- Sector privado/Fundaciones:
  - Financiación.
  - Líderes que actúan como garantes y continuadores durante distintos ciclos electorales.

Y como mejor mecanismo de transparencia, la publicación y promoción periódica de informes sobre los resultados de los análisis.

Su principal beneficio, además del objetivo final de su implementación, es que la evaluación de las políticas se incorpora al lenguaje político. Como contrapartida, el principal riesgo es el esfuerzo de financiación privada continuado para mantenerlos a pesar de los cambios políticos en cada ciclo electoral.



## 25. Lo internacional es local

El objetivo de esta palanca es incorporar plenamente la dimensión exterior en la política impulsando el internacionalismo en tres ámbitos: el Parlamento, las Comunidades Autónomas y la Enseñanza Secundaria Obligatoria.

España debe dar a los asuntos internacionales la relevancia que verdaderamente tienen para el país en el terreno económico, en la seguridad y en su evolución como sociedad cada vez más plural y diversa. El objetivo último es fomentar el internacionalismo en la ciudadanía y extender la defensa de un multilateralismo que beneficia al país.

Por ello se propone crear un grupo de seguimiento integrado por participantes de los tres ámbitos señalados (el Parlamento, las Comunidades Autónomas y la Enseñanza Secundaria Obligatoria), con el respaldo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y la Presidencia del Gobierno.

Diseñar acciones específicas para el ámbito parlamentario, autonómico y educativo y presentar las conclusiones y recomendaciones anualmente en el Congreso. Junto a ello, se haría un balance del trabajo de las comisiones del Congreso responsables de la política exterior partiendo de las líneas y objetivos marcados en la Estrategia de Acción Exterior.

Los errores que trata de solucionar esta idea son a falta de presencia global acorde al peso del país. El reducido internacionalismo de la sociedad. La poca presencia de los temas globales en los programas electorales y en las agendas de los gobiernos y las instituciones. La ausencia absoluta de las cuestiones internacionales y del papel internacional de España en todo el ciclo educativo.

En definitiva, lograr que lo internacional se incorpore en la definición del país y de sus ciudadanos. ¿Qué soy? ¿Qué lugar ocupo en el mundo?

Los responsables de gestionar esta idea sería un grupo de seguimiento integrado por participantes de los tres ámbitos señalados, con el respaldo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso y la presidencia del Gobierno.

Como mecanismo de rendición de cuentas es fácil hacer un balance anual escrito del trabajo de las comisiones del Congreso responsables de la política exterior partiendo de las líneas y objetivos marcados en la Estrategia de Acción Exterior. Balance anual de las acciones de las Comunidades Autónomas. Elaboración de un programa específico



para centros de la ESO seleccionados. Se trataría de poner en marcha, inicialmente, un proyecto piloto, que permitiera medir el impacto e ir introduciendo modificaciones.

Y los beneficios de esta idea son apreciables en el corto plazo: se logra que lo internacional se incorpore en la definición del país y de sus ciudadanos; elaborar unas líneas maestras de política exterior de largo plazo, coherentes con los intereses del país y con las preferencias generales de los ciudadanos (europeísmo, multilateralismo); mayor unidad de acción y legitimidad en la actuación internacional.



## 26. Stop plástico

El objetivo de esta palanca es incentivar la comercialización de la base de nuestros productos de hogar y de higiene personal en cápsulas, eliminando el agua de los productos envasados. Esta palanca se basa en “Twenty”, innovación desarrollada por Mirjam de Bruijn. El objetivo es promover la innovación en el ecodiseño de los productos reduciendo sus impactos tanto en su fabricación como en la gestión posterior de los residuos.

Esta palanca se propone en el contexto de la nueva directiva europea que prohíbe la fabricación de productos de plástico de un solo uso como platos y cubiertos. La directiva contempla también la obligación de fabricar estos productos en materiales sostenibles. Se espera que los consumidores ahorren hasta 6.500 millones de euros por el coste del “usar y tirar”.

Y es que el 80% de los productos que adquirimos cuando compramos un champú o pastillas para el lavavajillas son agua. La idea es reducir significativamente las emisiones de envasado y transporte al eliminar el agua de los productos envasados. El producto comercializable es la base de ese champú o producto de limpieza en forma sólida, por ejemplo, cápsulas. Entonces, al adquirir el producto mucho más pequeño que el que se vende actualmente lo único que habría que hacer es mezclar el producto con agua.

Por el momento, esta idea podría extenderse a otro tipo de productos para tener un impacto en la reducción de emisiones. En definitiva, la palanca trata de corregir la gestión insostenible de envasado, transporte y consumo de productos. Se calcula que el 85% de la basura marina son plásticos, según datos de la Comisión Europea. La gran cantidad de residuos, además del impacto medioambiental, supone un gran desperdicio de materiales que se podrían reutilizar.

Los responsables de gestionar la idea serían las unidades de innovación de Universidades, empresas y administraciones que favorezcan un ecosistema que permita el rediseño de productos y procesos que tenga en cuenta el ciclo de vida y uso de los productos.

Pese a que el principal riesgo es su impacto en la industria del envasado y transporte de productos, los beneficios son mucho mayores: se avanzaría en el consumo responsable, despertando la concienciación de los consumidores en su responsabilidad en la cadena de gestión de los residuos y el consumo y se fomentaría la innovación en el rediseño de productos y procesos.





Su impacto se mediría gracias a los indicadores de impacto tanto en emisiones como en recuperación de productos.

Fases de implementación:

- Facilitar la relación entre los centros de investigación y desarrollo, centros de diseño y universidades con las empresas.
- Introducir en las Agencias de certificación de actividades de I+D+i un nuevo tipo de certificación fijado en el impacto medioambiental.
- Creación de un Plan Estratégico plurianual para la reducción de plástico en la fabricación de productos y la gestión de residuos.

Medidas para incentivar el consumo responsable:

- Aplicación del tipo de IVA superreducido (4%) a los productos certificados de bajo impacto medioambiental.
- Introducción de un impuesto a los productos de alto impacto medioambiental, que el contribuyente estará obligado a repercutir al consumidor final.
- Integrar la variable ambiental en todas las políticas sectoriales.

Estas diferentes fases y medidas tendrán el impulso de la administración estatal, siendo el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente y el Ministerio de Economía, Industria y Competitividad los ministerios competentes. En aquellas competencias exclusivas autonómicas (principalmente gravámenes e implementación del Plan Estratégico), serán las respectivas consejerías.



## 27. Sin I+D no hay futuro

El objetivo de esta palanca es la transformación del modelo productivo y ocupacional hacia uno de mayor valor añadido, a través de tres ejes principales.

En primer lugar, gracias a la aceleración de transferencia de tecnología desde universidades, centros públicos (y mixtos) de I+D+i a las pymes (reduciendo endogamia, introduciendo meritocracia real y favoreciendo salidas y retornos desde el mundo académico al empresarial y viceversa). En segundo término, por la reforma de ley de patentes para estimular la innovación y su difusión equilibrando intereses entre grandes firmas innovadoras y resto de la sociedad (sobre todo las pymes). Y, por último, aumentando la capacitación de la fuerza de trabajo acelerando la Formación Profesional en nuevas tecnologías especialmente.

La transferencia de tecnología a pymes se llevaría a cabo buscando un aumento de la autonomía y la responsabilidad financiera de centros estatales y de las comunidades autónomas de I+D+i (deben cubrir costes forzando su actividad comercial). Se impulsaría la compra pública innovadora por administración pública en programas de digitalización y adopción de nuevas tecnologías que arrastren desarrollo de oferta en el país. Y el impulso de la Formación Profesional en nuevas tecnologías debe centrarse en dotar de más libertad al alumnado en la búsqueda de empresas en las que cursar las prácticas, y el fomento de acuerdos entre centros educativos y centros tecnológicos.

Como mecanismos de rendición de cuentas se crearía un cuadro de mando (indicadores estratégicos) a nivel país, comunidad autónoma y sector sobre objetivos varios:

- Evolución sectorial de valor añadido, empleo, exportaciones inversión total, desglosada por sectores de “alto” “medio” y “bajo” valor añadido.
- Evolución de inversión en capital riesgo y peso de financiación por sectores (o actividades) de elevado valor añadido sobre total de financiación pública y privada.
- Indicadores de adopción de nuevas tecnologías por sector tamaño de empresa (ej. grado de adopción de tecnologías digitales).
- Indicadores de nuevas empresas creadas y que se acogen a segundas y terceras rondas de financiación por sectores de actividad.
- Evolución anual de escala de empresas (número empleados, facturación) por sector y tramo.
- Evolución de porcentaje de alumnos de Formación Profesional ocupacional, reglada sobre total por franja de edad (y en particular en nuevas tecnologías).
- Desarrollo y extensión de la red de banda ancha.



- Evolución de convenios de colaboración público-privados en I+D+i (número, volumen, sector, número de empresas que se acogen) y evolución de inversión por centros de I+D+i.
- Ejecución de programas públicos de I+D+i vs. presupuesto.

Otras medidas no tienen coste, sino que exigen voluntad de modificación del marco jurídico creando incentivos adecuados (ej. estimular que las universidades y centros públicos de I+D+i busquen y firmen más convenios de transferencia de tecnología con las pymes, permitiendo que se queden con una parte de la nueva facturación).



## 28. Una acción, un voto

El móvil e internet han permitido que los clientes de diferentes sectores puedan votar y opinar sobre productos y servicios. El origen de este empoderamiento es Amazon, cuando abrió su página a que todos los clientes pudiesen votar y opinar sobre sus productos y servicios. Esto empezó con reticencias y un cierto estupor, ya que permitía a clientes criticar pública y duramente a la misma empresa a través del medio central de la propia empresa. También había dudas de cuantas veces votarían los clientes (uso fraudulento o distorsionador), si aparecerían *trolls* o si habría un mal uso de la herramienta. El resultado fue un proceso que generó *feedback* enormemente útil para la empresa además de confianza ante los clientes.

Este concepto se ha extendido y ha transformado a otros sectores como el transporte (Cabify o Uber), alquiler de casas (Airbnb, Home Swap), Market Places (Wallapop, eBay), restauración (Google maps) o viajes (Booking). Es la opinión y evaluación de los clientes tras una transacción lo que determina en gran parte la decisión de nuevos clientes, lo cual genera un gigantesco incentivo a mejorar.

La implementación técnica de un sistema así es de una gran simplicidad, con un coste mínimo. La idea sería utilizar este potencial y simplicidad para proteger a accionistas minoritarios en empresas cotizadas. Cada accionista podría opinar y votar sobre la gestión, información y satisfacción como accionista.

También podría utilizarse este empoderamiento para las Juntas Generales de Accionistas. Los minoritarios podrían votar y opinar sobre cuestiones generales (marcha de la compañía) y concretas (pensiones, salarios, etc.), generando incentivos de mejor y mayor eficacia.

Acompañando a cada voto podría ir indicado el porcentaje de acciones que representa el votante, incentivando la transparencia. Esto podría tener efectos beneficiosos tanto al aflorar ante la opinión pública cual es la opinión de los accionistas y dar información a nuevos potenciales inversores, como al generar incentivos de buen gobierno, recordando a los ejecutivos de grandes compañías que gestionan empresas que pertenecen a terceros.

Además, se trataría de solucionar el problema de control monopolístico que tienen algunos ejecutivos o accionistas minoritarios sobre compañías que no les pertenecen. Entendemos que la adopción de estas medidas puede encontrar la resistencia de las grandes empresas (que presionarán a la clase política) y que en la votación sólo participen accionistas y personajes muy minoritarios y no accionistas representativos, pero todo cambio exige al principio derribar las barreras acomodaticias.



La forma de implementarla sería bastante sencilla. Todas las compañías cotizadas estarían obligadas a crear una página web, o un espacio dentro de su web, para el accionista en el que pueda opinar y votar sobre aspectos concretos de la marcha de la compañía durante el ejercicio, y sobre los temas específicos que se someten a votación en la junta de accionistas. Los resultados de las votaciones y las opiniones de los accionistas deberán estar accesibles para todo el mundo, de forma comprensible y resumida. La gestión de esta página web deberá ser encargada a gestores que no reporten directamente al Consejero Delegado, si no al Consejo de Administración o a uno de los Comités Independientes del Consejo, para evitar posibles manipulaciones u ocultaciones en la información.



## 29. Creación de una agencia independiente de evaluación de políticas

La evaluación de políticas es una actividad imprescindible para garantizar el buen uso del dinero público. A día de hoy, tras la fallida creación de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios (AEVAL), España se encuentra en una fase embrionaria –criticada por organismos internacionales como la OCDE- por lo que respecta a la medición y evaluación de los programas y políticas que se aplican en los distintos niveles de la Administración.

En el contexto que ha dejado la crisis económica es necesario entender la evaluación no como un control, sino como instrumento del uso eficiente del dinero público, es decir, como un mecanismo de aprendizaje a pequeña escala de proyectos que, una vez demostrado su impacto, pueden ser replicables a gran escala.

En la línea de otros países como el Reino Unido, Canadá o Francia, España debe dotarse de un Instituto de Evaluación de Políticas Públicas que analice las políticas planeadas o aplicadas, realizando por tanto evaluaciones ex ante y ex post, así como medidas de impacto de los distintos programas del Estado. Este organismo facilitaría una priorización de las distintas políticas, facilitando también al contribuyente sobre el impacto de las políticas y programas financiados con dinero público. Se pondrían en marcha mecanismos de experimentación política, potenciando la toma de decisiones basadas en la evidencia empírica y los aprendizajes de la economía del comportamiento.

Este Instituto sería una institución autónoma, sin dependencia ministerial y tendría competencias estatales, coordinando así todos los niveles de la Administración (ministerios, comunidades autónomas, diputaciones, y ayuntamientos). Siguiendo con las lecciones aprendidas del fracaso de la AEVAL (2007-2017), sería necesario que este Instituto contase con los recursos suficientes, tanto a nivel económico como de personal, que debería estar capacitado para la realización de análisis de impacto o estudios experimentales. Las políticas a evaluar (tanto ex ante como ex post) deberían estar bien definidas, e implicar a los distintos organismos del Estado. El Instituto rendiría cuentas de forma fija y regular ante el Parlamento.

A su vez, el instituto debería contar con poderes suficientes para reclamar la información necesaria a los distintos organismos. Esto requeriría a su vez que al establecerse una política nueva se generarían los datos sobre sus resultados e implementación, a un nivel de detalle que permitiese su evaluación por parte de esta oficina. El equilibrio parlamentario actual, que fuerza al consenso entre distintas fuerzas políticas, puede ser una oportunidad para instaurar este Instituto de Evaluación de Políticas Públicas en España.



### 30. Aumentar la transparencia fiscal y financiera de las empresas

La nueva normativa global (Plan BEPS de la OCDE-G20) y europea han creado un clima de mayor transparencia fiscal y de aumento del intercambio de información entre países. Esto constituye un paso importante en la lucha contra la evasión y elusión fiscales y contra el blanqueo de capitales. La normativa española ha ido transponiendo, con mayor o menor retraso según el caso, las distintas normativas internacionales y europeas en este campo.

Sin embargo, estas normas adolecen aún de lagunas y están lejos de alcanzar la plena transparencia. En concreto, la normativa vigente de la OCDE (Acción 13 del Plan BEPS), de la UE (Directiva Antiabuso) y española (Reglamento del Impuesto de Sociedades) ya establecen la obligación para las grandes empresas de presentar una parte clave de su información financiera<sup>7</sup>, desglosada país por país (*country-by-country reporting* o CBCR). Pero esta obligación tiene un alcance limitado, ya que sólo afecta a algunas filiales y entidades del grupo multinacional y los informes de CBCR no son accesibles al público.

Por tanto, se propone la modificación del Reglamento del Impuesto de Sociedades para hacer obligatorio que las transnacionales presenten los informes país por país, conforme a un formato común y comparable e incluir dichos informes en un Registro público sin ninguna limitación de acceso al contenido del mismo. Esta solución es preferible a que simplemente se cuelguen los informes CBCR en la página web corporativa.

Antes de implantarse la obligación de CBCR, los grupos transnacionales presentaban mayoritariamente su información financiera de forma agregada, por zonas geográficas muy amplias, lo cual dificultaba la labor de comprobar si lo que declaran en cada territorio en el que operan se corresponde o no con la realidad. Con los informes país por país se refleja de forma más precisa cómo se reparte el beneficio y la tributación del grupo multinacional entre los distintos países donde está presente. Gracias a ello, las Administraciones pueden tener más posibilidades de detectar qué multinacionales presentan un mayor riesgo de elusión y evasión fiscal en su territorio.

---

<sup>7</sup> Según el CBCR, en el informe financiero han de incluirse, entre otros, los siguientes datos: i) el nombre de las compañías que operan en cada país; ii) los detalles de sus resultados financieros, incluyendo las ventas intragrupo y a terceros países, las compras intragrupo y a terceros países, los costes laborales y el número de empleados en cada país, así como los costes financieros distinguiendo los pagados a empresas del grupo y a terceros; iii) el beneficio antes de impuestos; iv) los impuestos satisfechos en el país en cuestión; v) el detalle del coste y del valor neto contable del inmovilizado material situado en el país del que se trate; vi) el valor de los activos que el grupo posee en la jurisdicción.



Con la legislación vigente aprobada en 2015 (RD634/2015) la situación ha mejorado a este respecto, pero sólo parcialmente ya que la obligación de CBCR sólo afecta a las empresas multinacionales con sede o una subsidiaria en la UE o en uno de los territorios incluidos en la lista negra europea de paraísos fiscales. Es necesario que se exija a las empresas registradas en España, el desglose país por país en todas y cada una de las jurisdicciones en las que la multinacional opera. De lo contrario, se carecerá de la información necesaria para tener una visión completa (foto global) del grupo y comprobar si existe una congruencia entre los beneficios declarados y la actividad realizada en cada país.

Además, la normativa actual sólo exige la obligación de CBCR a las empresas multinacionales de gran dimensión, con un volumen de negocios consolidado anual de 750 millones de euros (quedarían excluidas el 85-90% de las multinacionales, según la OCDE). Se debería tomar como referencia la definición de grandes grupos contenida en la Directiva Contable (2013/34/UE), que establece un umbral mucho más bajo de 40 millones de euros.

En tercer lugar, la normativa actual no obliga a que la información por país sea de acceso al público. Simplemente prevé que se transmita entre ciertas Administraciones tributarias. Esto sustrae del escrutinio público una información muy valiosa para valorar el comportamiento fiscal de las empresas.

La propuesta de mejora consistiría en establecer un Registro público, que podría estar alojado en la Agencia Tributaria, en el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno o en un portal específico, con acceso libre a través de un portal de internet. La información incluida en dicho registro debería adaptarse a un formato homogéneo que permita su acceso y comparabilidad, tanto a las Administraciones tributarias como al público en general

El CBCR público tendría un efecto disuasorio para las empresas que abusan de técnicas de planificación fiscal agresiva o con cualquier otro comportamiento fiscal reprochable, ya que éstas se expondrían a un mayor riesgo reputacional y a un eventual deterioro de la imagen de la marca corporativa.

El carácter público de la información derivada del CBCR permitirá a los inversores, trabajadores, proveedores y demás *stakeholders* escrutar el comportamiento fiscal de las empresas y evaluar los riesgos que conlleva tener relaciones con ellas. Aquéllos van a poder estar al tanto de si la empresa con la que tratan lleva a cabo prácticas fiscalmente arriesgadas.





Por otro lado, la transparencia pública puede beneficiar a las propias empresas que la practican facilitándoles su acceso a las fuentes de financiación y, con ello, reduciéndoles sus costes de capital.

El carácter público del CBCR también permitiría que la sociedad civil (ciudadanos, ONG, periodistas de investigación, etc.) evaluar las políticas fiscales de las empresas y llevar a cabo una mayor presión social ante comportamientos fiscales reprochables.

En definitiva, una amplia gama de sujetos, que hasta ahora no disponían de la información fiscal y financiera en cuestión, se verían sustancialmente empoderados por el carácter público del CBCR. Tendrán la posibilidad con ello adecuar su comportamiento en función de los datos desvelados sobre las empresas. Así, por ejemplo, los consumidores estarán en disposición de premiar o penalizar a las empresas más o menos transparentes comprando o dejando de comprar sus productos. De la misma manera, los inversores tomarán sus decisiones de invertir en una empresa u otra teniendo en cuenta el riesgo fiscal que presente cada una.

Las citadas ventajas descritas del CBCR público se han visto contrarrestadas por los argumentos de ciertos sectores empresariales. Su argumento principal es que el hacer público la información derivada del CBCR puede obligar a compartir datos comercialmente sensibles para la empresa, relativos a sus modelos de negocios, la cadena de valor o los márgenes geográficos de los beneficios.

Sin embargo, a menudo la complejidad de la información publicada, basada en normas contables y en definiciones que divergen de un país a otro, la hacen prácticamente ininteligible para el público en general.

Pero, sobre todo, estos argumentos contrarios a la obligación de CBCR público se ven cuestionados por el hecho de que varios Estados miembros, como Francia, ya la han implantado en el sector bancario desde hace tiempo, sin que ello haya causado un perjuicio “insalvable” para las empresas ni les haya supuesto pérdidas exorbitantes.



### 31. Creación de un programa de *secondments* –comisiones de servicio– de profesionales del sector privado en el sector público

Se propone la creación de un programa de *secondments* o comisiones de servicio que permita, en condiciones muy tasadas y sin sustituir empleo público en ningún caso, el que profesionales procedentes del sector privado que posean competencias infrecuentes en el sector público puedan colaborar con entidades públicas durante un tiempo limitado y de forma integrada en la estructura de dichas entidades. El coste laboral sería soportado por el empleador privado original y la colaboración no originaría ningún derecho para el empleado en lo que respecta a la entidad pública con la que colabore.

El modelo español de función pública establece unas estrictas condiciones de acceso al empleo público que garantizan la transparencia y meritocracia de los procesos de selección, así como la independencia de los funcionarios del poder político.

Mientras que los beneficios de un modelo de acceso de tales características son evidentes y han contribuido al desarrollo de una función pública profesional y positivamente valorada por los ciudadanos, sus inconvenientes, aun siendo menores, no son inexistentes.

Entre otros, se podría mencionar la acusada inercia de los procesos de contratación, que impiden, en determinados casos, el acceso a perfiles profesionales emergentes y, como consecuencia de ello, la limitada exposición de los empleados públicos a nuevas prácticas profesionales.

Por otra parte, para muchos profesionales, las características formales de la función pública y las limitaciones de su modelo actual de carrera puede no resultar una alternativa profesional deseada, aunque se comparta la importancia de su función y se estuviese en disposición de contribuir a la prestación de servicios públicos.

Es por ello, que la puesta en marcha de una iniciativa que permitiese incrementar la porosidad del sector público, permitiendo a profesionales procedentes del sector privado colaborar en la mejora de los servicios públicos sin renunciar a su carrera en su empleador, contribuiría al fluir de ideas entre ambos mundos y a la compartición de metodologías y experiencias.

Por su parte, las empresas participantes en la iniciativa, que en todo caso sería de alcance limitado y estaría circunscrita a aquellos puestos que no requieran de la potestad de un funcionario y que estén orientados a funciones de análisis, diseño y evaluación de políticas públicas, se beneficiarían del desarrollo de nuevos conocimientos y habilidades por parte de sus empleados, y de otros beneficios derivados de la notoriedad de su compromiso con los servicios prestados a la ciudadanía.



### 32. No pedir lo que ya tienes

Desgraciadamente, es habitual que en nuestras relaciones con la administración ésta nos solicite documentos que, o ella misma genera, o ya le hemos entregado anteriormente: DNI, títulos universitarios, certificados, etcétera.

A pesar de que la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas en su artículo 53.d establece que los ciudadanos tenemos derecho "a no presentar datos y documentos no exigidos por las normas aplicables al procedimiento de que se trate, que ya se encuentren en poder de las Administraciones Públicas o que hayan sido elaborados por éstas" esta ley no suele cumplirse por parte de la propia administración.

Ello no sólo supone una pérdida de tiempo y dinero, sino que perjudica la eficiencia del trabajo.

Esta palanca, por tanto, persigue que el ciudadano no tenga que dar dos veces a la administración el mismo dato. No importa que sean administraciones diferentes, las administraciones deberían conectarse entre ellas y no obligar al ciudadano a proporcionarles datos que ya tienen la obligación de tener.

El objetivo sería que las bases de datos de las administraciones se crucen para que el ciudadano no tenga que dedicar su esfuerzo a conseguir para una administración, papeles, certificados, etc. de los que disponen otras administraciones.

Se trata de poner el servicio al ciudadano en el centro del foco de actuación de la administración, no solo porque es lo que se debe hacer, sino también porque es más eficiente para el país. Los procedimientos administrativos resultantes de que las bases de datos se comuniquen entre sí van a resultar mucho más eficientes que los procesos actuales en que el ciudadano debe solicitar determinada información a una administración para, una vez conseguida, entregarla a otra administración.

Por una administración más ágil, capaz de usar las nuevas herramientas tecnológicas para ofrecer un servicio personalizado al ciudadano, con toda la información en disposición de la administración conectada entre sí.



### 33. Séneca renovado

El objetivo de esta palanca es propiciar la movilidad de los estudiantes a nivel estatal antes de que cierre el ciclo educativo obligatorio. Mediante la creación de un Programa de Movilidad Estatal para Estudiantes, se genera un espacio de movilidad académica dentro de España cuyos beneficiarios serán todos los estudiantes matriculados en un Instituto de Educación Secundaria (IES) en su tercer curso.

La propuesta es incluir en el currículum educativo de tercero de Educación Secundaria Obligatoria (ESO) la estancia durante un trimestre en un centro educativo de otra Comunidad Autónoma distinta a la de origen. Es decir, que cualquier alumno de tercero de la ESO pueda cursar un trimestre en otro centro educativo de otra Comunidad Autónoma.

No sería de carácter obligatorio pero el Ministerio de Educación y Formación Profesional dispondría de un programa de becas, inspiradas en las becas Séneca de movilidad, para cofinanciar el viaje y estancia de los alumnos durante los tres meses.

La gestión de este programa recaería, por tanto, en el Ministerio de Educación y Formación Profesional, las respectivas Consejerías de Educación, las AMPAS (Asociaciones de Madres y Padres de Alumnos) de los centros y los propios centros. Las AMPAS deberían garantizar la acogida del alumnado.

El objetivo que se persigue es que los alumnos convivan en un entorno distinto y se relacionen con personas de su misma edad de otra Comunidad Autónoma. A nivel pedagógico, el alumno durante un trimestre podrá formarse siguiendo otros planes curriculares.



### 34. Unidad administrativa de vanguardia

El objetivo de esta palanca es la creación de una unidad de diseño de servicios que colabore con los organismos públicos en la creación de servicios centrados en los ciudadanos y que aplique estrategias contrastadas procedentes de los hallazgos de la investigación en ciencias del comportamiento.

La actividad de la Administración Pública en España está afectada por el envejecimiento de las plantillas, por su sujeción a la disciplina presupuestaria y por la aparición de nuevos patrones en la demanda de servicios por parte de los ciudadanos.

El 36% de los funcionarios de la Administración General del Estado tiene más de 55 años, en el conjunto de los países de la OCDE la media se sitúa en el 25%.

En un contexto de tasas de reemplazo bajas, resultado de la aplicación de políticas de ajuste presupuestario, el envejecimiento de las plantillas tiene un efecto doble: por un lado, la pérdida de capacidad operativa de la Administración que, en ocasiones, puede conducir al cierre de centros de atención y, por otro, la pérdida de conocimiento como consecuencia de la jubilación de los funcionarios más experimentados.

Por el lado de la demanda, la creciente complejidad de la normativa y la ruptura de la linealidad de las trayectorias vitales de los ciudadanos, han traído consigo una demanda creciente de asesoramiento experto, de búsqueda de apoyo y acompañamiento durante el proceso de toma de decisiones por parte de los ciudadanos que va claramente más allá de la relación de tradicional de tramitación de expedientes administrativos.

Una oferta limitada y una demanda de servicios en expansión y sustancialmente diferente, reforzarían la necesidad de impulsar la capacidad de la Administración de prestar servicios a través del canal digital.

Y, sin embargo, hoy, una parte sustancial de los ciudadanos -un 70% de acuerdo con el CIS- todavía elegiría la interacción presencial antes que cualquier otra ante la necesidad de informarse, realizar alguna consulta, trámite o gestión con las administraciones públicas.

Esta opinión es consistente con las dificultades típicas con las que se encuentran muchos ciudadanos para informarse de sus obligaciones y derechos, así como de realizar trámites concretos a través de los medios telemáticos existentes.

La expansión del uso de dichos servicios es, en muchos casos, una condición no solo para la continuidad de muchos servicios públicos actuales, sino, también, para la prestación de esos nuevos servicios presenciales de asesoramiento y acompañamiento demandados por los ciudadanos.



Los problemas de uso de los servicios públicos digitales responden a dos causas: por una lado, a la práctica frecuente de concebir los servicios digitales como herramientas de soporte a la tramitación administrativa, es decir, como meros instrumentos al servicio de la Administración en su afán por recabar la información necesaria para ejercer sus potestades administrativas y gestionar trámites, y, por otro, a la tendencia a reproducir la complejidad organizativa de la Administración en el diseño del servicio, lo que, en muchos casos, impone un peaje cognitivo muy relevante a los ciudadanos que tratan de interpretar lo que se espera de ellos y quién lo espera.

Precisamente, con el fin de introducir en la Administración nuevas dinámicas de diseño de servicios digitales, países como el Reino Unido o los Estados Unidos, han recurrido a la innovación institucional, constituyendo entidades públicas de carácter transversal - GDS en el Reino Unido, USDS en los Estados Unidos- dedicadas al desarrollo de metodologías y a la construcción de servicios y plataformas que incorporan la visión del ciudadano como elemento central de su cometido.

Esa visión viene recogida por la aplicación de técnicas sistemáticas de investigación social en el proceso de análisis de las necesidades y prácticas de los ciudadanos, en la consideración de ciclos completos de necesidades que trasciendan al mero trámite, es decir, al momento fugaz en el que la relación entre ciudadano y administración se formaliza en una solicitud, en el diseño de interacciones adecuadas a las características de los distintos colectivos de usuarios identificados y a la prueba iterativa de alternativas antes de su construcción y puesta a disposición del servicio".

Adicionalmente, el diseño de los servicios centrado en las personas se puede enriquecer con la incorporación del diseño de arquitecturas de decisión fundamentadas en la evidencia procedente de las ciencias del comportamiento que contribuyan a la adopción de comportamientos considerados beneficiosos para los ciudadanos.

Esto es, precisamente, lo que la "*Behavioral Insights Unit*", conocida como la "*Nudge Unit*" viene realizando en el Reino Unido y que ha inspirado a otros países como Francia y, de nuevo, a los Estados Unidos en la creación de agencias similares.

Una unidad que aunara las funciones del GDS y de la *Nudge Unit*, podría ser creada en el marco de la Administración General del Estado, quizá como sociedad mercantil estatal con la consideración de medio propio instrumental y servicio técnico de la Administración y dotada de los recursos necesarios para la atracción de profesionales con perfiles diversos y experiencia en el diseño de servicios digitales y que tuviese como cometido movilizar recursos privados adicionales con el fin de prestar servicios de diseño de servicios al conjunto de los ministerios y organismos de la AGE.



### 35. El PIB no lo es todo

¿Responde el bienestar de las personas únicamente a su condición económica? ¿Son más felices los habitantes de aquellos países con un PIB per cápita más alto simplemente por este hecho? El objetivo de esta palanca es introducir otros indicadores en el Instituto Nacional de Estadística (INE) para medir aquellos aspectos económicos y sociales que el PIB no recoge.

Plantear una transición ecológica de la economía pasa por cuestionar el modelo de producción y consumo y su necesidad de crecimiento, además de visibilizar el valor, en términos de progreso humano, que tienen determinados elementos no contemplados en el indicador económico estándar para medir y comparar el peso económico de los países, el Producto Interior Bruto (PIB): la desigualdad, la calidad de los servicios públicos, la confianza en las instituciones, la seguridad, la pérdida de biodiversidad, la contaminación en todas sus modalidades o el calentamiento global. En otro sentido, en el PIB se computan productos y servicios claramente contrarios al bienestar de la ciudadanía: la producción y el comercio de armas y de drogas, la producción de todo tipo de productos contaminantes, tóxicos y peligrosos.

Existen indicadores alternativos al PIB que consiguen medir aspectos determinantes para la vida en sociedad como los antes planteados. Más allá del ejemplo de Bután y el indicador de Felicidad Nacional Bruta (FNB), existen indicadores utilizables en el contexto español. El Social Progressive Index, por ejemplo, mide 50 indicadores de resultados sociales y medioambientales divididos en tres dimensiones de progreso social: Necesidades Humanas Básicas, Fundamentos del Bienestar y Oportunidades.

En este sentido, otro indicador destacable es el Better Life Index que elabora la OCDE. Este indicador permite comparar el bienestar en distintos países basándose en 11 temas que la OCDE ha identificado como esenciales para las condiciones de vida materiales y la calidad de vida.

Finalmente cabe destacar la Economía del Bien Común (EBC), fundamentada en 3 supuestos: el bien común como objetivo de la economía, la cooperación como base de las relaciones económicas y la democracia como pilar legitimador de cualquier sistema social.

Como se puede observar en la tabla adjunta al final de esta palanca, el modelo EBC recoge los valores fundamentales de varias propuestas económicas.

De acuerdo con las orientaciones establecidas en los apartados 1, 2 y 3 del artículo 3 del Tratado de la Unión Europea, la propuesta central del modelo de la EBC es que la economía debe estar al servicio de las personas; es decir, del bien común. Para alcanzar dicho objetivo, debe asumirse que el dinero y el capital tienen importancia



como instrumentos –de intercambio e inversión–, pero no constituyen jamás un fin por sí mismos.

El modelo económico que persigue el bien común estará fundamentado en los valores que todas las personas reconocen como universales: la dignidad humana, la solidaridad, la sostenibilidad ecológica, la justicia social, la transparencia y la participación democrática. La EBC es un modelo holístico que pretende integrar la economía en el contexto social, cultural y ecológico de la sociedad europea.

Es importante preparar a la sociedad para la transición ecológica de la economía necesaria para la sostenibilidad de la biosfera en este siglo. Abrir el debate sobre el modelo social y económico que debe dar respuesta a los retos que plantea el cambio climático. Evitar repetir los errores del pasado en cuanto a fomentar una economía depredadora y cortoplacista basada en una burbuja inmobiliaria que destruye ecosistemas y paisajes que son un patrimonio común de todos los españoles creando entornos urbanos altamente insostenibles.

Valores EBC/Modelos	Dignidad humana	Solidaridad/ Cooperación	Sostenibilidad Ecológica	Justicia social	Democracia
Economía Social	x	x	x	x	x
Economía Circular			x		
Economía Colaborativa		x			
Economía de la Funcionalidad		x	X		
Economía Basada en los Recursos			X	X	
Economía Azul			X		

Fuente: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015IE2060&from=ES>





### 36. Coherencia económica de los programas electorales<sup>8</sup>

El objetivo es llevar a cabo una evaluación *ex ante* de los programas electorales de los partidos políticos. La idea es garantizar la viabilidad normativa, competencial, fiscal y presupuestaria de las promesas electorales a través de un sistema de auditoría llevado a cabo por una entidad independiente y con competencia técnica acreditada.

Hasta ahora han sido los partidos políticos los encargados de elaborar el programa electoral sin que nadie se pronunciara sobre su viabilidad y coherencia. Es hora de que los electores puedan valorar su contenido, conociendo el montante económico, el origen financiero y, en su caso, las medidas que no podrán seguir financiándose. El elector debe saber qué proyectos son viables y coherentes para así suturar la quiebra de la confianza del electorado hacia las formaciones políticas.

La pérdida de confianza de los ciudadanos en los programas electorales. La falta de compromiso de los partidos políticos y la desconexión de la sociedad con aquellos representantes que no han cumplido con sus promesas y responsabilidades, han debilitado la figura del programa electoral que ha quedado devaluado a un instrumento de propaganda sin ninguna garantía de cumplimiento. Se trata en definitiva de que los programas electorales se acerquen a los contratos de la vida civil.

Nuestra propuesta es que la mejor opción sería atribuir esta evaluación a la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal (AIReF), proponiendo un refuerzo de la estructura institucional interna con una nueva división para partidos políticos y programas electorales o ampliando las competencias de la actual División de Análisis Presupuestario.

Para que las evaluaciones sirvan para aumentar el nivel de información de los votantes deben ser presentadas de la forma más sencilla posible en una tabla simple en la que los votantes puedan comparar los efectos en las variables analizadas de todos los programas políticos.

Los partidos políticos tendrían mayores incentivos a incluir propuestas electorales viables y con mayor grado de concreción. Dicho de otro modo, la medida serviría para desanimarles de formular propuestas demagógicas o irrealizables. Una rigurosa evaluación, ayudaría a los votantes a valorar la coherencia de cada partido y la congruencia entre promesas y actuaciones finales.

---

<sup>8</sup> Propuesta realizada por la Fundación Transforma España.



Para todo este proceso de evaluación, sería lógico que la entidad evaluadora pudiese fijar algún tipo de gravamen para resarcirse de los costes incurridos por este concepto en el ejercicio de sus funciones. Además, los partidos políticos precisarían reforzar sus departamentos económicos con el fin de poder realizar las evaluaciones internas de sus propios programas electorales y dar respuesta a las evaluaciones externas.



### 37. No es sano anteponer los beneficios económicos a la salud

Al prescribir un medicamento, el profesional sanitario debe tener en cuenta la seguridad, la eficacia y también la eficiencia de ese medicamento. El artículo 88 del Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, RDL 1/2015 (TRLM), establece que las Comunidades Autónomas “dotarán a sus prescriptores un sistema de prescripción común e interoperable (...) en el que se incorporarán subsistemas de apoyo a la prescripción, tales como (...) coste del tratamiento prescrito y alternativas de elección terapéutica según criterios de eficiencia”.

Respecto a los medicamentos con receta, que se dispensan en oficina de farmacia, en el momento actual está regulado que, cuando se prescribe un medicamento en receta que tiene agrupación homogénea, para ser dispensado en una oficina de farmacia -en el caso de que para ese principio activo existan varios medicamentos con la misma presentación-, el farmacéutico está obligado a dispensar el medicamento menos caro (art 87.4, art 89.5 y art 98 del TRLM).

En el caso de que el medicamento no tenga agrupación homogénea, tal obligación no existe. Esto sucede, por ejemplo, en el caso de medicamentos considerados como no sustituibles, en los que existen grandes diferencias de precio, pero en la farmacia no se pueden sustituir. En este grupo se incluyen los administrados vía inhalatoria (asma, EPOC) que actualmente es el grupo con mayor crecimiento e impacto económico y para el que las medidas de eficiencia existentes tienen poco impacto.

Si es el mismo principio activo, pero con diferente presentación (inyectable, pastillas, etc.), aunque haya diferencia de precio no hay obligación de dispensar el menos caro. Así, algunos laboratorios, realizan alguna modificación en la presentación para justificar un precio más alto (con diferencias a veces muy grandes), y promocionan este producto entre los médicos, que pueden no tener presente las diferencias de precio de diferentes alternativas terapéuticas, es decir de la eficiencia relativa.

También es posible que existan alternativas terapéuticas a un determinado principio activo. Es decir, la molécula es diferente, pero tiene el mismo efecto, y puede que sea más eficiente.

En las Comunidades Autónomas se han desarrollado sistemas de prescripción electrónica que suelen incorporar la información sobre precios y alternativas terapéuticas más eficientes.

En cuanto a los medicamentos prescritos en el hospital, los hospitales cuentan con Servicios o Unidades de Farmacología responsables de colaborar en los procedimientos de selección de medicamentos a través de las Comisiones correspondientes. Estas



unidades realizan evaluación del uso de los medicamentos, y tareas de información y formación a los profesionales.

En el ámbito hospitalario no está generalizada la prescripción electrónica. La información a los profesionales sobre los precios de los diferentes medicamentos que prescriben, y de los precios de posibles alternativas terapéuticas, se realiza mediante diferentes documentos, informes y guías fármaco-terapéuticas. Con diferente periodicidad, según los centros, se llevan a cabo reuniones de la Dirección del Centro Sanitario con los miembros de cada servicio hospitalario, para analizar la eficiencia en la prescripción realizada. Lo mismo ocurre en los centros de atención primaria.

Disponer de la información es un elemento importante, pero no suficiente. Es clave lograr que, al mismo tiempo que se refuerza la calidad y la seguridad de la atención, los profesionales se sensibilicen sobre la necesidad de contribuir a la sostenibilidad del sistema sanitario mediante actividades de formación y otros elementos motivadores.

El Gobierno de España, en aplicación del art.88 del mencionado Texto Refundido de la Ley de garantías y uso racional de los medicamentos y productos sanitarios, deberá garantizar y monitorizar que las Comunidades Autónomas faciliten a los profesionales sanitarios la información sobre precios y costes por tratamiento de los diferentes medicamentos, presentaciones y alternativas terapéuticas, tanto en el ámbito de Atención Primaria, como en el ámbito Hospitalario y ambulatorio.

Todos los prescriptores deberán recibir un análisis mensual de su prescripción, desde el punto de vista de los costes, comparándola con alternativas terapéuticas más eficientes. Cada cuatrimestre los profesionales deberán disponer de un ámbito específico para debatir con la dirección de su centro experiencias e iniciativas que puedan mejorar la eficiencia de la prescripción.

Las Administraciones, en cumplimiento del art. 77 del TRLM, deberán ofrecer a todos los profesionales seminarios de formación sobre los costes y precios de los medicamentos, y su relación con la sostenibilidad y estabilidad del sistema sanitario. Los profesionales deberán participar en estos seminarios, al menos, una vez al semestre. Paralelamente, se limitará la participación en actividades de la industria que, con la excusa de la formación, realiza una efectiva presión de marketing sobre los prescriptores.

Para financiar las actividades de formación, la aportación por volumen de ventas regulada en la disposición adicional sexta del TRLM se incrementará: empresas con ventas cuatrimestrales a PVL hasta 3 millones de euros del 1,5 al 3%; a partir de 3 millones del 2% al 5%, eliminando las actuales minoraciones.



Las Comunidades Autónomas podrían establecer medidas de seguimiento de la prescripción, con sistemas de incentivos proporcionados, asegurando siempre la calidad y la seguridad en la atención a los pacientes, y acordes con la deontología profesional.





## **Anexo 1**

### **40 años de democracia: un balance complejo**

**Oriol Bartomeus.** Doctor en Ciencias Políticas y Profesor de Ciencia Política en la Universitat Autònoma de Barcelona y la Universitat de Barcelona.

A escasos meses de celebrarse el cuarenta aniversario de la promulgación de la Constitución de 1978, que sentó las bases de nuestro sistema político, tal vez sea conveniente realizar un balance sobre cómo han evolucionado los principales indicadores de ese sistema, en base a los datos de la serie histórica del Centro de Investigaciones Sociológicas.

De un tiempo a esta parte se ha ido creando en la opinión pública una cierta idea de crisis en nuestro sistema político, que sería perceptible en el incremento de manifestaciones de protesta i desagrado hacia el propio sistema y sus actores principales, lo cual estaría en la base del significativo trasvase de apoyo electoral desde las fuerzas que tradicionalmente han protagonizado la vida política en España (al menos desde principios del os años ochenta) hacia fuerzas nacidas hace relativamente poco tiempo.

Algunos discursos plantean que estamos en una crisis de sistema (una crisis “de régimen” para algunos). Los datos aportan una visión menos simple y contundente. Hay elementos que parecerían apuntar a una degradación evidente de algunos aspectos del sistema político, pero éstos se acompañan de tendencias que sin lugar a dudas deben calificarse de positivas. El balance, pues, no admite el trazo grueso, sino que muestra una variedad de matices, una complejidad que merece ser analizada con detenimiento.

#### **El punto de partida**

Las características particulares del momento histórico en el que tuvo lugar la transición a la democracia en España dotaron al nuevo sistema de una estructura de valores compleja, en parte contradictoria. Por un lado, la sociedad española se mostraba muy favorable al sistema democrático como la mejor opción política, lo cual dotaba al nuevo sistema de una legitimidad muy importante, que le permitió pasar el angosto trámite de la transición y superar con éxito las tensiones inherentes a todo cambio de régimen político (con intento de golpe de Estado incluido). A su vez, no obstante, esta predilección casi unánime por la democracia se combinaba en la sociedad española con una arraigada desconfianza hacia los actores que protagonizaban el sistema, ya



fuera el gobierno, el parlamento, o muy especialmente los partidos políticos, que año tras año han tenido el triste honor de ser las instituciones peor valoradas por el conjunto de los españoles.

Esta aparente contradicción entre el apoyo masivo al sistema y una extendida desconfianza hacia sus actores es lo que Maravall definió a principios de los ochenta como “cinismo democrático”<sup>9</sup>, una característica que ha ido confirmándose a lo largo de las décadas de los ochenta y noventa (véase los trabajos de Montero y Torcal<sup>10</sup>), lo que indica que el “cinismo democrático” es un elemento persistente de la cultura política de los españoles.

A este elemento cabe agregar además una amplia apatía política por parte de la sociedad, que tiene que ver tanto con la desconfianza de la que hablábamos antes como del contexto de represión y miedo en el que se realizó el pase de la dictadura franquista al nuevo régimen democrático. A lo largo de los años, los datos comparativos con otros países de nuestro entorno han revelado una menor participación e implicación de los españoles con la política y sus acciones.

Los datos de las series históricas del CIS muestran cómo algunos de los elementos definitorios de la cultura política de los españoles se han mantenido a lo largo de estos años, y especialmente en la última década, marcada por la crisis económica global iniciada en 2007, mientras que otros elementos muestran una evidente evolución, que pone en cuestión el dibujo que se ha hecho hasta ahora de la relación entre la sociedad y el sistema político en España. El balance es una mezcla entre la persistencia y el cambio, que apunta a nuevos equilibrios, y que muy probablemente deberán ser considerados en un futuro no muy lejano.

### **Más desconfianza, más alejamiento**

Hay algunos elementos que conforman la opinión de los ciudadanos acerca de la coyuntura política que han evolucionado de forma claramente negativa en los últimos años. Esto parece atribuible a la crisis económica, que ha devenido en crisis de los sistemas democráticos no sólo en España sino en toda Europa.

---

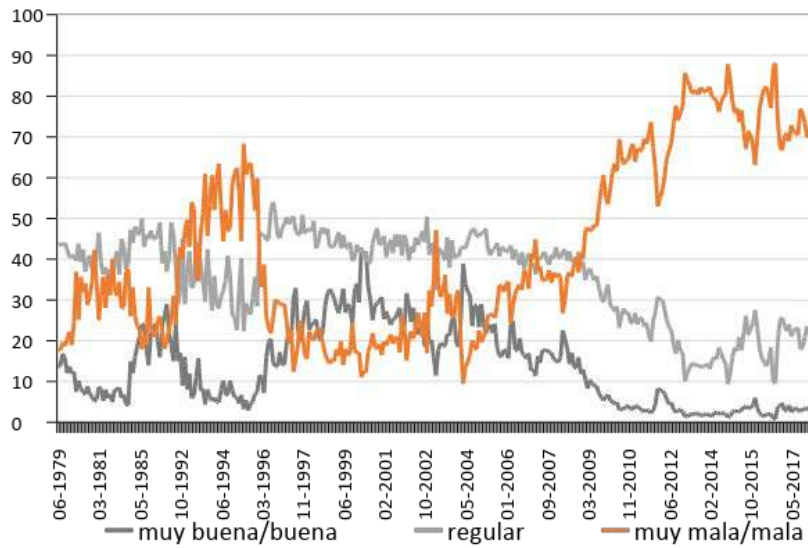
<sup>9</sup> Maravall, José María: “la política de la transición” Madrid, Taurus Ediciones, 1982

<sup>10</sup> José Ramón Montero y Mariano Torcal: “*La cultura política de los españoles: pautas de continuidad y cambio*” Madrid Sistema, 99 1990; José Ramón Montero, Richard Gunther y Mariano Torcal: “*Actitudes hacia la democracia en España: legitimidad, descontento y desafección*” Reis, 83 1998 páginas 9-49



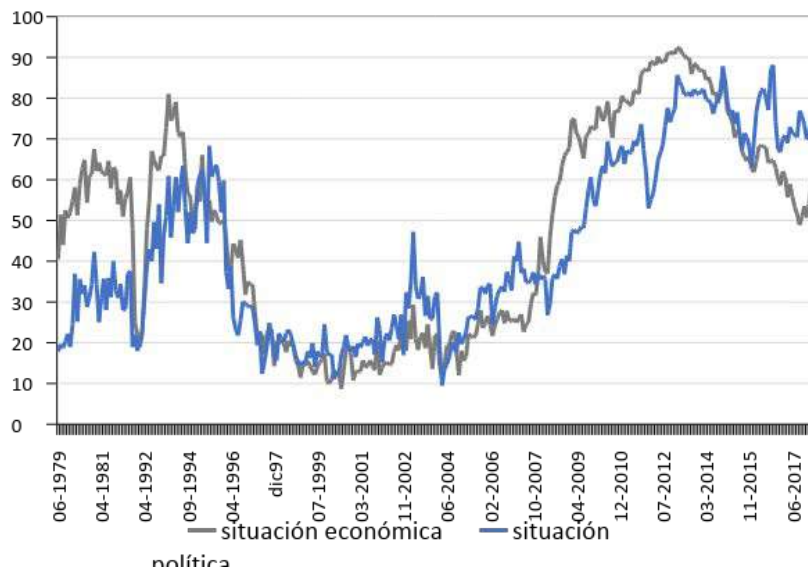


Gráfico 1. Situación política



La opinión de los españoles acerca de la situación política muestra una evidente degradación a partir de 2009, cuando casi la mitad del censo considera que la situación política es mala o muy mala. Este porcentaje no dejará de escalar en los siguientes cinco años, hasta rozar el 90% de los electores, en sus fases más agudas (febrero de 2013, noviembre de 2014, septiembre de 2016), para relajarse posteriormente. Este relajo, no obstante, ha dejado el porcentaje de los que consideran negativamente la situación política alrededor del 70%.

Gráfico 2. Evaluaciones negativas de las situaciones política y económica





Parece evidente que la degradación percibida en la situación política se relaciona con la situación económica, puesto que uno y otro indicador van de la mano. El gráfico es bien explícito al respecto. Se percibe el paralelismo entre una y otra, no sólo en el momento actual sino también en otros períodos de crisis, como la vivida a mediados de los noventa.

De todas formas, es interesante apuntar también los episodios en los que la degradación percibida entre economía y política difieren. Es el caso evidente del inicio del período democrático, caracterizado por una crisis económica que no parece afectar a la opinión sobre la situación política, sino todo lo contrario. Es posible que entonces la legitimidad del nuevo sistema lo hiciera invulnerable a los efectos de la degradación de la situación económica.

Otro episodio de divergencia se produce claramente en el año 2003, en el que parecería evidente que se percibe una degradación de la situación política que en este caso no va acompañada de una tendencia igual en el aspecto económico.

Incluso en los episodios donde las opiniones negativas sobre la política y la economía parecen coincidir, se observan diferencias. Es el caso de la primera mitad de los noventa. Las opiniones negativas sobre la situación política crecen un año antes de las que se refieren a la situación económica. Podría ser que las primeras son una reacción a los escándalos ligados al mundo político. De la misma forma, estas opiniones negativas sobre la situación política caen bruscamente a principios de 1996, precisamente coincidiendo con las elecciones generales de marzo de ese año, que supusieron el cambio de mayoría en el parlamento.

Por lo que respecta al último período de crecimiento de las opiniones negativas, a partir de 2007, si bien es cierto que las dos líneas evolucionan de forma similar, también lo es que a partir de 2014 se aprecia una clara relajación de las opiniones negativas acerca de la situación económica, mientras que las referentes a la situación política se mantienen.

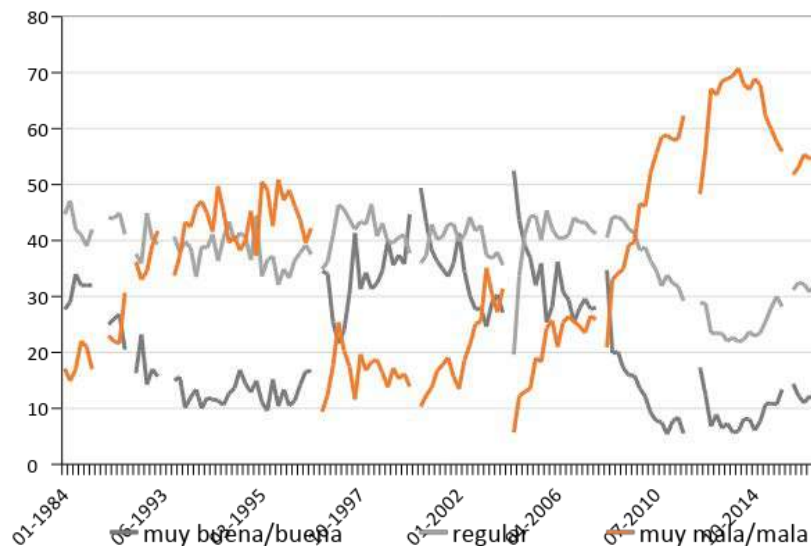
De todo ello podemos deducir que, a pesar que existe una evidente relación entre las opiniones sobre la situación económica y la política (que podría incluso hacernos suponer que estas son efecto de aquellas), la degradación de la situación política actual parece obedecer a una causa autónoma, propia del contexto político. De tal forma, podríamos decir que hay una mayoría muy amplia de electores en España que tiene una opinión negativa acerca de la situación política, más allá de los efectos de la crisis económica.

Esta idea parece reforzarse cuando se observan otros indicadores de la coyuntura política. Así, las opiniones sobre la gestión del gobierno central muestran una evidente



tendencia hacia posiciones negativas en los últimos años. Aquí también parece haber una evidente relación con la situación económica, pero no parece que los efectos de ésta puedan explicar todo el cuadro.

Gráfico 3. Valoración de la gestión del gobierno



Las líneas del gráfico muestran dos tendencias: una de coyuntural y la otra de fondo. La primera define la evolución “vital” de los diferentes gobiernos, desde su surgimiento hasta el cambio de mayoría. En todos es visible una tendencia similar, que va de la opinión mayoritariamente positiva del comienzo hasta un aumento sostenido (en algunos casos, abrupto) de las opiniones negativas a medida que avanza la legislatura.

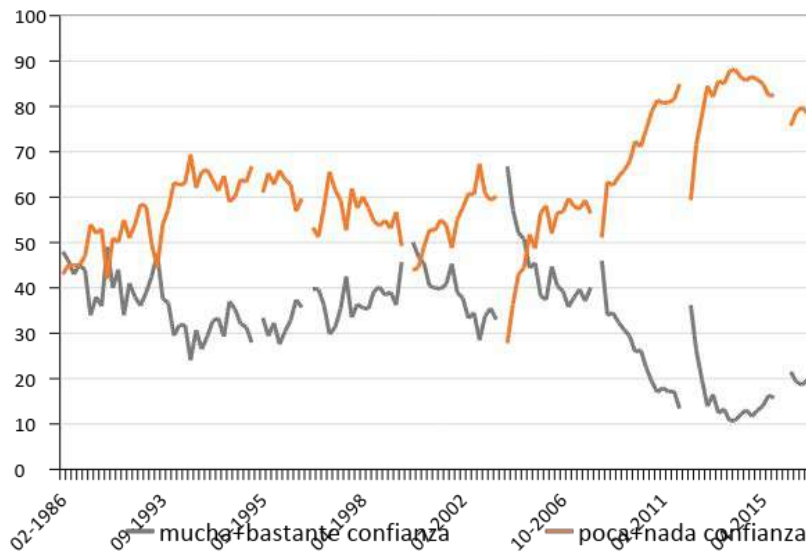
La tendencia de fondo muestra una sostenida en el tiempo a una creciente opinión negativa sobre la gestión gubernamental, que se puede observar claramente desde 2004, con el cambio de mayoría del PP al PSOE. Si bien es cierto que cada legislatura cumple con la “ley” de un empeoramiento paulatino de la opinión sobre el gobierno, también lo es que cada nuevo gobierno empieza con una opinión más negativa que el anterior. Aznar inició su segundo mandato en 2000 con una opinión positiva del 49%. Zapatero en 2004 se estrenó con un 52%, pero cuatro años después al inicio de su segunda legislatura (2008) esta opinión favorable había bajado hasta el 33%. Rajoy inició su andadura gubernamental (finales de 2011) con una cota inferior, 17%. Y aún fue más baja la opinión favorable a su gobierno al inicio de la legislatura de 2016, 14%.



Existe, pues, una tendencia de fondo que va más allá de la vida de los gobiernos en concreto. Esta tendencia muestra como las opiniones positivas acerca de la gestión gubernamental son cada vez más exiguas, y lo contrario sucede con las opiniones negativas. Y esto es así más allá de qué partido ocupe el gobierno. Cada nuevo ejecutivo parte de una situación peor de la que tenía el ejecutivo anterior en el momento de tomar posesión.

Esta tendencia de fondo también es visible por lo que respecta a la confianza declarada hacia el presidente del gobierno, que muestra una clara degradación en la última década y media.

Gráfico 4. Confianza en el presidente del gobierno



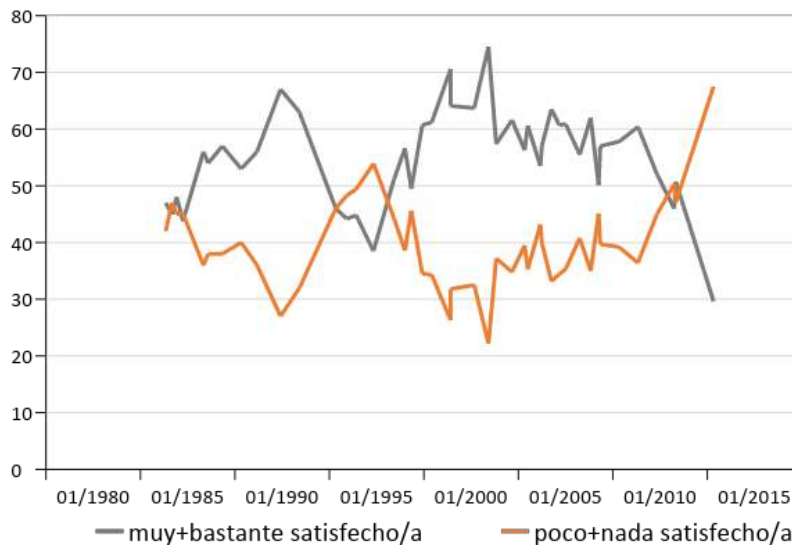
En los años que van de 1987 hasta 2010 ningún presidente del gobierno ha obtenido una confianza (mucho más bastante) inferior al 20%. Desde julio de 2010 sólo en dos barómetros (los dos primeros que evaluaban a Mariano Rajoy como presidente) la confianza en el presidente pasa claramente del 20%. En el otro extremo, la desconfianza en el presidente (medida como la suma de las respuestas de “poco” y “nada” confianza) se ha situado de forma persistente alrededor del 80%, a pesar de los cambios de mayoría que ha habido a lo largo de este período.

Estos datos vendrían a demostrar que se ha producido una evidente degradación de la opinión sobre aspectos relevantes de la situación política y de sus actores, que en parte podrían estar relacionados con la crisis económica, pero que muy probablemente también expresan cuestiones de fondo ligadas a una creciente visión negativa de la relación entre los ciudadanos y el sistema político.



Esta visión negativa no sólo parece afectar a la coyuntura y a los actores, sino que repercute sobre el sistema democrático en sí. En este sentido destaca el empeoramiento de los datos respecto de la satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia en España, que ha visto crecer las opiniones negativas de forma casi sostenida en los últimos diez años.

Gráfico 5. Satisfacción con el funcionamiento de la democracia en España



De nuevo el gráfico vuelve a mostrar cierta relación entre el aumento de las opiniones negativas y la situación de crisis económica (primera mitad de la década de los noventa y a partir de 2008), pero también de nuevo se observa que este tipo de opiniones alcanzan cotas nunca vistas en los últimos años. En 2012 los electores que se declaran satisfechos (mucho y bastante) con el funcionamiento de la democracia no llegan ni al 30% del total, diez puntos por debajo del mínimo alcanzado en toda la serie desde 1983 (38% en noviembre de 1994).

A partir de 2012 se ha ido observando la continuación del empeoramiento de la opinión, de forma que en julio de 2016 sólo el 22% se declara claramente satisfecho con el funcionamiento de la democracia<sup>11</sup>, catorce puntos menos que diez años antes (enero de 2006).

Existen bastantes elementos para concluir que la opinión del electorado español acerca de la coyuntura política ha ido empeorando en la última década, y a pesar de que parecen existir elementos para relacionar esta tendencia con el estallido de la crisis económica, también parece cierto que éste no parece ser el único factor. No es insensato hablar de un alejamiento entre una parte significativa del electorado y algunos elementos esenciales del sistema político.

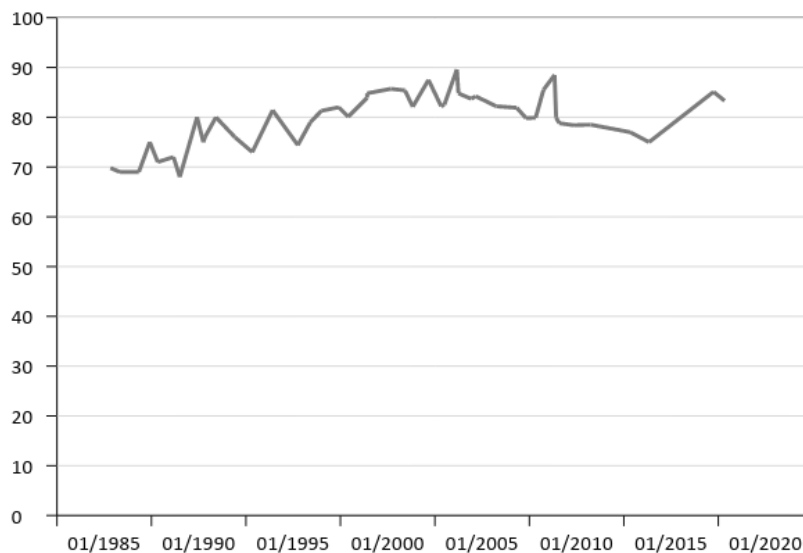
<sup>11</sup> Suma de los porcentajes de entrevistados que responden 7, 8, 9 o 10 en una escala de 0 a 10.



Esta evolución parecería incidir en la parte más negativa del dibujo que tradicionalmente se viene haciendo de la relación entre los españoles y su sistema político. Los datos parecen apuntar a un refuerzo de la tradicional desconfianza de la sociedad española hacia “sus políticos”, que coinciden con algunos discursos que apuntan a un reforzamiento del “cinismo democrático”.

Esto se vería ratificado por el hecho que la degradación de estos elementos esenciales del sistema no viene acompañada por un cuestionamiento, sino todo lo contrario. Los datos apuntan que una gran mayoría de los electores (alrededor del 80%) dice preferir el sistema democrático a cualquier otra forma de gobierno.

Gráfico 6. La democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno



Pero al lado de estos elementos de evolución negativa, que coinciden con la definición canónica de la cultura política en nuestro país, se observan otros elementos que apuntarían hacia una evolución de tipo positivo, que rompe con alguno de los estereotipos sobre nuestra sociedad.

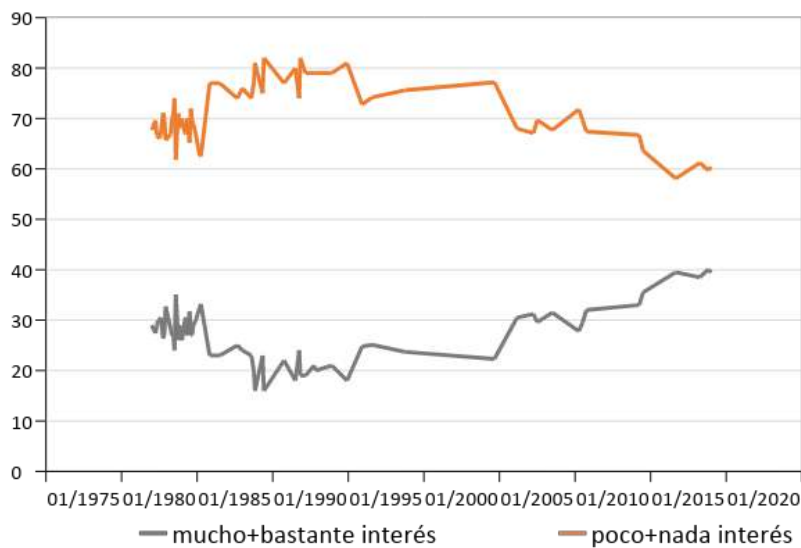
### **Más interés, más implicación**

Los datos de la serie histórica del CIS vienen a desmentir la imagen de la española como una sociedad apática respecto de la política, lo que de alguna manera nos alejaría del discurso más negativo sobre una crisis general. El cuadro es más complejo que la simplificación que a veces se hace de él. Junto con elementos de clara tendencia negativa, o a cierto mantenimiento de actitudes de desconfianza y desafección, se observa una clara evolución positiva en los elementos referentes a la implicación de la ciudadanía en el ámbito político.



Así, los datos del CIS muestran un evidente incremento en el interés por la política, que históricamente siempre había sido bajo en España. Es cierto que existe una mayoría del electorado español que sigue mostrando poco o nada de interés por la política, pero también lo es, como muestra el gráfico, que éste ha disminuido de forma clara desde principios de siglo y sobre todo a partir de 2008.

Gráfico 7. Interés por la política (agrupado)

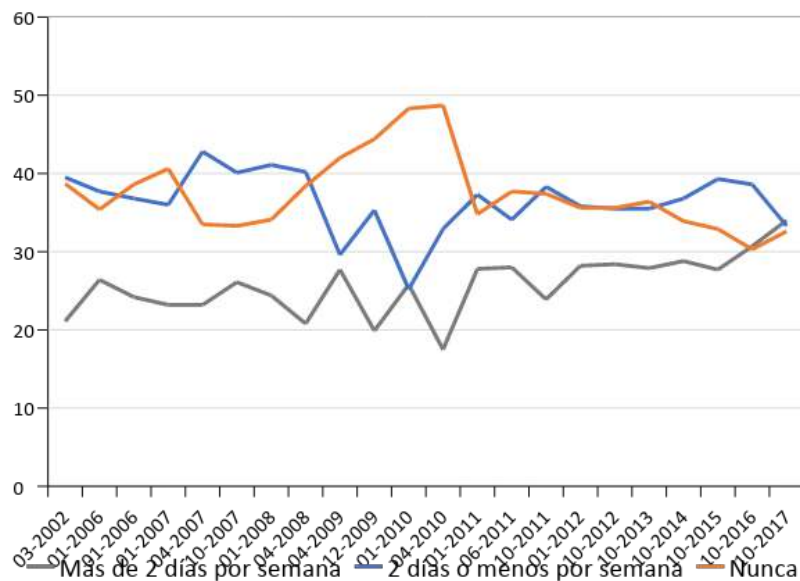


En los veinte años que van de 1983 hasta 2002, el interés por la política del conjunto de los españoles se ha movido un poco por encima del 20% (con un pico cercano al 25% durante el cambio de mayoría de 1993 a 1996). A partir de 2003, en el último tramo del gobierno Aznar, el interés escala hasta el 30%, y no abandona esa cota, es más, escala progresivamente hasta el 40% a partir de 2012, coincidiendo con el cambio de etapa político, y se mantiene a partir de entonces.

La imagen de la sociedad española como un grupo mayormente apático se resquebraja en este último período, lo que demostraría que algo está cambiando en las bases del sistema. Esta tendencia puede intuirse cuando observamos los datos referentes a la información política consumida por los electores, que también aumenta, aunque de forma más leve.



Gráfico 8. Consumo de programas de contenido político (además de las noticias)



La tendencia que muestra el gráfico anterior es más bien leve, pero apunta en la dirección de un mayor consumo de información política por parte de los electores. También es cierto que esta tendencia sufre del impacto de la crisis económica, muy visible durante el período 2008-2010, pero hay una clara recuperación de la tendencia hacia la mejora con posterioridad.

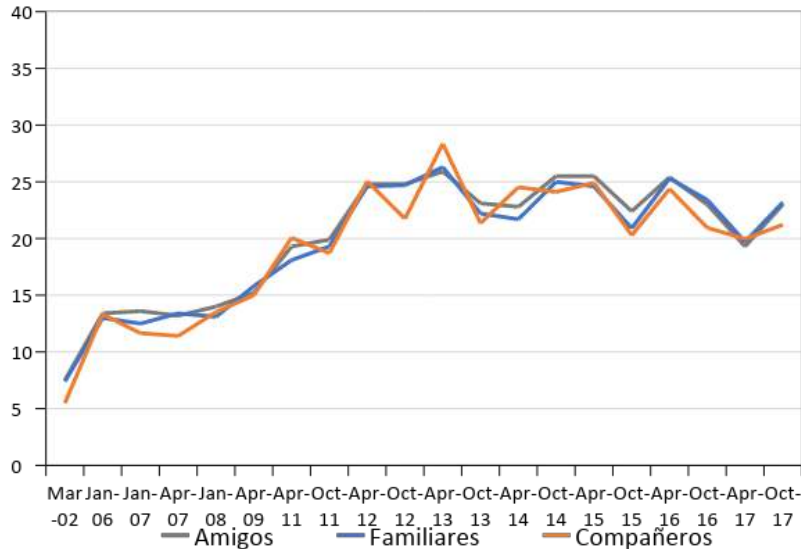
Parte de este incremento en el consumo de información política parecería deberse a la aparición de nuevos canales para acceder a aquella, principalmente internet. Así, mientras que el consumo a través de los canales tradicionales (prensa, radio y televisión) se mantendría, habría aumentado de forma evidente el consumo de información política a través de internet. A pesar de ello, la televisión sigue siendo el canal más utilizado para informarse sobre política (90%).

Otro elemento que rompe con el estereotipo de una sociedad mayormente no politizada, o que entiende la política como algo que les es ajeno, es la evolución de los indicadores sobre la frecuencia con la que los electores discuten de política con familiares, amigos o compañeros de trabajo. Los datos de los últimos quince años muestran una evidente progresión positiva en este aspecto, como indica el gráfico.





Gráfico 9. Habla de política a menudo con familiares, amigos o compañeros de trabajo/ estudio



Los datos ponen en evidencia un incremento significativo de la frecuencia con la que los españoles hablan de política, desde menos del 10% a principios de siglo hasta pasar el 20% a partir de 2012 y hasta la actualidad.

Obviamente, parte del incremento del interés por la política puede deberse a la coyuntura, en el sentido que las repercusiones de la crisis económica en el ámbito político, la modificación de los apoyos electorales, con la aparición de nuevas fuerzas en el escenario, pueden haber incrementado el interés de los ciudadanos y su consumo de información política. Pero también es cierto que podría haber alguna razón de fondo, alguna modificación estructural que haya cambiado la manera cómo los españoles se acercan a la política.

En este sentido parece evidente referirse al relevo generacional, que ha hecho emerger una cohorte de electores con un mayor nivel académico, que en parte pudieran ser los responsables de este incremento en el interés por la política. Este nuevo electorado habría desplazado unas cohortes que tradicionalmente se habían mostrado menos interesadas, en parte por su bagaje generacional, configurado durante la dictadura franquista, y posiblemente por unas menores capacidades, derivadas de un menor nivel académico.



## **Un balance no apto para simplificaciones**

¿Qué se puede decir de la evolución de la relación de los ciudadanos y la política después de cuarenta años de vigencia del actual sistema democrático? Pues que nada es del todo nuevo ni que se mantiene todo lo viejo.

Por un lado, la opinión de los españoles sobre algunos elementos básicos del sistema político muestra un creciente deterioro en los últimos años, que incide en las pautas que tradicionalmente se han asociado a la cultura política en España. Las opiniones negativas acerca de la coyuntura política, de la gestión del gobierno y de la confianza en el presidente del mismo han aumentado hasta alcanzar cotas nunca vistas, lo que pone en evidencia un sentimiento extendido de rechazo, ligado al estallido de la crisis económica, pero que parece mantenerse más allá.

Los españoles de hoy en día se muestran más críticos que nunca con el funcionamiento de su sistema político. Esto, sin embargo, no parece poner en duda su adhesión a la democracia como sistema de gobierno. Se mantiene y se acrecienta el “cinismo democrático” que define la cultura política en España. Por un lado, no se discuten las bases del sistema, pero por el otro, la desconfianza y las opiniones negativas llegan al máximo.

Lo que ha cambiado es la actitud social. Si tradicionalmente esta opinión negativa acerca del funcionamiento del sistema democrático llevaba aparejado un distanciamiento de la política, una cierta apatía, por parte de la sociedad, hoy van parejos a un creciente interés y vinculación. El electorado español parece querer implicarse en el cambio, no quiere quedarse al margen. Este es el elemento de novedad que nos aportan los datos. Antes, las valoraciones negativas conducían a la inacción y al alejamiento, hoy parece que sea todo lo contrario.

Ni todo se mantiene ni todo ha cambiado. Sobre la base de unos valores que siguen presentes (la desconfianza, la visión crítica) aparece una actitud diferente. El cuadro resultante es en parte desalentador y en parte esperanzador. De una parte, hay que concluir que sigue existiendo (y se acrecienta) la brecha entre ciudadanos y sistema político. Los electores españoles siguen considerando que los políticos no se preocupan por ellos o que los políticos sólo buscan sus intereses personales. Esto no ha cambiado. Pero por otra parte es más que evidente la evolución en positivo de elementos de empoderamiento ciudadano: cada vez son menos los que consideran que la política es demasiado complicada para entender lo que pasa, o los que declaran que es mejor no meterse en política, o incluso aquellos que creen que el voto es la única forma para influir en el gobierno.



A este nuevo ciudadano, crítico a la vez que interesado, pesimista pero movilizado, habrá que darle respuestas para reducir la brecha entre él y un sistema político en el que no percibe capacidad de respuesta a sus problemas. Esta es la tarea que tenemos ante nosotros.





## Anexo 2

### Un balance de la economía española mirando al futuro

**Aleix Pons Vigués.** Licenciado en Economía (UPF) y Master en Economía y Finanzas (Centro de Estudios Monetarios y Financieros), es Director de Economía y Finanzas en la Fundación Cotec para la innovación.

A lo largo de las últimas cinco décadas – y de manera particularmente más acusada desde el inicio del periodo democrático - la economía española ha experimentado un proceso de capitalización muy intenso, que ha tenido lugar en todo tipo de sectores. En concreto, durante el periodo 1964-2014 la dotación de capital real se ha multiplicado por un factor cercano a 6, creciendo a una tasa acumulativa media del 3,6%.

En otras palabras, puede decirse que, en la actualidad, el capital acumulado tan solo en Catalunya se aproxima al que había en toda España a mediados de los años sesenta.

Tal y como señala la publicación *“El stock y los servicios de capital en España y su distribución territorial”* (Fundación BBVA-IVIE) el modelo español ha presentado características propias, y ha diferido del de los países más desarrollados en tres aspectos:

- El esfuerzo inversor ha sido mayor.
- Su orientación a activos inmobiliarios ha sido más intensa.
- La productividad del capital (valor añadido generado por unidad de capital disponible) ha sido más baja.

En 2014 (último dato disponible) había 2,3 unidades de capital por cada una de valor añadido. En cuanto a su composición, el 42% del capital está materializado en viviendas, el 46% es capital privado no residencial<sup>12</sup> y el 12% es capital público no residencial<sup>13</sup>.

Este proceso se ha visto, sin embargo, ralentizado por la crisis económica. El stock de capital neto real ha pasado de crecer a tasas superiores al 4% interanual antes de la crisis a hacerlo a tasas inferiores al 0,5% interanual en la actualidad. Se trata de las tasas más bajas registradas desde que existen datos históricos (de modo que la inversión no es suficiente para compensar la depreciación del capital en algunos casos).

---

<sup>12</sup> Infraestructuras, equipo de transporte, maquinaria y TIC

<sup>13</sup> Los mismos activos que en el caso anterior, pero en el ámbito de la administración pública, la sanidad, y la educación



En todo caso, debe ponerse en valor que España ha conseguido converger 30 puntos porcentuales con Europa en stock de capital per cápita en el conjunto del periodo considerado. Y ello ha contribuido de forma decisiva a quintuplicar nuestro nivel de PIB per cápita.

España cuenta con elevadas dotaciones de capital, pero este capital no es capaz de sostener tanto empleo como en otros países, ni resulta tan productivo como en ellos.

La economía española no ha logrado cerrar su diferencial de productividad – ni del capital, ni del trabajo - con Europa, del mismo modo que Europa no ha hecho lo propio con Estados Unidos. Distintos estudios recientes a nivel internacional (Banco Mundial, Comisión Europea, IVIE) coinciden en atribuir una parte sustancial de las diferencias de productividad existentes entre Estados Miembros y entre estas dos grandes áreas económicas a sus diferencias relativas de inversión en activos intangibles. No basta solo con invertir más: unas proporciones adecuadas de los distintos activos son claves para que este esfuerzo se rentabilice. Una mayor inversión en activos intangibles es estratégica para seguir aumentando nuestros niveles de bienestar.

Los activos intangibles son característicos de la economía del conocimiento. Según el Premio Nobel de Economía Paul Krugman, la diferencia principal entre el viejo modelo productivo (de base industrial) y el nuevo modelo de crecimiento (la economía del conocimiento) reside en un cambio en la naturaleza de la inversión.

Una nueva estructura de inversión, que daría peso creciente a la inversión en I+D+i, software, bases de datos, patentes, formación de los trabajadores o en mejoras organizativas, entre otros (activos intangibles, también definidos como “knowledge based capital” por parte de la OCDE); en detrimento a la inversión en maquinaria, TIC o equipo (activos tangibles).

Las TIC y los intangibles son complementarios, es decir, que el crecimiento de la productividad es mayor cuando ambos se utilizan de forma conjunta. La acumulación de capital intangible es, en realidad, la esencia de la transformación digital. Por otra parte, los intangibles generan efectos desbordamiento (*spillovers*), lo que significa que no solo aumentan la productividad en las empresas y sectores que realizan directamente la inversión sino también la de otros sectores de la economía.

Uno de los desafíos de la economía del conocimiento consiste, precisamente, en la medición de esta nueva realidad. “*Lo que no se mide no se puede mejorar*”, decía el físico y matemático británico William Thomson Kelvin.

Existe evidencia de que la inversión en activos intangibles tiende a estar infraestimada. A nivel macroeconómico, la Contabilidad Nacional captura en torno a la mitad de la inversión en estos activos (de hecho, uno de estos activos - la I+D- se reconoce en las



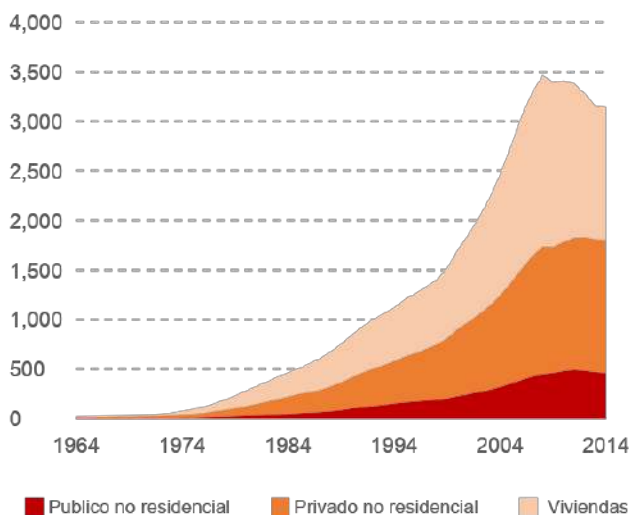
cuentas nacionales como bien de inversión de manera muy reciente, tan sólo desde 2015), mientras que, a nivel micro, los balances de las empresas ofrecen información muy limitada sobre la inversión en los mismos. En realidad, el valor de muchos de estos activos tan sólo emerge en los balances empresariales en el momento en que se produce una transacción de compraventa de estos.

Los países desarrollados están reorientando su inversión desde los tradicionales activos tangibles a activos más intangibles. Según la Comisión Europea, la UE está rezagada respecto de Estados Unidos. Y España, a su vez, lo está de la media europea.

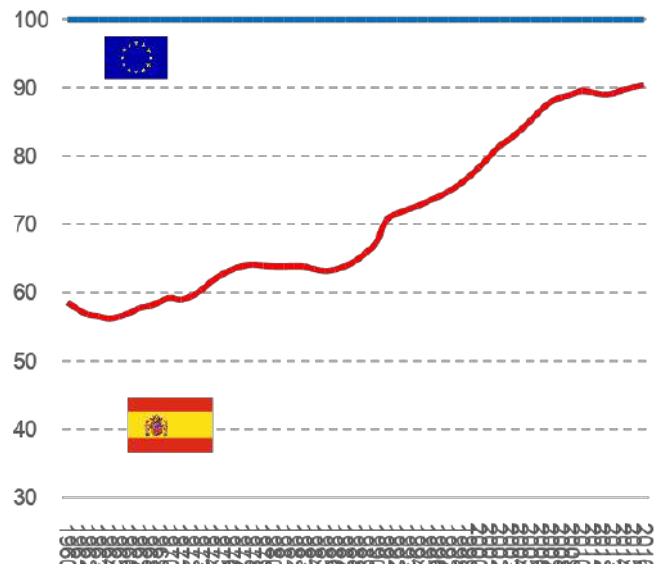
España camina hacia la economía del conocimiento, aunque lo hace a menor ritmo que otros países desarrollados. Mientras que en Estados Unidos y en Reino Unido la inversión en activos intangibles supera ya de forma clara la inversión en activos tangibles (60% AI, 40% AT), en Europa los porcentajes están invertidos (40% AI, 60% AT), y España estaría por debajo (35% AI, 65% AT).

### ILUSTRACIÓN 1. STOCK DE CAPITAL Y PRODUCTIVIDAD DEL CAPITAL Y DEL TRABAJO

**Stock de capital neto (miles de millones de euros corrientes). 1960-2016.**



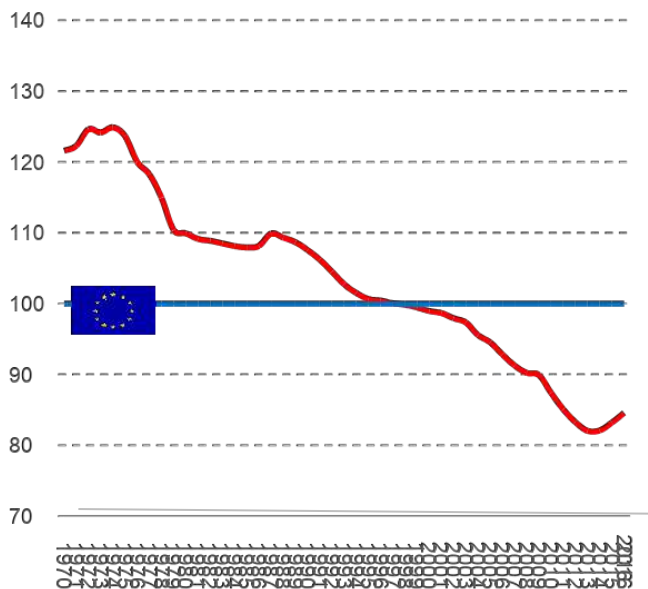
**Stock de capital per cápita. UE-15 = 100**



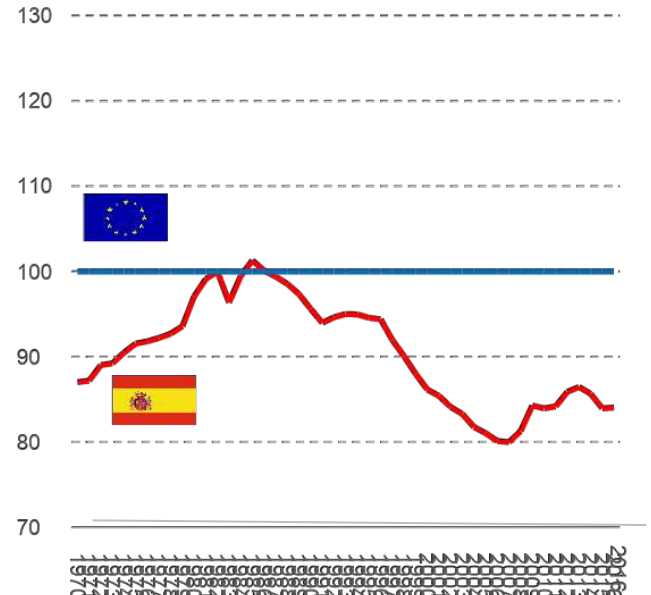
Fuente: Fundación BBVA – Ivie, AMECO, Comisión Europea y Eurostat.



Productividad del capital. UE15 = 100



Productividad por hora trabajada. UE-15 = 100



Fuente: AMECO y OCDE.

La Fundación Cotec presentó en 2017 un ejercicio pionero en este sentido, en colaboración con el Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas (IVIE). Se trata del primer mapa sectorial y regional de la economía de los intangibles en un país desarrollado.

Constatamos que:

- España es un país perfectamente homologable a los de nuestro entorno en cuanto a inversión en activos tangibles. Nuestra economía está bien capitalizada.
- Por el contrario, como hemos apuntado, estamos rezagados en la inversión en activos intangibles. La inversión nacional en activos intangibles todavía representa únicamente el 6,3% del PIB, lo que coloca a España a la cola de Europa, junto con Italia, y muy lejos de países como Suecia, Francia o Reino Unido, donde se supera el 12% del PIB.
- Debe, sin embargo, subrayarse el hecho que durante la crisis económica la economía española ha seguido aumentando su inversión en activos intangibles (+18% acumulado, sobre todo impulsada por el crecimiento de la inversión en software), mientras que en paralelo se ha interrumpido de forma abrupta la inversión en activos tangibles (un -24 %).





- Pero nuestro problema no es sólo de volumen de inversión. No sólo invertimos poco en activos intangibles en conjunto, sino que tenemos, además, un problema de composición de estos flujos de inversión. Dentro de los intangibles, damos un peso excesivo a la inversión en publicidad y marketing, y un rol insuficiente a la inversión en I+D+i, o a la formación de los trabajadores. Resulta llamativo que dediquemos más recursos a publicidad que a formación de los trabajadores.
- Las comunidades autónomas españolas han vivido un notable proceso de convergencia entre ellas en cuanto a la inversión en activos tangibles mientras que, por el contrario, mantienen diferencias más acusadas en cuanto a inversión en intangibles. La Comunidad de Madrid, Catalunya y la Comunidad Foral de Navarra lideran la inversión en este tipo de activos en España.

Tan necesaria es la medición a nivel macro – con ejercicios como el que hemos sintetizado – como a nivel micro, a nivel de empresa. De manera que, cada vez más, las empresas reconozcan el valor de sus propios activos intangibles, los gestionen de manera estratégica y los incluyan en sus balances.

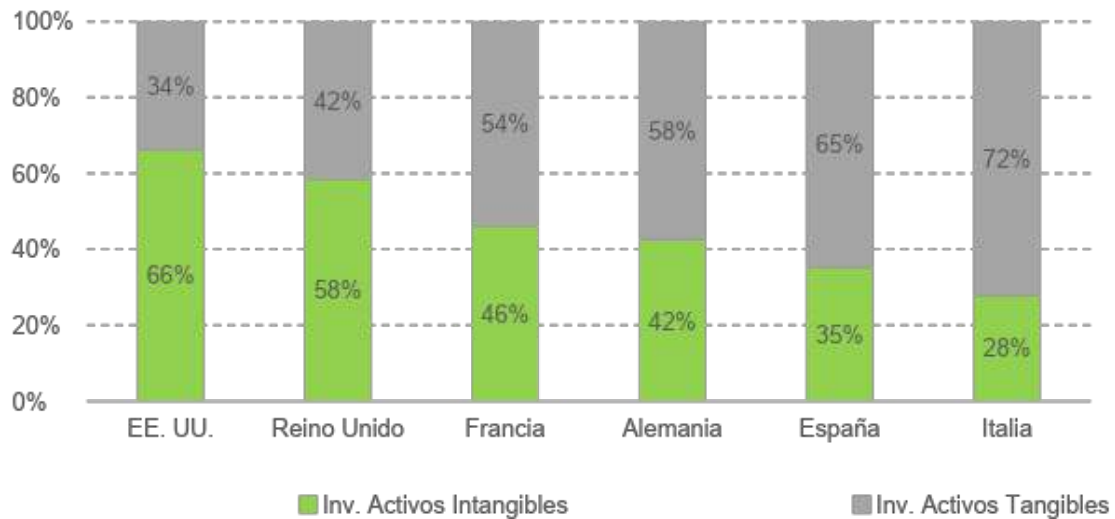
Entendemos que una medición más precisa de los activos intangibles es una condición necesaria para facilitar su financiación, y para acercar al sector financiero – tradicionalmente centrado en financiar activos tangibles – a esta nueva realidad.

En este sentido, resultan de gran interés algunas iniciativas pioneras que se están llevando a cabo en distintos países del sureste asiático (en hasta 7 países, como Malasia, Singapur o Japón) y también en el Reino Unido de reparto de riesgos entre el sector financiero y el sector público con el fin de que una parte de los activos intangibles – seguramente, “la parte más tangible entre los intangibles”, como es el caso de las patentes – puedan ser aceptadas como colateral bancario.



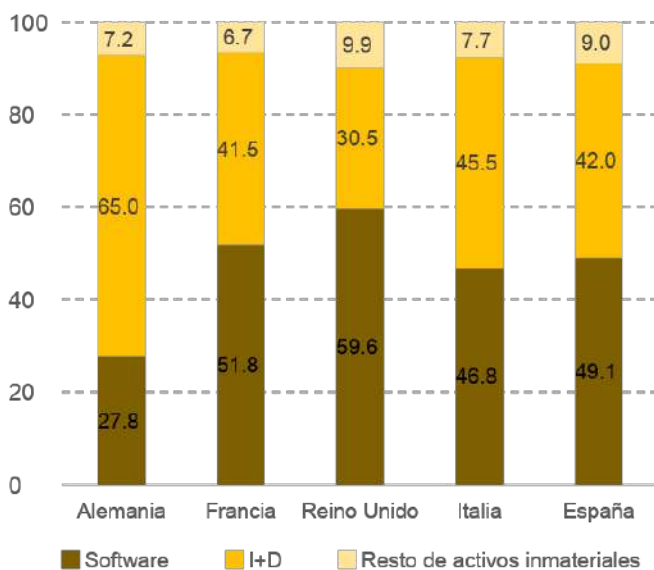
## ILUSTRACIÓN 2. INVERSIÓN EN ACTIVOS TANGIBLES E INTANGIBLES, Y SU COMPOSICIÓN

### Inversión en activos intangibles sobre PIB ampliado. 2010

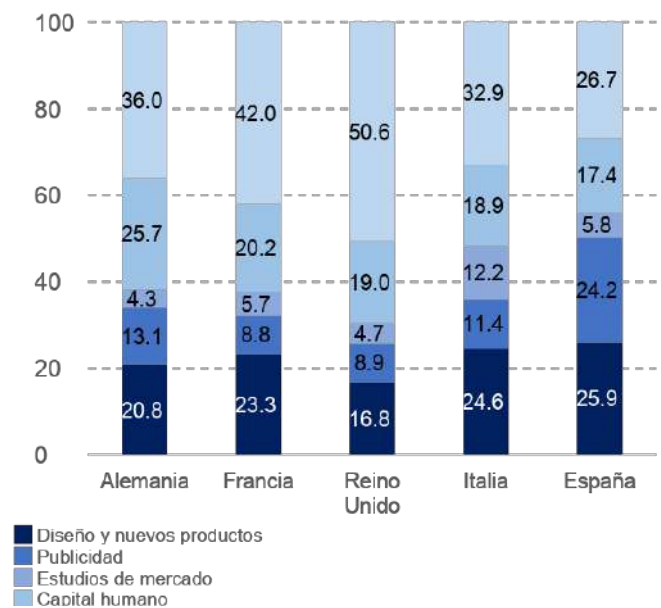


Fuente: Cotec-IVIE.

### Composición de los activos intangibles incluidos en el PIB por activos, 2010 (%)



### Composición de la inversión en activos intangibles no incluidos en el PIB, por activos, 2010 (%)





## **La inversión en I+D+i, insuficiente en el actual entorno de cambio**

Durante la primera década del siglo XXI España experimentó una notable convergencia con Europa en inversión en uno de estos intangibles – la I+D –, consiguiendo recortar 20 puntos porcentuales (hasta alcanzar el 70% de promedio europeo en 2008). Alcanzamos la distancia mínima con nuestra área económica de referencia desde que existen datos, con una combinación de esfuerzo público (con programas como Ingenio 2010) y privado.

Un progreso de esta naturaleza en cualquier variable económica o social es poco habitual. Hemos podido recortar 20 puntos de convergencia con Europa en un periodo de menos de una década en muy pocas otras variables. Quizás una de las pocas excepciones la encontramos en la conectividad de los hogares donde alcanzamos una posición de liderazgo en la UE en el mismo periodo y también con impulso público detrás (Plan Avanza).

Pero no logramos consolidar este progreso. A la intensa crisis económica se le sumó una política fiscal que exigió a las partidas de ciencia e innovación una contribución desproporcionada al necesario proceso de consolidación fiscal de España. La combinación de ambos factores revirtió la mitad del avance conseguido. Y en 2016 (último dato disponible) hemos vuelto a los niveles relativos existentes en 2003 (inversión en el 59% del promedio comunitario). España ha perdido 13 de los 21 puntos porcentuales de convergencia que había recortado a Europa entre 2000 y 2008.

Hemos retrocedido en I+D+i mientras Europa seguía avanzando. Hoy España invierte un 9,1% menos en I+D que, en 2009, mientras que la UE en su conjunto invierte un 27,4% más. Su evolución contrasta con la de las otras cuatro grandes economías del continente: Reino Unido (+39%) Alemania (+37%), Francia (+13%, dato de 2015) e Italia (+12%), que acumulan crecimientos de doble dígito en este periodo. España constituye, junto con Portugal y Finlandia, una excepción en Europa al tratarse de los tres únicos países que todavía no han recuperado los niveles de inversión previos a la crisis económica. La crisis económica ha ampliado la brecha existente entre países del norte y sur de Europa.

España es la undécima potencia científica a nivel internacional (cuando por tamaño de PIB somos la economía número 15 del mundo). Por euro invertido cuenta con más publicaciones científicas que Alemania, Francia o Reino Unido. Y en la última década ha incrementado la publicación científica de excelencia (aquella que se encuentra en el 10% de los artículos más citados del mundo). Pero estas fortalezas de nuestro sistema científico están en riesgo si el conjunto de agentes económicos – públicos y privados – no reacciona.



Es cierto que el sector privado – en particular las empresas de mayor tamaño - tiene una gran responsabilidad en desarrollar el potencial innovador de la economía. Precisamente, la inversión privada presenta un desfase con Europa incluso mayor que la mermada inversión pública. Pero contamos con un tejido empresarial muy atomizado, cuando es un hecho estilizado que la intensidad innovadora crece con el tamaño empresarial (tal y como ocurre con otras variables como la intensidad exportadora, o el acceso a la financiación, tradicional y no bancaria). Y a ello se añade el hecho que las empresas españolas de más de 250 trabajadores invierten en I+D+i la mitad que sus homólogas europeas (o hasta 4 veces menos que las alemanas).

Pero el compromiso político y la inversión pública son necesarios. Lo han tenido muy claro países como Estados Unidos donde históricamente administraciones de distinto signo político han considerado las inversiones públicas en I+D+i como estratégicas, y las han preservado del ciclo económico. Tal y como sostiene la economista Mariana Mazzucato, la intervención del estado en este ámbito no se ha limitado a subsanar posibles fallos de mercado, sino que ha actuado como organización más emprendedora del mercado, asumiendo las inversiones de mayor riesgo. O los organismos económicos internacionales (OCDE, FMI, Comisión Europea) que, en publicaciones recientes, han insistido en subrayar el papel tractor de la inversión pública sobre la I+D+i privada.

En la actualidad, la I+D+i no ocupa un espacio prioritario dentro de la agenda de política económica española. Los datos de la Intervención General del Estado (IGAE) certifican que a los intensos recortes en el presupuesto desde 2010 se les une una caída adicional derivada del decreciente grado de ejecución de estas políticas que, en 2016, alcanza su mínimo histórico.

El Presupuesto se ha ido escorando hacia los capítulos de gasto que menor tasa de ejecución presupuestaria presentan. En este sentido, han aumentado los recursos destinados a los capítulos de gasto financiero, que cuentan con la menor tasa de ejecución (del 23% en 2016). Y, en paralelo, se han reducido los recursos destinados capítulos de gasto no financiero, que son los que más se ejecutan (por encima del 85%). El resultado es que menos de la mitad del presupuesto de esta política se ejecuta actualmente.

Efectivamente, hay una parte importante de la innovación que se produce en una economía que no viene determinada por la inversión en I+D (esto es especialmente así en la era digital). No es, en este sentido, correcto identificar la innovación como un proceso lineal y casi automático que transforma inversiones en I+D en invenciones que se adoptan por las empresas y otras instituciones, dando lugar a nuevos productos y



procesos. La realidad es mucho más compleja y exige considerar el ecosistema en que se produce la innovación.

A pesar de ello los índices más utilizados para medir la intensidad innovadora de las economías – como el *European Innovation Scoreboard* de la Comisión Europea – siguen presentando un sesgo claro hacia los outputs de la I+D (patentes, publicaciones), y no capturan las actividades innovadoras en los sectores de menor intensidad tecnológica, extremo que estaría impidiendo una medición precisa del caso de España. En este contexto, la Fundación Cotec forma parte del consorcio internacional que, en el marco del proyecto EURITO de Horizonte 2020, pretende desarrollar una nueva generación de indicadores de innovación, más inclusivos, a partir del uso de las tecnologías disponibles como el big data.

Es igualmente cierto que las barreras a la innovación no están sólo en el presupuesto (sino también en la regulación). Existe, en este sentido, un variado menú de políticas públicas para contribuir a hacerla posible que no implican necesariamente incrementos de gasto (como reorientar una mayor parte de la licitación pública hacia la compra pública de innovación, reducir la complejidad del sistema de incentivos fiscales, o introducir laboratorios de políticas públicas - *sandboxes* – regulatorios, entre otras).

La innovación es una variable clave. Lo es para la competitividad, lo es para afrontar los retos sociales más urgentes que tenemos planteados – no resulta, en este sentido, extraño que aparezca señalada explícitamente como clave para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas - y lo es, también para el empleo.

En este sentido, la Fundación Cotec ha estudiado las empresas de alto crecimiento en España– conocidas en la literatura académica como “empresas gacela”- y su relación con la innovación. En estas empresas – 6% del tejido empresarial, pero responsables de más del 30% de la creación neta de empleo – se da una secuencia muy clara entre las innovaciones que realizan – de producto, de proceso, organizativas, o combinaciones de ellas – y el crecimiento empresarial, que es simultáneo o posterior. Las empresas gacela son las responsables de la mayor parte de los empleos que se generan, lo que lleva a preguntarse si tiene sentido poner el foco de las políticas de apoyo al emprendimiento solo sobre las start-ups.

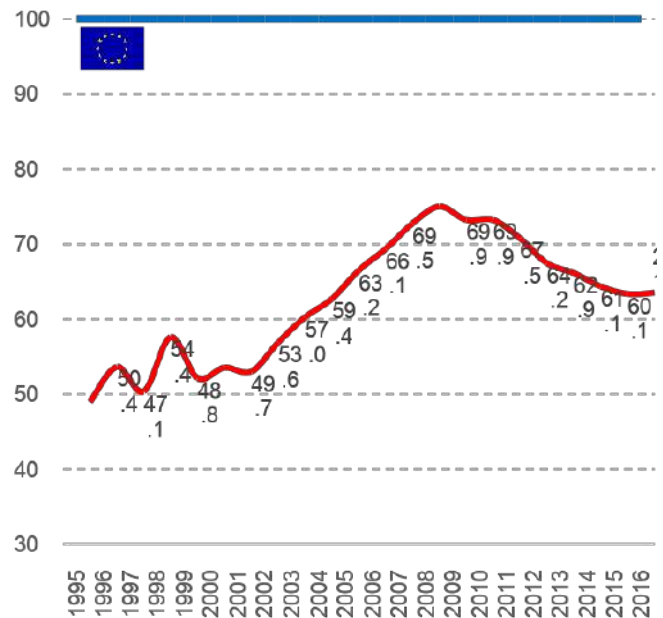
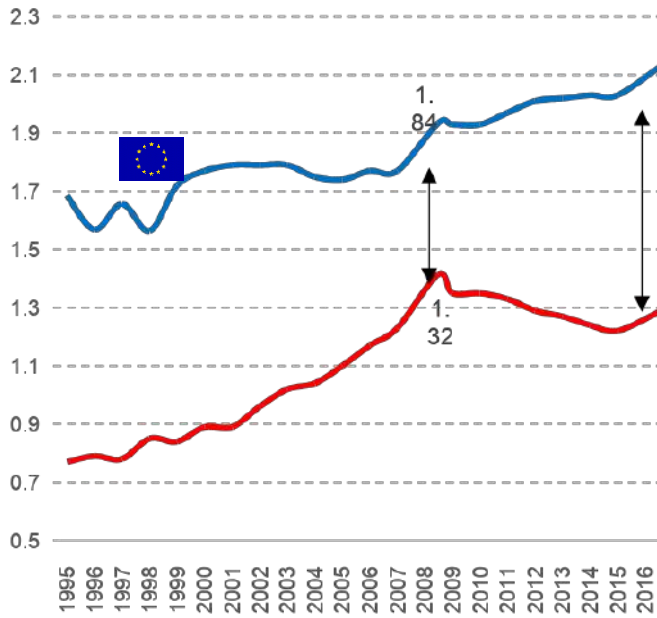
Innovar es, ciertamente, una actividad arriesgada, pero no practicarla es directamente temerario. Sacrificar la innovación para ahorrar costes sería algo así como parar el reloj para detener el tiempo. Empresas, organizaciones, y Estados no pueden permitírselo.



### ILUSTRACIÓN 3. INVERSIÓN EN I+D

Inversión en I+D sobre PIB (%). UE-28 y España

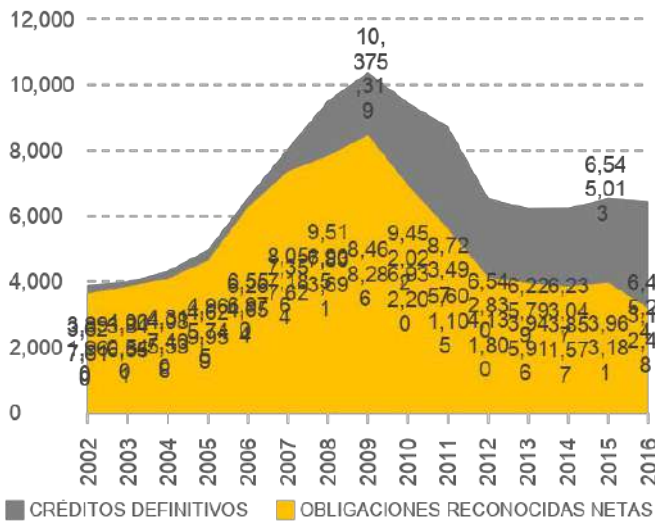
Inversión en I+D sobre PIB. Índice UE-28 = 100



Fuente: Estadística sobre Actividades de I+D, 2016 (INE) y Eurostat.

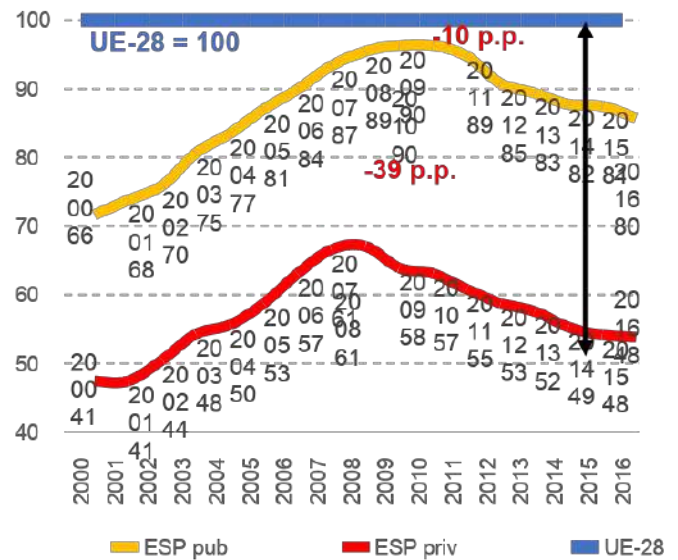


### Presupuesto y ejecución de la política de gasto 46 (I+D+I). España. Millones de euros



Fuente: Elaboración propia a partir de IGAE

### Inversión pública y privada en I+D respecto PIB. Índice UE = 100.



Fuente: Estadística sobre actividades de I+D, INE y Eurostat

#### Referencias:

- “Investing in the European future we want” Report of the independent High Level Group on maximising the impact of EU Research & Innovation Programmes. Comisión Europea. Julio 2017.
- Mas, M. y Quesada, J. (dirs.). La Economía Intangible en España: Evolución y distribución por territorios y sectores (1995-2014). Fundación Cotec para la Innovación – Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). Abril de 2017.
- Mas, M., Pérez, F. y Uriel, E. (dirs.). El stock y los servicios del capital en España y su distribución territorial y sectorial (1964-2014). Fundación BBVA - Ivie (Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas). Abril de 2017.
- Moreno, A. M. (dir.). ¿Por qué crecen las gacelas?: Relación entre innovación y empleo en empresas de alto crecimiento. Fundación Cotec para la Innovación - Universidad de Sevilla. Septiembre 2017.
- Fondo Monetario Internacional. Fiscal Monitor: Fiscal policies for innovation and growth. Abril 2016.







## Participantes

Con el objetivo de crear un debate en positivo y realizar propuestas simples, factibles y necesarias, desde la Fundación Felipe González, en las navidades 2017-2018, invitamos a muchas personas a participar en este proyecto. Intentando agrupar talento generacional, más allá de etiquetas e ideologías, el único requisito era tener ilusión por pensar, proponer, debatir y plasmarlo en propuesta útiles.

A nuestra llamada contestaron más de un centenar de personas de diferentes ideologías y formas de pensar y cada una de ellas ha colaborado, a título individual y voluntario -sin representar a ninguna organización-, en la medida de su disponibilidad.

Organizados en 11 grupos temáticos y dirigidos por un coordinador, la metodología fue muy sencilla: les dimos como modelo una ficha (basado en el proyecto “Towards an inclusive innovative Canada”, Volume 1 - February 2017 del *think tank* Canada2020) en la que, básicamente, deberían explicar qué proponían, qué trataban de solucionar y cómo se llevaría a cabo. En base a esas fichas hemos elaborado las palancas.

Cada grupo de trabajo se ha organizado con total libertad, sin ninguna interferencia de la Fundación, ni conocimiento de las conclusiones del resto de grupos. De hecho, las 37 palancas finales ni se han consensuado ni se ha pretendido, ya que lo que buscamos es generar debate y que este documento sirva de punto de partida.

Lo que tienes en tus manos es el fruto de estos meses de trabajo y desde la Fundación nos gustaría agradecer la colaboración de las personas que han hecho este proyecto posible.

A continuación, podrás encontrar quienes han sido, insistimos, a título voluntario e individual, las personas que han coordinado los grupos de trabajo y sus participantes.



## Coordinadores

### **Grupo 1. Mateu Hernández.**

Director general de Barcelona Global, una entidad privada, independiente y sin ánimo de lucro que tiene como objetivo hacer de Barcelona una de las mejores ciudades del mundo para el talento y la actividad económica. Es y ha sido miembro de diferentes consejos asesores de los planes estratégicos de ciudades, como el New York Regional Plan Association, Oslo, el Smart City World Expo and Congress, Bogotá, Torino o el OECD y el World Bank. Antes de esto ha sido el CEO de Desarrollo Económico de la ciudad de Barcelona y de Barcelona Activa, la Agencia de Desarrollo Local.

### **Grupo 2. Manuel de la Rocha.**

Economista, Master en Política Económica por la Universidad de Columbia en Nueva York. Tiene una larga carrera profesional como economista en organismos internacionales como la Comisión Europea, el Banco Mundial o el Banco Africano de Desarrollo. También ha sido asesor del Ministerio de Asuntos Exteriores de España y de la AECID. Fue Secretario de Economía del PSOE y actualmente es Director de Innovación del Área de Empresa de la Universidad Internacional de la Rioja (UNIR).

### **Grupo 3. Cristina Manzano.**

Directora de esglobal (hasta hace poco FP en español), publicación digital de referencia sobre temas globales. Ha sido subdirectora general y directora de comunicación de FRIDE, un think tank español dedicado a las relaciones internacionales. Anteriormente fue directora general de Reporter, empresa líder en publicaciones y comunicación corporativa. Ha sido colaboradora habitual del programa Hoy de Iñaki Gabilondo en CNN + y escribe regularmente en diversos medios nacionales e internacionales como El País, El Periódico de Cataluña, u Open Democracy, entre otros. Es licenciada en Ciencias de la Información por la Universidad Complutense de Madrid y realizó estudios de postgrado en la Universidad de Maryland (Estados Unidos), gracias a la obtención de una Beca Fulbright.

### **Grupo 4. María Sicilia.**

Licenciada en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid, Diplomada en Administración de Empresas por la Universidad San Pablo CEU de Madrid y tiene un Master en Política Económica por la London School of Economics and Political Science, dónde se especializó en Organización Industrial. Directora de Estrategia en Enagas. En enero de 2006, comenzó a trabajar como Asesora especial del Director Ejecutivo de la Agencia Internacional de la Energía (AIE). Con anterioridad a este puesto, trabajó en la Oficina de Mercados Eléctricos y Gasistas del Reino Unido (OFGEM) como economista



en la Dirección General de Mercados. Antes había trabajado durante cinco años en el Ministerio de Economía de España dónde, como oficial senior estuvo destinada a la Secretaría de Estado para la Energía. También ha servido como consejera de asuntos energéticos para la representación permanente de España en la Unión Europea.

#### **Grupo 5. Manuel Torres**

Managing Director, Accenture Strategy, Health & Public Service. Licenciado en Economía (Universidad Autónoma de Madrid), con estudios en la University of Missouri-Saint Louis, PDD Management (IESE Business School-University of Navarra), International Business Strategy por la London School of Economics and Political Science (LSE).

#### **Grupo 6. Román Gil**

Licenciado en Derecho (UCM). Diplomado en Derecho Comparado por la Facultad de Derecho Comparado de Estrasburgo y Doctor en Derecho por la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Castilla - La Mancha. Abogado especializado en Derecho del Trabajo, con amplia experiencia procesal en todos los ámbitos de la jurisdicción social y negociadora. Miembro fundador del Foro Español de Relaciones Laborales (FORELAB), de cuya Junta Directiva ha formado parte, así como, actualmente, de la de la Asociación Nacional de Abogados Laboralistas. Es socio de la EELA (European Employment Lawyers Association) y de la IBA (International Bar Association), así como Mediador del Servicio Interconfederal de Mediación y Arbitraje (SIMA). Profesor en la Universidad de Navarra/IESE, Universidad Complutense de Madrid, Universidad Carlos III de Madrid y del Instituto de Empresa IE. Académico correspondiente de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, así como Fellow de Aspen Institute España.

#### **Grupo 7. Argelia Queralt**

Doctora en Derecho y profesora agregada de Derecho Constitucional en la Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona. Participa activamente en diferentes proyectos de investigación y es miembro del Grup d'Estudis Constitucionals i Europeus. Sus principales líneas de investigación son la protección judicial de los derechos y libertades fundamentales y los procesos de integración política. Es miembro de la Junta de la Asociación de Constitucionalistas Españoles (ACE). Actualmente es la directora editorial de Agenda Pública.

**Grupo 8. Elena Costas**

Investigadora postdoctoral en el Departamento de Economía de la Universitat Autònoma de Barcelona, afiliada también al Barcelona Graduate School of Economics. Trabajó en la Oficina de Evaluación del Banco Interamericano de Desarrollo. Obtuvo su doctorado en Economía en la Universitat de Barcelona en octubre de 2014 y tiene un máster en Economía por el University College of London.

**Grupo 9. Reyes Montiel**

Directora de Gabinete del Área de Medio Ambiente y Movilidad en el Ayuntamiento de Madrid. Licenciada en Ciencias de la Información (UCM), Master en Gestión Pública - Consultoría estratégica para el sector público (UCM). Coordinadora de la Cátedra Ciudad Sostenible y Empresa de la Universidad Politécnica de Madrid, colaboradora en Apps4citizens, colaboradora en el desarrollo del proyecto GoApp en alianza con Google España, asesora de proyectos socialmente responsables.

**Grupo 10. Juan Moscoso del Prado.**

Doctor en Ciencias Económicas y Empresariales (UAM) y antiguo alumno del Colegio de Europa de Brujas. Ha sido diputado a Cortes en las VIII, IX y X legislaturas y tiene una larga experiencia profesional en relaciones internacionales, economía y finanzas en los sectores público y privado (AFI), y como profesor universitario (Universidad Carlos III y otras). Actualmente trabaja en el Consejo Económico y Social de España (CES) y dirige el Programa de Liderazgo Público en Emprendimiento e Innovación (PLPE) en Deusto Business School.

**Grupo 11. Miguel Aguilar.**

Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Hull y la London School of Economics. Editor de Debate (Penguin Random House).



## Integrantes de los grupos de trabajo

- Albert Dalmau. Head of Staff - Deputy Mayor Office for Business, Innovation and Culture Barcelona City Council.
- Alberto Penadés. Profesor de Sociología de la Universidad de Salamanca.
- Alejandro Díaz Garreta. Ingeniero de Telecomunicaciones (ETSIT-UPM), Máster en Administración de Empresas (EMBA, IESE), Graduado en Geografía e Historia (UNED), Máster en Historia Contemporánea (UAM). Ha desarrollado la mayor parte de su carrera profesional en el sector privado, trabajando en multinacionales del sector de las telecomunicaciones y también como consultor estratégico. Durante los últimos ocho años ha dedicado su carrera profesional al ámbito de la educación.
- Alejandro Inurrieta. Doctor Ciencias Económicas (UCM). Empresario, consultor y formador tras pasar por la Universidad del País Vasco, InterMoney, Ministerio de Economía, y el Ayuntamiento de Madrid. En la actualidad dirige su propia empresa, Inurrieta Consultoría Integral.
- Alex Sáez. Abogado especializado en responsabilidad civil y derecho del seguro. Fue miembro de la Junta del Colegio de abogados de Girona y Presidente de los Abogados Jóvenes. Diputado al Congreso por Girona a la VIII, IX y IX legislatura donde fue ponente de numerosas leyes a la comisión de justicia.
- Ana Berenguer. Vicepresidenta de la Oficina de Desarrollo Económico del Ayuntamiento de Nueva York con el Partido Demócrata.
- Antonio Estella. Profesor Titular de Derecho Administrativo y Catedrático Jean Monnet "ad personam" de Derecho de la Gobernanza Económica Europea en la Universidad Carlos III de Madrid (España). Visiting Fellow en la universidades de Berkeley, Princeton y Oxford además de Senior Member del St. Antony's College. Fue director académico de la Fundación Alternativas, director del departamento de relaciones internacionales de la Fundación Ideas y asesor del Ministro de Justicia.
- Antonio García Maldonado. Licenciado en Economía. Analista de inteligencia competitiva y de política internacional. Es consultor independiente para compañías como Thinking Heads o Llorente y Cuenca, entre otras.
- Aurea Moltó. Subdirectora de la revista Política Exterior.
- Bárbara Pons Giner. Arquitecta, doctora en urbanismo y ordenación del territorio y máster en arquitectura del paisaje por la Graduate School of Design de la Universidad de Harvard, especializada en planificación paisajística, urbanismo sostenible, infraestructuras verdes y planificación territorial. Actualmente trabaja en el Departamento de Estrategia Urbana de la empresa pública Barcelona Regional y es profesora de la IE University.



- Beatriz Escriña. Doctora en Ciencias Políticas (UB) y con una maestría en Periodismo (Universidad CEU San Pablo) tiene más de diez años de experiencia profesional en los campos de las comunicaciones estratégicas y los asuntos públicos. Ha ocupado diferentes cargos en organizaciones internacionales y gubernamentales, incluidas las Naciones Unidas, la Comisión Europea y el Ministerio de Asuntos Exteriores de España.
- Borja Cabezón. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración (UCM), Program for Management Development (ESADE BUSINESS & LAW SCHOOL), Strategic Innovation and Cross Cultural Management (HEC PARIS), Programa para el Liderazgo de la Gestión Pública (IESE BUSINESS SCHOOL), Programa de Liderazgo Político (ASPEN INSTITUTE ESPAÑA).
- Borja Lasheras. Licenciado en Derecho (UPV), Máster en Relaciones Internacionales y Política por la Universidad de Harvard. Director asociado e investigador principal de la oficina de Madrid de ECFR (European Council on Foreign Relations). Ha trabajado para el Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas, como coordinador en Seguridad y Políticas de Defensa. Fue profesor de políticas europeas comparativas en el Centro de estudios de Madrid de la Universidad George Washington.
- Carmen Bustos. Socia fundadora de Soulsight, empresa de diseño estratégico especializada en procesos de cambio para las empresas del siglo XXI.
- Cecilia Carballo. Politóloga con experiencia en el ámbito del desarrollo sostenible y el diseño de políticas públicas. Actualmente trabaja como Directora de Programas de Greenpeace. Ha trabajado como consultora para el PNUD, el MAEC, la AECID, algunas ONGD y la Universidad. También lo hizo para la Red Zahoz, el Ayuntamiento de Rivas Vaciamadrid y la Fundación IPADE. Ha presidido el Observatorio de Responsabilidad Social Corporativa y la fundación EQUO. Actualmente es vicepresidenta de Alianza por la Solidaridad.
- Cesar Giner Parreño. Profesor Titular de Derecho Mercantil en la Universidad Carlos III de Madrid. Director del Master Universitario en Asesoría Jurídica de Empresas y del Título de Especialista en Derecho Corporativo y Compliance. Ex Diputado PSOE-M.
- Daniel de Torres. Expert on intercultural and diversity management policies. Co-founder of Imacity: a cities development consultancy.
- Daniel Fuentes Castro. Doctor en Economía por la Université Paris-Ouest Nanterre, ha trabajado en la OCDE y en el Banco de Francia. Ha sido profesor en las universidades de Vigo, Zaragoza y Paris III-Sorbonne Nouvelle. Actualmente trabaja en Analistas Financieros Internacionales (AFI).



- Daniel Gascón. Estudió Filología Inglesa y Filología Hispánica en la Universidad de Zaragoza. Escritor, guionista y editor de la edición española de la revista Letras Libres.
- Daniel Romero Abreu. Licenciado en Derecho por la Universidad Pontificia Comillas, presidente fundador de Thinking Heads.
- David Álvarez. Analista y consultor en social media, especializado en política, instituciones públicas y medios de comunicación. Miembro del Grupo de Investigación "Participación, Nuevas Tecnologías y Democracia" de la Universidad Complutense de Madrid y colaborador en los Grupos de Trabajo del Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (Ministerio de Presidencia).
- David Blázquez. Director de programas y desarrollo de Aspen Institute España. Escribe regularmente en Americracy, blog sobre política estadounidense en el diario El Mundo y en The Objective. Ha sido Harvard Teaching Fellow del curso "Justice" de Michael Sandel. Master en Relaciones Internacionales por la Fletcher School of Law and Diplomacy, es licenciado en Filosofía (Complutense) y Master en Ciencias Políticas (École des Hautes Études en Sciences Sociales - Paris). Ha sido Visiting Fellow en el Departamento de Gobierno de Harvard (2011-2012), advisor para asuntos de Consejo de Seguridad en la Misión de España ante las Naciones Unidas (2013) y junior advisor en el departamento de Seguridad Internacional de Chatham House en Londres (2014).
- David Chico Zamanillo. Administrador del Parlamento Europeo. Diploma en Estudios Europeos por el Colegio de Europa. Licenciado en Derecho y Economía (Universidad Carlos III de Madrid). Fue Ayudante del Presidente Rodríguez Zapatero (2010-2011) y asistente parlamentario de Josep Borrell, Presidente del Parlamento Europeo (2004-2007).
- David Espiga Garrofé. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (UPF), Master en Economía y Finanzas (CEMFI-Banco de España) y Programa Vicens Vives de Liderazgo y Compromiso Cívico (ESADE). Actualmente es Gerente de Planificación de Capital de CaixaBank y Director del Programa Superior de Gestión de Riesgos (CGRE-IEF).
- David Márquez Martín de la Leona. Politólogo, analista, consultor y director de proyectos en materia cultural. Co-director del título de Experto en "Dirección y gestión de programas culturales" de la Universidad Complutense de Madrid.
- David Redolí. Licenciado en Sociología (Universidad de Salamanca), máster en Ciencia Política por la Universidad de Georgetown, master en Comunicación de las Organizaciones (UCM) y postgraduado del V Programa de Liderazgo para la Gestión Pública del IESE. Ex presidente de ACOP.



- Diego Rodríguez. Licenciado Economía (UCM), Doctor Economía M.I.T., Profesor Economía (UPF), Investigador en FEDEA, Jefe de División Banco Central Europeo 1999-2017.
- Edgar Rovira. Licenciado en Ciencias Políticas (Universitat de Barcelona). Desarrolla su actividad profesional como consultor de comunicación especializado en entornos digitales, imparte docencia en distintos cursos universitarios.
- Eduard Guell. Licenciado en Ciencias Políticas (UPF - SciencesPo Paris), máster en Filosofía Política (UPF) y posgrado en Gestión de Políticas científicas (UPM). Ha trabajado en el Instituto de Salud Carlos III en programas europeos de investigación (2014-2017).
- Emilio Luque. Profesor de Sociología del Medio Ambiente de la UNED.
- Enric López Jurado. Parliamentary Assistant Trainee, European Parliament. MSc in Security, Leadership and Society. King's College London.
- Enrique Bocanegra. Licenciado en Ciencias de la Información por la Universidad de Sevilla y Máster en Comunicación de la Defensa por el Centro de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Coordinador cultural en la Academia de las Artes y las Ciencias Cinematográficas de España.
- Ernesto M. Pascual Bueno. Licenciado en Derecho por La Universidad de Zaragoza. Doctor Internacional en Ciencia Política, Políticas Públicas y Relaciones Internacionales por la Universidad Autónoma de Barcelona. Fue investigador invitado en la Universidad Libre de Bruselas. Actualmente es profesor en la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad Nacional de Educación a Distancia y la Universidad Oberta de Catalunya.
- Gabriel Reyes. Licenciado en Derecho (Universidad Pontificia Comillas, ICADE), diplomado en derecho inglés por la Universidad de Cardiff y tiene un Master en Paz y Seguridad Internacional de King's College London. Ha sido Vocal Asesor en el Departamento de Análisis y Estudios del Gabinete de la Presidencia del Gobierno y ha ostentado diversos puestos en el CITpax en los Programas de Prevención de Conflictos y de Oriente Medio y del Mediterráneo.
- Gonzalo Figuera Díez-Picazo. Ingeniero Industrial (UPM), Ingénieur Ecole Centrale Paris (ECP), MS in Technology and Policy (MIT). Experto en eficiencia energética, renovables, sostenibilidad y transformación digital.
- Gonzalo Rodés. Licenciado en Derecho (UB). Inició su carrera profesional en el departamento de fiscalidad internacional de Cuatrecasas Gonçalves Pereira. En 1994 fundó Rodés & Sala Abogados, firma que se integró en Gómez-Acebo & Pombo en 2009, y de la cual pasó a ser el socio responsable del Área de Desarrollo de Negocio. En 2012 se incorporó a GBS Finanzas como presidente de la firma en Cataluña. Es presidente de Barcelona Global, miembro de la Comisión Delegada de la Fundación Princesa de Girona y de los consejos de diversas sociedades.





- Héctor Cebolla Boado. Profesor contratado doctor en el Departamento de Sociología II de la UNED. Doctor en sociología por la Universidad de Oxford y realizó su formación previa en las universidades Complutense (licenciatura) y Autónoma de Madrid (estudios árabes e islámicos). Ha sido profesor visitante en las universidades Pompeu Fabra (Barcelona) y Bielefeld (Alemania).
- Ignacio Gomá. Notario de Madrid. Licenciado en Derecho (UCM).
- Ignacio Martín Granados. Licenciado y DEA en Ciencias Políticas (UCM). Miembro del Consejo Directivo de la Asociación de Comunicación Política (ACOP). Ha sido director de gabinete del Ayuntamiento de Segovia y profesor asociado en la Universidad de Valladolid. Docente, consultor político y de asuntos públicos, también es colaborador de la Fundación Felipe González.
- Ignacio Molina. Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Autónoma de Madrid. Es Doctor en Ciencia Política por esa universidad, Master en Ciencias Sociales (Instituto Juan March, Madrid), Master en Derecho de la Unión Europea y Licenciado tanto en Derecho como en Ciencias Políticas y Sociología (Universidad de Granada). Ha sido investigador visitante en varias universidades: Trinity College Dublín, Harvard (como becario Fulbright) y Oxford. Ha colaborado como experto o consultor para, entre otros, el Parlamento Europeo, la Comisión Europea, el Consejo de Estado, el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, el INAP o la Fundación Bertelsmann. En este momento, además, colabora con el Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales del que es Investigador Principal para Europa.
- Ignasi Costas. Socio Responsable del Área de Innovación y Emprendimiento. Responsable de Relaciones Internacionales de Rousaud Costas Duran. Licenciado en Derecho (UPF), Diploma de Estudios Avanzados (DEA) en Derecho Financiero (UB), LL.M-Scholar, Universidad de California (UC), Analista financiero (CEFA), Instituto de Estudios Financieros (IEF).
- Ignasi Nieto Magaldi. Ex secretario general de energía. Subdirector del Institut Català Energí.
- Imma Aguilar. Licenciada en Periodismo, magíster en Tecnología y master en Dirección de Comunicación. Ha trabajado con partidos e instituciones, en informativos de televisión (CNN+, Telemadrid y Canal 9). Ex Profesora de periodismo y comunicación audiovisual en la Universitat de València.
- Inés Sagrario. Socia de Competitiveness. Licenciada en Economía (UAM), M.Sc. Economics for Development (University of Oxford).
- Íñigo Alfonso Imízcoz. Periodista RTVE.
- Ionais Paraskevopoulos. Head Of Quantitative Analysis, Bankia.
- Irene Lozano. Escritora y fundadora y directora de la escuela de Filosofía The Thinking Campus. Es profesora de Ética en Cunef y Premio Espasa de Ensayo. Ha



publicado media docena de libros y centenares de artículos en los principales periódicos españoles, así como en las revistas de pensamiento Claves, Revista de Occidente, Letras Libres. Ex diputada.

- Isabel Cruz-Conde Zino. Directora de Programas Institute España. Licenciada en Periodismo (Universidad CEU San Pablo) y Master Ejecutivo en Gestión de Empresas de la Comunicación (Universidad de Navarra / IESE).
- Jaume Ferrer. Licenciado en Ciencias Económicas y Empresariales (UB). Socio Fundador y/o Inversor en diferentes proyectos empresariales. De 1988-2012 fue responsable mundial de la división de consultoría de negocio para los sectores de la industria y la distribución (consumo, distribución comercial, farmacéutico, automoción, bienes de equipo, transporte y logística) de Accenture.
- Javier García Toni. Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales y es licenciado en Comunicación Audiovisual por la UCM. Cofundador de Con Copia a Europa. Antes fue asistente de investigación en el Centro de Geopolítica y Economía Global de ESADE (Universitat Ramón Llull). Ha trabajado para el European Council on Foreign Relations (think tank paneuropeo con sede en Londres) como Consultor de Comunicación y Advocacy and Communications Assistant.
- Javier Solana Álvarez. Licenciado en Administración de Empresas y en Derecho (Universidad Carlos III de Madrid), Harvard Law School (LLM) y la Universidad de Oxford (DPhil). Profesor de Derecho Mercantil (University of Glasgow). Ha trabajado como abogado en prácticas en Cuatrecasas Gonçalves Pereira y como pasante legal en el Banco Mundial en Washington DC.
- Joan Navarro. Licenciado en Sociología (UNED), socio y Vicepresidente de Asuntos Públicos de LLORENTE & CUENCA. PDG por el IESE-Universidad de Navarra, es experto en comunicación política y Asuntos Públicos. De 2004 a 2007 fue Director del Gabinete del Ministro de Administraciones Públicas. Fundador del foro Más Democracia.
- Joan Roca. Presidente ejecutivo del despacho Roca Junyent. Licenciatura en Derecho (UAB), Máster en Derecho (UAB), Master of Laws (Yale Law School), Executive Education MBA (Harvard Law School), Executive Education General Manager (Instituto de Empresa).
- Joaquin Artes. Doctor en Economía por la Universidad de California, Irvine. Profesor Titular de Economía Aplicada de la UCM.
- Jorge Galindo. Sociólogo (UV), master en Política Pública en la Haya y Budapest, candidato a doctor en el Departamento de Sociología de la Universidad de Ginebra. Editor de Politikon, columnista en El País y cofundador de Politibot.
- José Almansa. Fundador de Loom House Madrid, espacio de innovación colaborativa.



- José Antonio Donaire. Profesor de la Facultad de Turismo (Universidad de Girona), Institut Superior de Recerca en Turisme (INSETUR).
- José Carlos Díez. Licenciado en Economía (Universidad de Alcalá). Profesor (Universidad de Alcalá, Icade Business School), tertuliano y columnista. Fue economista jefe de la sociedad de valores Intermoney.
- José Jiménez. Licenciado en Derecho (UCM), Máster en Derecho Comunitario y Propiedad Intelectual e Industrial (University College of London). Especialista en Derecho Comunitario y Derecho de Defensa de la Competencia. Ha ejercido en Bruselas, Londres y Madrid.
- José Luis Escario. Asesor en la Comisión Especial sobre Delitos Financieros, Evasión Fiscal y Elusión Fiscal. Más de 10 años de experiencia profesional como asesor legal, consultor internacional e investigador en los campos de Derecho europeo e internacional, de fiscalidad internacional y de cooperación al desarrollo. Experto en paraísos fiscales. Ha sido Coordinador del Área Unión Europea de la Fundación Alternativas, Coordinador del informe sobre El estado de la UE publicado anualmente por esta organización y la Friedrich Ebert Stiftung, así como Responsable de Justicia Fiscal de Intermón Oxfam.
- José Moisés Martín. Economista (UAM), especialista Universitario en Relaciones Económicas Internacionales por CEPADE-UPM. Programa superior en finanzas en el Instituto de Empresa, Driving Government Performance en la Escuela de Gobierno de la Universidad de Harvard y Diploma en estrategia en el INSEAD. Ha colaborado como experto y consultor en iniciativas del Banco Mundial, la Comisión Europea, la OIT, y el Consejo de Europa, entre otros. Director de Red2Red Consultores.
- Josep Martí-Jufresa. Ingeniero de telecomunicación por la UPC. Con experiencias en el sector privado y en el sector público, donde ocupó cargos relacionados con la planificación y coordinación de políticas públicas, actualmente es socio y director gerente de NearbySensor, empresa TIC centrada en el entorno de Internet de las Cosas.
- Juan Carlos Lora.
- Juan Claudio de Ramón. Diplomático y articulista. Actualmente es primer secretario de la Embajada de España ante Italia en Roma. Desde 2011 hasta 2015 fue Consejero en la Embajada de España en Ottawa. Se licenció en Derecho y Relaciones Internacionales en ICADE y en Filosofía por la UNED.
- Juan Rodríguez Teruel. Doctor en ciencia política por la Universitat Autònoma de Barcelona y profesor en esta disciplina en la Universidad de Valencia. Editor de Agenda Pública.
- Laura Gómez Farrés. Politóloga. Comunicación sanitaria.
- Lucas Gortázar. Consultor independiente especializado en el análisis de políticas públicas relacionadas con la educación, el mercado de trabajo y las políticas



sociales, trabajando principalmente para el Banco Mundial. Es Licenciado en Matemáticas por la Universidad del País Vasco, Master en Economía por el CEMFI y candidato a Doctor en Economía por la Universidad del País Vasco.

- Lucía Fernández. Responsable de comunicación del Programa Mundial de Alimentos.
- Luis Torras. Licenciado en Administración y Dirección de empresas por ESADE, Master en Administración y Dirección de empresas por la School of Economics and Management en la Universidad de Tsinghua. Socio fundador de Long-Tail Partners y Co-gestor Panda Agriculture and Water Fund y Japan Deep Value, fondos de inversión de Gesiuris.
- Luis Villa. Strategy Director at Fjord Spain.
- Luz Rodríguez. Doctora en Derecho por la Universidad de Valladolid y Profesora Titular de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en la Universidad de Castilla-La Mancha. Ha sido Asesora del Gabinete del Ministro de Trabajo y Asuntos Sociales, Consejera de Trabajo y Empleo del Gobierno de Castilla-La Mancha, Secretaria de Estado de Empleo del Gobierno de España y Diputada en la XI Legislatura. En la actualidad es Presidenta del Consejo Consultivo de Sagardoy Abogados.
- Manuel Arias Maldonado. Profesor Titular de Ciencia Política en la Universidad de Málaga. Ha sido investigador visitante en las universidades de Berkeley (donde disfrutó de una beca Fulbright), Múnich, Siena, Oxford y Kele.
- Manuel Muñiz. Decano de IE School of International Relations. Catedrático Rafael del Pino de Transformación Global y Director del Programa de Liderazgo Global de la Fundación Rafael del Pino. Director del Programa de Relaciones Transatlánticas de la Universidad de Harvard.
- Marc López. Director de Agenda Pública. Exdiputado en el parlamento de Cataluña, jefe de gabinete en la Generalitat.
- Marc Murtra. Ingeniero Industrial especializado en Mecánica de Máquinas por la Escuela Técnica Superior de Ingenieros Industriales de Barcelona (UPC) y Máster en Business Administration (MBA) by the Leonard Stern School of Business (NYU). Fue Director General del Gabinete del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio y Director General de Red.es en el Gobierno de España. También desarrolló su actividad profesional como gerente de Barcelona TV. Fue consultor estratégico en DiamondCluster donde ayudó a realizar los Planes Financieros, Estrategias de Venta y Lanzamientos de empresas tecnológicas para sus clientes.
- Marcel Fontanillas. Arquitecto y planificador urbano.
- Marcel Prunera. Licenciado en Economía (UB), Master en dirección de empresa inmobiliaria. Fue Director General de Promoción Económica de la Generalitat de Catalunya en el Departament d'Economia i Finances. Ha dirigido compañías del



sector de inversión y servicios profesionales. Socio de Crea Inversión con dilatada experiencia en venta de empresas y ampliaciones de capital en el sector digital, inmobiliario, salud, servicios profesionales e industrial.

- María Solanas. Licenciada en Sociología Política y en Ciencias de la Información (Periodismo) por la UCM. Coordinadora de Proyectos del Real Instituto Elcano. Ha desarrollado su trayectoria profesional en el ámbito de las relaciones internacionales, las relaciones institucionales y la incidencia política (Asesora en el Departamento de Política Internacional y de Seguridad de la Presidencia del Gobierno, Coordinadora de la Secretaría de Relaciones Internacionales del PSOE y responsable para la Unión Europea, Europa central y Oriental y los países de la antigua URSS).
- María Teresa Arcos Sánchez. Economista y funcionaria en excedencia del Cuerpo Superior de Técnicos Comerciales y Economistas del Estado, con más de una década de experiencia en el sector digital. Hasta 2006 ha desarrollado su labor profesional en los distintos reguladores del sector de las comunicaciones electrónicas español y posteriormente ha continuado su carrera en el sector privado, relacionada con diversas empresas digitales. Actualmente es Public Policy Manager en Orange España.
- Marta Romero. Licenciada en Ciencias Políticas y Máster en Gestión Pública. Ha sido investigadora predoctoral en el Consejo Superior de Investigaciones Científicas y ha trabajado como analista política en el Departamento de Análisis y Estudios de la Presidencia del Gobierno. Escribe en el blog Piedras de Papel de eldiario.es.
- Miguel Herrero de Jauregui. Profesor Contratado Doctor en el Departamento de Filología Griega y Lingüística Indoeuropea (UCM).
- Mireya Fuente. Orange.
- Nacho Espinosa. Con más de 20 años de experiencia en procesos de democratización, ayuda al desarrollo y acción social. Ha trabajado en organismos internacionales (OSCE, Naciones Unidas y la Unión Europea) y como consultor de políticas públicas en Arthur Andersen, y en la Fundación Empresa y Sociedad en la promoción de la RSC. Formó parte del equipo fundacional del Club de Madrid donde llegó a ser Director de Proyectos.
- Nilo García. Master en innovación y gestión del conocimiento (UCM). Fundador de CRAMBO, Actualmente Global CEO de Reticare, líder mundial en protección ocular frente a la luz de las pantallas. Cofundador de AMPROTEL, la primera Asociación Española de proveedores de internet. Inventor de 70 patentes (Medalla de oro en el Salón Internacional de inventores de Ginebra en 2009).
- Noelia Amoedo. Licenciada en Física (Universidad de Santiago de Compostela) y con una maestría en ingeniería eléctrica de la Universidad de Stanford, donde fue becaria Fulbright. Es Directora ejecutiva de Mediasmart Mobile, una empresa



tecnológica en el campo de la publicidad móvil y experta en la gestión de empresas basadas en tecnologías móviles que ha trabajado en la industria desde 2000.

- Pablo Echenique. Licenciado en Derecho (UAM), responsable de asesoramiento legal en Alfanar Energy. Ha trabajado en Uría Menéndez, Abengoa y M&A. Ha sido profesor asistente en el Instituto de Empresa y la Universidad de Georgetown.
- Pablo Muñoz. Ha estudiado filosofía (2014-2018), especializándose en Filosofía Teorética (UB). Ha trabajado como crítico de cine y musical (Blog de cine, CTXT, El Español) y ha colaborado en diversas publicaciones. Publicó en Alpha Decay un breve ensayo sobre literatura y memoria de cultura de masas (Padres Ausentes).
- Pablo Pombo: Emprendedor digital. Creativo. Speechwriter. Ex asesor de los Ministerios de Cultura, Fomento y portavoz del Gobierno. Campañas electorales. Experto en redes sociales. Articulista. Consultor de estrategia, análisis y comunicación.
- Pablo Simón. Doctor en Ciencias Políticas por la Universitat Pompeu Fabra, ha sido investigador postdoctoral en la Universidad Libre de Bruselas. Actualmente es profesor visitante en la Universidad Carlos III de Madrid y editor de Politikon.
- Paloma Villa. Licencia en Ciencias Políticas y de la Administración (Universidad Complutense de Madrid), Estudios Europeos (Universidad RWTH-Aachen, Alemania) y Master en Transformación Digital (Universidad Politécnica de Barcelona). Ha sido asesora del Gabinete de la Ministra de Asuntos Exteriores y de Cooperación y de la Secretaria de Estado para Iberoamérica. También ha trabajado como asesora en el Parlamento Europeo. En la actualidad es Gerente de Políticas Públicas en Telefónica.
- Pau Solanilla. Director General de Llorente&Cuenca en Cuba. Máster en Dirección, Gestión y Organización de Empresas, postgrado en Comercio Exterior y Gestión Internacional de la Empresa, y cuenta con amplia experiencia en la internacionalización de empresas, asuntos públicos y negociaciones en entornos internacionales y multiculturales. Trabajó entre 1999-2005 en Bruselas en la delegación del Parlamento Europeo para América Central y Cuba.
- Ramón González Férriz. Editor de la revista Letras Libres.
- Raymond Torres. Ex Director del servicio de estudios de la OIT.
- Reyes Escolano Mena. Directora de la Fundación Transforma España. Anteriormente ha sido consultora estratégica en marketing experiencial y patrocinios en Entagui S.L., gerente en Fundación M.D. Anderson International España y directora de marketing en la Asociación Española Contra el Cáncer.
- Sandra León. Doctora en Ciencias Políticas (UAM) y Doctora-Miembro del Instituto Carlos III - Juan March. Profesora del Departamento de Política de la Universidad de York (Reino Unido). Su investigación abarca los campos de la descentralización y el federalismo, el voto económico y las relaciones intergubernamentales.



- Santiago Liniers. Director de Programas de Aspen Institute España. Licenciado en Periodismo y máster en Relaciones Internacionales (CEU San Pablo).
- Silvia Elices. Licenciada en Psicología (Universidad Pontificia de Comillas), especialidad en terapia gestáltica, familiar y psicoterapia psicoanalítica. Ha trabajado muchos años como orientadora psicopedagógica en el marco de la educación pública y actualmente es directora del IES Valmayor.
- Sonia Sánchez. Periodista, Jefa de Política de la Cadena SER. Executive MBA IE Business School.
- Sonia Taborcía. Everis an NTT DATA Company, Directora - Public Sector - Big Data & Analytics.
- Víctor Echevarría. Licenciado en Ciencias Económicas (Universidad Carlos III de Madrid), Doctor en Economía (UCM). Analista senior del departamento de análisis y mercados en AFI.
- Víctor Gómez Frías. Profesor titular en ParisTech, ha desarrollado su carrera en universidades españolas y francesas, en el ámbito de la economía de los mercados públicos y las infraestructuras, la regulación profesional, la gestión de las empresas de ingeniería, la cooperación al desarrollo y la pedagogía de la ingeniería. Es ingeniero de caminos por la Universidad Politécnica de Madrid y la École Nationale des Ponts et Chaussées; doctor en economía y administración de empresas por la École Polytechnique; licenciado en derecho, en ciencias políticas y sociología, y en antropología por la UNED; máster en humanidades por la Universidad Carlos III. Es miembro del Foro +Democracia.
- Víctor Lapuente Giné. Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad de Oxford. Profesor e investigador en el Instituto de Calidad de Gobierno de la Universidad de Gotemburgo.
- Xavier Pont. Licenciado y MBA por ESADE y MBA por IESE, tiene experiencia como directivo de multinacionales de consumo. Ha sido responsable de proyectos estratégicos de la Generalitat de Cataluña e impulsor de varios proyectos de promoción económica en el sector público. Emprendedor social en diversas iniciativas como Simphonie y la Fundación Futuro. Colaborador en el Instituto de Innovación Social de ESADE y cofundador y director general de Ship2B, una plataforma de promoción del emprendimiento social e inversión de impacto.







## La Fundación Felipe González

La Fundación Felipe González arrancó sus actividades en 2017 con un doble propósito, aprender del pasado y aportar al futuro. En esa dirección, se encarga de gestionar el archivo documental de Felipe González para ponerlo a disposición de todos los ciudadanos, y organiza y apoya actividades y proyectos que contribuyan al progreso y ofrezcan herramientas a la sociedad para enfrentarse a los retos del siglo XXI.

Sus objetivos rectores son ofrecer respuestas a los retos políticos y sociales del siglo XXI compatibilizando progreso, modernización y promoción de la igualdad; dar acceso a los ciudadanos a un archivo de enorme importancia sobre un período fundamental de la historia de España; y favorecer un mayor y mejor conocimiento de la política española e internacional y de cuestiones esenciales de nuestro tiempo.

Desde el inicio de sus actividades en marzo de 2017, los principales proyectos llevados a cabo por la Fundación han sido los siguientes:

La publicación del libro “¿Quién manda aquí? La crisis global de la democracia representativa”, junto a la editorial Debate, una obra en la que doce expertos reflexionan sobre la crisis que viven los modelos de gobernanza de las sociedades occidentales.

La presentación del informe “Millennial Dialogue Spain”, un proyecto transatlántico de investigación realizado junto a la Foundation for European Progressive Studies (FEPS) y el Center for American Progress para comprender y entender a los millennials en un contexto democrático.

"Genera. Foro Intergeneracional" es un proyecto de la Fundación en colaboración con la Fundación Bancaria "la Caixa", Agenda Pública, la Resolution Foundation y la Foundation for European Progressive Studies (FEPS) que nace con la pretensión de comprender los problemas que apremian a las generaciones más jóvenes para establecer pautas de acción que incentiven los cambios necesarios para reparar, fortalecer y renovar el contrato social entre generaciones.

Asimismo, se ha venido trabajando en la digitalización, organización y tratamiento de los documentos que forman parte del proyecto “Memoria Cívica” que comprende los documentos del “Archivo Felipe González” y será presentado públicamente –un primer avance- y puesto a disposición de todos los ciudadanos para su consulta en el mes de julio de 2018.



Se puede obtener más información de estos proyectos, así como de la Fundación, en su página web [www.fundacionfelipegonzalez.org](http://www.fundacionfelipegonzalez.org).

Finalmente, como se comentaba en la introducción, éste es un experimento, un *working progress*, que esperamos actualizar con nuevas palancas, otras propuestas que consideramos necesarias, en unos meses. Si estás interesado en formar parte del mismo y participar en los grupos de trabajo, puedes escribirnos a [comunicacion@fundacionfelipegonzalez.org](mailto:comunicacion@fundacionfelipegonzalez.org) ya que estaremos encantados de contar con tu participación.



