

LA CALIDAD DE LAS INSTITUCIONES Y LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

INTRODUCCIÓN EDITORIAL

ESTE volumen de *Papeles de economía Española* propone una mirada amplia y diversa a un problema que cada vez interesa más a los investigadores y que –probablemente sea esa la principal conclusión que de aquí se deriva– debiera elevarse como una preocupación central en los ámbitos de decisión política en España. Se trata de la presencia de algunas visibles insuficiencias de la infraestructura institucional vigente, que lastran la evolución de la economía.

Que las instituciones producen resultados económicos es algo ya ampliamente aceptado en la literatura. Son muchas y diversas las aproximaciones analíticas a esa cuestión, algunas de ellas con largas trayectorias: desde los viejos institucionalistas norteamericanos, como John Commons, hasta la visión más moderna y sustentada empíricamente de autores como Dani Rodrik. Pero sin duda la línea más influyente, tanto en los ambientes académicos como en los políticos, es la de la llamada Nueva economía institucional, cuyos principales representantes son los premios Nobel Douglass North, Oliver Williamson y Elinor Ostrom. Lo que estos autores intentaron, y en buena medida consiguieron, fue establecer una estructura teórica que partiendo del supuesto de elección racional y de modelos de fundamentación microeconómica, han acabado por trascenderlos, para llegar a la conclusión de que las instituciones –entendidas básicamente como reglas de comportamiento que inciden sobre los incentivos de los actores económicos– surten efectos precisos, y por tanto cuantificables, sobre variables como la confianza, la productividad y la capacidad competitiva de una determinada economía. Así se ha ido afinando una idea de «calidad institucional», asociada a la obtención de ganancias de eficiencia.

Las ventajas de este enfoque son importantes: sobre todo, la de situar cuestiones como la seguridad jurídica, la eficiencia judicial, la transparencia o la buena y eficaz administración en el centro del escenario económico, y hacerlo además con un notable rigor. La interacción entre las reglas de los juegos económico y político es de particular interés aquí. Y de este modo aparece otra característica destacada del neoinstitucionalismo: la apertura multidisciplinar, que ha permitido que en estas líneas de investigación sea frecuente la colaboración de economistas con otros científicos sociales, ya sean historiadores, politólogos o sociólogos (en este mismo volumen tenemos varias mues-

**EN LA LITERATURA
ECONÓMICA RECIENTE
ES ACEPTADA LA
RELACIÓN ENTRE
INSTITUCIONES
Y CRECIMIENTO
ECONÓMICO**

tras de ello). Hay ahí una interesante manifestación de fertilización cruzada, que es raro encontrar en otros ámbitos de la economía. Entre los muchos ejemplos cabe mencionar al propio North, historiador económico, además del fructífero trabajo en común de Daron Acemoglu y James Robinson, en el que destaca su ya famoso libro de 2012, *Por qué fracasan los países*, convertido en un clásico contemporáneo en la literatura sobre el crecimiento económico, y en cuyo centro aparece la idea de que no hay progreso sostenible sin una infraestructura de instituciones políticas y económicas inclusivas. Según estos autores, cuando una sociedad carezca de ese tipo de instituciones, o solamente las genere de un modo incompleto, entonces escasearán los incentivos para la creación destructiva y la renovación tecnológica, lo que anunciará un horizonte de estancamiento.

**MEDIR LA CALIDAD
INSTITUCIONAL NO ES
TAREA FÁCIL, PERO
LOS PROGRESOS EN
ESTE CAMPO SON
CLAROS**

Pero este tipo de investigaciones arrastran también algunos problemas y lastres. El más importante radica en precisar con exactitud la propia idea de calidad institucional, para a partir de ahí proceder a su medición; tareas arduas dado que es casi inevitable que en ellas penetren elementos de valoración y consideraciones normativas. El hecho de que la ideología, o incluso la manipulación, hayan penetrado en algunas ocasiones los estudios y las propuestas de reforma en estos ámbitos han originado también algún grado de desconfianza o escepticismo sobre todo ello. Sin embargo, por grandes que puedan ser esas dificultades, es cierto que con el paso del tiempo se han multiplicado los esfuerzos para superar esos problemas (sobre todo, los de tipo metodológico en la elaboración de los indicadores internacionales de calidad institucional, considerados por lo general como más fiables de lo que lo eran hace un par de décadas). Siendo obligada la advertencia anterior, la capacidad de la visión neoinstitucional de iluminar problemas relacionados con los hechos económicos y su evolución parece fuera de duda.

Hace ya algún tiempo que la preocupación por ese tipo de cuestiones y esos planteamientos analíticos han penetrado en los estudios sobre la economía española. Afortunadamente hoy contamos con un buen número de trabajos que han analizado nuestros patrones de normas y procedimientos en distintos ámbitos, desde el sistema de justicia al funcionamiento de las administraciones públicas. Muchos de los autores de esos trabajos han realizado aportaciones específicas para este volumen, que ha sido coordinado por **Xosé Carlos Arias**.

Tal y como se señalaba al comienzo, al aplicar la lente del análisis a las instituciones existentes en España emerge un panorama problemático en algunos aspectos importantes. Por ejemplo, en cualquier comparación con los países avanzados de nuestro entorno llaman la atención

fenómenos como el exceso de normas, o la deficiente rendición de cuentas, o las dificultades de coordinación en la estructura de gobierno multinivel o, en fin, la dificultad de las administraciones públicas para encarar la resolución de problemas nuevos. Todo ello remite a *fallos institucionales* en el ámbito público; conviene aclarar que también en el privado, en el marco de la organización de las empresas, se registran algunas carencias notables: este número, sin embargo, los excluye en un sentido general, para centrarse en los primeros.

Los problemas de déficit institucional arrancan de la estructura política. Pero es un error pensar –un error, por cierto, muy frecuente– que ello remite a una «baja calidad de nuestra democracia», asociada a una falta de libertades, algo que todos los estudios comparativos internacionales desmienten. Es en el funcionamiento ordinario del sistema político donde surgen las anomalías, de algunas de las cuales emanan a su vez las grietas visibles en las instituciones económicas. Y ahí, la regulación defectuosa y en exceso prolija, la fragmentación del mercado entre territorios, las cargas burocráticas y la ineficiencia y falta de independencia del sistema judicial se levantan como factores de freno del dinamismo de los intercambios: representan altos costes de transacción que podrían ser reducidos significativamente a través de una efectiva línea de reformas. La productividad y la capacidad competitiva de la economía se beneficiarían notablemente de ello.

Sobre ese panorama, la nueva situación originada por la doble crisis sanitaria y económica introduce, como ocurre también en otros muchos aspectos de la vida social, la ineludible obligación de realizar una nueva mirada. En primer lugar, algunos fallos institucionales se hicieron particularmente visibles. Sobre todo en relación con las «capacidades del Estado», que se mostraron muy limitadas en distintos momentos y en relación con asuntos de la máxima importancia para la ciudadanía: desde la gestión de las compras centralizadas de material básico, como los respiradores, hasta la puesta en marcha de sistemas nuevos como el ingreso mínimo vital o los ERTE. A lo largo de 2020, las administraciones mostraron sus grandes limitaciones para hacer frente bajo presión a situaciones nuevas.

En segundo lugar, esos fallos resultan particularmente alarmantes en una situación en la que todo parece anunciar un papel renovado y más activo de los Estados en la economía, sobre todo respecto a la dinamización de la llamada doble transición digital y medioambiental, que traerá consigo notables transformaciones disruptivas. En lo más inmediato, la puesta en marcha por parte de la Comisión Europea del llamado Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, obligará a gestionar procesos de inversión altamente innovadores y sofisticados,

**LOS ESTUDIOS
COMPARATIVOS
MUESTRAN QUE
ESPAÑA ESTÁ LEJOS
DE LOS PAÍSES MÁS
AVANZADOS EN ESTA
MATERIA**

**LAS INSUFICIENCIAS
DEL DISEÑO
INSTITUCIONAL EN
ESPAÑA CONSTITUYEN
UN LASTRE EN
MATERIA DE
PRODUCTIVIDAD**

usando enormes volúmenes de fondos en un tiempo limitado. Ante esto, surge la inquietante pregunta de si la deficiente calidad de los equilibrios institucionales será en los años próximos un vehículo para el desaprovechamiento de una oportunidad histórica.

En la primera sección del volumen se presenta, y se discute, la línea de argumentación que da lugar a la conclusión de que los diseños institucionales tienen efectos económicos precisos, así como su aplicación en los ámbitos europeo y español. En esa línea, el artículo de **Xosé Carlos Arias** sirve como introducción al conjunto del volumen. En su primera parte presenta el esquema argumental básico del nuevo institucionalismo, que tiene su punto de partida en la noción de coste de transacción. Sigue una discusión sobre los puntos fuertes y las debilidades de ese argumento, centrándose sobre todo en explicar los posibles usos –y los abusos– de los sistemas de indicadores de calidad institucional, elaborados por distintas entidades internacionales, y que son clave para el avance de los estudios empíricos en esta materia. En la segunda parte, el artículo se adentra en la infraestructura institucional de la economía española, repasando el estado de la cuestión a través de las principales aportaciones hasta ahora registradas, y comparando los principales indicadores disponibles con los de las economías del entorno. Sus principales conclusiones son que el elenco de instituciones en España ocupa una posición intermedia entre los países desarrollados, muy alejada de la que ocupan los países más avanzados. Pero en algunos ámbitos concretos –como el sistema judicial, la calidad regulatoria y las inercias burocráticas– la situación es mucho más desfavorable: en estos importantes aspectos la idea de fallo institucional destaca con fuerza, al ocupar España posiciones muy rezagadas en Europa y en el conjunto mundial.

La noción de calidad institucional se discute en profundidad en el artículo de **José Antonio Alonso**. Luego de explicar las dificultades para precisar el concepto, propone un criterio múltiple de evaluación de esa calidad: la capacidad par reducir la incertidumbre, la reducción de costes de transacción, la capacidad de afrontar posibles fallos de coordinación en el funcionamiento de los mercados, y el impulso de la legitimidad de las propias normas. Alejado de la visión ampliamente extendida que relaciona exclusivamente instituciones con eficiencia económica, en este trabajo se plantea que la cohesión social es un cemento fundamental para cualquier estructura de instituciones, mientras que la desigualdad es un elemento clave para su eventual corrosión. En línea con ese planteamiento, introduce las conclusiones de un estudio empírico cuyas estimaciones confirman que la calidad institucional está positivamente relacionada con el nivel de desarrollo de las economías, con la solidez del pacto fiscal suscrito entre ciudadanía

y Estado, y con el nivel de educación, medido por el promedio de años de formación; y en sentido opuesto, se muestra negativamente afectada por los niveles de desigualdad. El autor lleva estas conclusiones a la situación española posterior a la crisis de 2008, marcado por el aumento de la desigualdad en términos de ingreso, reconocimiento y representación, para concluir que todo ello ha promovido un deterioro de la confianza en las instituciones.

El artículo de **Carlos Sebastián** parte de la constatación de que la productividad de la economía española presenta tendencias divergentes respecto a las economías europeas más avanzadas. Un problema, el de la baja productividad total de los factores, que viene del período anterior a la Gran Recesión y que, asociada a déficits de gestión, produce consecuencias como la escasa intensidad exportadora (baja densidad de productos ubicuos, limitada supervivencia de las empresa en los mercados internacionales). Su explicación se centra en lo que llama «déficit de capital organizativo», que detectan estudios como el *World Management Survey*. En el análisis de los determinantes de la calidad del modelo organizativo destacan las instituciones formales e informales, en las que el autor detecta importantes carencias. Basándose en publicaciones propias anteriores, pasa revista a algunas de esas deficiencias: la falta de estabilidad y la complejidad del sistema legal, la ineficacia judicial, la excesiva cercanía entre grupos de empresas y poderes públicos, la colonización de las administraciones por los partidos políticos, la pobre cualidad del marco concursal, la inseguridad del sistema tributario, las regulaciones laborales o –ya en el ámbito de las reglas informales– la bajas dosis de confianza mutua en el sistema económico y en el conjunto de la ciudadanía. A partir de todo ello propone una serie de reformas en el ámbito de las administraciones, el sistema de justicia o la colaboración publico-privada.

El trabajo de **José García-Solanes, Arielle Beyaert y Laura López-Gómez** plantea la importante cuestión de la dinámica de las instituciones y la convergencia institucional en el ámbito europeo, o más concretamente, de la Unión Económica y Monetaria. Centrándose en los indicadores de gobernanza del Banco Mundial entre 2002 y 2019 (sobre los cuales construyen dos indicadores adicionales de calidad compuestos), observan la formación de varios *clubes de convergencia* (formados cada uno por un grupo de países) para cada uno de esos indicadores. Detectan además un importante grado de polarización sobre el marco geográfico, entre dos clubes principales: por un lado aparecerían los países del norte y el oeste de la zona euro, con instituciones de calidad relativamente alta, y por otro, los países del este y el sur, mucho más rezagados, y que se muestran atrapados en trampas institucionales. Con el paso del tiempo, además, las diferencias entre

**LOS MAYORES
DÉFICITS
INSTITUCIONALES
SE MANIFIESTAN
EN MATERIA DE
JUSTICIA, RENDICIÓN
DE CUENTAS,
COORDINACIÓN
DEL GOBIERNO
MULTINIVEL Y
GOBERNANZA DE LAS
ADMINISTRACIONES**

unos y otros han tendido a agrandarse. Esa divergencia creciente tiene graves consecuencias, la más reseñable de las cuales es la de poner en cuestión la propia supervivencia del euro (que se presupone depende de la homogeneización de instituciones en su seno). Por ello, proponen que la distribución de fondos europeos se condicione al avance efectivo de reformas en ese ámbito.

Los trabajos que componen la segunda sección pasan revista a algunas de las déficits más significativos de la estructura institucional española. Comienza con el artículo de **Juan S. Mora-Sanguinetti** en torno a los problemas de eficiencia del sistema judicial español y sus efectos sobre la productividad. El autor se centra en una variable que considera clave por englobar otras dimensiones de los problemas de eficacia: la duración de las resoluciones (o de otra forma, la tasa de congestión originada por los casos pendientes). En la jurisdicción civil en 2019 había 2,4 casos no resueltos por cada caso resuelto, siguiendo una tendencia al empeoramiento desde 2008, con acusadas diferencias además entre unos territorios y otros. Las estimaciones del modelo econométrico llevan a la conclusión de que el funcionamiento del sistema judicial tiene importantes impactos sobre la evolución de los mercados inmobiliarios, la tasa de inversión o el tamaño de las empresas. Y también en relación con el emprendimiento: si la provincia española con peor eficacia judicial llegara a alcanzar los resultados de la que ocupa la primera posición, se produciría un aumento relativo de la tasa de emprendimiento de entre un 5 y un 7 por 100. Otro resultado interesante que recoge es que un aumento de un punto en la tasa de liquidación judicial incrementaría el crédito total respecto al PIB en un 0,32 por 100. De este trabajo se deriva, por tanto, un fuerte argumento para reformar el sistema judicial, reforzando su eficacia, en la línea de mejorar la eficiencia de la economía española.

En «La cara amable y la cara oscura de las reformas institucionales», **Joan Ramon Borrell, Carmen García y Juan Luis Jiménez** examinan dos reformas producidas en España en materia de política de competencia, la de 2007, que creó la Comisión Nacional de la Competencia, y la de 2013, que fusionó diversos órganos reguladores en la actual Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Para ello utilizan el índice de efectividad percibida de la política de competencia elaborado (mediante encuestas a empresarios) por el Institute for Management Development. Ampliando su ángulo de visión a otros cuatro países europeos en los que se desarrollaron procesos reformistas en ése ámbito, Reino Unido, Holanda, Francia y Finlandia, su principal conclusión es que de las siete reformas producidas en el conjunto, únicamente dos produjeron mejoras significativas de efectividad (una de ellas, la creación de la CNC en España),

mientras que la reforma española de 2013 –que los autores califican de «verdadera contrarreforma»– fue la única que llevó a un empeoramiento claro de la efectividad de la política (si bien el indicador remontó a partir de 2016). Su conclusión es que la experiencia española llama la atención sobre la necesidad de estar alerta sobre los contenidos específicos de las reformas, más allá de su carga retórica, pues solamente algunas de ellas son realmente modernizadoras.

En el artículo que sigue, **Jorge Martínez-Vázquez, José Manuel Tránchez-Martín y Eduardo Sanz-Arcega** se centran en el diseño del Estado autonómico, con el fin de identificar sus principales debilidades institucionales, para lo cual parten de la Teoría del Federalismo Fiscal. De su análisis se deduce la presencia de algunos importantes fallos institucionales en varios planos: la distribución competencial, la distribución del poder fiscal, las relaciones de cooperación entre niveles de gobierno y los mecanismos de resolución de conflictos. La estructura del poder territorial es confusa, en ocasiones ininteligible para la ciudadanía, y dificulta además la rendición de cuentas. Entre las debilidades específicas que los autores examinan cabe destacar: un insuficiente grado de claridad en el poder asignado a cada nivel de gobierno; la inestabilidad permanente del marco competencial, dado su carácter abierto; la asimetría entre los regímenes de financiación; la pobre articulación de las reglas fiscales; la persistencia de una «restricción presupuestaria blanda» que induce un problema de riesgo moral; la insuficiencia de los mecanismos de articulación de una gobernanza común –o de una simple interlocución fluida– en el conjunto de los niveles de gobierno; o el excesivo recurso a la judicialización para resolver controversias entre esos niveles. Explican los autores que todo ello tiene consecuencias negativas en términos de eficiencia económica.

En la siguiente pieza, **Rosa Nonell e Iván Medina** analizan las instituciones del mercado de trabajo en España, observadas como el resultado de una articulación de arquitectura organizativa, ideas e intereses. Ofrecen una visión de la evolución del diseño institucional del mercado de trabajo desde 1980 hasta las reformas más recientes, incidiendo sobre todo en el modelo organizativo de los principales actores en ese ámbito, es decir, las organizaciones sindicales y empresariales. Discute las ideas (y las ideologías) que han estado detrás de las propuestas reformistas (dedicando un subapartado a las aparecidas en *Papeles de Economía Española*), formuladas en ocasiones por planteamientos contrapuestos de las comisiones de expertos. En términos general, a medida que la idea de estabilidad macroeconómica se integró en la cultura negociadora se fue imponiendo una mayor flexibilidad en los sistemas de contratación, dando mayor protagonis-

LOS FALLOS INSTITUCIONALES RESALTAN MÁS ANTE LOS RETOS DE LA DOBLE TRANSICIÓN

mo a las empresas en la negociación colectiva. La línea de reformas, cuando ha funcionado, ha sido a través de estrategias graduales, pues los cambios radicales acabaron por ser neutralizados en la dinámica negociadora por los agentes sociales, para cuya línea de actuación fueron decisivos algunos de sus rasgos institucionales, como la lógica de su representatividad y la debilidad organizativa.

Cierra esta parte el artículo de **Salvador Parrado**, quien se adentra en el dominio de las administraciones públicas españolas, para proponer una idea de calidad institucional que integra fines y medios, estudiando cómo se concreta en la prestación de servicios en las áreas clave de educación y salud. Son estos campos en los que se han implantado mercados mixtos, acerca de cuya viabilidad se registran importantes y continuadas controversias entre las visiones igualitaristas e individualistas, en torno a cómo equilibrar los fines de equidad, eficiencia y autonomía. Para el autor, la calidad institucional se puede producir con diversas combinaciones de fines públicos y medios, siempre que estos últimos sean pertinentes y transparentes. ¿Los cuasimercados generados en las áreas citadas, que incorporan dosis importantes de elección y competencia, cumplen las condiciones necesarias para que se registre una elevada calidad institucional? La respuesta es negativa, debido a varias razones: el incentivo a competir se da para los operadores privados, pero no para los del sector público; los proveedores públicos están sometidos a reglas burocráticas que impiden su respuesta flexible, y las administraciones no ofrecen información transparente para rendir cuentas de sus resultados y para que los usuarios sean capaces de elegir.

La tercera sección se interna en el espacio de las instituciones políticas y en la importancia económica de la confianza y sus determinantes. Hace, además, una única incursión en materia de instituciones informales, para abordar el problema del capital social. En el primero de esos artículos, **Gonzalo Caballero** e **Ignacio Lago** muestran la capacidad del nuevo institucionalismo para abordar el análisis de problemas que van más allá de la economía. En concreto aplican, en la línea propuesta por autores como el propio North, el concepto de coste de transacción al análisis de las relaciones políticas, observando que tal coste es sistemáticamente mayor en este ámbito que en relación con los intercambios económicos, debido a particulares problemas de información (un mundo en esencia opaco), a la inseguridad e inestabilidad de los «derechos de propiedad» o a la imposibilidad de resolución de los contratos (en otros términos, promesas electorales incumplidas). El artículo aplica esta idea a la política electoral, mostrando que efectivamente esta viene marcada por altos costes de transacción asociados a dinámicas de cambio del equilibrio existente

en el sistema de partidos, que varían según las reglas electorales y que tienden a aumentar con el paso del tiempo. Los autores pasan a estudiar la presencia de costes de transacción en el sistema electoral y el comportamiento de los votantes en España, desarrollando un análisis empírico cuya principal conclusión es que existe una correlación negativa entre la magnitud del distrito y los costes de transacción: estos son mayores cuantos menos escaños se elijan en una circunscripción. Además estudian el fenómeno de la identificación de partido, concluyendo que cuanto mayor sea esta menor es la probabilidad de un cambio en el equilibrio del sistema de partidos.

Pilar Sorribas-Navarro analiza en el siguiente artículo el fenómeno de la corrupción. Comienza por presentar su evolución desde 1995 según los datos de corrupción percibida de Transparencia Internacional, en la que destaca un significativo empeoramiento entre 2007 y 1919 (cuando se registra una mejoría). La causa principal sería un aumento de los escándalos urbanísticos, asociados a los gobiernos locales. En relación con esto último utiliza una base de datos propia para proporcionar la imagen de un problema agudo (ha afectado a más de 10 por 100 de los municipios) que se distribuye de un modo desigual por los diferentes territorios. La aportación principal de este trabajo se localiza en el efecto que la corrupción tiene sobre la confianza (en los políticos que operan en los gobiernos locales). Comparando los datos de confianza interpersonal y confianza en los políticos del *European Social Survey*, se deduce que la posición de España es mucho peor, y ha caído mucho más desde 2002, respecto a la segunda variable. El análisis empírico sugiere, en primer lugar, que el efecto de la corrupción sobre esa caída de la confianza ha sido muy significativo: la exposición a la corrupción reduce esa confianza en 6 puntos porcentuales. En segundo lugar, aumenta el grado de fragmentación política (con el interesante resultado de que el efecto de la crisis económica sobre la fragmentación es mayor en los municipios con antecedentes de corrupción) y las finanzas públicas.

Cierra el volumen el artículo de **David Soto-Oñate** sobre el capital social en las regiones españolas. Se trata de un concepto complejo que se asocia a la existencia de una comunidad cívica, a la confianza interpersonal y a predisposición a la cooperación. El autor se centra en la interesante idea de que en distintas sociedades las instituciones de la democracia liberal funcionan de maneras diferentes en función de la intensidad del capital social, lo que incide además sobre la evolución de la economía. En el caso de España son las regiones con mayor dotación de capital social las que han registrado mejor comportamiento económico con una perspectiva de muy largo plazo. La clave de este hecho no está en un efecto causal directo del capital social sobre el

**DE LAS REFORMAS
INSTITUCIONALES
DEBIERAN SURGIR
GANANCIAS DE
EFICIENCIA PARA LA
ECONOMÍA ESPAÑOLA**

crecimiento, sino en un fenómeno más complejo: lo que el autor denomina coherencia institucional-cultural. Entornos institucionales más inclusivos favorecen dinámicas de cooperación que dejan huellas persistentes en la cultura local. Usando datos que se remontan a comienzos del siglo XIX, el estudio empírico muestra que las diferentes dotaciones de capital social tuvieron un papel constante en la forma en que las regiones españolas aprovecharon, con resultados distintos, las oportunidades del escenario económico de cada momento.

De una forma sumaria se puede decir que de los argumentos incluidos en este volumen emerge una visión crítica sobre las cualidades de algunas de nuestras principales instituciones. Crítica, pero no pesimista. Al contrario, se deduce que la economía y la sociedad española tienen mucho que ganar de unas reformas sobre las cuales el grado de consenso entre los especialistas es altísimo, casi total, y a las que debiera darse absoluta prioridad. Y más tras la pandemia, con la perspectiva de cambios disruptivos que ha impulsado. ¿Dónde está, entonces, el obstáculo para llevarlas adelante? Claramente, en el entorno de bloqueo y polarización política que hace espinosos los acuerdos en cualquier ámbito; y más en relación con el avance de cambios estructurales como los que aquí se proponen. El camino, sin embargo, parece claro, y no debiera alejarse mucho del marcado por las economías más virtuosas en estos aspectos, que son las del norte de Europa. Importantes ganancias de eficiencia, y también algunas en términos de cohesión social, esperan al final de ese camino.