

No es economía, es ideología

Es una ideología que no se compadece con el interés general. Detrás de la falsa austeridad que nos proponen hay un proyecto político: la devaluación interna y la precarización del estado de bienestar.

Nos dicen que es insostenible y que debemos aceptar recortes en las prestaciones sociales y en los salarios. Que los ajustes deben alcanzar a la sanidad, a la enseñanza y a la investigación.

Es su receta para salir de la crisis.

¿Nuestra respuesta? Ésa no es la solución, agudiza los problemas.

la recesión y la
insolvencia.



Economistas Frente a la C

Lectulandia

No es economía, es ideología es una obra que, aun centrada en cómo afecta la actual crisis económica a España, es trasladable tanto en su análisis como en sus propuestas de solución a muchas otras realidades.

La economía es compleja y la crisis se manifiesta en toda su complejidad. Pero desde Leonardo Da Vinci ya es muy difícil encontrar sabios universales aunque sí especialistas en cada materia. Por eso este libro de la plataforma «Economistas Frente a la Crisis» ha sido escrito no como un compendio de artículos de autores diversos —en este caso, tantos como 15— sino un libro que presenta un relato homogéneo. El pensamiento económico compartido por sus autores, formados en la Universidad, en el ejercicio profesional y, en algún momento, todos en la política —bien como ciudadanos o cómo partícipes destacados en la Administración y en el Gobierno—, suministra unidad y coherencia a todos sus capítulos.

El hilo conductor es el análisis de la realidad de esta crisis desde los conocimientos adquiridos. No sin ideología, que la tienen, porque, como todo ciudadano, también todos han tomado partido ante las opciones que se les han presentado y se les presentan, con ideología pero sin dogmas. Y con claro rigor científico, pero sin deslizarse por la pendiente de la tecnocracia, porque en la búsqueda de las soluciones introducen restricciones sociales pero siempre relacionadas con el bienestar de los ciudadanos y el progreso de la sociedad. Para ello sólo es necesario saber economía y no retirar la mirada de lo que muestra la realidad y los anhelos de la ciudadanía. Ése es el hilo conductor que hace coherente el discurso de quienes son «Economistas Frente a la Crisis».

En este libro, «Economistas Frente a la Crisis» denuncia la manipulación de la economía para justificar políticas que no se compadecen con el interés general, que sólo sirven como instrumento de un proyecto político liderado por Alemania que se llama «devaluación interna», que la realidad refuta cómo solución solvente para salir de la crisis sin deteriorar el modelo de Estado de Bienestar que fundamenta la cohesión interna de la Unión Europea y a la Unión Europea misma.

La ideología impregna todo, también las posiciones de «Economistas Frente a la Crisis». Pero su crítica, al decir que las políticas de falsa austeridad que se están implantando no son economía sino ideología, quiere poner de manifiesto dos cosas: primero, que esas políticas incumplen un principio científico incompatible con la economía como ciencia; y, segundo, que son contrarias a los intereses generales.

Y seguramente estas son las razones por las que la gente está en la calle preguntándose qué está pasando. Y cunde la decepción y el desapego en las instituciones. Una deriva en la que «Economistas Frente a la Crisis» no quiere caer y quiere combatir. Existen soluciones, existen alternativas que hay que poner delante de los ciudadanos para que su derecho a elegir pueda ser ejercido de manera efectiva.

Porque no todos son lo mismo.

Lectulandia

Economistas Frente a la Crisis

No es economía, es ideología

ePub r1.1

Raksha 30.10.13

Título original: *No es economía, es ideología*
Economistas Frente a la Crisis, 2012
Diseño de portada: Orkelyon (del Proyecto Scriptorium)

Editor digital: Raksha
ePub base r1.0

más libros en lectulandia.com

INTRODUCCIÓN

Que no nos roben las palabras

Economistas Frente a la Crisis (EFC) es el resultado de un impulso moral.

En estos momentos de grave crisis económica los economistas no podíamos permanecer insensibles ante la invocación en vano del pensamiento económico, ante la utilización del pensamiento económico para promover políticas económicas contrarias a los intereses generales.

Nosotros, EFC, nos hemos formado en la universidad y hemos crecido como profesionales en la creencia de que la economía es una ciencia que debe servir para mejorar la vida de las personas.

Europa resurgió de las cenizas de la segunda guerra mundial constituyendo un nuevo modelo de convivencia social: el Estado de bienestar, la propuesta de Europa a los europeos y al mundo.

La desregulación financiera y detrás de ella, la desregulación también de sectores con alcance sistémico sobre la eficiencia de la economía (como es la desregulación del mercado de trabajo o de la energía), no es liberalización. Es, simplemente, mala regulación, porque regulación y liberalización no son conceptos excluyentes sino complementarios.

No comprender esta cuestión, bajo la intoxicación de los que quieren ganar en las crisis, está también en la causa de la propia crisis.

La crisis no es el argumento de las políticas contractivas que emanan desde la mayoría conservadora que gobierna Europa y sus instituciones, sino la coartada para cambiar el modelo de convivencia social, para deteriorar los parámetros en los que ha ido asentándose el Estado de bienestar.

Políticas contractivas, procíclicas, que recortan el gasto público en la educación, en la sanidad, en la investigación, en las prestaciones sociales, en las infraestructuras públicas que contribuyen a los equilibrios territoriales, agudizan la crisis. Detrás no hay economistas incompetentes. Detrás hay ideología.

No es economía, es ideología. Una ideología que no se compadece con los intereses de la ciudadanía. Y el asunto empieza ya a no tener gracia. En juego está el Estado de bienestar, la Europa del progreso.

EFC no está contra las políticas de austeridad. ¡Cómo vamos a estar a favor del despilfarro y del derroche! Defendemos las políticas de estabilidad fiscal. ¡Quién puede defender la inestabilidad!

Pero políticas de austeridad que aumentan el paro, que subutilizan —porque recortan— la capacidad de nuestros investigadores, que dejan la capacidad industrial infrautilizada, que constriñen aún más los recursos del sistema sanitario más eficiente de Europa, no son políticas de austeridad, son políticas que despilfarran los recursos

productivos.

Políticas de estabilidad fiscal que contraen la economía y con la contracción elevan las primas de riesgo, no son políticas de estabilidad. Y no lo son porque aumentan el gasto público improductivo y agudizan la crisis.

Los economistas no podemos dejar que nos roben las palabras.

Reformas estructurales que desregulan —cuando es precisamente la desregulación la que nos ha traído esta crisis— no son reformas estructurales. Son contrarreformas.

Los economistas no podemos dejar que nos roben las palabras, porque si nos las roban nos quedaremos mudos. Pero no nos quedaremos mudos porque estamos empeñados en poner el pensamiento económico al servicio de los ciudadanos.

EFC se ha constituido en asociación para encuadrar sus actividades. En ella cabrán no sólo los economistas, sino todos quienes compartan sus preocupaciones. Porque EFC son también los médicos, los docentes, los investigadores, los juristas, los ingenieros... y todo ciudadano que considere que la ciencia sólo es ciencia si contribuye al progreso.

EFC es independiente de toda organización política o sindical, pero no ignora que los cuellos de botella para que fluya el progreso se encuentran en la política. Y en la política queremos influir para contribuir a quebrar el predominio neoliberal que ha seducido y asfixia a nuestros políticos.

Pero EFC es, por encima de todo, un esfuerzo para contribuir a que la sociedad civil esté presente en el debate y en las decisiones que se adopten en esta sociedad democrática.

I

¿Qué está pasando? La pregunta está en la calle

El pasado 15 de septiembre de 2012, cuando se estaba cerrando la elaboración de este libro, se celebró en Madrid una enorme manifestación convocada en toda España contra las políticas de recortes del Gobierno. Esta manifestación estuvo convocada, además de por las organizaciones sindicales, por un amplísimo número de organizaciones cívicas que representan a una extensa ciudadanía comprometida en contra de la aplicación de políticas exclusivamente centradas en la reducción del gasto público. Economistas Frente a la Crisis (EFC) ha estado desde su constitución en contra de los recortes del gasto sin promover también la aplicación de políticas de fomento del crecimiento y del empleo. Apelar en exclusiva a una mal entendida austeridad es promover el empobrecimiento económico de la inmensa mayoría de los ciudadanos, como muestra la ausencia total de resultados positivos de esas políticas en las que el Gobierno se empeña, siguiendo el dictado de una escolástica neoclásica y monetarista (neoliberal) auspiciada por los países más insolidarios de la Unión Europea, encabezados por Alemania.

Basta hacer un resumen de lo que se vivió en la manifestación celebrada en Madrid para comprender que las políticas de ajuste son percibidas por los ciudadanos como una agresión a los derechos costosamente alcanzados a lo largo de décadas y al modelo de protección social del que España se había dotado. Los ciudadanos están firmemente decididos a defenderse de esta agresión. Algunos rasgos de lo vivido ese día en Madrid, extensible al conjunto del país por haber sido convocados a ella todos los ciudadanos españoles, pueden resultar ilustrativos.

- En primer lugar, la magnitud de la marcha, que ha superado cualquier otra convocatoria anterior.
- En segundo lugar, y como en otras ocasiones también ha ocurrido, la heterogeneidad de los manifestantes: gente de todas las edades y condiciones, personas de las que cabía pensar que era la primera manifestación de esta naturaleza a la que acudían; de hecho, era evidente que entre los asistentes había personas que votaron al PP en las últimas elecciones y que gritaban los eslóganes dirigidos contra el Gobierno. Una novedad significativa: la nutrida participación de representantes de varios sindicatos policiales.
- En tercer lugar, el grado de descontento y hartazgo que se percibe entre los ciudadanos por lo que está sucediendo en nuestro país. La sensación de incomprensión ante las políticas que se están aplicando, que todos ven inútiles y contrarias a los fines que se declara perseguir. El rechazo a que sean los más débiles los que paguen las consecuencias de la crisis que ellos no han provocado

y también a que cada vez sean más amplias las capas de la sociedad que están soportando los recortes, pero sin que se vean afectados los más poderosos y más favorecidos. Ésta es la cuestión que centraba la mayoría de las conversaciones entre los asistentes.

Representantes del Gobierno, desbordados por la protesta masiva, declararon que seguirían con las políticas de (falsa) austeridad iniciadas, cuyo único efecto es la destrucción del tejido social y empresarial.

Nosotros, Economistas Frente a la Crisis, no estamos dispuestos a permanecer impasibles ante lo que está pasando. Este libro es un reflejo de nuestra actitud. Entendemos que es preciso otro tipo de políticas que promuevan el crecimiento económico y el empleo y al tiempo abogamos porque las organizaciones políticas y sociales estén dispuestas a gestionar y encauzar esta creciente desafección por la política, que si no encuentra un camino adecuado de actuación dará lugar a la aparición de movimientos populistas que sólo conducirán a la nada.

Cada vez aparece como más necesaria una vuelta a la economía real, porque lo que la gente va teniendo claro, aunque a veces no se sepa expresar correctamente, es que, a pesar de la crisis, los recursos del país están disponibles e infrautilizados, la capacidad de trabajo, los conocimientos adquiridos están intactos. Entonces, ¿qué está pasando? Éstas son las preguntas que se hacen los ciudadanos.

Esperamos que este libro pueda contribuir a dar respuesta a sus inquietudes y, a la vez, explicar que hay otras políticas que sí ayudarán a superar la crisis y volver a la senda del crecimiento.

Economistas Frente a la Crisis (EFC) inauguró su presencia pública en la prensa el 16 de septiembre de 2011 con un artículo en *El País* bajo el nombre de «No es economía, es ideología».

Éste es también el título de este libro escrito por varios miembros de EFC. Sí, es éste porque, tanto entonces como ahora, pensamos que el Gobierno está afrontando la gestión de la crisis con criterios muy ideológicos. Está incumpliendo su programa electoral, lo que le hace perder legitimidad democrática, pero está cumpliendo su programa político máximo. Está, al fin, mostrando una enorme coherencia ideológica que se echa en falta en otros partidos.

Es cierto que la ideología impregna todo, también las posiciones de EFC. Pero nuestra crítica, al decir que las políticas de falsa austeridad que se están implantando desde Europa y desde el Gobierno español no son economía sino ideología, quiere poner de manifiesto dos cosas: primero, que esas políticas incumplen un principio científico incompatible con la economía como ciencia: la evidencia empírica las está refutando; y, segundo, que son contrarias a los intereses generales.

Por eso la gente está en la calle preguntando ¿qué está pasando?

II

El Estado de bienestar es la propuesta de Europa al mundo

El Estado de bienestar es la propuesta de la Unión Europea para el mundo. Sin esa propuesta la democracia perdería profundidad y, seguramente, también la Unión perdería parte de su sentido. Y para poder mantener esa propuesta los **economistas** tenemos que impulsar las reformas que sean necesarias para mantener el pulso de nuestra economía. Continuamente oímos que nuestra economía necesita más mercado y reformas estructurales. Y sí, sin duda los necesita. Pero tenemos también la obligación de impedir que nuestro lenguaje sea tergiversado con palabras y conceptos que manipulan el pensamiento económico que nuestros maestros nos han transmitido, que nuestra experiencia como profesionales de la economía nos ha enseñado.

Por esta razón, los **economistas** debemos rescatar del lodo en el que están siendo ahogados, desde las instancias más conservadoras, los conceptos, entre otros muchos, de mercado y de reforma estructural. Con toda energía debemos **afirmar que reestructurar no es desregular y que las reformas estructurales no pueden ser las reformas laborales que se anuncian, conducentes a diluir los derechos de los trabajadores**. Los **economistas** —fundamentalmente nuestros jóvenes **economistas**— deben saber que reformar y desregular no son sinónimos y que no pocas reformas estructurales son necesarias antes que las que sólo pretenden la flexibilización del mercado laboral a través de la desregulación y la precarización. Combatir la torre de Babel en la que nos sumen poderosos intereses empieza a ser para los **economistas** tarea imprescindible si no queremos que nos arranquen las palabras, que nos dejen mudos.

Y por eso los **economistas** debemos declarar que no son los mercados los responsables de la **crisis**. Los responsables son los **no mercados**, en los que las barreras de entrada y de salida son infranqueables, en los que la información es privilegio de pocos, en los que la concentración oligopolística adquiere mayor poder que el gobierno de los ciudadanos. Y en esta situación son los gobiernos los que deben intervenir para impedir que los **no mercados** gobiernen por encima de los intereses generales. Se trata, al fin, de que los mercados funcionen aunque para ello necesiten las muletas del Estado, de la regulación o, simplemente, de la pura intervención pública para evitar las ineficiencias asociadas a las imperfecciones.

Mercados y regulación no son incompatibles sino expresión de una misma cosa. Liberalización y regulación son conceptos complementarios, inseparables, porque los requisitos que los **economistas** hemos formulado para que los mercados aporten eficiencia al progreso y al bienestar sólo están presentes, cuando lo están, de manera imperfecta, y en ocasiones en sectores económicos de alcance sistémico con

resultados letales para el bienestar. O en el progreso y en la riqueza estamos todos, o ni el progreso existirá ni la riqueza interesará a nadie más que a sus poseedores. Tampoco interesarían las instituciones ni el Estado. La sociedad devendría una sociedad dual. Ésta no es la propuesta de la Unión Europea ni a sus ciudadanos ni al mundo.

EFC ha subrayado siempre que el primer objetivo de toda política económica es perseguir la máxima utilización de los recursos productivos disponibles y, entre ellos y en primer lugar, del empleo. Hoy ya se solicitan desde instancias relevantes funciones para el Banco Central Europeo (BCE) más cercanas a las que detenta el Banco de Inglaterra o la Reserva Federal. No sólo la estabilidad de precios, también el empleo y el crecimiento debiera ser una responsabilidad compartida por todas las instituciones de la Unión, con el BCE a la cabeza. Pero el «nuevo pacto presupuestario» y las «herramientas de estabilización» acordados el 9 de diciembre de 2011 por los jefes de Estado y de Gobierno de la zona Euro, agudizarán la **crisis**. **No estamos ante un problema de inflación sino de estancamiento originado por la imposición de rápidas reducciones del déficit público.** Pero estos acuerdos no son el resultado de un mal diagnóstico —los gobiernos, las instituciones y Alemania disponen, sin duda, de competentes **economistas**—, sino de la nueva concepción de Europa que los mandatarios alemanes, de corte conservador y nacionalista, están logrando imponer. Siempre hemos insistido en la necesidad de avanzar hacia una gobernanza europea común de la Unión **frente** al sesgo insolidario actual.

EFC ha calificado de artera, desde el primer día de su comparecencia pública, la utilización de la austeridad y de la estabilidad presupuestaria como argumento para debilitar la prestación de servicios básicos como la educación y la sanidad y ha señalado el sinsentido de políticas procíclicas y contractivas en un contexto en el que los problemas se centran en torno al paro y al estancamiento y no a la inflación. Austeridad siempre. Derroche o despilfarro nunca. **Pero austeridad no es déficit cero.** Es eficiencia en la inversión y en el gasto. Para ello se deberán establecer metodologías públicas para una **declaración del impacto económico** de las decisiones correspondientes y condicionarlas al retorno económico y social que las justifique. Así la austeridad quedaría justificada en la eficiencia de la gestión pública del gasto y de la inversión y no caería bajo la manipulación de lo que **no es más que una campaña ideológica subliminal.**

Sin complejos ante nadie, debemos decir que las reformas estructurales son necesarias para restaurar la operatividad de los mercados, aumentar la productividad del trabajo y la competitividad de la economía. Pero no son las que desde las instituciones europeas nos llegan. Aquí, ponemos algunas propuestas sobre la mesa de debate.

1. De las reformas laborales y la gobernanza corporativa. La productividad

del trabajo no sólo depende de las reformas laborales que deberán ser abordadas desde el consenso entre los agentes sociales, sino también, y de manera determinante, de la organización del trabajo, de la capacidad de innovación, del stock de capital de las empresas y de los aciertos de la gestión empresarial que se desenvuelve, irremediabilmente, en el contexto de la globalización. Los sindicatos no pueden ser ajenos a estas cuestiones —y no deberán serlo: es clara la relación directa entre mayor productividad y mayores derechos de negociación— pero implican, en primer lugar, a los empresarios y a quienes ejercen esa función. La mayor parte de responsabilidad sobre la velocidad de crecimiento de la productividad corresponde a los que pueden tomar las decisiones sobre el cambio tecnológico y la inversión en la empresa. Las reformas laborales que puedan ser acometidas no pueden ignorar esta cuestión crucial, casi siempre ignorada.

Considerar el factor trabajo y los salarios sólo como un coste variable que puede ajustarse, sin más, a la marcha de los negocios, según convenga a los márgenes pre asignados a los capitales invertidos y a las altas remuneraciones de los administradores, es el mayor incentivo que una reforma puede conceder a la ineficiencia y a la irresponsabilidad o impericia de los empresarios en relación con la organización del trabajo, la innovación y la gestión industrial, comercial y financiera. El salario es la base de la demanda agregada de la economía y el único ingreso de la mayoría de los trabajadores para atender a sus necesidades vitales. Poner el acento de las reformas laborales exclusivamente en la contención salarial y en la austeridad no contribuirá a la recuperación de las economías europeas. Sólo a la agudización y prolongación de la crisis.

Toda reforma laboral que pretenda el calificativo de estructural debiera centrar sus preocupaciones en la regulación de la gobernanza corporativa y en la organización del trabajo en las empresas. El control de las retribuciones de los ejecutivos, el destino de los beneficios empresariales y la creación de servicios y auditorías laborales conducentes al aumento de la productividad de los factores, deben constituir ejes de las reformas laborales y corporativas. Como primer y tímido paso en la buena dirección: la conversión en contratos indefinidos de los contratos temporales encadenados que mantienen las administraciones en la enseñanza y en la sanidad.

Las propuestas que se están poniendo sobre la mesa, tendentes a desmembrar las negociaciones de los convenios laborales, no buscan tanto la eficiencia del mercado de trabajo y la recuperación del empleo, como el debilitamiento de la fuerza sindical de los trabajadores, seguramente el último reducto que queda para contener el deterioro del Estado de bienestar. Margaret Thatcher y las secuelas de su mandato en el Reino Unido (1979-1990) en la memoria: reducir primero el poder sindical para encoger después el Estado de bienestar.

2. Del sistema financiero. La dación de los activos inmobiliarios de particulares y promotores en pago de las deudas que garantizan provocaría elevadas pérdidas a la banca española. Ésta es la demostración de que detrás de la burbuja inmobiliaria están los pulmones de la banca, que ha hinchado el globo por encima de valores prudentes. El diferencial de costes entre los recursos pasivos y activos de la banca, unido a sistemas de incentivos que premian los beneficios sin relación con el riesgo, está en los fundamentos de la especulación sobre el valor del suelo y de la cultura del ladrillo que ahora nos amenaza a todos con el abismo de las restricciones del crédito e, incluso, de las quiebras bancarias.

El interés general exige el rescate de la banca. Pero ¿qué rescate? ¿Banco bueno o banco malo? El crédito debe volver a fluir y sólo el desapalancamiento de la banca, con la restauración de sus ratios de solvencia, podrá restablecer su función en la economía, imprescindible porque es sistémica. Al Estado le corresponde lograr urgentemente y de manera imperativa ese restablecimiento. ¿Sacamos de los bancos sus activos contablemente inflados o tóxicos para ubicarlos en bancos malos en los que las aportaciones públicas cubran los agujeros y el relajamiento de las normas contables lamine en el tiempo su impacto? Si hiciéramos tal cosa estaríamos amnistiando la irresponsabilidad que ha incentivado prácticas financieras no ajenas a la generación de esta **crisis**.

La contabilidad debe recuperar su prestigio y lo que vale menos debe tener su reflejo en los balances de los bancos. Eso es información y transparencia, ambas imprescindibles para la recuperación de la confianza en las instituciones. Dar visibilidad a los agujeros allá donde se hallen permitirá a los accionistas y a las administraciones exigir las responsabilidades que correspondan a los gestores y a los reguladores. Y permitirá que las pérdidas, si existieran, sean asumidas por un accionariado indiferente al cortoplacismo y complaciente con sus gestores. El Estado se sentaría en los consejos de administración para garantizar la recuperación de aquellos fondos que, en defensa del interés de los ciudadanos, hayan tenido que ser aportados desde los fondos fiscales. El Estado deberá garantizar, por todos los medios, el desapalancamiento de la banca para restaurar los flujos del crédito. **Pero bancos malos no.** Sólo son la solución de los malos banqueros.

Sin embargo, ahora no se trata de perdernos en la confusión de las palabras. Donde el Estado o las instituciones públicas europeas restauren los capitales perdidos por una gestión irresponsable de las entidades financieras, deben ser gestores públicos quienes garanticen los objetivos de las entidades rescatadas. No olvidemos que el **banco malo**, el vehículo sin licencia bancaria que saca de los balances de los bancos los activos tóxicos, es una forma de socialización de pérdidas privadas si son en ellos donde los fondos públicos restauran los equilibrios contables perdidos por sus matrices.

La reforma estructural que necesita la banca para que el crédito fluya pasa por la inspección, la regulación y la recapitalización. La desregulación nos ha traído hasta aquí. Su trayecto ha llegado ya al final.

3. Del sistema fiscal. Los adjetivos que apellidan los grandes conceptos de la construcción europea son casi siempre sospechosos: «Nuestro objetivo es un Estado de bienestar sostenible». Sostenible. Otra palabra manipulada que esconde una propuesta de Estado de bienestar de menor calidad, con menor coste. Con menor coste para no tener que acometer la reforma fiscal que necesita España para acercar su presión fiscal a la media de los países de la Unión que encabezan las prestaciones sociales, la calidad de su educación y sanidad, la protección a los dependientes, la defensa del medioambiente, los equilibrios territoriales, el bienestar de sus jubilados, el mayor crecimiento económico, la mayor renta de sus ciudadanos.

Revisar el impuesto de sociedades para acercar su tipo real a su tipo nominal, el primero entre los más bajos de la Unión, el segundo entre los más altos; reforzar los recursos de la Inspección de Hacienda sobre las grandes compañías y *ciertas actividades profesionales*, responsables de la mayor parte del fraude; incentivar fiscalmente la creación de nuevas empresas y la contratación de los primeros empleos; restaurar la progresividad del impuesto sobre la renta e igualar la presión sobre las rentas del capital a la que soportan las rentas del trabajo; e implantar un impuesto sobre las grandes fortunas son algunos de los ejes sobre los que debiera pivotar una reforma estructural de nuestro sistema fiscal.

Los déficits fiscales continuos, con un comportamiento autista respecto al ciclo económico, son letales para la sostenibilidad de la deuda pública y conducen a la catástrofe. Pero es completamente ilusorio y carece de fundamento científico solvente basar la eficiencia fiscal en la reducción de la presión fiscal. El dinero no siempre está mejor en manos de los individuos si el Estado de bienestar es la propuesta de Europa para el mundo y el soporte de la convivencia social en un Estado democrático. Una gestión contracíclica del saldo presupuestario necesita una capacidad recaudatoria que pueda responder a las crisis con un aumento del gasto para limitar el aumento del déficit y el deterioro de la deuda a cotas insostenibles. De otra manera reduciríamos el Estado a mero administrador de sus ingresos y gastos corrientes, y transferiríamos al sector privado un inmenso negocio sobre las pensiones, la sanidad, la educación, las infraestructuras... Tal vez sea ésta la explicación que nos falta para comprender la trastienda de una política económica que nos dejaría de parecer contraria al sentido común para parecernos contraria al interés general.

4. De la gobernanza europea. La crisis de deuda soberana que sufre Europa se ha agravado en los últimos meses debido a la política contractiva impuesta desde la mayoría conservadora que gobierna las instituciones de la Unión Europea, el Partido

Popular Europeo, bajo el desvirtuado eslogan de la austeridad. El planteamiento de la necesaria consolidación fiscal en plazos muy restrictivos y sin discriminar entre las dispares estructuras de la deuda total que presentan los Estados miembros ha acentuado la situación de estancamiento de la eurozona, particularmente de España, comprometiendo la recuperación de los ingresos fiscales que serían necesarios para no deteriorar la solvencia del país.

Las posiciones mantenidas por Alemania no están contribuyendo, de ningún modo, a la mayor gobernanza económica de la zona euro, muy al contrario. Alemania mantiene posiciones opuestas a la integración fiscal de la zona en tres aspectos clave: la ampliación del mandato del BCE para que asuma un papel activo en relación con el crecimiento y el empleo, ahora limitado a la estabilidad de precios; la consolidación del mecanismo europeo de rescate ante **crisis** financieras y la mutualización del riesgo a través de los eurobonos. Estas cuestiones debieran ser abordadas de manera urgente en el camino hacia una mayor gobernanza económica de la zona euro. En cualquier caso, ya es dramáticamente **urgente que el BCE se convierta en un cortafuegos creíble frente** al deterioro de las deudas soberanas.

El problema de la deuda española reside en el elevado endeudamiento privado, no en el volumen de la deuda pública que presenta sobre el Producto Interior Bruto (PIB), uno de los mejores ratios de la eurozona. Y es, precisamente, la rápida consolidación fiscal la que no contribuye como debiera, desde el gasto público, a los estímulos expansivos que necesitan los deudores privados para hacer **frente**, en menor tiempo y con menores dificultades, a sus compromisos financieros. Por consiguiente, de **la mal llamada austeridad no sólo sufren los ingresos de las arcas públicas y los servicios esenciales que configuran el Estado de bienestar. Sufre la economía en su conjunto, las empresas y el empleo.**

La reciente constitucionalización del principio de estabilidad presupuestaria, que dará cobertura a la gestión del saldo presupuestario mediante una regla automática, carece de argumentos económicos consistentes y su explicación sólo puede buscarse en motivos de naturaleza política relacionados con un gran chantaje: a cambio de controlar la *hemorragia* de nuestra deuda, la *jibarización* de nuestro Estado. Es la imposición vicaria de un BCE cada vez más ajeno a las necesidades de los Estados. Los intereses generales no pueden dejarse abandonados a **reglas de oro**, recetas ya inservibles que la realidad de la **crisis** refuta, y que esconden, con el recurso a **automatismos supuestamente técnicos**, desconfianza en la propia democracia.

Una reforma estructural del sistema de gobierno europeo, que confiera al Parlamento Europeo la capacidad de elegir a los mandatarios de sus instituciones, es el único principio que podría legitimar las decisiones que emanen de la Unión.

5. De la energía. La energía y su suministro, como el dinero y los servicios financieros, es un bien y un servicio que impregna todas las actividades de los

individuos y de las empresas. Incluso en algunos sectores productivos su coste es superior al coste del trabajo. Su regulación es, por consiguiente, esencial para que el impacto de su coste y de su calidad contribuya a la competitividad de la economía.

En España estamos muy lejos de esa contribución. Una profunda reforma estructural debe conducir los precios que pagan los consumidores a los costes reales y justificados de su producción, de su abastecimiento y de su suministro. Esto es especialmente cierto para la electricidad cuyo mercado sólo alcanza a revelar el precio de la producción más cara que cubre la última unidad de electricidad consumida **generando beneficios injustificados** (incompatibles con el interés general) **en segmentos que escapan a los mercados y a la competencia**, como las grandes concesiones hidroeléctricas y las centrales nucleares. Y es especialmente cierto también porque la electricidad es el principal vector energético que puede permitir el **aprovechamiento masivo de recursos autóctonos renovables**, cuestión no sólo clave para la gestión de la mayor amenaza que gravita sobre nuestro planeta —el cambio climático—, sino también para alcanzar, a medio plazo, la mayor contribución a la competitividad de nuestra economía que pueda imaginarse: independencia energética, innovación, creación de empleo, mejora de nuestra balanza de pagos, contención de la contaminación medioambiental inherente al crecimiento económico y **disminución de costes para las familias y las empresas**. Para ello, tan profunda tendrá que ser la reforma estructural necesaria que la regulación de la energía deberá partir desde cero. Naturalmente todo ello sin menoscabo de la seguridad jurídica y de la confianza legítima que debe presidir toda reforma en defensa de los ciudadanos, las empresas, las instituciones y el Estado de derecho.

Las reformas que se acometan deben poner las bases para garantizar la corrección de la creciente desigualdad que se está imponiendo en los Estados de la Unión Europea. Europa es su Estado de bienestar. Su retroceso pondría en cuestión el propio proyecto de la integración europea.

Necesitamos más mercado y más reformas estructurales, pero no las que están imponiéndose. Ésas son las de siempre, las que nos trajeron hasta esta crisis. En juego está el Estado de bienestar, es decir, la Europa del progreso.

www.economistasfrentealacrisis.com

III

Crisis financiera, recortes e ideología

Juan Ignacio Bartolomé Gironella

La contumacia de los paradigmas

No deja de sorprender la contumacia con que se mantienen determinados paradigmas económicos, a pesar de la evidencia. Uno de ellos es el que sostiene que la plena libertad de los mercados financieros aporta grandes dosis de eficiencia a la asignación de los recursos productivos. Sin duda, en el origen de la crisis económica internacional está la falta de regulación de la actividad de estos mercados. Sin esta regulación, sus prácticas provocaron desconfianza, reducción de los flujos de créditos y contracción de la actividad económica que, en un mundo globalizado, se extendieron, a partir de 2008, por áreas geográficas muy amplias.

Era un contexto en el que la economía española presentaba unas características particulares. En los mercados mundiales había existido, en los años centrales de la primera década del siglo XXI, una amplia oferta de fondos prestables que permitió al sistema financiero español obtener créditos a tipos de interés muy bajos. El aparato productivo español estaba inmerso en lo que se ha llamado la «burbuja inmobiliaria», un crecimiento desmesurado de la construcción de viviendas, alimentado por las expectativas de subidas de sus precios, en que confluía un conjunto de factores irresistibles: los intereses del sector inmobiliario; su efecto sobre el resto de la industria, sobre el empleo y el PIB; los ingresos de los entes locales, ayuntamientos y comunidades autónomas, y las perspectivas de ganancias de las empresas financieras y, personalmente, de sus gestores.

La obtención de créditos a bajos tipos, la posibilidad de apalancamiento (relación entre deuda y recursos propios) de las empresas en porcentajes muy elevados y la falta de rigor de las entidades financieras al calificar la calidad de los activos que adquirirían llevaban inexorablemente a un nivel de riesgo excesivo que cuestionaba su solvencia. Se ponía de manifiesto, también en España, que la libertad de mercado sin una regulación adecuada provoca perturbaciones sobre el conjunto de la economía, sobre todo si se trata de un sector con trascendencia sistémica.

La crisis financiera internacional no parecía afectar directamente a los intermediarios financieros españoles, ya que se encontraban en la posición de prestatarios, no de prestamistas. Ellos no habían, en general, adquirido activos tóxicos en los mercados internacionales. Sin embargo, la desconfianza se extendió como una mancha de aceite y los mercados internacionales se endurecieron. Ya no era posible renegociar la deuda internacional de bancos y cajas de ahorro a bajos tipos, lo que

supuso un frenazo radical de la actividad del sector inmobiliario y, con ello, de un amplio entramado de sectores industriales, con consecuencias inmediatas sobre los niveles de empleo.

Crisis de demanda efectiva

La crisis financiera se transmitía al sector productivo y su efecto fue la devaluación de los activos inmobiliarios y la incapacidad de los prestatarios para hacer frente a sus deudas. Aumentaba la morosidad y la incorporación de bienes inmobiliarios devaluados a los balances de bancos y cajas, por ejecución de hipotecas. El sistema financiero español había generado sus propios activos tóxicos que ponían en cuestión el equilibrio entre activos y pasivos y su capacidad para cumplir su función de allegar flujos de créditos a la inversión y al consumo. Los analistas recordaban aquel antiguo aforismo: «Cuando baja la marea se ve quién nada sin traje de baño». Las prácticas de las entidades financieras, buscando las ganancias a corto plazo, tanto para las empresas como para sus ejecutivos, que reportaban los créditos al sector inmobiliario, provocaron un sobredimensionamiento de este tipo de activos en sus balances. Habían asumido un riesgo excesivo que el cambio en la tendencia de los tipos de interés sacó a la luz. Habían deteriorado su solvencia.

Sin flujos de créditos las expectativas de los inversores, acostumbrados a elevados niveles de apalancamiento, caían radicalmente mientras el paro y la preocupación de los consumidores por su futuro reducían el consumo privado. La crisis financiera provocó el desplome de la demanda efectiva con la consiguiente infrautilización de la capacidad productiva de las empresas. Es un círculo vicioso que se realimenta: paro, menor consumo, infrautilización, menor inversión, más paro. Sorprende la velocidad con que aumentaron las cifras de desempleo. La tasa de variación del PIB, que había alcanzado el 3,6 por ciento en 2007, pasó al 0,9 por ciento en 2008 y al -3,7 en 2009.

Inicialmente, la respuesta de las autoridades se basó en recetas clásicas y aparentemente correctas. Si el problema es la demanda privada, lo adecuado son políticas compensatorias que impulsen esta demanda a través del gasto público. Al fin y al cabo las cuentas públicas se habían cerrado con superávit en 2006 y 2007, la deuda pública se mantenía en cifras correctas, en torno al 60 por ciento del PIB en 2010, y los condicionantes habituales de esta política compensatoria, sus efectos sobre la inflación y la competencia con la demanda privada de inversión, no suponían problemas agudos en aquellos momentos. Por supuesto que esta política de impulso a la demanda hacía crecer el déficit de las administraciones públicas, sobre todo cuando la caída de la actividad económica implicaba un considerable descenso de los ingresos, pero podía ser soportable ya que el conocido efecto multiplicador del gasto

público acabaría por reponer sus ingresos. Es una política que consigue remontar la evolución del PIB y que se mantiene hasta mediados de 2010, cuando se encuentra con un escollo insalvable: la Unión Europea, el euro.

La Unión Europea impone sus reglas

La entrada de España en el euro había traído ventajas considerables. La principal es que se acababan nuestros problemas con la balanza corriente, que contabiliza el valor de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios y cuya diferencia es el déficit (-) o superávit (+) por cuenta corriente. Los déficits por cuenta corriente se subsumían en el conjunto de Europa y, en un contexto internacional de exceso de oferta de crédito, podían ser compensados con la importación de capitales. Pero estas ventajas tienen su contrapartida: no somos independientes. Al adoptar el euro asumimos también reglas que se nos aplican con todo rigor. De repente, mayo de 2010, hacen saber al Gobierno español que debe someterse a una disciplina estricta de reducción del déficit que, en concreto, no debe superar el 3 por ciento del PIB en 2013, cuando en aquellos momentos se sitúa en el 9,2. Le recuerdan también que la deuda de los Estados no puede financiarse recurriendo al Banco Central Europeo, emisor del euro, como prestamista de último recurso, por lo que deben acudir a los mercados financieros que, siguiendo las indicaciones del monopolio de tres agencias de calificación, coordinan su oferta de préstamos y pueden obtener tipos de interés elevados. La alternativa al cumplimiento de estas reglas, indican con un estilo cercano al matón de barrio, es ser expulsados del euro.

¿Por qué se mantienen con tanto rigor estas reglas? ¿Por qué 2013 y no 2018? ¿Por qué el BCE no cambia sus objetivos, incluyendo el crecimiento además del control de la inflación, siguiendo el ejemplo de Estados Unidos y Reino Unido, cuando la dificultad principal no son los precios sino la recesión? ¿Y por qué concentrar toda la atención sobre el déficit público, cuando la deuda pública se mantiene en niveles aceptables y es la deuda de las entidades financieras el verdadero problema? Abordaremos más adelante estas cuestiones. El caso es que el objetivo de la política económica española deja de ser combatir el paro y la pobreza para centrarse en la reducción del déficit mediante recortes en el gasto público.

Lógicamente, la disminución de la demanda pública tiene un impacto procíclico sobre la producción y el empleo. En momentos de acusada debilidad de la demanda privada, el descenso de la demanda en el sector público se añade a un panorama de recesión y creciente desempleo. Además, es un impacto acelerado ya que al efecto multiplicador a la baja del menor gasto público se suma la depresión de las expectativas que origina. El anuncio de un recorte considerable en la inversión pública provoca que miles de empresas encarguen al jefe de personal que vaya

preparando un Expediente de Regulación de Empleo (ERE) e, incluso, el cierre de la empresa.

Lo paradójico es que los recortes del gasto tienen una capacidad muy limitada para rebajar el porcentaje del déficit sobre el PIB, debido a que provocan simultáneamente menores ingresos y mayores gastos en otras partidas presupuestarias. Los ingresos del sector público dependen directamente de la actividad económica y ésta responde desfavorablemente a la bajada del gasto. Además, el aumento del desempleo también requiere más gastos.

Pero hay un efecto adicional que parece sorprender a los gestores de la política económica española, cuando es claramente previsible. Reiteradamente argumentan que disminuir el gasto conseguirá que los mercados financieros revisen a la baja los tipos a los que se renegocia la deuda pública, la prima de riesgo. Y, también reiteradamente, la realidad muestra el efecto contrario: cuando se anuncian recortes sube la prima de riesgo. Es lógico. A los operadores financieros les gusta prestar a los ricos y el anuncio de más pobreza y menores ingresos públicos les hace revisar al alza los tipos a los que están dispuestos a prestar. El resultado es que, en una parte relevante, los ahorros en educación, sanidad o investigación se dedican a alimentar los beneficios de los que especulan en el entorno de la deuda pública.

Éste es el escenario en 2012. Recesión, perspectivas de mayor recesión, incapacidad para cumplir los objetivos de déficit público y, como era de prever, explosión de la crisis del sistema financiero español. Los problemas de las entidades financieras tienen una característica ineludible y es que se agravan exponencialmente con el paso del tiempo. Y había pasado demasiado tiempo. Europa no podía dejar quebrar el sistema bancario español, sobre todo porque cuando la deuda es demasiado alta el problema lo tienen los acreedores que, en porcentajes significativos, eran operadores financieros del norte de Europa. En la primavera de 2012, la UE decidió acudir al rescate de las entidades financieras españolas con una línea de crédito en cuantía muy elevada pero con un condicionante, en principio, muy particular: el crédito se concede al Estado español, para que éste a su vez, lo emplee en reflotar a los bancos y las cajas de ahorro. Lo que se niega al Estado para impulsar la actividad económica se le concede para sustentar el sistema financiero, manteniendo la presión sobre la deuda pública. El Gobierno español consiguió suavizar, sobre el papel, este condicionante, pero la UE arrastraba los pies, y con su habitual agilidad burocrática, difería la práctica del rescate. España se ve más atenazada, si cabe, y más dependiente de los poderes dominantes en la UE.

El peligro de suspensión de pagos del sistema financiero y el método propuesto para su rescate permiten intuir las respuestas a las preguntas que antes se exponían respecto al empecinamiento en centrar los focos sobre el déficit público, a pesar de que, como se ha indicado, eran conscientes de que la deuda de las administraciones

españolas se mantenía en niveles soportables y resistía ventajosamente cualquier comparación con la deuda de los países de nuestro entorno. Unas cifras sencillas hacen incomprensible este empeñamiento, si se utilizan criterios «normales»: en 2010, cuando se impone a España la senda temporal de reducción del déficit, la deuda pública española supone el 61,2 por ciento del PIB, mientras que la de Alemania alcanzaba el 83 por ciento y la de Francia el 82,3 por ciento. Para comprenderlo es necesario acudir a otros criterios.

Recortes y reformas

La exigencia de reducir el déficit al 3 por ciento en 2013 ha llevado a recortes innecesariamente drásticos en el gasto público. A mediados de 2012 se constata que la política procíclica del Gobierno español ha tenido efectos devastadores sobre la evolución del PIB, sin que haya conseguido mejoras considerables en las cifras del déficit. Las variaciones previstas del PIB para 2012 y 2013 se sitúan en -1,7 por ciento y -2,8, respectivamente, a pesar de lo cual el déficit público en los seis primeros meses de 2012 supera ampliamente el 6 por ciento del PIB.

Por supuesto, la evolución de estas variables era previsible, por lo que se hace difícil sostener los argumentos que defienden la austeridad, los recortes, el empobrecimiento, como medidas necesarias para estabilizar las cuentas públicas. Y si estos argumentos son insostenibles, la deducción lógica es que los objetivos que se persiguen son otros. Son objetivos que tienen entidad por sí mismos. No son las reformas y la política de recortes lo que permitirá superar la crisis, es la crisis lo que permite recortar y reformar. No es economía es ideología.

En el ámbito de España, las medidas se orientan, esencialmente, en dos direcciones. En primer lugar reducir drásticamente la labor del Estado como redistribuidor de rentas. Es una labor que, lógicamente, consiste en derivar rentas de los que más tienen hacia los que menos tienen y que se concreta en las partidas de prestaciones sociales del presupuesto de gastos públicos y en un sistema fiscal progresivo en el presupuesto de ingresos. Anular la política redistributiva es acabar con el pacto social imperante en Europa, el Estado de bienestar, una permanente aspiración de los poderes económicos y de la derecha política, que la crisis permite imponer.

La segunda dirección también ha sido una aspiración permanente de la derecha. Se trata de modificar los equilibrios entre los empresarios y trabajadores en el seno de la empresa y quebrar la capacidad de actuación de las centrales sindicales. Un 25 por ciento de paro es el escenario más adecuado. La reforma laboral refleja la contundencia con que las autoridades españolas han abordado este objetivo. Sin duda, es un complemento necesario a la política de recortes.

También en el ámbito de la UE, se persiguen objetivos diferentes a la superación de la crisis que afecta a una parte de los países que la integran. En la Unión Europea siempre ha existido una intensa lucha entre los distintos Estados por ampliar sus cuotas de poder. Son batallas por obtener determinadas ventajas, pero subyacía un consenso básico en la necesidad de mantener los equilibrios esenciales. La UE es un proyecto a largo plazo y demasiado importante para cuestionarlo por intereses a corto plazo.

Sin embargo, un conjunto de países liderados por Alemania no han resistido la tentación de aprovechar la oportunidad que la crisis ofrece para transformar a su favor esos equilibrios y alcanzar una posición dominante, reduciendo a otros países a la condición de dependientes. El control del BCE, del euro, del Banco Europeo de Inversiones y de los pactos de estabilidad, pensados para una situación normal de crecimiento y empleo, son instrumentos inmejorables para aumentar decisivamente sus cuotas de poder y, con ello, ganar posiciones en el reparto internacional del trabajo. Se constata que, tanto en el ámbito español como en el de la UE, hay poderosos intereses económicos y políticos cuyos objetivos difieren de la superación de la crisis.

La imagen de España

Estas actuaciones se ven reforzadas por los análisis y propuestas de numerosos economistas, que podríamos llamar *oficiales*, cuyos criterios atienden más a posiciones ideológicas que a la evidencia empírica. Y también se sustentan en tópicos sobre los españoles que deterioran la imagen de España. «Los españoles han vivido por encima de sus posibilidades». Traducido al lenguaje económico significa que han comprado fuera más de lo que han vendido, lo que llamábamos déficit por cuenta corriente, para lo que se han endeudado en exceso. Esto es rigurosamente cierto pero fue consecuencia de los bajos tipos que nos ofertaban. En el fondo era crédito al cliente. Nos ofrecían créditos para que compráramos sus bienes de equipo, lo que impulsaba la industria alemana y de otros países de la UE. Algo parecido a la política comercial de El Corte Inglés. La responsabilidad es de todos. También es cierto que en determinados casos, demasiados, ha faltado rigor en la fiscalización del gasto público y en el control de su eficiencia. Pero ello se soluciona con la racionalización del gasto y no con recortes que agravan la crisis

Hay imágenes más primarias pero que también juegan su papel: «Los españoles no trabajan, están siempre de juerga *plas, plas, olé, olé*». Es comprensible la impresión del turista que nos visita, tan aireada en los medios europeos. Pero este turista no se para a pensar que el que está de juerga es él. Que el que dice olé, olé, está trabajando, también el guitarrista e, incluso, el que golpea el cajón con mejor o

peor ritmo.

No es adecuado utilizar estereotipos como argumentos para las decisiones económicas. Lo que realmente deteriora la imagen de España en los mercados internacionales es una política económica procíclica que ahonda la crisis y genera pobreza. Y de esta política son tan responsables las administraciones españolas como las instituciones europeas lideradas por Alemania.

Indignados

Pero bajemos a la calle. Todo esto es literatura difícil de entender para el ciudadano normal. Pero este ciudadano sí constata que le reducen las prestaciones sanitarias y educativas, que en su entorno hay cada vez más parados, que él mismo está amenazado con la pérdida del empleo y debe someterse a las condiciones del empresario aunque sean abusivas. Observa que las colas para conseguir la comida que ofrecen instituciones caritativas son cada vez más largas. Si tiene veintitantos años, siente que se le pasa el tiempo, que muchos años sin trabajar le inhabilitarán de por vida para ejercer su profesión a la que tanto esfuerzo ha dedicado. Y no es capaz de señalar un culpable concreto. Deduce que la culpa la tiene el sistema, los políticos que son todos iguales. Se va quebrando la cohesión social y aflora el desapego a las instituciones democráticas. El coste económico y social de la crisis es inmenso. ¿Es que no hay alternativas que supongan un coste menor?

Aparentemente la economía podría funcionar. España cuenta con instalaciones productivas competitivas; con tecnología; con empresarios y trabajadores formados; con acceso a materias primas; y también con necesidades no satisfechas que suponen una amplia demanda potencial. Sin embargo, los inversores no invierten, lo consumidores no consumen, y los bancos no prestan. Y, en este escenario, las autoridades económicas no ejercen su responsabilidad de impulsar, de movilizar los recursos productivos, en atención a unos acuerdos pactados en el seno de la UE cuyo mantenimiento sólo beneficia a determinados países.

La insatisfacción social se canaliza a través de un movimiento, con grandes dosis de espontaneidad, sustentado en las redes sociales, en las que los jóvenes son expertos. Es el movimiento de los *indignados* que el 15 de mayo de 2011 asombra al mundo por su capacidad de convocatoria y por su extensión, tanto geográfica como entre distintos ámbitos de la sociedad. Los indignados aportan muchas más preguntas que respuestas y son sus preguntas las razones más solidas de su indignación. Pero es un fenómeno absolutamente pacífico que, en el fondo, demuestra la permanencia de mecanismos que siguen vertebrando a los ciudadanos, a pesar de que la crisis conlleva un aumento significativo de la desigualdad y la ruptura de vínculos solidarios alcanzados a lo largo de muchos años, tras la muerte del dictador, con

esfuerzo e inteligencia.

Elecciones en Francia

En mayo de 2012 aparece un elemento nuevo y muy relevante en la política europea. El Partido Socialista Francés, encabezado por François Hollande, obtiene la victoria en las elecciones presidenciales que se consolida, posteriormente, con la mayoría en la Asamblea Nacional. Su programa contiene medidas que suponen un giro radical respecto a las políticas que se estaban practicando en Europa, entre las que destacan: reformas que acentúan la progresividad del sistema fiscal; medidas orientadas a reforzar el Estado de bienestar y reformas en el ámbito de la UE. En concreto, modificar los estatutos del BCE para que el crecimiento y el empleo sean también un mandato prioritario en la política monetaria, que el BCE pueda prestar directamente a los Estados, emisión de bonos de la Unión Europea e implantación de una tasa a las transacciones financieras.

Son propuestas que, amparadas por el peso de la República Francesa, supondrían el inicio de un cambio en la política económica europea. Están también amparadas por la ciencia económica, si lo que se pretende es superar la crisis.

Un nuevo Gobierno en Francia y la alarma que la insolvencia de instituciones financieras de determinados países transmitía a los mercados internacionales, incluido Estados Unidos, empezó a propiciar un cambio en la correlación de fuerzas en Europa y, tímidamente, en los criterios de las autoridades económicas que comenzaron a hablar de crecimiento. Sin embargo, la capacidad del nuevo gobierno francés para influir en las decisiones de la UE se ve muy limitada por la rocosa defensa de sus posiciones por parte de Alemania.

¿Fin de la crisis?

¿Estamos ante el principio del fin de la crisis? Es dudoso. La UE, por su propia configuración, se mueve muy lentamente y persisten los poderosos intereses que se sienten cómodos en la crisis y que seguirán lastrando la puesta en práctica de medidas tendentes a contrarrestarla. En cualquier caso el impacto en España es difícilmente reversible. La pérdida de prestaciones sociales y de capacidad de resistencia del mundo laboral no parece recuperable en un plazo previsible. Por otra parte, el tejido empresarial ha sufrido un daño considerable y las entidades financieras siguen sin margen para incrementar la oferta de créditos a los agentes económicos. Sin crecimiento, España se ve abocada al rescate total y a la intervención por la UE que reducirá, aún más, su margen de maniobra.

Si las cosas mejoran será en un plazo de dos o tres años y para entonces habremos

perdido posiciones en los mercados internacionales y, también, un inmenso capital humano, las generaciones devaluadas por la crisis. Habremos perdido el tren.

IV

En torno al mercado de trabajo

1. El mercado de trabajo no tiene la culpa de todo

Antonio González González

Todos los problemas de la economía terminan por tener su reflejo en el mercado de trabajo. En parte por eso, en España hemos padecido durante los últimos treinta años un desempleo mucho más elevado que en los demás países de la UE. Al finalizar la dictadura nuestro país presentaba una economía autárquica, muy cerrada al exterior, e incapaz de competir. La apertura necesaria para preparar nuestra incorporación a la entonces llamada Comunidad Económica Europea se llevó por delante, en el contexto de la segunda crisis del petróleo, miles de empresas y dejó millones de parados. Los demás países europeos, aun con aquella crisis, pero con economías adaptadas a la competencia, no sufrieron ni de lejos ese trauma. El elevado desempleo duró décadas. Y, en cierta medida por ello, en España está mucho más extendida que en los otros países europeos la idea de que todos los problemas, en especial el desempleo, provienen de una u otra forma del mal funcionamiento del mercado de trabajo.

Ese prejuicio ideológico o doctrinario, esa especie de teología es la que subyace en la aprobación de la reforma laboral de febrero de 2012. Entonces el Gobierno aseguraba que todos los problemas iban a solucionarse con una buena (entiéndase dura) reforma laboral. Una reforma que va mucho más allá que todas las anteriores, que tiene una naturaleza mucho más destructora, que pretende dismantelar las relaciones laborales y sustituirlas por las decisiones unilaterales del empresario. Tras esta reforma laboral, la modificación de las condiciones de trabajo queda en manos del empresario. La desaparición de toda la regulación contenida en los convenios colectivos, tanto sectoriales como de empresa, queda en la práctica en manos del empresario. El despido individual sin causa alguna (despido improcedente) permanece en manos del empresario, pero ahora a un coste muy inferior. El despido por causas objetivas apenas requiere una razón irrelevante por parte del empresario. Y lo mismo ocurre con el despido colectivo, sin que medie además la autorización por parte de la administración, ni los tribunales tengan casi margen para corregir esa decisión. Resulta difícil pensar en una mayor concentración de poder en manos de las compañías, algo que no sucede en prácticamente ningún país de nuestro entorno.

Ese tan pronunciado desequilibrio de fuerzas destruye las relaciones laborales, que sólo pueden existir en un contexto de similares capacidades entre las dos partes.

Tal desnivelación sustituirá los procesos de negociación que hasta ahora han caracterizado el entorno laboral por la mera imposición de las decisiones patronales, dando lugar a una ruptura que sólo se podría admitir económicamente en casos muy excepcionales.

Quizá se justificaría si el mercado laboral no fuera capaz de crear empleo y de reducir suficientemente la tasa de paro. Pero entre 1995 y 2007, el mercado español es el que más trabajo generó y, por tanto, más redujo la tasa de desempleo en la UE. Mientras en la eurozona el empleo crecía en esa época un 24 por ciento, España llegaba al 63 por ciento. El mismo resultado se obtiene se haga como se haga la comparación, y se utilice para ello cualquier país de nuestro entorno. Eso demuestra que la regulación laboral española no ha sido un obstáculo o una traba relevante para crear empleo, como se suele afirmar habitualmente, sobre todo desde posturas económicas neoliberales.

Las reformas también podrían entenderse si el sistema de formación de salarios fuese incompatible o ajeno a la evolución de la economía. Pero un estudio detallado permite comprobar que los costes laborales han tenido desde hace décadas un comportamiento antiinflacionista, y que los salarios reales han evolucionado casi todos los años, con muy pocas excepciones, de forma coherente con el PIB y el empleo.

El hecho aludido con frecuencia de que los costes laborales han crecido más desde la entrada en el euro que en otros países de nuestro entorno se debe a que los precios han aumentado más también, y no por un incremento sustancial del salario. Resultan reveladores dos datos al respecto. Por un lado, los salarios reales españoles (descontados los precios y teniendo en cuenta sólo la evolución del poder adquisitivo) han vivido uno de los menores incrementos de la eurozona, lo que descarta el imprudente crecimiento salarial alegado. Por otro lado, si los precios hubieran seguido la evolución de los costes laborales unitarios, aumentando lo mismo que éstos, la diferencia con los demás países habría sido claramente inferior.

Por tanto, las razones se encuentran en un comportamiento inflacionista de los márgenes empresariales, fácilmente constatable en los datos oficiales, que ha provocado un mayor incremento de los precios y ha forzado a crecer más a los salarios. Tampoco aquí, por consiguiente, encontramos razones que respalden la reforma del mercado laboral.

Por último, esa reforma podría estar justificada si el funcionamiento del mercado de trabajo se mostrara contradictorio con la competitividad de la economía. Pero nada más alejado de la realidad, a juzgar por la mejora de nuestra cuota exportadora, que muy pocos países han logrado. Y más hubiese aumentado la competitividad si la evolución de los costes laborales unitarios se hubiera aplicado plenamente a las reducciones de los precios. Pero la rigidez en el comportamiento de márgenes

empresariales y precios es uno de los mayores obstáculos de nuestra economía. Por otro lado, los niveles comparados de productividad del trabajo (que influyen decisivamente sobre la competitividad) no se han desviado de manera muy importante de los principales países europeos, especialmente una vez superados los excesos de la construcción. Eso sin tener en cuenta que hay otros muchos factores, ajenos al mercado de trabajo, que inciden en este parámetro. La productividad de los trabajadores depende de la cantidad de capital con la que tienen que realizar la producción. Rendirán más si disponen de mucha formación (capital humano), de muy buena maquinaria e instalaciones (capital físico), y de métodos de trabajo y producción técnicamente muy avanzados (capital tecnológico). Lamentablemente, las dotaciones medias de capital en nuestro país son muy bajas, lo que limita nuestras posibilidades. Aquí, y no en la reducción de derechos laborales, es donde se debería haber hecho el esfuerzo.

Además, la competitividad no depende sólo de los precios a los que vendes tu producción (que además de los salarios, contemplan otros costes, como los energéticos o el porcentaje de beneficio), sino de qué tipo de productos, bienes o servicios fabricas, ofreces y vendes. Cualquier consumidor sabe que si la calidad del producto no es buena, no compensa que sea un poco más barato. E incluso en muchos productos, los consumidores preferimos un funcionamiento eficaz y moderno, aunque pueda costar un 20 o un 30 por ciento más. Son dos aspectos, la calidad y la tecnología, que determinan la competitividad cada vez más que los precios. Aparte de que normalmente se obtienen más ganancias con productos de calidad.

Y nuevamente en España tenemos problemas con ello. Nuestros productos son en general más baratos, pero muchas veces no pueden competir con la tecnología moderna de otros países. Con la reforma laboral se pretende bajar salarios (lo que se ha denominado la *devaluación interna* o devaluación salarial) para vender más barato y que seamos más competitivos, pero no existe la garantía de que los empresarios reduzcan también los precios. Así podrían vender la misma cantidad que ahora pero con mayores beneficios... para ellos, pero no para la economía nacional. También podría ocurrir que salarios y precios bajasen, pero no consiguiéramos vender mucho porque los consumidores (sean las familias o las empresas) prefieren desde hace tiempo gastar un poco más y comprar un producto que dure, que sea fiable, moderno y avanzado, y de buena calidad.

Lo cual nos lleva de nuevo a concluir que no es en la reforma laboral donde hay que encontrar las soluciones a nuestros problemas de falta de competitividad: nosotros ya tenemos unos salarios *competitivos* (mucho más bajos que los de los países con los que competimos), lo que nos falta es el resto de cosas para ser efectivamente competitivos. La reforma laboral lo confunde todo: actúa sobre aquello que no hace falta (los salarios), y no sobre lo que se necesita (la calidad y la

tecnología), y para colmo puede estimular a las empresas, que estaban empezando a dejar de pensar que se podía vivir de los bajos salarios, y que había que esforzarse un poquito e invertir en la calidad y la tecnología, y llevarlas a abandonar estos planes y a pensar de nuevo en bajar los salarios.

Estos cambios de comportamiento, que son de mentalidad o cultura empresarial, como el de dejar de competir sólo con los bajos salarios, son lentos y difíciles, y para lograrlos la economía utiliza un conjunto de señales y estímulos, como por ejemplo los precios. Las empresas tienden a dedicar sus esfuerzos a aquello que les produce mayores beneficios, pero si ahora se facilitan las reducciones de los salarios, entonces lo que se logrará es que las empresas piensen en bajar los salarios y no en invertir en tecnología (que además es difícil, requiere mucho esfuerzo y da resultados sólo a largo plazo). En suma una equivocación y un desastre.

Tras analizar todos los supuestos que respaldarían la adopción de una reforma laboral como la que se ha aprobado, tenemos que concluir que nada hay que justifique desde la perspectiva económica una ruptura laboral que, otorgando un poder pleno al empresario e imposibilitando la negociación y las relaciones laborales, va a precarizar a los trabajadores de la marcha de las empresas y del conjunto de la economía. Todo lo contrario de lo que se requiere.

2. El papel de la regulación laboral

Alfonso Prieto Prieto

Un mercado laboral que funcionó cuando la economía crecía

Debería ser difícil descalificar el funcionamiento de un mercado de trabajo que ha sido capaz de aumentar la ocupación en un 67 por ciento entre los años 1994 y 2007 (algo que no tiene precedentes entre los países desarrollados), pasando de algo más de 12 millones de ocupados a 20,5 millones, que ha sido capaz de responder a la incorporación laboral masiva de la mujer a la actividad (duplicando en ese período su presencia en el empleo) y que ha dado respuesta a la necesidad de mano de obra que se produjo en este período de crecimiento, siendo capaz de absorber a millones de trabajadores inmigrantes en la primera década del siglo XXI.

Sin embargo, la calificación del mercado de trabajo español como el más rígido y menos eficiente de la Unión Europea ha sido habitual desde la filosofía neoliberal cuando la crisis interrumpió la larga década de crecimiento y fuerte creación de empleo. Esta posición venía, de alguna forma, avalada por organismos

internacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), que a partir de sus indicadores de la rigidez de la legislación de protección del empleo en cada país así lo aseguraba (miden, entre otros aspectos, la mayor o menor facilidad con que las empresas pueden despedir). Sin embargo, posteriormente la OCDE rectificó y reconoció que la legislación española era equiparable a la del resto de los países europeos.

El problema no es el mercado de trabajo ni su regulación

Pero las descalificaciones sobre el mercado de trabajo de los neoliberales apenas se escucharon mientras la economía iba viento en popa y generaba un gran volumen de empleo, aunque las bases de ese crecimiento fueran después la causa de la posterior caída del empleo y del aumento desmesurado del paro. Porque no fue una supuestamente encorsetada regulación laboral lo que ha llevado a España a esta situación, sino el modelo de crecimiento, la estructura productiva y el *boom* de la construcción residencial (en buena medida, propiciado por iniciativas del Gobierno del PP entre los años 1996 y 2004). No parece muy rigurosa la afirmación de que la regulación que convivió con el fuerte crecimiento del empleo en trece años consecutivos fuese luego la causa de la destrucción masiva de empleo.

Es bien conocido que el período de bonanza sostenido de la economía española que discurre entre 1995 y 2007 incluye luces y sombras, con elementos que permiten un cierto optimismo sobre la capacidad de nuestra economía para competir en los mercados globalizados, pero también con la presencia y persistencia de otros factores que están en la base de la dualidad del mercado de trabajo y de su polaridad, que permite crear un alto volumen de ocupación (con fuerte presencia de empleo precario) en las fases alcistas del ciclo y, también, producir elevados volúmenes de paro en las recesiones a partir de desproporcionadas destrucciones de empleo. Obsérvese, no obstante, que en España las cifras de aumento del empleo van acompañadas siempre de tasas de crecimiento de la economía que son más elevadas que las del resto de países centrales de la UE, mientras que en las recesiones las tasas de caída del PIB, menos profundas que en Europa, producen unas pérdidas de empleo muy superiores. La pretensión de que esta peculiaridad se corrige eliminando la regulación laboral ha chocado con la realidad: con la última reforma laboral sólo ha habido más destrucción de empleo y más paro. Y no vale argumentar que la reforma se ha hecho para poner las bases del futuro tras la crisis. ¿O es que no se crecía antes de la crisis? ¿O es que no se creaba empleo a tasas elevadísimas antes de la crisis? La clave se encuentra en la baja calidad de muchos de los empleos que se crean en los períodos de crecimiento económico, lo que los hace también prescindibles cuando la economía deja de crecer. En este sentido, la reforma laboral debería haber tenido en

cuenta el acercamiento de los costes de los contratos temporales e indefinidos y haber puesto el énfasis en la mejora de la formación de los trabajadores, lo que tendría que haber ido acompañado de medidas que promoviesen el cambio de modelo de crecimiento, más centrado en actividades de mayor valor añadido que demandan empleo de mayor cualificación.

No hay que olvidar que, durante la llamada década prodigiosa de la economía española, en nuestro país se creaba uno de cada tres empleos de la UE, y esto se hacía con la regulación laboral entonces vigente. No se pretende con esto destacar las bondades de esa regulación, ni, por supuesto, afirmar que era la mejor de las posibles. Pero para crear empleo claro que servía, aunque sobre unas bases productivas cuestionables, que poco tienen que ver con el marco legal de las condiciones de trabajo. Sin embargo, la obsesión de quienes han tenido siempre como enemigo número uno el modelo de bienestar social era modificar la regulación laboral, no el modelo productivo, ni siquiera el sistema financiero, en el que luego se tuvieron que centrar todas las atenciones y cuyos problemas han impedido un normal funcionamiento del crédito, empeorando seriamente la situación. Y cuando se abordó la reforma laboral únicamente se modificó el ámbito en el que se definen las relaciones entre el trabajo de las personas y la producción de bienes y servicios, entre los trabajadores y la empresa, sin contemplar la mejora del funcionamiento del mercado de trabajo.

Para tener una idea más clara de lo que ha pasado en los años de crecimiento, en relación con el funcionamiento del mercado de trabajo, basta con algunas observaciones acerca de los cambios producidos en las principales magnitudes que conforman ese mercado. Así, ya se ha señalado la creación de más de 8 millones de puestos de trabajo, lo que supuso que se pasase de los 12 millones de ocupados en 1994 a 20,5 millones en 2007. Además, la mitad de esos empleados fueron mujeres, un giro decisivo para los cambios sociales. También en esos años, España se convirtió en un país de inmigración, con una proporción de trabajadores extranjeros que en menos de diez años alcanzó niveles para los que otros países, como Francia, e incluso Alemania, necesitaron varias décadas.

El mal uso de la contratación temporal

Esa realidad ilustra de manera contundente la flexibilidad y capacidad de respuesta que tuvo la economía española y su mercado de trabajo en los años de crecimiento para adaptarse a los cambios y retos que significaron la adhesión a la Comunidad Europea, primero, y al euro más tarde. Y todo ello con un mercado laboral «excesivamente regulado», a juicio de algunos. De manera que el problema que surge con la llegada e irrupción de la crisis de 2008 no es exclusivamente, ni siquiera

principalmente, el mercado de trabajo. Porque entre 1994 y 2007 se creó mucho empleo, mucho empleo precario (más de dos millones de empleos temporales), pero también mucho más empleo estable: cerca de 5.700.000 empleos de carácter indefinido. Y no fue exclusivamente la regulación laboral, sino la utilización que de ésta hicieron las empresas lo que produjo una consolidación del modelo de segmentación del empleo (división entre trabajadores fijos y temporales) que caracteriza el caso español, según el cual las empresas utilizan de manera abusiva los contratos temporales, en una proporción que no tiene semejanza con los parámetros europeos.

Y la última reforma no hace más que profundizar en los errores de base de esa dualidad del empleo. El nuevo contrato pretendidamente indefinido que permite despedir al trabajador sin ningún coste en el primer año supone, de hecho, la posibilidad de universalizar los contratos temporales de esa duración.

Las causas de los problemas del empleo y del paro en España hay que buscarlas en un modelo productivo y una estructura sectorial poco adaptados a las condiciones de competencia que impone un mundo globalizado, con una presencia excesiva de actividades poco productivas, impidiendo que la inversión se dirigiera a la creación de capital físico y tecnológico que asegurara el crecimiento futuro. Son estos factores los que han llevado a que la construcción acapare una parte sustancial de la destrucción de empleo desde 2007 (más de la mitad de trabajos directos han desaparecido y las industrias relacionadas se han visto también gravemente afectadas, con un 28 por ciento de destrucción del empleo en las industrias manufactureras).

La clave del futuro es la mejora de la formación

Pero no son éstos los únicos problemas que debe resolver la economía española para dotarse de un mercado de trabajo más adecuado. Existe otro factor limitativo para el desarrollo de un mercado de trabajo propio de un país avanzado y competitivo como es la escasa formación de la mano de obra, especialmente los jóvenes, y el escaso volumen de trabajadores con formación de nivel medio, que supone un verdadero cuello de botella para que la economía alcance su crecimiento potencial. Si en 2005 el 52 por ciento de los jóvenes ocupados menores de veinticinco años tenía estudios de nivel bajo, esa proporción en el primer trimestre de 2012 bajaba al 44 por ciento como consecuencia de la fuerte pérdida de empleo de este colectivo. Por el contrario, los jóvenes ocupados con estudios de nivel alto eran el 34 por ciento en 2005 y subieron al 40 por ciento al principio de 2012. En el mismo período, los jóvenes en paro con estudios de bajo nivel tienen una presencia superior al 60 por ciento mientras que los que tenían estudios superiores representaban porcentajes inferiores al 15 por ciento. Todo ello muestra una estructura en la composición de la mano de

obra muy sesgada, en la que predominan las personas con bajos niveles de cualificación, que son duramente castigadas por el paro, junto a un volumen de personas con estudios de nivel alto cercano a los objetivos de la Estrategia Europa 2020 y una proporción muy por debajo de la necesaria en lo que se refiere a personas con cualificaciones intermedias. Es en este ámbito donde se debe hacer un esfuerzo, priorizando la educación y la formación, justo lo contrario que ha hecho el Gobierno, sometiendo al sector educativo a recortes que deberían haberse evitado a toda costa. Baste señalar que, en los años de crisis, en medio de una disminución casi generalizada del empleo, los trabajadores adultos con estudios superiores han visto cómo sus cifras de empleo han continuado aumentando.

En síntesis, la actual situación demanda la adopción de medidas que aprovechen la capacidad de creación de empleo de la economía española, pero mejorando la calidad de los puestos de trabajo, para lo que es preciso una política dirigida al cambio de patrón productivo que, a su vez, deberá ir acompañada de una decidida mejora de la formación y la educación, única garantía de un futuro mejor para cualquier país que quiera progresar sobre bases sólidas y mejorar su capacidad productiva. Y todo ello en el marco del modelo de protección social que tantos esfuerzos ha demandado de los ciudadanos europeos y por lo que Europa sigue siendo un ejemplo a imitar. Es preciso mantener y, si fuera posible, redoblar las políticas que promueven el crecimiento y el empleo y no poner exclusivamente toda la acción de gobierno en los recortes y la consolidación presupuestaria, cuyos resultados están bien a la vista. Podrían ponerse en marcha iniciativas que el nuevo Gobierno francés ya está aplicando, financiadas con impuestos sobre las grandes fortunas, y luchando contra el fraude fiscal. Es decir, hacer todo lo contrario de lo que se está haciendo desde las posiciones neoliberales del Gobierno de la derecha española y que tanto sufrimiento está produciendo a los ciudadanos.

3. La reforma laboral, la crisis y los salarios

José Ignacio Pérez Infante

El cambio de poder en las relaciones laborales

La reciente reforma laboral parece que tendrá como una de las consecuencias principales un cambio sustancial en las relaciones de poder entre los empresarios y los trabajadores, a favor de los primeros, tanto en general como en la negociación colectiva en particular, lo que debilitará a los empleados y a los sindicatos.

Esto se debe al carácter y naturaleza de algunas de las modificaciones más

relevantes introducidas por la reforma, entre las que destacan.

- El período de prueba de un año del nuevo contrato para las empresas de menos de 50 trabajadores que, además de convertirse en un importante elemento de precariedad laboral, posibilita el despido en ese plazo sin preaviso, indemnización ni necesidad de existencia de causa alguna.
- La generalización de las medidas dirigidas a facilitar y abaratar el despido, como la reducción de la indemnización de 45 a 33 días de salario por año de servicio en el despido improcedente (y la consiguiente disminución de su límite máximo de 42 a 24 mensualidades); la supresión de los salarios de tramitación (los que dejan de cobrarse hasta que se dicta sentencia sobre la procedencia o improcedencia del despido) en el caso de que el trabajador despedido improcedentemente no sea readmitido; y la extensión y desnaturalización de las causas económicas que posibilitan el despido objetivo procedente con una indemnización de 20 días de salario por año de servicio (con un tope de 12 mensualidades), al bastar con una reducción de los ingresos ordinarios o de las ventas durante tres trimestres consecutivos. Todo ello se añade al anteriormente citado período de prueba de un año para el nuevo contrato de las empresas de menos de 50 trabajadores sin indemnización por despido en ese período, a las mayores posibilidades del despido por absentismo laboral, así como al despido en las administraciones públicas por problemas relacionados con las insuficiencias presupuestarias.
- La supresión de la autorización administrativa en los despidos colectivos, así como en las suspensiones temporales de contratos y en las reducciones de jornada laboral de igual carácter colectivo, lo que facilitará la existencia de despidos no negociados y probablemente con peores condiciones y menores indemnizaciones.
- El final de la **ultraactividad** (prórroga indefinida de un convenio hasta que se firma otro nuevo), lo que supone que, una vez que haya transcurrido un año desde la finalización del período de vigencia del convenio, no existirá ya posibilidad de prórroga, dejando de ser vigente y sustituyéndose por el convenio de ámbito superior en caso de existir, cuyas condiciones laborales y salariales han venido siendo hasta ahora, al no producirse la prioridad aplicativa de los convenios de empresas, normalmente inferiores. Si no existiera ese convenio superior, los trabajadores quedarían sujetos a las condiciones mínimas del Estatuto de los Trabajadores y la negociación del nuevo convenio debería producirse sin tener en cuenta las mejoras previstas en el convenio anterior. Una situación que podría convertirse en una fuente generadora de tensiones y conflictividad laboral así como de dificultades de los trabajadores y sus representantes para pactar un nuevo convenio con condiciones, al menos,

similares a las del anterior.

- La prioridad de los convenios de empresa en relación con los convenios de ámbito superior en un número abundante de materias, entre las que se encuentran las relacionadas con el salario y la jornada laboral, sin que los acuerdos interprofesionales ni los convenios de ámbito superior puedan pactar lo contrario. Ello permitirá a las empresas fijar condiciones de trabajo y salariales inferiores a las de los convenios de ámbito superior, algo muy difícil de producirse en la situación anterior a la de la reforma laboral, ya que los convenios de ámbito inferior, normalmente, mejoraban las condiciones establecidas en los convenios de ámbito superior.
- La posibilidad de que el empresario modifique unilateralmente las condiciones de trabajo, incluidas las salariales, cuando éstas no estén previstas en un convenio colectivo estatutario y lo estén, por ejemplo, en los contratos individuales o en acuerdos o pactos de empresa. Además, las causas previstas por la ley para las modificaciones unilaterales por parte del empresario, al igual que ocurre para la movilidad geográfica de los trabajadores, se han ampliado y facilitado notablemente en relación con la situación anterior, al bastar con motivos (sin precisar en la norma cuáles) relacionados con la productividad y la competitividad. En la normativa anterior se exigía que las modificaciones de las condiciones de trabajo contribuyeran a prevenir una evolución negativa de empresa o a mejorar su situación y perspectivas.
- Las mayores posibilidades, también, de la inaplicación (descuelgue) de lo previsto en un convenio estatutario en materia de condiciones de trabajo y salarios, al ampliar sustancialmente las causas económicas que lo permiten, como en el caso del despido objetivo procedente (reducción de ingresos o ventas en dos trimestres consecutivos cuando en el despido son tres).

La tesis de la devaluación interna

Todas éstas son, como se ha señalado, razones que pueden provocar que la nueva reforma laboral realizada por el Gobierno del PP provoque un cambio profundo en las relaciones de poder a favor el empresario. En consecuencia, puede esperarse un retroceso del peso relativo de los salarios en el conjunto de la renta nacional, priorizando los beneficios o los excedentes empresariales, y, más concretamente, una pérdida (descenso) de los salarios reales y, por lo tanto, del poder adquisitivo de los trabajadores.

Precisamente, la flexibilidad salarial es una insistente demanda, acentuada en el período de crisis actual, por parte de empresarios y banqueros, organismos internacionales (como el Banco Central Europeo, la Comisión Europea o el Fondo

Monetario Internacional) y nacionales (como el Gobierno y el Banco de España) y una gran mayoría de los economistas, los que se mantienen en la órbita de la economía convencional u ortodoxa, especialmente neoclásicos, pero también algunos neokeynesianos.

La tesis de la manida necesidad de la flexibilidad salarial se basa en que el crecimiento y la creación de empleo requieren de una mejora de la competitividad de la economía española, lo que exigiría una reducción de los costes laborales y/o un incremento también notable de la productividad. Como incrementar la productividad exigiría cambios tecnológicos y productivos imposibles de acometer inmediatamente, la solución a corto y medio plazo, según esta teoría, pasaría por la sustancial disminución de los costes laborales. Ésta es la tesis de la necesidad de una devaluación *interna* de la economía española, más claramente de una rebaja *salarial*, ya que es imposible devaluar la moneda porque no tenemos una propia.

Pero este razonamiento, defendido por la mayoría de los economistas, y también por el Gobierno y los citados organismos nacionales e internacionales y diría que también por el partido socialista, tiene graves problemas de coherencia lógica, sobre todo, por los supuestos e hipótesis en los que se basa.

En este análisis predomina la dimensión del salario como coste laboral, de lo que se derivaría que un crecimiento de los sueldos a un ritmo superior al de la productividad perjudicaría a la competitividad de las empresas y, por consiguiente, al crecimiento económico y el empleo. Pero este tipo de análisis no considera con la misma intensidad (normalmente no la considera en absoluto) la otra dimensión del salario (que sí considera el análisis más puramente keynesiano) como ingreso de los trabajadores y, por lo tanto, como uno de los determinantes principales de la demanda del consumo privado: una parte fundamental de la demanda agregada de la economía y, en consecuencia, del PIB de la misma. De hecho, podría ocurrir que con la bajada de sueldos, las empresas mejorasen su competitividad y las expectativas de mayores beneficios, pero que no existiese una demanda efectiva para elevar la producción por la pérdida del poder adquisitivo de los consumidores, que han visto recortado su sueldo. Además, en una situación de recesión económica más o menos extendida a otros países, como puede ser la situación actual, la reducción de la demanda nacional apenas se podría compensar con el aumento de las exportaciones. Es decir, en contra de las hipótesis planteadas por la economía neoclásica, la ley de Say (toda oferta genera su propia demanda) no se cumpliría en la economía española actual, por lo que ni el PIB ni el empleo crecerían necesariamente aun en una situación de flexibilidad de los salarios.

La disminución de los salarios reales que ya viene produciéndose desde finales de 2009 no va acompañada de un crecimiento del PIB y del empleo, sino de lo contrario, es decir, de un descenso de ambas magnitudes, con un aumento del paro que en poco

tiempo puede llegar a superar la cifra de seis millones de personas. A esto se añade la obsesión del Gobierno y de las autoridades económicas y monetarias europeas por la austeridad fiscal, con una reducción agresiva y acelerada a corto plazo del déficit público, lo que provoca una especie de círculo vicioso entre ajustes fiscales y retroceso económico, lo que se conoce como el principio keynesiano de la «paradoja de la austeridad».

La tesis de la flexibilidad salarial considera también que el mercado de trabajo es una mercancía cualquiera, en la que el salario se determinaría exclusivamente por las fuerzas de la oferta y la demanda. Esta idea margina la concepción del mercado de trabajo como una institución social, un principio predominante y defendido por el profesor Luis Toharia, uno de los pioneros de la economía laboral en España. Si el mercado de trabajo se analiza como una relación propiamente mercantil cuando el nivel del paro fuese elevado, es decir, exista un exceso de la oferta sobre la demanda de trabajo, su reducción exigiría la flexibilidad a la baja del precio de ese mercado, el salario.

Incluso en los análisis más evolucionados de la teoría económica, como el de algunos neokeynesianos, el factor principal que explicaría el nivel del salario real (W/P) sería el exceso de la oferta de trabajo respecto de su demanda, la tasa de paro (u). Aunque, además, en estos análisis habría que añadir un factor residual y exógeno al modelo (λ), que englobaría una serie de elementos relacionados con las instituciones del mercado de trabajo propias de cada país, que podrían limitar la flexibilidad salarial, como el sistema de prestaciones por desempleo y su relación con la intensidad de la búsqueda de empleo de los parados, la mayor o menor facilidad de la contratación y el despido y la capacidad negociadora de los sindicatos o, en suma, la importancia de la negociación colectiva.

Ésta es la relación básica del modelo utilizado, por ejemplo, por el economista Olivier Blanchard en su libro *Macroeconomía*:

$$W/P = f(u, \lambda)$$

(-) (+)

Lo que significa que el salario real será menor cuanto mayor sea la tasa de paro, y mayor cuanto más grande sea la influencia de los factores englobados en λ , los factores residuales y exógenos, que tendrían un carácter perturbador pues afectarían negativamente a la posibilidad de la flexibilidad salarial para un determinado nivel de paro: entonces los salarios no serían suficientemente flexibles, no se ajustarían a la situación del mercado de trabajo, al desempleo, por la influencia perturbadora de esos factores residuales en el análisis convencional.

Ahora bien, caracterizar como residual y perturbadora la negociación colectiva, que tiene en España una tasa de cobertura de los trabajadores en torno al 90 por ciento, parece como menos disonante y alejada de la realidad. En suma, se trata de

una interpretación difícilmente adecuada para explicar los aspectos de un mercado de trabajo que es una institución social y en el que los sindicatos y la negociación colectiva son esenciales y sustanciales para determinar los sueldos, nunca residuales o marginales.

Por lo tanto, la defensa de la flexibilidad salarial y de la tesis de la devaluación *interna* en la situación actual de la economía española, que puede ser contraproducente para la evolución del PIB y el empleo, se basa en cuatro supuestos, al menos, discutibles: la consideración casi exclusiva de la dimensión salarial como coste de las empresas; el cumplimiento de la ley de Say, es decir, que toda oferta genera su propia demanda; la consideración del mercado de trabajo como el de una mercancía cualquiera, haciendo abstracción de su importancia como institución social; y el tratamiento de la negociación colectiva, el procedimiento predominante en la determinación de los salarios en España y en la mayoría de países democráticos, como un elemento exógeno, residual y perturbador en el modelo explicativo del salario real.

La flexibilidad de los salarios reales pactados en España

De hecho, la evolución del salario real (la del salario monetario corregido o deflactado por la evolución de los precios) en España, en contra de la tesis de la rigidez salarial, dominante en una gran parte de los economistas españoles, ha estado históricamente muy influida por la evolución del PIB y el empleo. Desde los Pactos de la Moncloa vigentes en 1978, en los que la inflación prevista se convirtió en el criterio básico para la determinación de los salarios en lugar de la pasada, como ocurría hasta ese momento, el salario real pactado en los convenios colectivos ha disminuido en los años de vacas flacas y ha aumentado en las épocas de bonanza. Eso supone una relación procíclica entre el salario real y otras variables reales, difícilmente compatible con la citada rigidez que defienden la mayoría de los economistas españoles. Aunque, eso sí, con un cierto retardo temporal de uno o dos años cuando se produce una flexión en la fase cíclica de la economía, en parte debido a las características de la negociación colectiva española.

En efecto, el salario real pactado (deflactando el salario nominal pactado por la variación interanual del IPC de diciembre de cada año) disminuyó desde 1979 (el año siguiente a la entrada en vigor de los Pactos de la Moncloa) hasta 1985, años de descenso del empleo, y en 1986, año de creación de empleo, prácticamente se mantuvo estable. De 1987 a 1991, época en la que se siguió creando empleo, aumentó el salario real pactado, aunque también creció durante la crisis de 1992 y 1993, cuando se perdieron puestos de trabajo. El descenso del salario real pactado volvió a producirse en 1994, año en el que continuó el descenso del empleo a consecuencia de

la crisis de los dos años anteriores, pero también en 1995, año en el que se inició la recuperación económica.

De 1997 a 2007, período económico intensamente expansivo y de sustancial avance del empleo, el salario real pactado aumentó prácticamente en todos los años. Pero en 2008 y 2009, años de crisis económica y de retroceso del empleo, el salario real pactado continuó creciendo debido a que la moderación de los salarios nominales pactados fue inferior al fuerte descenso de la inflación, medida, como se ha señalado, por la variación interanual del IPC de diciembre de cada año.

En 2010 se modificó sustancialmente la situación y el salario real pactado disminuyó, situación que se mantuvo en los primeros siete meses de 2012. En efecto, en la primera mitad de 2012, con una inflación media en torno al 2,2 por ciento, el incremento de los salarios pactados fue inferior, el 1,6 por ciento, y si se consideran únicamente los nuevos convenios firmados en el año, excluyendo las revisiones de los convenios plurianuales, firmados en años anteriores pero todavía vigentes, el aumento de los salarios pactados se limitó al 0,8 por ciento, sólo ligeramente superior al previsto para 2012 en el II Acuerdo para el Empleo y la Negociación Colectiva (II AENC), el 0,5 por ciento. En este Acuerdo, suscrito el 25 de enero de 2012, además de establecerse los criterios de la negociación salarial para el período trienal 2012-2014, se pactaban criterios para otros aspectos muy relevantes de la negociación colectiva, como su estructura, la flexibilidad interna y la inaplicación de los convenios vigentes, criterios que han sido superados y negados por la reforma laboral aprobada por el Gobierno por Real Decreto Ley sólo unos pocos días después de que se firmase el acuerdo.

Por lo tanto, salvo con algunas excepciones muy puntuales, posiblemente las más destacadas las de 2008 y 2009, existe una relación estrecha y directa entre la evolución del salario real pactado y la situación económica, y, en concreto, la evolución del empleo. Esas excepciones se relacionan con los retardos temporales, de uno o dos años, que se producen entre el cambio de la economía y la evolución de los salarios pactados en la negociación colectiva, lo que en caso de crisis económica puede tener el efecto positivo de un estabilizador automático que limita, por lo menos al principio, el efecto negativo de la crisis económica en el PIB y el empleo, aunque en el conjunto de cada fase cíclica de la economía suele ser válida la citada relación directa entre el salario real pactado y la situación económica. Aun así, la prolongación en ocasiones durante meses de la negociación colectiva y, sobre todo, la importancia de la negociación colectiva plurianual (la media de años de vigencia de los convenios es de, alrededor, de tres años y medio) pueden explicar la respuesta retardada de los salarios pactados al cambio de signo de la situación económica.

Los salarios brutos percibidos y la deriva salarial

Si en vez de la evolución de los salarios pactados en la negociación colectiva se considera la evolución de los salarios efectivamente percibidos por los trabajadores, su relación, tanto en términos nominales como reales, no es tan clara ni definida. ¿Y por qué? Porque en los salarios percibidos (los consideramos en términos brutos, incluyendo la aportación de los trabajadores a la Seguridad Social y antes de la deducción de los impuestos personales) influyen otros muchos factores, como los complementos salariales, las pagas de beneficios, las horas efectivamente trabajadas o los descuelgues salariales, pero si se analizan los resultados agregados de la economía, como es el caso de los cambios en la estructura del empleo (sectorial, ocupacional, por nivel educativo, por duración de la jornada, completa o a tiempo parcial, o por duración de la contratación, temporal o indefinida), lo que se denomina el efecto composición de los salarios.

La diferencia entre las tasas de variación anual de los salarios brutos percibidos y los salarios pactados (los dos en términos nominales), que suele utilizarse como equivalente de la deriva o el deslizamiento salarial (midiendo el salario bruto percibido por el coste salarial por trabajador de la Encuesta Trimestral de Coste Laboral del INE), ha venido teniendo en España un carácter claramente anticíclico, creciente y positiva en las recesiones y decreciente e incluso negativa en las expansiones. Y precisamente por la importancia de la estructura del empleo en cada ciclo económico. En las expansiones se intensifica la creación de puestos temporales, sobre todo en la construcción y los servicios, y la contratación de mujeres e inmigrantes, con sueldos inferiores a la media. Esto provoca un crecimiento del salario bruto relativamente bajo y, al comparar con el del salario pactado en la negociación colectiva, una deriva reducida o incluso negativa. Mientras que en las recesiones, sobre todo en su inicio, ocurre lo contrario: la destrucción de empleo se concentra en trabajadores con salarios inferiores a la media, como los citados anteriormente, con lo que el salario medio y su tasa de variación tiende a crecer y, en consecuencia, la deriva aumenta y se convierte en positiva.

La influencia de la reforma laboral en una situación de crisis económica

Esa evolución de la deriva salarial es lo que ha ocurrido en España desde 1998 a 2009. En los años de elevado incremento del PIB y aumento continuo del empleo, de 1998 a 2006 la deriva ha sido negativa, al producirse un freno al crecimiento del salario medio, en general por debajo del salario pactado, mientras que desde 2007 a 2009, período coincidente con el inicio y la prolongación de una fase de crisis económica muy intensa y una fuerte destrucción de empleo, la deriva ha sido positiva, al crecer el salario bruto medio por encima del salario pactado en los convenios colectivos, debido principalmente a la reducción de la tasa de temporalidad

en esos últimos años, primero como consecuencia de la reforma laboral de 2006 limitativa de la contratación temporal, y después como consecuencia de la incidencia de la crisis en el empleo de la construcción, predominantemente temporal.

Pero desde 2010, el aumento del salario bruto es menor (0,4 por ciento en 2010 y 1,2 por ciento en 2011, frente al 4,8 por ciento en 2009 y 3,5 por ciento en 2009) y muy inferior al crecimiento del salario pactado (2,2 por ciento en 2010 y 2,6 por ciento en 2011), por lo que la deriva, pese a encontrarse la economía en recesión, pasa a convertirse en positiva. Existen dos razones que explican este cambio. La primera, que el mayor descenso del empleo temporal se produjo al principio de la crisis y se ha diluido en los años siguientes. Desde 2010 se han quedado sin trabajo muchos empleados indefinidos (con salarios normalmente superiores al de los temporales). La segunda, que la propia persistencia de la crisis incide en otros componentes de la deriva salarial, como los complementos, las pagas de beneficios, las horas trabajadas o el descuelgue salarial que reducen el salario percibido por los trabajadores. Eso sumado a que el crecimiento del paro lleva a las empresas a aumentar menos los sueldos que pagan.

Eso es lo que sigue ocurriendo en los meses transcurridos de 2012 y lo que parece que ocurrirá al finalizar el año, tanto por la expectativa de descenso del PIB y del empleo, con el consiguiente avance del paro, como por la casi segura influencia de la reforma laboral en la moderación salarial y en la pérdida del poder adquisitivo de los salarios fruto del cambio de poder en las relaciones laborales a favor del empresario que persigue y sin duda provocará esa reforma laboral.

De hecho, el propio Gobierno en la Actualización del Programa de Estabilidad del Reino de España para el período 2012-2015 mantiene que el patrón de comportamiento más novedoso que contiene el escenario macroeconómico es la mayor flexibilidad a la baja de la remuneración por asalariado (concepto de la Contabilidad Nacional equivalente al coste laboral por trabajador, y que supone añadir al salario bruto o coste salarial por trabajador la aportación empresarial a la Seguridad Social y otros pagos no salariales, como las indemnizaciones por despido), lo que en dicho Programa se relaciona con las consecuencias de la reforma laboral.

Esta flexibilidad a la baja irá acompañada de una pérdida del poder adquisitivo en el período 2012-2015, que, al prolongar la situación iniciada en 2010, hará que se mantenga al menos seis años. Pese a eso, (o, precisamente por ello, por su incidencia negativa en el consumo privado y en la demanda agregada efectiva), la tasa de paro media de 2015 prevista por el Gobierno en el citado programa de estabilidad es del 22,3 por ciento, siete décimas más que en 2011 (21,6 por ciento).

Estas dos situaciones, la pérdida de los salarios reales y el aumento del paro, parecen ser dos de las consecuencias principales de la estrategia económica que consiste, por un lado, en fuertes ajustes fiscales, reflejados, sobre todo, en

importantes recortes en el gasto público, y, por otro lado, en la reforma laboral aprobada por el actual Gobierno, y defendida por una numerosa y *cualitativamente* relevante, por su influencia social y política, parte de nuestros economistas. Como consecuencia de esa estrategia se añade el problema del efecto de la «paradoja de la austeridad» en el aumento del déficit cíclico (incremento de determinados gastos como los de prestaciones por desempleo y disminución de ingresos públicos) y en la dificultad (si no imposibilidad) de cumplimiento de los objetivos del déficit público.

Esta estrategia únicamente es explicable desde la óptica de la redistribución del poder a favor de las empresas y el capital, puesto que retroalimenta la recesión y el menor crecimiento, la destrucción de empleo y el aumento del paro a corto y medio plazo. El mismo Gobierno prevé que se alargue esa situación hasta al menos 2015, lo que supondrá una enorme reducción de la capacidad productiva de la economía española y de su capital humano. En definitiva, un enorme sacrificio para una gran parte de la población, difícil de justificar y prácticamente imposible de contrarrestar o compensar en el futuro.

4. Competitividad, productividad laboral y reformas estructurales

Mauro Lozano Belda^[1]

¿La modernidad se centra en volver al pasado?

El grado de competitividad de un país y de su tejido empresarial es un factor fundamental para su posicionamiento en una economía globalizada. Sin embargo, el propio término de competitividad ha generado cierta confusión. Existen diversas aproximaciones al concepto; la más genérica viene determinada por la relación de los costes y precios de bienes y servicios generados internamente (en un país o empresa) respecto a los del resto del mundo.

Si bien esta definición global es la más utilizada y aceptada, parte de una vocación simplificadora que excluye otros factores relacionados con la diferenciación de producto como la calidad o la capacidad innovadora, sin olvidar aquellos elementos exógenos a la propia producción que afectan al potencial competitivo de un país como son la dotación de infraestructuras o el marco regulatorio en el que se desenvuelven las empresas.

Desde tribunas de pensamiento y políticas dominantes se afirma en tono solemne que España no es competitiva por la escasa productividad laboral de nuestras

empresas, lastrada por la rigidez e ineficacia de nuestro sistema de relaciones laborales. Cambiemos el sistema, se nos dice, situemos el factor trabajo en su sitio (se quiere decir, debajo) y realicemos una devaluación interna mediante la reducción de la renta laboral que nos permita la reconquista económica, invadiendo mercados y atrayendo capitales externos.

Naturalmente, la puesta en práctica de este programa exige neutralizar la capacidad de negociación de los trabajadores y, en consecuencia, controlar/destruir a los sindicatos (a imagen y semejanza de lo que realizó Thatcher en los años ochenta) y limitar las posibles protestas que se suscitasen. En resumen, la modernidad se centra en volver al pasado y repetir a sus referentes, empezando por su maestro López Rodó, admitiendo ciertos toques de Oliveira Salazar. Examinemos con detenimiento los principales hitos de este discurso.

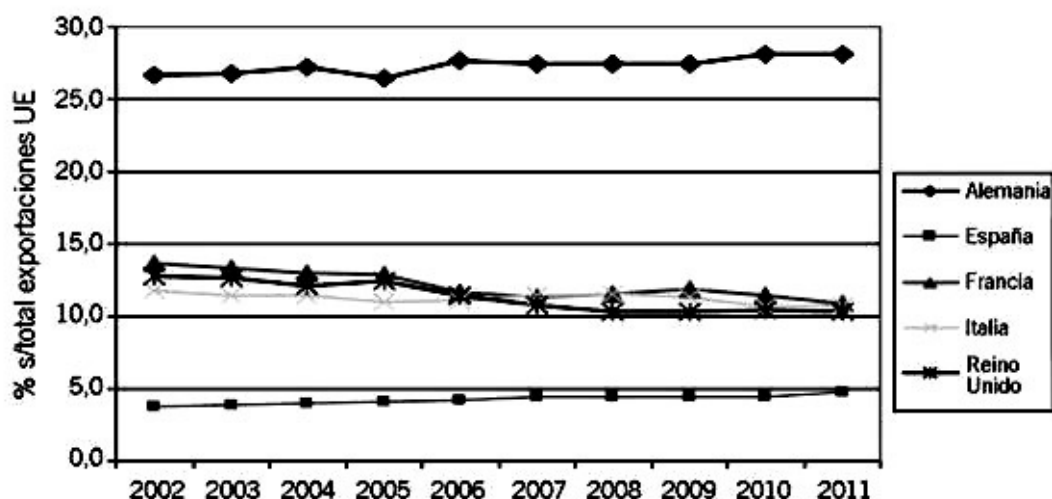
¿España no es competitiva?

De forma insistente se afirma que la economía española no es competitiva. Esta aseveración no se compadece con la realidad y parece un tanto reduccionista. Recurriendo a Eurostat, la oficina estadística de la UE, la realidad nos depara algunas sorpresas.

El indicador de competitividad-precio más admitido es el CLU (coste laboral por unidad producida), que relaciona costes laborales con productividad^[2]. Como más adelante señalamos (gráficos 3 y 4), en la pasada década España en apariencia, perdió competitividad respecto a la zona euro hasta 2009, año a partir del cual la recuperación ha sido muy intensa, medida tanto en términos nominales como reales.

Lo que sorprende es que España, aparentemente de forma ajena a lo que indica esa forma de medición de la competitividad, es el único país europeo, junto con Alemania, que ha mantenido e incrementado su cuota exportadora en relación con el PIB todo el tiempo (gráfico siguiente).

Gráfico 1. Evolución de la cuota exportadora de la UE (2002-2011)



Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat

De otro lado, el ajuste de la balanza de pagos de bienes y servicios ha sido notable y es previsible que alcancemos el superávit a corto, aliviando la angustiosa necesidad de financiación exterior.

Es verdad que no podemos echar las campanas al vuelo y ello por dos razones: la primera es que a la corrección del déficit comercial ha contribuido la reducción de importaciones, consecuencia de la reducción de actividad, más acusada si eliminamos la factura energética, mucho más rígida respecto al ciclo.

La segunda razón reside en que, en la actualidad, la mayor parte de nuestras exportaciones (65 por ciento) tienen como destino Europa. En la actual coyuntura económica y a corto plazo, por mucho que se deprecien nuestros costes, en especial los laborales, sin una adecuada política que permita un incremento de la deprimida demanda europea, el sector exportador no podrá realizar la tarea de locomotora de nuestra economía, aun abriendo nuevos mercados en el exterior.

¿La productividad laboral es baja?

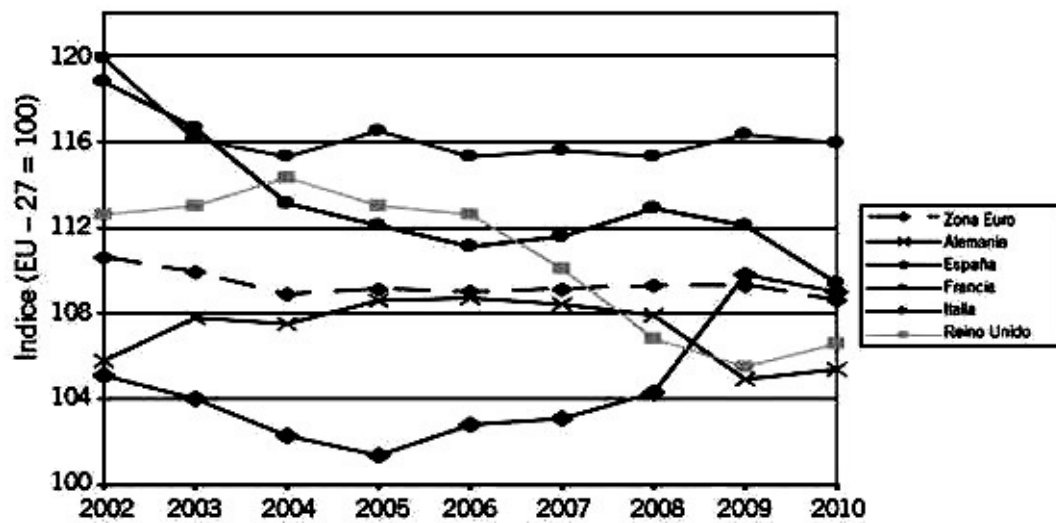
Sin duda, uno de los factores determinantes, pero no el único, de la competitividad, es la productividad laboral.

Después de un período de caída de la productividad, que tocó suelo en 2005, el índice inicia una recuperación que determina que, actualmente el nivel de la productividad en España supera el de la zona euro y al de países como Alemania y Reino Unido, e iguala al de Italia (gráfico 2).

En términos de *benchmarking* se puede afirmar que la productividad laboral no constituye un factor diferencial negativo respecto a las economías más desarrolladas de Europa.

Gráfico 2. Evolución de la productividad del trabajo por persona empleada. Índice

(EU - 27 = 100)

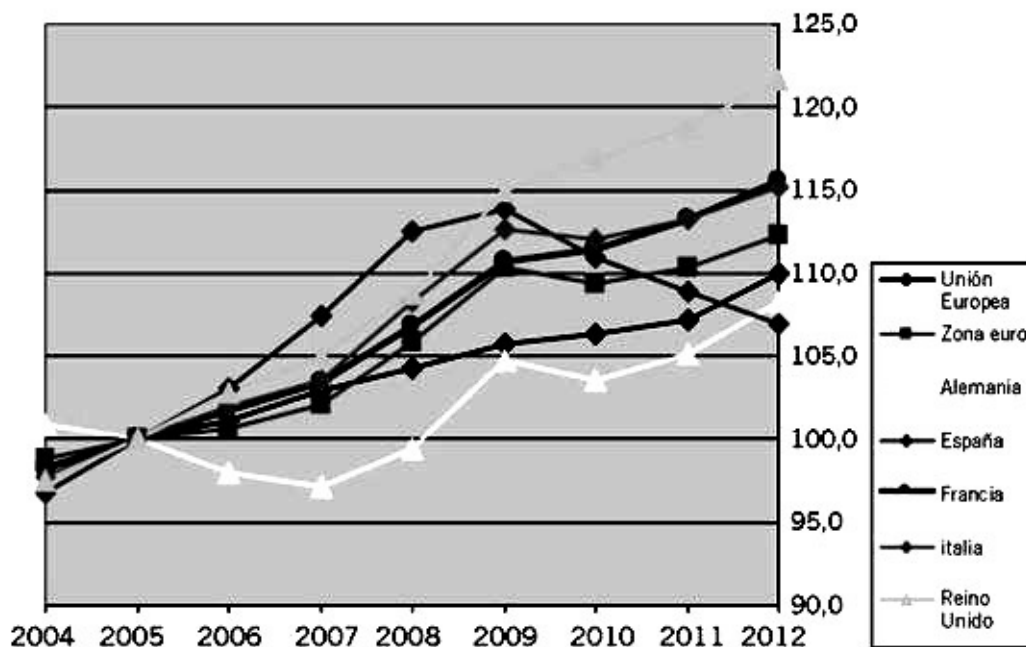


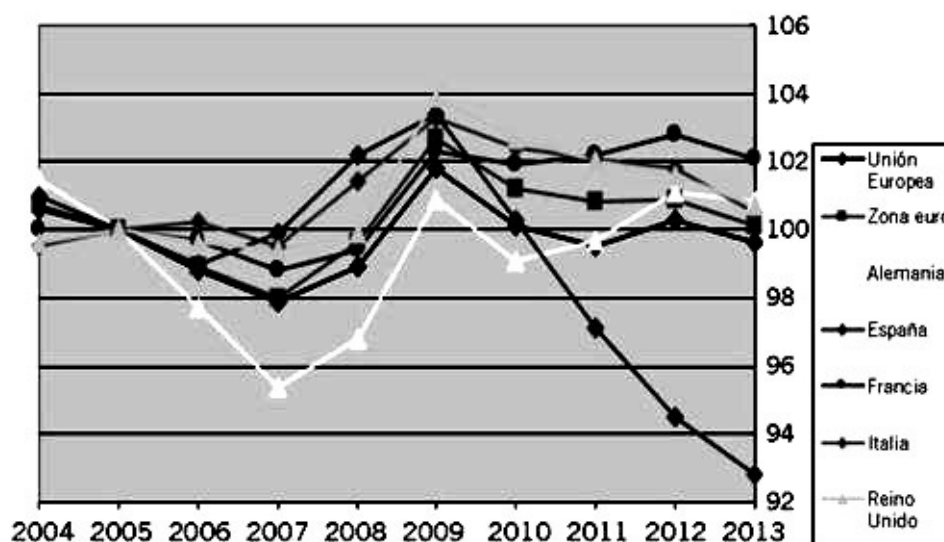
Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat

En los últimos años la importante mejora de la productividad es atribuible al elevadísimo crecimiento del desempleo, a la evolución de los costes laborales y al descenso de la participación de la construcción en el PIB^[3].

Gráficos 3 y 4. Evolución de los CLU nominales y reales en la UE (2004-2011).

Índice 2005 = 100





Fuente: Elaboración propia. Datos Eurostat

¿España debe mejorar su posición competitiva?

Sin duda. Y además, en la superación de este reto reside la clave de nuestro futuro. Pero ¿de qué estamos hablando en realidad? En este sentido, la gran medida estructural del Gobierno, ha sido, hasta la fecha, la reforma laboral, presentada como una eficaz arma en la consecución de la competitividad y en la disminución del paro. Lo que se pretende es lograr una devaluación competitiva vía coste laboral.

En lo que se refiere al incremento de la competitividad, hay que señalar que la reducción salarial no se traslada necesariamente a los precios, que presentan históricamente una fuerte rigidez a la baja, y, en ausencia de este efecto, sí se traslada directamente a los márgenes empresariales. Lo que en definitiva se produce, como efecto directo, es una transferencia de las rentas salariales a las rentas empresariales.

La comparación entre la evolución de los CLU nominales y reales permite constatar la pérdida de participación de las rentas salariales en la producción total, mucho más acusada en términos reales que en términos nominales, por lo que es evidente que esta moderación de los costes no se ha trasladado a los precios^[4].

Al margen de la reforma laboral, en ningún momento se abordan con seriedad los factores de competitividad que realmente inciden, de forma diferencialmente negativa, en nuestro posicionamiento respecto a nuestros socios y competidores europeos, y cuya potenciación es condición necesaria para que nuestro país disponga de un modelo de inserción en la división internacional del trabajo que le consolide en el grupo de las economías desarrolladas. Repasemos, aunque sea de forma somera, estos factores de competitividad.

Hay que citar, en primer lugar **la financiación de nuestras empresas**, altamente bancarizadas, que sufren directamente la crisis vía restricción y encarecimiento de los

créditos. En la última década, la liquidez y los bajos tipos de interés empujaron a un excesivo apalancamiento de las empresas con el consiguiente deterioro de la solidez de sus balances, lo que ha debilitado nuestro tejido empresarial y propiciado su rápido desmoronamiento.

Las pequeñas y medianas empresas (pymes), en particular, sufren de forma muy aguda esta situación. Por una parte asistimos a una intensa destrucción de tejido empresarial que afecta también a compañías viables que no pueden superar problemas de tesorería. Y por otra, a la pérdida de competitividad de entidades que se financian en condiciones mucho más onerosas que sus competidoras europeas.

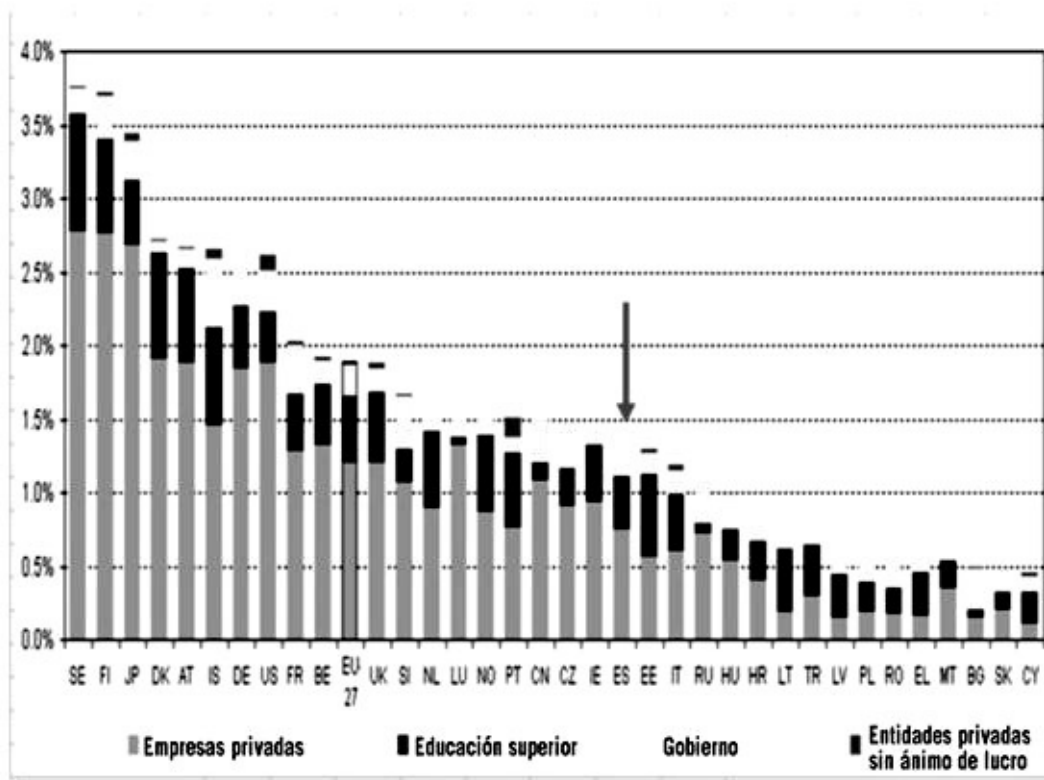
Otro factor de competitividad que afecta negativamente a gran parte de las empresas españolas viene determinado por el **coste de la energía**. La deficiente regulación del sistema eléctrico requiere una radical reforma que permita que el coste de la energía eléctrica para las empresas, que actualmente supera un 20 por ciento la media europea, no constituya un lastre competitivo en el contexto europeo.

Componentes de la productividad son también **la logística y la distribución**, que dependen no sólo de la organización del trabajo en el seno de las empresas, sino del desarrollo alcanzado por las infraestructuras físicas y por las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Si bien en el primer aspecto España ha hecho un esfuerzo considerable y podemos calificarlo como muy aceptable, en el segundo nuestro país presenta importantes deficiencias competitivas.

Las TIC han ido adquiriendo una importancia acelerada en el desarrollo económico y empresarial, hasta el punto de que la superación del reto digital constituye una clave fundamental, no sólo del futuro, sino también del presente competitivo de nuestro país, tanto en su aplicación al tejido empresarial existente como en el desarrollo de sectores y negocios en los que disponemos de ventajas competitivas (cultura, turismo...).

Adicionalmente, los datos disponibles sobre **inversión pública y privada en I+D+i**, así como en el desarrollo de tecnologías de producto y procesos industriales, nos sitúan en situaciones competitivas muy insatisfactorias. El gráfico 5 es sumamente ilustrativo.

Gráfico 5. Gasto en I+D por sectores institucionales, en porcentaje del PIB



Fuente: Eurostat

Queda por otra parte, mucho camino por recorrer en la racionalización del aparato burocrático que en la actualidad dificulta la creación y el desarrollo de las empresas. A pesar de los esfuerzos realizados, la situación sigue siendo manifiestamente mejorable, tal y como pone de relieve el informe *Doing Business*, del Banco Mundial.

La eficiencia en el desarrollo de prácticamente todos los factores de competitividad señalados viene condicionada y potenciada por **la calidad del capital humano** incorporado en la producción. El diferencial básico de una sociedad desarrollada reside en el conocimiento y en el grado de formación de sus trabajadores. La mejor inversión que puede realizar un país y una empresa es la educación y la formación. Desgraciadamente, no parece que lo estén entendiendo así nuestras autoridades.

En todo caso, la competitividad constituye la resultante compleja de un conjunto de factores que han de interaccionar de forma armónica y cuya responsabilidad recae fundamentalmente en el empresariado y en las autoridades políticas y económicas.

La productividad laboral sin duda juega un papel importante, pero su optimización es función básicamente de la acumulación de capital físico, tecnológico y de la organización del trabajo, así como de la aptitud y actitud del capital humano, que precisa a su vez de formación, flexibilidad y diálogo social.

Establecer un nexo causal inverso entre competitividad y derechos de los trabajadores es una falacia interesada, propiciada por sectores ideológicos que persiguen despojar a España y a Europa de su principal seña de identidad, el Estado

de bienestar.

V

La gobernanza de las empresas

1. Participación de los trabajadores en las empresas. ¿Por qué no hablamos de ello?

Ignacio Muro Benayas

El sacrificio necesario para ganar competitividad

Hemos visto en anteriores apartados que el discurso central para salir de la crisis se vuelca en reducir los costes del trabajo, es decir, bajar sueldos, reducir cotizaciones, abaratar el coste del despido y ampliar la edad de jubilación. Como estas medidas acarrearán una depresión del consumo interno (que se suma al provocado por el desempleo), el relato de la crisis necesita completarse con la necesidad de captar mercados foráneos aumentando la *competitividad exterior*. Lo curioso es que la misma receta sea válida, no sólo para España y la periferia de Europa, sino también para Turquía, Perú o India, como puede comprobar cualquiera que busque las recomendaciones del FMI para esos países. Todos están conminados a reducir sus mercados internos y aumentar los externos en una panacea utópica que conduce inexorablemente a conflictos comerciales y guerra de divisas. El camino para salir de la crisis es, a la vez, irreal, conflictivo y regresivo, es decir, contrario a los intereses del trabajo que son los más asimilables a los de la ciudadanía en general.

Da lo mismo: apoyada en lugares comunes propiciados por los medios y presentados mil veces como «consensos técnicos», la derecha social ha conseguido desplazar la responsabilidad de los cambios estructurales sobre el trabajo: sus (malas) actitudes, su (falta de) capacitación y (su oposición a) la movilidad funcional o territorial. Confunden economía con la oferta (y las empresas) y se olvidan de la demanda (y de los ciudadanos). Esa mirada acarrea cambios en las relaciones de poder: para ser más competitivos e innovadores, el futuro requiere, nos dicen, «no sólo trabajar más sino mejor», y para ello hay que someterse al poder único de los primeros ejecutivos y perder derechos sociales.

La cuestión es: ¿existe una alternativa realista ante ese panorama? Para afrontarla es necesario abordar el sistema productivo y los modos de crear riqueza, alejarse de los aspectos macro económicos, allí donde Keynes ordena nuestro pensamiento, y entrar en los aspectos micro, en las empresas, donde la precariedad y los *minijobs* definen el futuro y configuran el nuevo «ser social».

Este trabajo es una pequeña aportación para defender los consensos internos y la participación del trabajo en las empresas como factor esencial para el desarrollo de la innovación, opuesto, por tanto, al monopolio del poder de los directivos. Defiende que sólo mediante la democratización del sistema productivo es posible avanzar simultáneamente en derechos y competitividad, en innovación y estabilidad social.

Abrir ese debate supone afrontar dos simples preguntas: ¿qué tipo de organización empresarial facilita el camino a la competitividad? ¿Hasta qué punto la integración de trabajo y capital o la forma societaria facilita la liberación de energías necesarias para cambiar el modelo productivo?

Un cambio cualitativo en los modos de crear riqueza

Cuando las fuerzas progresistas abordan el cambio de modelo productivo suelen asumir el diagnóstico que resalta las carencias cuantitativas de España en I+D+i, y se olvidan de las cualitativas, es decir, se parte de que «necesitan nuevos» recursos, pero no tienen en cuenta que, en buena medida, esos recursos ya existen pero están desaprovechados. Digamos que ponen el acento en las fuerzas productivas y no en las relaciones de producción. Esa perspectiva está asociada, además, a la puesta en marcha de un intenso programa en inversión pública, algo imposible en un contexto como el actual de grave crisis financiera. Finlandia, por ejemplo, consumió una década y alrededor del 50 por ciento del PIB en recursos públicos en innovación y formación para pasar de una economía primaria basada en la pasta de papel a otra en las nuevas tecnologías de la información.

Lo que aquí se defiende es que lo esencial es «liberar la energía» latente mediante el impulso a unas nuevas relaciones sociales que asociamos a la democratización del sistema productivo. Porque es ahí, en los modos de crear riqueza, donde se ubican sus carencias centrales. Si la empresa actual debe ser más flexible para poder competir, debe abordar también el modelo de propiedad y de gestión para optimizar la integración del trabajo y capital en un reparto consensuado del riesgo empresarial. Si se socializan las pérdidas y los riesgos es imprescindible implantar mecanismos de consenso interno para compartir las decisiones.

Lo que está en juego son las diferentes visiones del concepto flexibilidad. La agenda de la derecha social (cúpulas empresariales, medios de comunicación, expertos y grupos de poder) pretende que la flexibilidad empresarial requiere recuperar más libertad para las cúpulas directivas, modificando la manera de establecer los incrementos salariales y la estructura de la negociación colectiva. El desprecio a los equilibrios internos busca sacralizar el poder empresarial como esencial para el éxito, justo cuando el monopolio del poder, en cúpulas sin ningún control, es el origen de la crisis global y de la delicada situación de España. Es

imposible caminar hacia un nuevo modelo productivo basado en la innovación mientras se hacen estallar todas las piezas del contrato social vigente y se inicia una verdadera contra-reforma que pasa por debilitar los mecanismos de conciliación y a los mismos sindicatos.

La segunda democratización pendiente

Aunque el capitalismo ha sido capaz de desarrollar una cierta democratización territorial de la riqueza, favoreciendo a regiones (sudeste asiático, Eurasia y países BRIC —Brasil, Rusia, India, China—) que hasta ahora estaban marginadas de los flujos de capital, sigue mostrando en la dualidad social y en la concentración y centralización del poder su seña de identidad. No basta con el reparto territorial de la riqueza, el contexto actual coloca a la humanidad ante el reto de avanzar en una segunda democratización.

En este contexto, no queda más remedio que los trabajadores empiecen a comportarse —empecemos a comportarnos— como si las empresas *fuera* nuestras. Hay que aprovechar cualquier sacrificio necesario, cualquier pacto interno para reclamar participación y transparencia, para arañar cualquier contrapartida que acerque a la gestión. Al contrario de lo que pueda parecer, no es una elucubración utópica sino una simple adaptación a los modelos de éxito empresarial (Microsoft, SAP, Oracle, Cisco, Intel, Google, etc.) que están en consonancia con la economía del conocimiento. Significa, simplemente, seguir la estela de los planes ESOP (Employee Stock Ownership Plan) vigentes en EE.UU. desde los años 70, a los que más de 11.000 empresas y 13 millones de trabajadores están acogidos, entre ellas, las compañías punteras ya señaladas. O a las recomendaciones de la UE ya articuladas de diferentes formas en la mayoría de los países. Lo que aquí se reclama es un impulso decidido a esas medidas en España y un discurso que apunte claramente las bondades de la democratización del sistema productivo. Y, ¿por qué no?, que recupere, adapte y actualice el viejo anhelo socialdemócrata de la cogestión como signo de la profundización de la democracia política hacia una democracia más real.

Ello supondría asumir una máxima que se repite en los diversos sistemas participativos: que la creatividad y la innovación se cultiva, se promociona, no es algo que sale de la nada ni se produce de forma automática. Necesita un ambiente laboral que favorezca la dialéctica entre personas y procesos, un clima que mejore a las personas para que mejoren, a su vez, rendimientos en un desarrollo continuo que active la inteligencia colectiva de las organizaciones. *Al igual que los incentivos se convierten en factor de motivación individual, también la participación en las decisiones y los beneficios se convierten en un incentivo para la innovación colectiva.*

Descentralización a cambio de participación

Pues bien, España camina justo en la dirección contraria y pretende dificultar el diálogo social incentivando la imposición sobre la conciliación, bendiciendo la unilateralidad de las decisiones empresariales como el único valor deseable. Hablando en términos de poder, lo que pretende es aumentar el de las cúpulas empresariales, mientras se debilita, simultáneamente, el poder de los trabajadores y sus representantes en los comités de empresa en el nivel empresarial y de los sindicatos en el nivel sectorial. El sindicalismo y la participación son vistos sólo como un «problema», no como parte de la solución. No es casualidad. Una barrera ideológica difícil de franquear que sitúa el conflicto en una dimensión política en el que el avance social requiere vencer resistencias.

«Descentralización a cambio de participación» es la lógica que abre hoy el camino que necesita el modelo productivo para asegurar la flexibilidad, la competitividad y la innovación. Imposible separar lo uno de lo otro. Ésa es la seña de identidad del «modelo alemán» que, en palabras de Flavio Benites, secretario del sindicato alemán IG Metall, consigue simultanear innovación «con estabilidad laboral y baja conflictividad porque se reconoce el derecho de participación a los representantes de los trabajadores». Si se pretende avanzar en un modelo de relaciones laborales que aproveche la mejor experiencia europea, quizá haya que aumentar la autonomía negociadora de las empresas pero a cambio de fortalecer, simultáneamente, la lógica del consenso interno entre dirección y trabajadores.

Algunas referencias para el cambio

Un cambio en esa dirección requiere que los sindicatos y las fuerzas políticas progresistas lo asuman entre sus objetivos y lo incorporen a su agenda política. Requiere, desde luego, que las organizaciones de los trabajadores empiecen a asumir la defensa del interés general en sus empresas, que empiecen a comportarse como si las empresas *fuera*n suyas. Ello implica un cambio significativo en las prácticas sindicales que deberían reclamar, por ejemplo, que cualquier merma en salarios que tuvieran que aceptar se hiciera a cambio de la contabilización del ahorro generado en un Fondo de Contribución al Saneamiento que pudiera aspirar a ser capitalizado, según una hoja de ruta previamente pactada entre trabajadores y dirección, en determinadas circunstancias.

Si un mecanismo así se implantara, simplemente se seguiría el camino emprendido por la industria del automóvil en EE.UU. coincidiendo con la llegada de Obama. Desde 2009 los sacrificios aportados por los trabajadores han servido para

sanear tanto a Chrysler como a General Motors, lo mismo que aquí ha ocurrido en tantas industrias. La diferencia es que ese sacrificio adoptó allí formas de control ya que, a cambio, recibieron acciones de ambas compañías hasta que se normalizara la situación y se pudiera sacar las acciones a bolsa, momento en que recuperarían parte (o la totalidad) del sacrificio previamente capitalizado. El hecho es que, en ese tiempo, el sindicato norteamericano del automóvil, UAW, ha detentado la propiedad de la «nueva Chrysler» con un 55 por ciento de las acciones, junto a una multinacional como la FIAT, con un 35 por ciento. Y también un 17 por ciento en la GM, esta vez compartiendo capital con el Tesoro de Estados Unidos, con un 61 por ciento, y los gobiernos de Canadá y Ontario, con otro 12 por ciento.

Pero no es la única experiencia positiva: si Alemania sigue siendo líder en exportaciones, algo tendrá que ver la cogestión definida por la canciller Merkel «como una ventaja y no es una desventaja competitiva». El sistema de cogestión alemán se sigue mostrando como el que mejor concilia los derechos sociales vigentes en las cooperativas con los derechos políticos y económicos del capital, dominantes en las sociedades anónimas occidentales. Se basa, como es conocido, en una organización empresarial basada en dos órganos simultáneos: el Consejo de Supervisión, con representación paritaria de trabajadores y accionistas, responsable de la estrategia y el control de la compañía, y el Consejo de Gestión, nombrado por el anterior, que es el encargado de administrar y gestionar el día a día.

Otras múltiples experiencias nos confirman que los consensos internos y el diálogo social en las empresas son un factor de innovación. Así lo reconoce la propia Cumbre de Lisboa, en marzo de 2001, que impulsa las recomendaciones de la Comisión para la «promoción de la participación de los trabajadores en los beneficios y los resultados de la empresa» porque está demostrada la estrecha vinculación entre la adopción de formas participativas y la mejora de la productividad.

Estudios realizados en EE.UU. confirman también que existe una fuerte correlación entre la alta productividad y las compañías propiedad de empleados. Según datos de la Oficina de Contabilidad General de los EE.UU. estas empresas obtuvieron un 52 por ciento más de crecimiento que la media. La experiencia en España del grupo cooperativo vasco Mondragón es una muestra más de que la innovación se consigue especialmente cuando las personas se alinean en un proyecto común a través de una «triple participación en la gestión, los resultados y el gobierno» según declaraba el presidente del grupo cooperativo vasco en 2010. Recordemos que estamos hablando del séptimo grupo industrial de España y el quinto fabricante de electrodomésticos de Europa, con cerca de 100.000 empleados localizados en 65 plantas distribuidas en 24 países, que ha ido integrando en el grupo a base de adquirir sociedades anónimas. Pues bien, el objetivo declarado para 2012, en plena crisis, «es que el 90 por ciento de sus trabajadores participen en la gestión».

Y es que *un* sistema de propiedad que integre capital y trabajo, no sólo es más resistente en épocas de crisis, sino que se nutre en todo momento de la innovación constante, al cimentarse en la obligación de conseguir mayor eficiencia ajustando permanentemente los procesos.

No hay, por tanto, dudas de que la innovación está asociada a políticas participativas que fortalecen los consensos internos de las empresas. Ni la hay, a sensu contrario, de que es imposible caminar hacia un nuevo modelo productivo basado en la innovación mientras se debilitan los mecanismos de conciliación y se sacraliza la discrecionalidad del poder del primer ejecutivo.

2. Por un gobierno corporativo socialmente responsable

Mónica Melle Hernández

La caída de empresas como Arthur Andersen, Enron, Vivendi o Bankia ha puesto una vez más de actualidad el debate social sobre el gobierno corporativo. El gobierno de la empresa es ahora tan importante en la economía mundial como la gobernanza de los países. De hecho, desgraciadamente, el mal gobierno corporativo ha estado en el origen de la actual crisis económica y financiera.

En nuestro modelo económico de mercado, la separación entre propiedad y gestión de las grandes empresas financieras e industriales permite en principio, que inversores y directivos asuman las funciones que mejor se adaptan a sus preferencias y habilidades, buscando el objetivo de contribuir eficazmente a la creación sostenida de riqueza. Pero esta especialización conlleva un riesgo: que quien controla los recursos financieros invertidos (el directivo) aproveche en beneficio propio los fondos recibidos, actuando así en contra, incluso, de los intereses de los propietarios (*shareholders*) y, cómo no, en perjuicio de los demás grupos de interés (*stakeholders*).

Surgen así los problemas de agencia, una de las principales causas de la crisis actual de nuestro sistema económico y financiero, y que será preciso resolver de forma eficaz para evitar que el mal gobierno de las empresas nos pueda conducir a nuevas crisis.

En el ámbito del sistema financiero, el buen gobierno corporativo de la banca resulta crucial por el papel preeminente que tiene tal sistema en el crecimiento de la economía productiva y la generación de empleo. Sin embargo, los directivos de las entidades bancarias han tenido demasiadas veces comportamientos cortoplacistas ineficientes que han dado lugar a resultados insostenibles para las empresas y para la economía en general. En España hemos vivido comportamientos como la asunción de

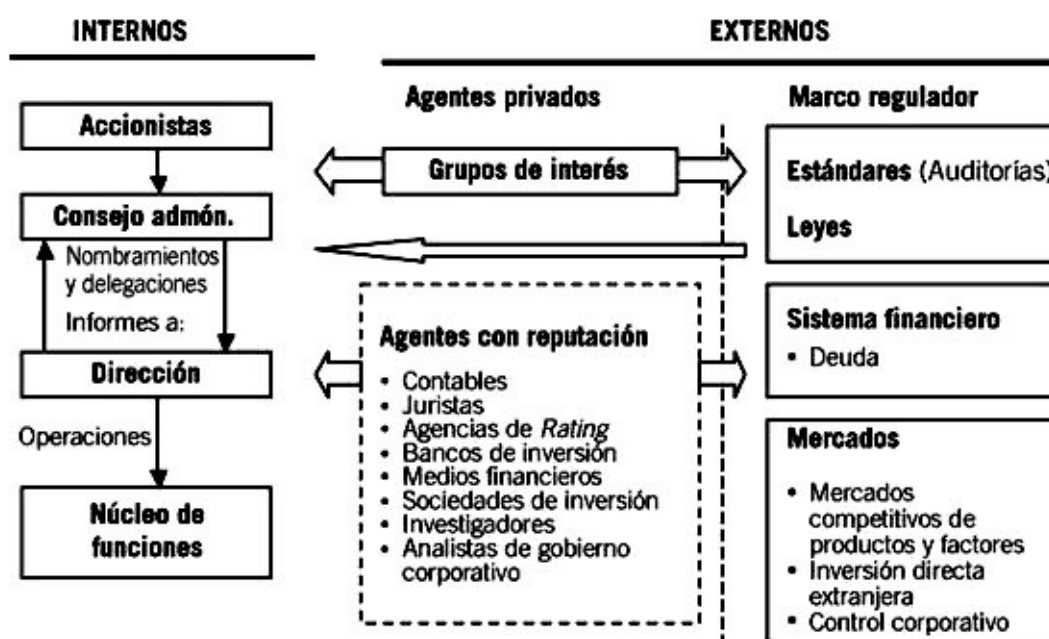
riesgos excesivos en el sector inmobiliario y en proyectos empresariales que no generaban valor económico. Otras decisiones de los directivos han buscado su propio interés y no el incremento del valor de las entidades que dirigían. Cuantiosas retribuciones, bonus, planes de *stock options* y obscenos planes de pensiones se han generalizado. Y mientras la precariedad laboral ha crecido, la desigualdad salarial ha aumentado, la cohesión social se ha debilitado y el deterioro medioambiental del planeta se ha agravado. Estamos asistiendo no sólo a una crisis financiera y económica, sino también a una crisis social y ética.

En numerosas ocasiones estas decisiones de los directivos han ido en detrimento de la necesaria reinversión de los beneficios empresariales en las propias empresas para mantener y mejorar su capital tecnológico, su investigación, desarrollo e innovación que permitan incrementar la productividad de tales empresas.

En España durante el último período de crecimiento económico muchos empresarios no apostaron como debieran por la inversión en reposición y modernización de los equipos productivos. Factor determinante para la mejora de la productividad y la competitividad.

Ante los problemas de agencia, el gobierno corporativo proporciona un conjunto de mecanismos, internos y externos a las propias empresas (véase la figura 1), para proteger a los inversores del riesgo de abuso de los directivos una vez delegan el control sobre los recursos financieros que invierten. Y ante los fallos de los mecanismos internos, como el consejo de administración, la propia junta general de accionistas o los sistemas de incentivos para los directivos, han de actuar los mecanismos externos a las propias empresas como los mercados de capitales, de control de empresas, de directivos y de productos y servicios, y la regulación.

Figura 1. Gobierno corporativo: mecanismos internos y externos



Fuente: Banco Mundial: *Corporate Governance: A Framework for Implementation*.

El sistema de gobierno corporativo se ajusta al sistema institucional y legal en cuyo ámbito se desenvuelve la empresa. Así, en las economías de mercado liberales (Estados Unidos y Reino Unido) pone el acento en que los directivos son controlados por el mercado de capitales donde el precio de las acciones sube o baja como reflejo del resultado de su gestión, y de que la propiedad está distribuida entre un número elevado de accionistas.

El gobierno corporativo en las economías coordinadas (Alemania y Japón) busca reducir los problemas de agencia mediante relaciones estables y a largo plazo de los accionistas, que mantienen sus inversiones a largo plazo, apoyan la creación y consolidación de empleo e invierten en activos específicos. El accionariado radica en los bancos, fundaciones y otras empresas que forman una red con la empresa (*keiretsu* en Japón).

Desde la segunda mitad de la década de los noventa, muchas empresas inicialmente caracterizadas por su modelo de gobierno corporativo alemán han ido convergiendo con el modelo de gobierno corporativo anglo-americano. Los mercados financieros han ido adquiriendo cada vez más relevancia en la financiación de las empresas y las economías, asumiendo el control y el gobierno corporativo.

Hemos asistido a un progresivo proceso de desregulación que, unido a la globalización de la financiación, el comercio y las inversiones financieras y a la innovación tecnológica y la ampliación de los mercados, nos ha llevado a un considerable incremento de la propiedad de los inversores institucionales extranjeros en las grandes empresas. Con ello, la monitorización directa que llevaban a cabo los bancos se ha sustituido por la monitorización indirecta vía mercados financieros.

Ante el papel cada vez más activo de los mercados financieros en nuestra economía, los directivos encuentran un incentivo para beneficiarse de su posición privilegiada ocultando información (y recursos).

Deben reclamarse unas leyes estrictas, que exijan información pública sobre el comportamiento de las empresas y prohíban la existencia de informaciones restringidas sólo a unos pocos agentes. Asimismo, es preciso reforzar las reglas antimonopolio y penalizar la concentración de la propiedad y generalizar la introducción de leyes de gobierno y códigos de gobierno corporativo, para lograr una mejor definición de funciones de monitorización externa y para la promoción de mayores funcionalidades de comités en consejos de supervisión.

Los fallos del gobierno corporativo se magnifican en algunos sectores como el financiero, cuyo buen funcionamiento es vital para la economía. El sistema financiero desarrolla un servicio de interés general. Su papel de canalizador de fondos prestables al sistema real, clave para el crecimiento, la generación de empleo y el bienestar de los ciudadanos, justifica sobradamente la necesidad de una estricta regulación de los

servicios financieros, y un papel más activo de las autoridades supervisoras sobre las entidades de depósito, bien como entidades financieras (Banco de España), bien como sociedades cotizadas en bolsa [Comisión Nacional del Mercado de Valores (CNMV)].

El proceso de liberalización y desregulación del sistema financiero, los problemas de agencia y las ineficiencias de los mecanismos internos de gobierno corporativo han producido un crecimiento desmesurado del sistema financiero global que ha aumentado su capacidad especulativa y lo ha convertido en un parásito de la economía real.

El modelo de gestión empresarial basado en la maximización del valor para el accionista, y la teoría del mercado de competencia perfecta, postulada por Adam Smith, según la cual la información perfecta, el libre juego de la oferta y la demanda y la búsqueda del beneficio individual generan automáticamente beneficio colectivo (gracias a la mano invisible), han perdido vigor tras la actual crisis económica y social. Por causas como las imperfecciones en la competencia, el coste de uso de la información, la existencia de barreras de entrada y de salida a sectores rentables y el circunscribir el gobierno corporativo al cumplimiento de meros trámites formales.

La mejora de la competitividad y productividad de nuestra economía no se logra mediante contrarreformas laborales, que persiguen básicamente aumentar la productividad de los trabajadores a través de ajustes a la baja de sus salarios y mermas en sus derechos laborales. Casos como la reciente quiebra de la empresa española Viajes Marsans, evidencian la necesidad de reformas del gobierno corporativo para mejorar la productividad y competitividad de nuestras empresas y de nuestra economía. La forma en que se gobiernan y dirigen las empresas es igual de relevante, al menos, que la forma en la que trabajan los empleados.

Es hora de otro gobierno corporativo que pase por un nuevo modelo de relaciones laborales y de organización del trabajo en las corporaciones, basado en una *gobernanza global* que integre a todos los agentes interesados, en especial a los trabajadores. Adoptar criterios de Responsabilidad Social Corporativa (RSC) en la gestión empresarial, esto es, formalizar políticas y sistemas de gestión que garanticen el crecimiento económico, la justicia social y la sostenibilidad medioambiental; incorporar mayor transparencia informativa respecto de los resultados alcanzados en tales ámbitos; y someterse al escrutinio externo de los mismos.

La RSC no es sólo un instrumento estratégico para lograr ventajas competitivas y en consecuencia la supervivencia de las empresas y creación de riqueza y empleo, sino también un modelo empresarial fundamentado en acuerdos equitativos. Los *stakeholders* necesitan participar en las decisiones que les afectan y han de ser compensados y retribuidos de forma justa en función de los riesgos que asumen y los recursos que aportan. De esta manera se fomentan además inversiones específicas en

activos intangibles por parte de las empresas, como la formación de los trabajadores o la investigación, el desarrollo y la innovación, tan necesarias para cambiar el modelo de desarrollo económico y orientarlo hacia un modelo productivo de alto valor añadido.

La experiencia nos enseña que la autorregulación y los compromisos voluntarios adoptados por las empresas no han sido suficientes para resolver los problemas de conflictos de interés entre directivos y accionistas. Como dijo Galbraith (1972)^[5], las corporaciones no tienen el derecho natural a ser dejadas a su aire. Los códigos de buen gobierno son simplemente indicativos, no coercitivos, tan sólo sugieren unas recomendaciones que se deberían desarrollar para mejorar el gobierno corporativo de las empresas. Se basan en el principio de «cumplir o explicar» y nadie verifica ni supervisa su implementación efectiva.

La actual crisis ha evidenciado que es preciso un papel más activo de los poderes públicos que corrijan los fallos del mercado como instrumento de asignación de recursos y distribución de la renta. En el ámbito del gobierno corporativo de las empresas se deben dictar normas precisas, de carácter mercantil y llegado el caso incluso de carácter penal, que exijan mayores niveles de responsabilidad y transparencia en los órganos de gobierno de las compañías y mitiguen conductas oportunistas de los directivos. También es necesaria una mayor y mejor supervisión de su cumplimiento. Sobre todo en sectores como el financiero.

En las entidades bancarias en general, y especialmente en las cajas de ahorros, los mecanismos internos de gobierno corporativo, como son las juntas de accionistas o las asambleas de depositantes y los consejos de administración, se han mostrado ineficientes para cumplir su función de control. Es preciso acudir a mecanismos de gobierno corporativo externos a las entidades, entre los que además de estar los grupos de interés, los agentes con reputación y el mayor grado posible de competencia en los mercados (figura 1), se encuentra la regulación pública.

Lo ocurrido en Europa con la crisis financiera actual demuestra la necesidad de establecer una supervisión bancaria a escala europea, ya que los bancos operan de facto de forma transnacional e inducen efectos sistémicos, que afectan a las economías en su conjunto. Y lo ocurrido en España es un caso clamoroso de fallo de la supervisión bancaria por parte del Banco de España y de las comunidades autónomas en lo que a las cajas de ahorro se refiere. La imposición de sanciones graves en el caso de los bancos correspondía al Ministerio de Economía y no al Banco de España, y las comunidades autónomas legislaban sobre las cajas al mismo tiempo que participaban en sus órganos de gobierno y en sus operaciones de activo y pasivo, produciéndose un irresoluble conflicto de intereses.

La crisis nos ha enseñado la existencia de una pluralidad de fallos del sistema económico que han permitido la acumulación de desequilibrios e ineficiencias

durante casi dos décadas de crecimiento dorado y que se encuentran en el origen de los problemas actuales. Fallos en el diseño de políticas macroeconómicas que facilitaron la creación de burbujas como la inmobiliaria, la financiera y la sobrevaloración de activos como los eléctricos; fallos en los mercados financieros, derivados de la insuficiente transparencia de los mercados; fallos en la gobernanza de las empresas y fallos en la regulación y supervisión que han puesto de manifiesto la importancia de que existan autoridades supervisoras independientes que monitoricen el comportamiento del sistema financiero anticipando problemas y velen por su buen funcionamiento y estabilidad. Todo ello añadido en algunas ocasiones a falta de ética, comportamientos irregulares y conductas delictivas de directivos que perseguían directamente su lucro individual.

Es necesario aplicar el modelo de supervisión *twin peaks* en el que existen dos supervisores financieros, uno dedicado a la solvencia de las entidades y otro que se ocupe de la vigilancia de las normas de conducta, y que ambos tengan capacidad sancionadora en sus respectivos ámbitos. Y dotar a la CNMV de una mayor capacidad normativa, incrementar las inspecciones in situ de las entidades supervisadas e impulsar una mayor intendencia de dicho organismo supervisor.

El objetivo fundamental del momento presente es la salida de la crisis, poniendo las bases para evitar caer en la siguiente. Una de esas bases es mejorar el gobierno corporativo con una regulación y un papel del Estado más activo.

La resolución de la actual crisis de nuestro sistema financiero reclama algo más que la intervención del fondo de rescate europeo para facilitar la recapitalización de la banca española. No sólo hay que poner condiciones a esa ayuda para que no redunde en más sacrificios de gasto público y para que se transforme, más pronto que tarde, en créditos hacia las familias y las empresas, sino también en la exigencia de un buen gobierno corporativo en las entidades beneficiarias que evite los oportunismos de antaño por parte de sus directivos. Es preciso además ampliar ese gobierno corporativo hacia la RSC, reivindicando empresas financieras y no financieras que reconozcan las aportaciones de todos los *stakeholders* que intervienen en la acción colectiva de las empresas: accionistas sí, pero también acreedores, clientes, trabajadores y sociedad en general.

VI

Otra fiscalidad es posible

Manuel de la Rocha Vázquez y Alberto del Pozo Sen

Los servicios públicos se financian con impuestos

La fiscalidad va unida a la salud de la democracia^[6] y hoy se ha convertido en una pieza esencial para la salida de la crisis. La tributación es la expresión del precio que pagamos por los servicios del Estado de bienestar y la apuesta por la cohesión social, y supone el establecimiento de un pacto social implícito entre quienes pagan y quienes administran y gestionan los ingresos obtenidos. No obstante, pese a su importancia, los ciudadanos saben poco de los impuestos y sólo suelen ver los aspectos negativos de su pago, olvidando con frecuencia que los servicios públicos se financian con ellos. Una visión a la que han contribuido en gran medida los partidos políticos y gobiernos de turno, al trivializar demasiado a menudo el debate sobre la reforma fiscal con objetivos marcadamente electorales o clientelares.

En la crisis actual la defensa del Estado del bienestar requiere un debate honesto y transparente sobre el sistema fiscal que está vinculado al modelo de sociedad al que se aspira y los costes que el mismo conlleva, así como la relación entre fiscalidad y los procesos de endeudamiento que se viven en muchos países.

Tendencias de las políticas fiscales y tributarias

Bajo la presión de la ideología neoliberal, se ha producido en toda Europa una degradación paulatina de los ingresos públicos obtenidos a través de los impuestos. Estas tendencias han afectado de manera especial a los impuestos directos, debilitando la progresividad de los sistemas fiscales. La evolución iniciada en Estados Unidos y seguida por casi todos los países ha ido hacia la rebaja de las tarifas del impuesto de la renta, beneficiando especialmente a las rentas más altas. Durante la era del presidente estadounidense Ronald Reagan (1981-1989) y de la mandataria británica Margaret Thatcher (1979-1990) la tasa marginal más alta (es decir, el tramo más elevado del IRPF) en el impuesto sobre la renta en Estados Unidos cayó del 70 al 28 por ciento, y en el Reino Unido lo hizo desde el 83 por ciento al 40 por ciento. En general, los países de la OCDE han seguido ese rumbo y los tipos máximos pasaron del 40 por ciento en los años ochenta al 28 por ciento a fines de 2000^[7].

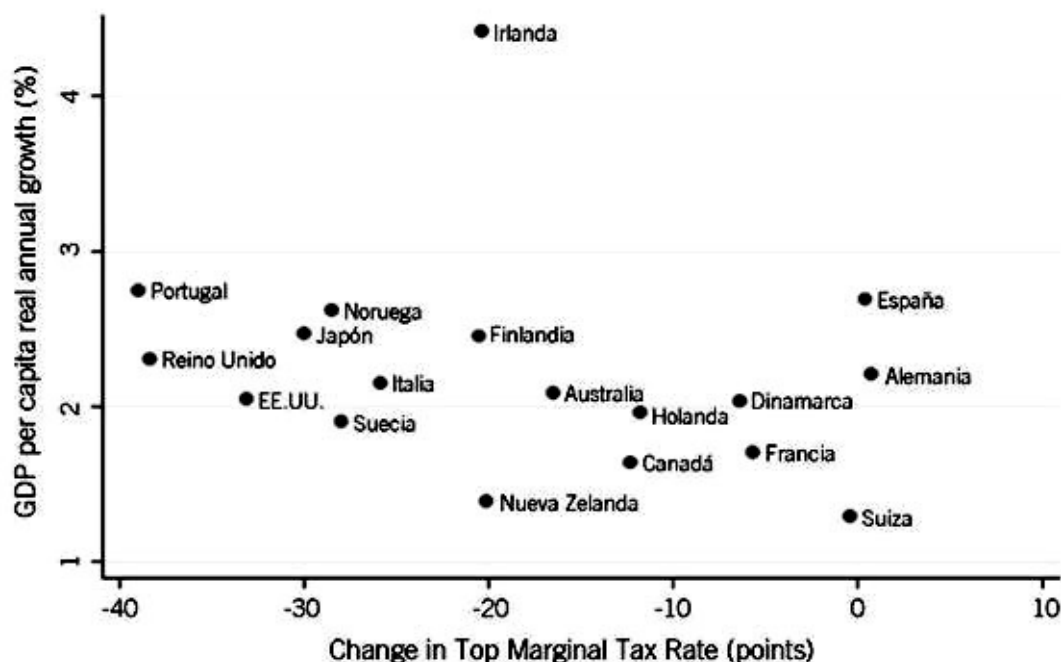
En los últimos años la caída de los tipos impositivos ha sido mucho mayor en las rentas del capital que en las del trabajo. En varios países, incluido España, se adoptó un modelo dual de tributación separando los rendimientos del trabajo de los del

capital, estos últimos con un trato claramente favorable. Especialmente intensa ha sido la reducción *competitiva* del tipo de los impuestos de sociedades y la invención de deducciones y exenciones para disfrute preferente de las grandes empresas. El caso de Irlanda es paradigmático de esta carrera a la baja en las rebajas tributarias.

Para reducir los supuestos efectos distorsionadores y desincentivadores que la imposición directa tiene sobre el trabajo y el ahorro se ha producido también un trasvase desde la imposición directa a la indirecta, es decir, hacia impuestos como el IVA y otros impuestos al consumo. Sin embargo, los impuestos indirectos, al ser soportados de igual forma por toda la población, son claramente más regresivos.

Las rebajas fiscales se han sustentado generalmente en las teorías neoliberales y los argumentos mercantilistas que insisten en los efectos perversos que generan las altas tasas impositivas, ahogando la iniciativa empresarial, reduciendo el crecimiento e incentivando la evasión y el fraude fiscal. Pero los datos no sustentan la idea de que las bajadas impositivas vayan acompañadas de mayores tasas de crecimiento. La evidencia empírica demuestra que los países de la OCDE que más han reducido los tramos de la renta en los últimos treinta años no han sido ni de lejos los más dinámicos en términos de crecimiento (ver gráfico 1).

Gráfico 1. Correlación entre el crecimiento económico y cambios en los tipos marginales del IRPF.



Fuente: Saez, E. y T. Picketty (2011)^[8].

Por el contrario, se demuestra que las rebajas fiscales han beneficiado de manera desproporcionada a las clases más adineradas, lo que se ha traducido en aumentos notables de la desigualdad. En Estados Unidos, por ejemplo, el porcentaje de ingresos

antes de impuestos del uno por ciento más rico se dobló desde cerca del 10 por ciento en 1970 hasta el 20 por ciento actual. Tendencias similares se pueden observar en otros países desarrollados, especialmente en los países anglosajones como el Reino Unido (Saez, E. y T. Picketty, op. cit.).

Otro aspecto destacable a nivel internacional ha sido el aumento de la evasión y elusión fiscal vinculados a la expansión de los llamados paraísos fiscales. Según la organización no gubernamental dedicada a la lucha contra la evasión fiscal, Global Financial Integrity, el número de paraísos fiscales ha aumentado desde 25 en los setenta hasta 72 en 2008. Además, en el contexto de la globalización muchas multinacionales de países desarrollados han aplicado estrategias de planificación o elusión fiscal que, favorecidas por la liberalización de los flujos financieros, son muy difíciles de combatir por los países individuales. Y las consecuencias son muy importantes. Global Financial Integrity calcula en cerca de un billón de euros anuales las pérdidas impositivas de los países menos desarrollados como resultado del crimen, la corrupción y la evasión fiscal. Sólo a partir de la crisis financiera desatada en 2008, las grandes potencias mundiales organizadas en el G20 han comenzado a enfrentar seriamente el problema de los paraísos fiscales. Pero queda mucho camino por recorrer^[9].

El resultado de las tendencias descritas es claro. Las rebajas de tarifas y las exenciones fiscales, especialmente a las clases más pudientes, han debilitado enormemente la capacidad recaudatoria de los Estados, que han tenido que recurrir a los mercados financieros, incrementando sus niveles de endeudamiento general.

En definitiva, los sistemas fiscales actuales de muchos países desarrollados se han ido alejando de los ideales de justicia social y equidad que se planteaban en el siglo pasado. Bajo la bandera de la eficiencia económica, gobiernos de todo signo han abandonado la fiscalidad como instrumento no sólo recaudador, sino también redistribuidor. De ahí la necesidad de recuperar el arma fiscal con este objetivo.

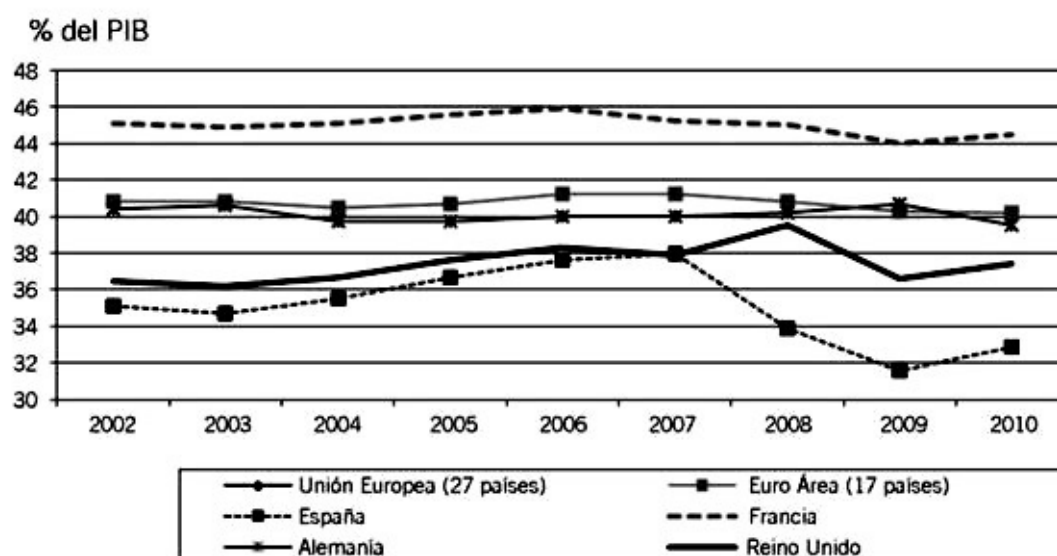
De cara al futuro, la crisis ha expuesto los riesgos de altos niveles de deuda, por lo que el recurso a este instrumento como forma de financiación de los gobiernos ha quedado enormemente limitado, particularmente en Europa. Los países europeos se enfrentan a dos grandes desafíos en el corto y medio plazo: en primer lugar, un período de ajustes fiscales profundos, pero que no podrá realizarse únicamente mediante reducciones de gasto público y deberá equilibrarse con aumentos impositivos. En segundo lugar, es imperativo que los países generen un nuevo dinamismo económico que les permita recuperar el crecimiento, lo que implicará, por un lado, la obtención de ingresos para promover políticas selectivas de impulso público a la reactivación, y, por otro, con mayor perspectiva, que impulsen nuevas formas de fiscalidad y tributación compatibles con mejoras en la productividad y la generación de empleo.

España: poca recaudación e injustamente repartida

En este contexto internacional, ¿qué ha sucedido en España? Algunos rasgos definen la evolución de su política tributaria, y determinan la situación actual de nuestro sistema fiscal.

El primero es que España ha mantenido un importante diferencial de presión fiscal con la Unión Europea y sus economías más representativas. Con datos de Eurostat, en 1996 la suma de impuestos y cotizaciones sociales suponían en España el 33,5 por ciento del PIB, frente al 41,5 de la UE-15. En el período 2003-2007 creció hasta alcanzar su máximo histórico, el 38 por ciento, a sólo 3,1 puntos de la media europea (41,1 por ciento). Pero, como muestra el gráfico 2, el impacto de la crisis volvió a ampliar la brecha hasta 7,4 puntos porcentuales en 2010 (32,9 por ciento frente a 40,3). Nuestra presión fiscal es la más baja de todos los países de la UE-15 con excepción de Irlanda (29,8 por ciento), y muy inferior a las de Alemania (39,5 por ciento), Francia (44,5 por ciento) o Suecia (46,3 por ciento), por ejemplo.

Gráfico 2. Evolución de la presión fiscal en la UE (Impuestos y cotizaciones a la Seguridad Social en % del PIB).



Fuente: Eurostat.

Este diferencial de recaudación es muy relevante, porque las capacidades de gasto público vienen determinadas directamente por su nivel de ingresos, del cual los impuestos, las tasas y las cotizaciones sociales suponen aproximadamente el 90 por ciento. El gasto público en España en 2010 alcanzó un volumen equivalente al 45,6 por ciento del PIB, el segundo más bajo de toda la UE-15 (tras el de Luxemburgo, 42,5 por ciento) y 5,4 puntos menos que la media de esta zona (51 por ciento). Parece pues evidente que no hay un problema de excesivo gasto público en España (al

contrario), sino de insuficientes ingresos, que se ha convertido en un dato estructural de nuestra realidad fiscal.

El hecho de que no se haya logrado corregir ese *gap* de recaudación relativa en tan amplio período de tiempo indica una complacencia política con el estado de las cosas, apoyada en los espectaculares resultados de la economía española durante la etapa expansiva de 1994 a 2007. Trece años ininterrumpidos de crecimiento que provocaron un aumento muy relevante de los ingresos impositivos, pero que estaba vinculado en gran medida a la burbuja inmobiliaria. Ello creó entre los responsables políticos (en todos los ámbitos territoriales) la ilusión de que nuestro sistema fiscal ofrecía resultados solventes (y duraderos) en términos de suficiencia recaudatoria.

Esta errónea percepción, derivada en gran parte por el auge del ladrillo, se unió a otras dos circunstancias que trabajaron en el mismo sentido. Por un lado, la utilización de los impuestos como instrumento electoral, que condujo a una perniciosa competencia política por reducir la imposición directa a través de deducciones, bonificaciones o tipos reducidos que mermaron su potencial recaudatorio. Por otro, la asunción por parte de los gobiernos —tanto del PP como del PSOE— de las teorías liberales sobre la imposición señalada anteriormente. Ambos fenómenos responden a una interesada visión de la política fiscal que promueve una trivialización ante los ciudadanos de la función económica y social de los impuestos, y que ha resultado muy perjudicial para nuestra economía.

Un último rasgo destacable es la persistencia de un elevado nivel de fraude^[10], que supone una grieta estructural en nuestro sistema fiscal de graves consecuencias en términos de recaudación^[11] y de equidad fiscal. Pese a la retórica política, la lucha contra la evasión y ocultación tributaria no ha constituido una prioridad política en ningún momento de estos años.

La llegada de la crisis económica en 2008 evidenció que las rebajas fiscales realizadas fueron contraproducentes. Los ingresos tributarios cayeron entre 2007 y 2009 un 28 por ciento (56.600 millones en tan sólo dos años)^[12]. Se redujeron en las principales figuras: en el IRPF un 12 por ciento (8.700 millones de euros), en el IVA un 40 por ciento (22.275 millones) y en Sociedades un 55 por ciento (24.635 millones). Ésta ha sido, en realidad, la principal causa de nuestro aumento del déficit en esta etapa, y no el incremento de los gastos, que fue de un 17 por ciento de 2007 a 2009.

El Gobierno de Rodríguez Zapatero adoptó entonces decisiones para elevar la recaudación y afrontar el creciente desfase presupuestario. En julio de 2010 se subió el IVA del 16 al 18 por ciento (y del 7 al 8 por ciento el tipo reducido), se suprimió parcialmente la deducción de 400 euros en el IRPF (que se había introducido en 2008), y se elevó el tipo para los rendimientos de capital (del 18 al 19 por ciento para los 6.000 primeros euros y al 21 por ciento para el exceso). El conjunto de estos

cambios logró frenar el descenso de su recaudación: respecto de 2009, los ingresos por IRPF crecieron en 2011 un 9 por ciento (casi 6.000 millones) y, sobre todo, los del IVA lo hicieron un 47 por ciento (15.700 millones).

En el impuesto sobre sociedades (IS), por el contrario, se insistió en una nueva rebaja de tipos de cinco puntos para las pymes^[13], cuyo resultado final fue un desplome recaudatorio en otro 18 por ciento de 2009 a 2011. En total, el IS perdió 28.000 millones de euros de 2007 a 2011, el 63 por ciento de su recaudación.

Pero ha sido la reciente etapa de Gobierno del PP la que mejor ilustra el choque con la realidad que ha supuesto la crisis. Contraviniendo su programa electoral, el Ejecutivo ha acometido una fortísima subida de impuestos, en varias fases. En diciembre de 2011^[14] aumentó el IRPF, tanto para las rentas del trabajo como del capital^[15], recuperó la deducción por vivienda y subió el gravamen de bienes inmuebles y otros impuestos indirectos y tasas. En marzo de 2012^[16] limitó algunas deducciones importantes del impuesto sobre sociedades e introdujo una amnistía fiscal tremendamente injusta^[17], que permite la regularización de rentas ocultas con la única contrapartida de un pago del 10 por ciento de lo aflorado^[18]; un verdadero atentado a la conciencia tributaria de los contribuyentes, que se compadece mal con la aprobación poco después por el Consejo de Ministros (el 22 de junio) de un Proyecto de Ley de lucha contra el fraude fiscal, con medidas de mayor control y transparencia valiosas para atacar esta lacra^[19].

Por último, el Gobierno ha aprobado en julio una batería de medidas de gran calado^[20]: fuerte aumento del IVA^[21] desde el 1 de septiembre, rebaja de cotizaciones sociales (un punto en 2013 y otro en 2014), subida de las retenciones a profesionales autónomos (del 15 al 21 por ciento en 2012 y 2013, y al 19 por ciento desde 2014), nuevas limitaciones a ciertas deducciones en sociedades y aumento de los pagos fraccionados (ingresos a cuenta), incremento de la imposición sobre el tabaco y eliminación (de nuevo) de la deducción por vivienda en el IRPF para 2013.

En conjunto, una reforma fiscal en toda regla. A grandes rasgos, se puede decir que las modificaciones en los impuestos directos son positivas, porque introducen más progresividad en el IRPF, y acercan el tipo efectivo (el porcentaje de sus ingresos que realmente pagan las empresas) al nominal (el teórico o legal del gravamen), que en los últimos años se había distanciado escandalosamente^[22]; la subida del IVA es contraproducente, ya que agudizará la recesión económica actual, además de reducir la progresividad global del sistema; y la paralela rebaja de cotizaciones apenas sí tendrá impacto positivo sobre el empleo, puesto que ésta es una crisis de demanda, no de costes, y genera nuevos riesgos sobre la ya complicada financiación del sistema de Seguridad Social^[23].

Cabe extraer de estas actuaciones tres conclusiones. Primero, que el PP ha hecho lo contrario de lo que siempre ha postulado y ha subido los tributos cuando ha

precisado obtener un aumento de ingresos, olvidando sus teorías neoliberales defensoras de bajar impuestos para aumentar la recaudación. Segundo, que globalmente la reforma será regresiva, porque ganará peso la imposición indirecta. Y tercero, que no responde a un proyecto fiscal estable y nítido para el país, sino que amalgama iniciativas puntuales estrictamente recaudatorias (subida del IRPF, aumento de pagos fraccionados y retenciones de Sociedades) con otras de calado ideológico y vocación de permanencia (en general, el aumento de los impuestos indirectos, y esencialmente el intercambio entre más IVA y menos cotizaciones).

En suma, la evolución de la política tributaria en España ha configurado un modelo del que se pueden señalar algunas características.

- Posee un amplio y persistente déficit recaudatorio con los países más desarrollados de nuestro entorno económico y con la media de la zona euro, por el efecto conjunto de un exceso de exenciones y deducciones legales y de un elevado y persistente nivel de fraude, localizado en las actividades profesionales y empresariales, en el IVA y en las grandes operaciones societarias.
- Sus figuras principales han mostrado una elevada *elasticidad* (sensibilidad de reacción) ante el ciclo económico, con riesgos para la recaudación en los momentos bajos del mismo (como ha demostrado la crisis).
- Ha reducido su progresividad global (y por tanto su capacidad redistributiva) por una doble vía: al aumentar el peso de la imposición indirecta sobre el total y al achatar las tarifas de los impuestos directos (esencialmente el IRPF).
- Ha perdido dosis muy importantes de equidad horizontal, al mantener desde 1996 (con sucesivas modificaciones) un modelo dual de IRPF, aplicando un trato más favorable a las rentas del capital que a las del trabajo.

Hacia una nueva fiscalidad progresiva y suficiente

Lo relatado antes define el diagnóstico y señala las posibles vías de reforma del sistema tributario español. El adelgazamiento del sistema impositivo condujo, lógicamente, a graves dificultades para sostener políticas de gasto necesarias para impulsar la reactivación económica, y enquistó un notable déficit en gasto social comparado con la media europea. Además, ha creado un cuadro muy deficiente desde el punto de vista de la equidad, comparado con los países más avanzados de la UE.

Las necesidades financieras que ha impuesto la crisis han incluido en la agenda inmediata actuaciones antes desacreditadas por utópicas o indeseables, tanto a nivel nacional como europeo^[24]. En este escenario, el sistema tributario que se construya debe ser coherente con un grado de estabilidad presupuestaria sostenible; en definitiva, con el Estado de bienestar que se desea, puesto que éste aglutina el mayor

volumen de gasto en los países europeos (pensiones, sanidad, educación, prestaciones por desempleo y ayudas sociales). La estructura tributaria de la que nos dotemos determinará la capacidad recaudatoria, una cuestión derivada de las opciones políticas elegidas.

Por todo ello, la necesaria reforma fiscal debería guiarse por tres grandes principios.

- Garantía de suficiencia y sostenibilidad del sistema: que proporcione recursos adecuados para mantener y mejorar los servicios de bienestar y las políticas de crecimiento, sin poner en riesgo la estabilidad presupuestaria en el medio plazo.
- Mejora de la equidad y progresividad (mayor justicia fiscal): no se trata sólo de garantizar la igualdad de trato, sino también de evitar que las desigualdades de renta excesivas generen otro tipo de sociedad, fracturada en lo económico y con problemas de marginalidad social, incompatible con una democracia avanzada.
- Eficiencia y coherencia con un nuevo modelo económico: que sea incentivador de los comportamientos positivos (trabajo, emprendimiento, ahorro, inversión productiva) y penalice aquellos que generan externalidades negativas (especulación, contaminación).

Además, cualquier reforma fiscal deberá tener en cuenta las restricciones de la creciente competencia internacional propia de una economía globalizada y atender a las singularidades fiscales territoriales existentes. En este sentido, se proponen las siguientes actuaciones.

En el impuesto sobre la renta de las personas físicas.

- Reintroducir las rentas del capital en la tarifa general del impuesto, haciendo que paguen igual que los rendimientos del trabajo. Se podría establecer alguna atenuación para las rentas que se deriven del ahorro de medio y largo plazo, así como introducir un recargo extraordinario sobre las operaciones de carácter especulativo y de muy corto plazo.
- Aumentar la progresividad de la tarifa, de dos formas: elevando el tipo marginal máximo^[25], con un tipo extraordinario para las retribuciones especialmente elevadas^[26]; y aumentando el número de tramos^[27].
- Eliminar exenciones y deducciones, como la de la vivienda, que ha contribuido a alimentar la burbuja inmobiliaria, o las vinculadas a la educación privada, claramente regresivas.
- Revisar globalmente el sistema de tributación de las rentas empresariales, para acercar su aportación a la capacidad de pago real del contribuyente.

En el impuesto sobre la renta de sociedades.

- Eliminar la mayoría de deducciones y desgravaciones para acercar el tipo marginal al efectivo pagado.
- Introducir progresividad en su tarifa, con varios tramos en función del volumen de facturación o ventas, y con un tipo máximo del 35 por ciento para las grandes corporaciones.
- Establecer un tipo efectivo mínimo sobre los resultados contables de la empresa.
- Modificar la regulación de las Sociedades de Inversión de Capital Variable (SICAV) para evitar que sigan actuando como refugio de grandes fortunas individuales^[28]. Para ello se podría establecer un porcentaje de participación máximo a cada inversor y fijar un período de permanencia máximo de las plusvalías acumuladas sin que tributen.

Otros impuestos.

- Introducir un impuesto sobre la riqueza, que grave a las grandes fortunas, y recuperar un impuesto sobre sucesiones y donaciones con unos adecuados mínimos exentos.
- Por lo que se refiere al IVA, ya se ha dicho que su aumento en la actual situación de crisis es dañina, así como la reducción de las cotizaciones sociales. A largo plazo, la estructura de tipos del IVA debería replantearse en el contexto de la reforma fiscal integral, teniendo como objetivo el grado global de suficiencia y progresividad que se desea. En todo caso, para el contexto actual sería preferible la introducción de un IVA especial más elevado para bienes de lujo^[29].
- Valorar la implantación de nuevos impuestos sobre hechos que ponen de relieve una capacidad de pago extraordinaria (plusvalías del suelo, posiciones monopolísticas).

Intensificar la lucha contra el fraude y los paraísos fiscales.

- El camino abierto por el Proyecto de Ley aprobado por el Gobierno es positivo y aún posee recorrido. Además, se requiere un endurecimiento de la legislación, y se podría plantear la creación de un juzgado especial para delitos económicos. Pero, sobre todo, es preciso elevar la coordinación entre administraciones y aumentar los recursos humanos y materiales para la lucha contra el fraude, lo que debe considerarse una inversión y no un gasto.
- A nivel internacional, la erradicación de los paraísos fiscales y la lucha contra las fórmulas de elusión fiscal de las corporaciones multinacionales deberían estar en lo más alto de la agenda política.

Puesta en marcha de una verdadera fiscalidad común europea. Se ha avanzado

mucho en los últimos años hacia una mayor armonización de bases y tipos, luchando contra el *dumping* fiscal en el seno de la Unión —caso irlandés antes mencionado— y erradicando las jurisdicciones o los territorios opacos europeos. La actual directiva sobre fiscalidad del ahorro es otro paso positivo. Pero para lograr una verdadera gobernanza económica europea, la Unión requerirá de un presupuesto común más potente, alimentado de nuevos impuestos europeos. Entre ellos.

- Tasa sobre transacciones financieras. Es preciso desarrollar adecuadamente la TTF aprobada finalmente en el Consejo Europeo de junio para penalizar los movimientos especulativos de capital (el 90 por ciento del total), y que según los cálculos de la Comisión podría llegar a recaudar hasta 57.000 millones de euros.
- Fiscalidad verde. Éste debe ser un instrumento incentivador de un nuevo modelo productivo, más sostenible y eficiente en el uso de los recursos. Partiendo de la experiencia de algunos países miembros, la UE podría adoptar nuevos impuestos medioambientales o sobre emisiones de dióxido de carbono (CO₂) que promuevan tecnologías más limpias y eficientes, especialmente en el ámbito del transporte público.

Puesto que impuestos y gastos están estrechamente conectados, las reformas tributarias deben ir acompañadas de esfuerzos vigorosos para reforzar los mecanismos de control y rendición de cuentas frente a todo tipo de abusos, fraudes o despilfarro de los recursos públicos, que desprestigian y debilitan económica y socialmente tanto el sistema fiscal en su conjunto como el Estado de bienestar. Además, hay que reforzar la educación fiscal e incentivar una mayor responsabilidad individual en el uso de los servicios públicos. Es destacable que los países europeos con la tributación más elevada son los que mantienen un mayor nivel de control y transparencia de las cuentas públicas.

Esperemos que no se echen por tierra las enseñanzas fiscales de la crisis ni decaigan las iniciativas apuntadas recientemente en el ámbito europeo. El contexto parece propicio para acometer reformas que caminen en la buena dirección. Las necesidades de financiar el déficit público e impulsar la actividad económica deben servir para reivindicar con coherencia la importancia de los tributos como instrumento esencial a la hora de conformar una economía dinámica y sostenible y una sociedad equitativa y cohesionada. En suma, los atributos que deben caracterizar a la Europa del futuro.

VII

Crisis bancaria y financiera

Julio Rodríguez López y José Moisés Martín Carretero

Los preparativos de la crisis de 2007

La necesidad de reestructuración del sistema crediticio español es uno de los aspectos más relevantes de la situación y de la política económica de España en 2012. Al inicio del verano de este año el Gobierno español ha solicitado de la Unión Europea la financiación precisa para recapitalizar a los bancos y eliminar de sus balances los activos inmobiliarios problemáticos. El camino que ha conducido a la difícil situación de 2012 ha sido testigo, entre otros aspectos, de la práctica desaparición de las cajas de ahorros como entidades de crédito, tras casi dos siglos de existencia, y de la cristalización de una fuerte concentración de las entidades de crédito.

En plena transición democrática española el Real Decreto 2290/1977, el llamado decreto Fuentes Quintana, introdujo una equiparación institucional entre bancos y cajas. Ello provocó una profunda transformación del sistema bancario español, en especial entre las entidades con mayor vocación minorista (cajas de ahorros y cooperativas de crédito). La ganancia de cuota de mercado de las cajas de ahorro posterior a 1977, apoyada en el fortalecimiento del Estado autonómico, se aceleró con ocasión del auge inmobiliario desarrollado en España entre 1997 y 2007^[30].

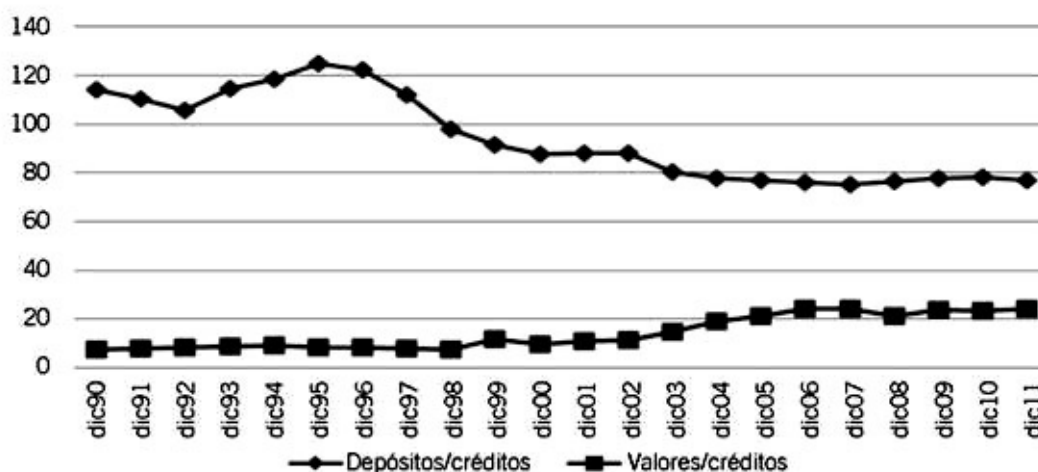
Dicha evolución no dejó de plantear reservas, especialmente entre los organismos económicos internacionales y entre los propios bancos españoles, que se plasmaron, sobre todo, en los informes del Fondo Monetario Internacional (FMI) sobre el sistema financiero español. Al inicio de la década de los noventa, el Tribunal de Defensa de la Competencia expresó algunas críticas sobre el papel de las cajas de ahorros en el sistema crediticio. Los informes citados del FMI subrayaron sobre todo la anomalía que suponía que éstas no fuesen sociedades con capital por acciones.

En el proceso de ganancia de cuota de mercado por parte de las cajas de ahorros resultó relevante que el aumento del crédito bancario a hogares y empresas entre 1997 y 2007 fuese superior en las cajas (125,8 por ciento) que en los bancos (27,4 por ciento). En 2007 las cajas habían llegado a alcanzar el 49,3 por ciento de los préstamos del sistema crediticio, el 57 por ciento de los depósitos y el 54,5 por ciento de las oficinas bancarias. Se puede decir con rigor que en 2007 las cajas de ahorros suponían la mitad del sistema crediticio español. Sin embargo, a partir de 2008 se notaron las consecuencias de la crisis financiera iniciada el año anterior, cuya incidencia fue decisiva para dichas entidades.

El prolongado y notable aumento de los créditos entre 1997 y 2007 impulsó a las

entidades de depósito a acudir a la financiación mayorista y al resto del mundo para atender la fuerte demanda crediticia. La necesidad de crédito de las nuevas promociones de viviendas sólo se pudo atender a través del ahorro exterior, que se canalizó hacia los bancos y las cajas españolas a través, básicamente, de la colocación de emisiones de títulos. De este modo, los créditos al sector privado llegaron a superar ampliamente a los depósitos desde 1998 (gráfico 1).

Gráfico 1. Entidades de crédito. Relación depósitos/créditos y valores/crédito, sector privado (%), 1990-2011.



En el balance del sistema crediticio de España los depósitos del sector privado superaron a los créditos hasta 1997. Así, en 1995 los depósitos bancarios estaban un 25,1 por ciento por encima de los créditos. La relación depósitos/créditos descendió, debido a la financiación del auge inmobiliario hasta situarse en el 75,1 por ciento en 2007.

Junto a la expansión de las cajas de ahorros en la etapa anterior a la crisis, en el contexto de bajos tipos de interés y de abundante liquidez, en el período 1997-2007 proliferaron las prácticas bancarias que se recogen a continuación^[31].

- Ofertas de crédito al ciento por ciento de la tasación.
- Crédito complementario para el tramo del valor de tasación no cubierto por el crédito hipotecario.
- Amplio período inicial de carencia.
- Clima de financiación barata en apariencia, favorecido por el absoluto predominio de los créditos a interés variable.
- Tasaciones con sesgo alcista, bajo presión bancaria. Se buscaba sobre todo mejorar la cuota de mercado de las entidades de crédito.
- Incentivos *perversos* en bancos y cajas de ahorros, como primar el aumento del riesgo crediticio sin vigilar la morosidad.

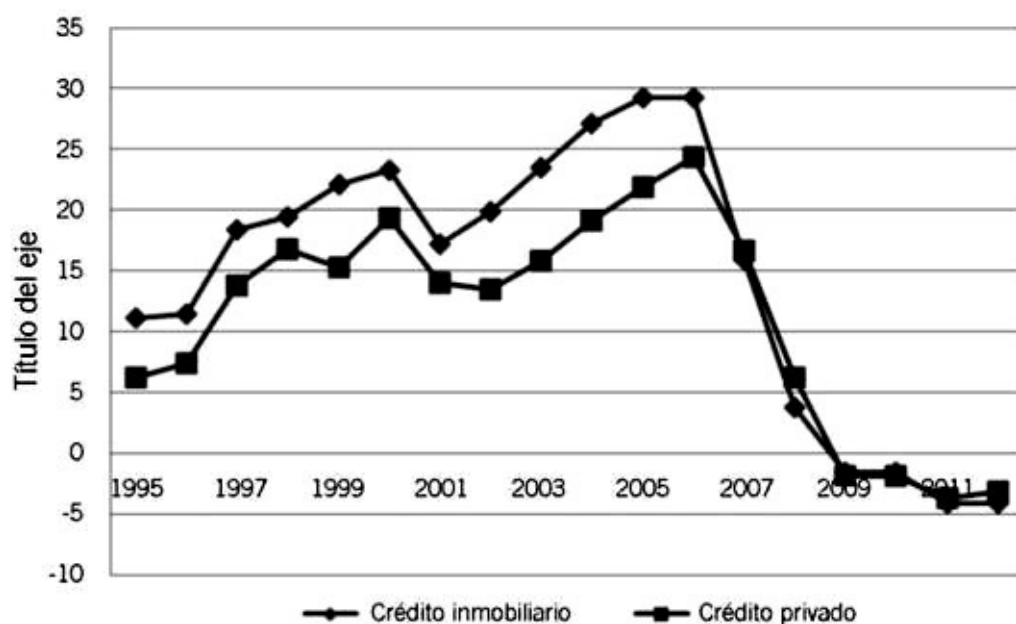
- Proliferación en 2004-2007 de créditos hipotecarios a promotor y comprador que implicaban una alta relación préstamo/valor y una escasa aportación de recursos por parte del prestatario. Tales préstamos en Estados Unidos serían *subprime*.
- Los préstamos a promotor se concedieron con frecuencia sin que la promoción dispusiese de la licencia municipal de obras y financiaron la compra de suelo en una alta proporción.

En 2006 los inspectores del Banco de España (AIBE, 2006)^[32] en una carta al ministro de Economía y Hacienda, subrayaron los elevados riesgos crediticios asumidos por las entidades de crédito en el subsector inmobiliario. Ello implicaba una concentración excesiva de tales préstamos en las carteras de crédito de bancos y cajas de ahorros. El texto citado señalaba la complicación que suponía para la gestión bancaria el que tales préstamos se cubriesen en gran parte con recursos captados en los mercados mayoristas de dinero.

El alcance de la expansión del crédito bancario en España en la etapa citada se entiende mejor si se tiene en cuenta la trascendencia de la financiación a promotor en el mercado de vivienda en España. Dicha financiación incluye la subrogación final de los compradores en las condiciones del crédito inicial. El crédito a promotor viene a ser un producto con un riesgo de impago importante, pues su recuperación depende de que se vendan las viviendas de la promoción.

El crédito inmobiliario incluye el destinado a los promotores inmobiliarios, a los constructores de edificios y a los hogares para la compra de la vivienda. Entre 1997 y 2007 dicha magnitud aumentó en España a un ritmo medio anual (22,6 por ciento) ampliamente superior al del crédito al sector privado (17,7 por ciento) (gráfico 2).

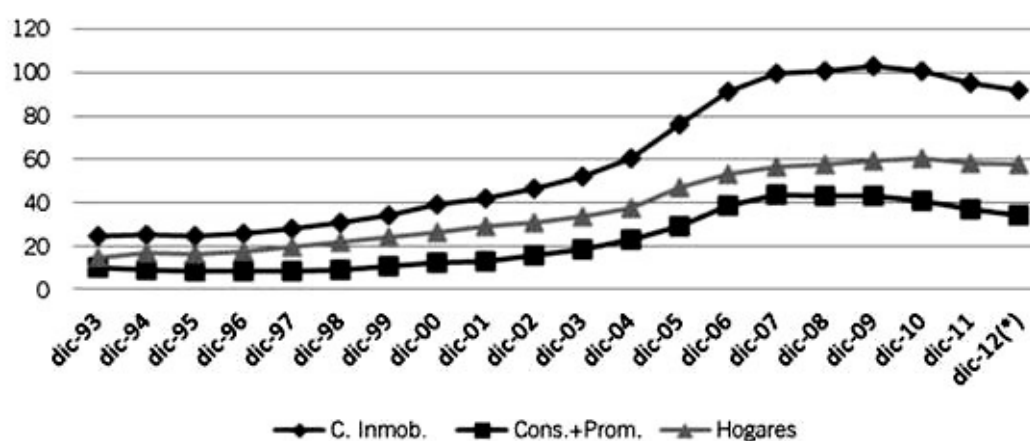
Gráfico 2. Crédito inmobiliario y al sector privado. Tasas interanuales, 1995-2012.



Fuente: BdE.

La cuota del crédito inmobiliario en el sector privado aumentó desde el 39,7 por ciento del total de dicha magnitud en 1997 hasta el 60 por ciento de 2007. La relación entre el crédito inmobiliario y el PIB pasó desde el 27,9 por ciento de 1997 hasta el ciento por ciento de 2007 (gráfico 3).

Gráfico 3. Crédito inmobiliario (promotor-constructor y comprador), a 31 de diciembre. Porcentajes del PIB, 1993-2012.



Fuente: BdE.

La expansión del crédito inmobiliario permitió el auge de la construcción residencial y reforzó su presencia en la actividad productiva y en el empleo de la economía española. El que el crédito a promotor (33 por ciento) creciese más que el crédito a comprador (20 por ciento) en el período citado anticipó un ritmo de construcción de nuevas viviendas superior al de las ventas y la consiguiente situación

de sobreoferta.

La fuerte demanda de vivienda, impulsada por el crédito abundante, culminó con unas ventas de 955.200 viviendas en 2006, casi un 50 por ciento más que nueve años antes. Destacó la fuerte presencia en el mercado del comprador inversor, atraído por las continuas elevaciones de precios.

La nueva oferta de vivienda reaccionó con intensidad. Se iniciaron unos seis millones de viviendas en los diez años del período citado. El aumento neto del número de hogares en dicha etapa no llegó a los cuatro millones. El ritmo de construcción de viviendas superó al de la población, a pesar del impulso que produjo a esta última la inmigración provocada por la creación masiva de empleos en el sector de la construcción.

La inversión en vivienda creció desde el 4,7 por ciento del PIB en 1997 hasta el 12,2 por ciento en 2007. El parque de viviendas de España, tras alcanzar los 21 millones en el censo de 2001, rozaba los 26 millones a fines de 2011. Esto último supone 1,5 viviendas por hogar, muy por encima de las 1,1 de la eurozona.

El fuerte empuje de la demanda interna de la economía, impulsada por la construcción, dio lugar a que el déficit exterior alcanzase el 10 por ciento del PIB en 2008. La etapa de expansión 1997-2007 fue más prolongada en España que las fases similares de los ciclos precedentes del mercado de vivienda (1971-1974, 1986-1990). La sustitución de la peseta por el euro y la abundante financiación externa alejaron la necesidad de aplicar políticas restrictivas de demanda y de devaluación de la divisa, habituales en tiempos de la peseta.

En 2007 el peso de la construcción en el PIB alcanzó el 22 por ciento, el doble del correspondiente a 1997 (11 por ciento). Los sectores productores de mercancías, excluida la construcción (primario e industria sin construcción), vieron descender su peso en el PIB desde el 25 por ciento de 1997 hasta el 18,8 por ciento en 2012. La economía española de 2007 difería significativamente respecto de la de diez años atrás. El intenso endeudamiento exterior alcanzado no sirvió para financiar una base productiva sólida y competitiva, sino para ocasionar un elevado volumen de viviendas no vendidas.

Llegada de la crisis. Una etapa de respuesta insuficiente: 2007-2009

En 2007 el mercado de la vivienda en España inició un *aterrizaje suave* que en poco tiempo se convirtió en abrupto. El racionamiento del crédito frenó la demanda de vivienda. Las ventas descendieron de forma continuada desde las 955.186 viviendas de 2006 hasta las 347.300 de 2011. Eso conllevó un descenso de obra nueva, con un retroceso considerable, desde las 850.000 viviendas iniciadas en 2006 hasta las 78.300 viviendas de 2011.

En cuanto al sistema crediticio, en 2007 la posición de las Entidades de Crédito (EC) españolas resultaba sólida en términos de capital, de cobertura de morosidad y de cuenta de resultados. La posición prestataria de dichas entidades en los mercados mayoristas no dejaba hueco para fomentar burbujas ajenas. Se consideró que la crisis financiera, asociada con los créditos *subprime* y con la colocación de los mismos entre las entidades bancarias, no les afectaría de forma significativa.

Al final del verano de 2008 sucedió la trascendente quiebra del banco norteamericano Lehman Brothers. En los principales países occidentales se adoptaron medidas de apoyo a los bancos, justificadas por los cierres de los mercados mayoristas de emisiones y de los mercados interbancarios. El Eurogrupo adoptó un plan de salvamento para restablecer la solvencia y la liquidez bancaria y compensar el escaso funcionamiento de los mercados interbancarios. Destacaron las trascendentes operaciones de recapitalización bancaria llevadas cabo en Estados Unidos, Reino Unido, Alemania y Francia.

En España se establecieron garantías públicas para las emisiones de bonos bancarios y se elevó a 100.000 euros la garantía de los depósitos. El Real Decreto Ley 6/2008, de 10 de octubre creó el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros (FAAF) para apoyar la oferta de créditos a familias y empresas a través de la adquisición de activos financieros. Se avalarían los nuevos créditos de bancos y cajas y se establecía una disposición cautelar para una posible recapitalización de las entidades financieras si fuese necesario.

Contrastaron las actuaciones desarrolladas en España con las de Estados Unidos y Europa para recapitalizar bancos en el otoño de 2008^[33]. Destacó la insistencia del Gobierno en señalar que no habría dinero público para resolver las posibles dificultades de los bancos. La implantación de tal estrategia cuando era el momento, al principio de la crisis, de adoptar decisiones de refuerzo de la capitalización bancaria, pudo ser un factor importante en el camino que ha llevado a la deteriorada situación de 2012^[34].

Los riesgos de las entidades de crédito españolas presentaban mayor claridad inicial respecto del resto de la UE. En esta última predominaban los problemas ligados a las compras de MBS, de derivados y de deuda pública, menos visibles en los balances bancarios. Pero las reformas del sistema financiero fueron lentas en España hasta 2009. Se considera que ello fue consecuencia, entre otros aspectos, de la ausencia de instrumentos de resolución y de la complejidad del gobierno corporativo de las cajas de ahorros (fundaciones privadas de carácter social, con fuerte presencia pública en los órganos de gobierno).

No favoreció una actuación pública decidida el que las competencias en materia de cajas de ahorros estuviesen compartidas entre las comunidades autónomas y el Banco de España^[35]. Pronto se advirtió la trascendencia del hecho de que la

competencia decisiva en materia de aprobación de fusiones de entidades descansase en los gobiernos autónomos, poco predispuestos a aceptar consolidaciones que conllevasen que saliese de su territorio la sede de la entidad resultante.

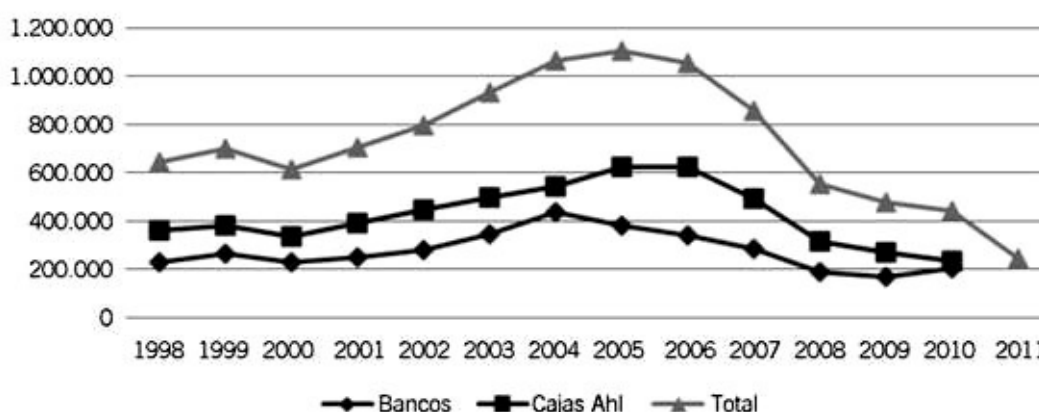
Las reformas de 2009-2011. Cambio de signo de la política prudencial

La intervención de la Caja de Ahorros de Castilla-La Mancha por el Banco de España en marzo de 2009 confirmó que el excesivo riesgo bancario en el subsector inmobiliario era el problema más importante del sistema financiero y uno de los más trascendentes de la economía española tras la crisis de 2007. Se advirtió que las cajas de ahorros habían concentrado más riesgo en el crédito inmobiliario que los bancos.

La estadística del número de préstamos destinados a la compra de vivienda revela que mientras que los bancos empezaron a reducir el flujo de nuevos préstamos a la compra de vivienda desde 2005, las cajas de ahorros mantuvieron una evolución creciente de dichos préstamos hasta 2006 (gráfico 4). Es posible que los bancos detectasen antes que las cajas que los riesgos inmobiliarios asumidos habían alcanzado unos niveles excesivos y que el ajuste a la baja de los precios de la vivienda ya no era una posibilidad remota.

El Real Decreto Ley 9/2009 creó el Fondo de Regulación Ordenada Bancaria (FROB) y subrayó los peligros del riesgo sistémico en las entidades de crédito. Dicho riesgo no era soluble sólo con los Fondos de Garantía de Depósitos de tales entidades. El FROB apoyaría los procesos de reestructuración y de integración entre dichas entidades.

Gráfico 4. Préstamos hipotecarios para compra de vivienda. Número de préstamos. Totales anuales acumulados. Total, bancos y cajas de ahorros, 1998-2011.



Fuente: BdE.

El uso de recursos públicos (9.000 millones de euros fue la dotación inicial de capital del FROB, junto a una capacidad de endeudamiento con garantía estatal de

hasta 90.000 millones de euros adicionales) para el saneamiento exigiría un plan de reestructuración e integración de entidades. Se trató de «minimizar el uso imprescindible de recursos públicos e involucración sólo temporal del sector publico»^[36].

Los problemas de las cajas no eran exclusivos, pero con frecuencia dichas entidades presentaron una alta concentración de riesgos en un número más bien reducido de clientes. Esto fue así en parte por la menor dispersión territorial de su negocio respecto de los bancos y también por la posición más débil de los dirigentes de las cajas ante los poderes territoriales. Destacó la dificultad de reforzar los recursos propios de dichas entidades por medio de mecanismos adicionales a los beneficios, por su naturaleza de fundaciones y por su compleja gobernabilidad.

La Circular del Banco de España CBE 4/2004, previa a la crisis, describía las provisiones necesarias refiriéndolas a la totalidad del crédito. Sin embargo, en el verano de 2009 dicha cobertura se limitó al importe vivo de la operación que excediese el 70 por ciento del valor de tasación del inmueble que sirvió de garantía para la concesión del crédito. Ello implicó suavizar el alcance de las provisiones y mejorar las cuentas de resultados de bancos y cajas de ahorros, cuando ya se disparaba la morosidad en los créditos a promotor y a constructor de viviendas.

El Real Decreto Ley 11/2010, de 9 de abril, de órganos de gobierno y otros aspectos del régimen jurídico de las cajas de ahorros, reformó estas entidades para mejorar su gobernanza y facilitar la captación de recursos propios. Se reforzaron los Sistemas Institucionales de Protección (SIP), que tendrían carácter de bancos a pesar de que las entidades que los integraban eran todas ellas, por lo general, cajas de ahorros. Se limitó así el papel de las cajas, puesto que se renunció (R. Poveda, op. cit.) a soluciones alternativas menos drásticas que lo que suponía ceder la actividad financiera de las cajas a nuevos bancos privados.

En materia de test de esfuerzo, «las autoridades españolas decidieron ir incluso más allá que el resto de Europa, incluyendo a todas las entidades de crédito»^[37]. La Circular del Banco de España 3/2010 reformó el sistema de provisiones específicas por riesgo de crédito, con un calendario único y más rápido, pero se provisionaron sólo los importes no garantizados de riesgos (la diferencia entre el crédito y el valor de la garantía o colateral).

Esto suponía que el régimen de provisiones se mantenía como más favorable para las entidades que el correspondiente a la Circular 4/2004. En 2010 se advirtió que los balances de bancos y cajas crecían con las garantías adjudicadas, con lo que la morosidad sólo se reducía en apariencia. Se estableció un calendario de deterioro de los inmuebles que permanecían durante un período de tiempo prolongado en los balances de las entidades de crédito, obligándoles a provisionar un 30 por ciento a partir del tercer año.

El Real Decreto Ley 2/2011, de 18 de febrero, buscó reforzar el capital y la solvencia de bancos y cajas. Se estableció un *core capital ratio* (coeficiente de capital básico, establecido como una proporción de los activos de riesgo del balance) del 8 por ciento como mínimo, que sería del 10 por ciento si la entidad no cotizaba en bolsa, pudiendo apelarse al FROB para alcanzar dicha solvencia. Tal discriminación perjudicaba a las cajas. Se hizo obligatorio para todas las entidades participar en las pruebas de esfuerzo, mientras que en el resto de la UE tales pruebas eran voluntarias.

Un Informe del FMI del verano de 2012 sobre la estabilidad financiera de España^[38] ha destacado la consolidación bancaria que la crisis ha ocasionado. En 2009 había 50 entidades de crédito que suponían la mayor parte de los activos bancarios, de las que siete eran bancos y 43 eran cajas de ahorros.

Después de tres años de fusiones, ajustes, intervenciones de cajas y de actuaciones del FROB, en 2012 son catorce las entidades que controlan el 88 por ciento de dichos activos. Cinco entidades proceden de bancos (Santander, BBVA, Sabadell, Popular y Bankinter), y controlan el 47 por ciento de los activos bancarios nacionales. Las nueve restantes, que concentran el 41 por ciento, tienen su origen en cajas de ahorros fusionadas o que han sido absorbidas por las de mayor dimensión, siendo Caixabank la de mayor tamaño.

Bankia, el cuarto grupo por tamaño, fue la resultante de la fusión de siete cajas de ahorros (Caja Madrid, Bancaja, Caja Insular de Canarias, Caixa Laietana, Caja Ávila, Caja Segovia y Caja Rioja) y su cuota respecto del total de activos equivale al 11,9 por ciento del total en 2012. La dimensión de las entidades integradas era muy desproporcionada, pues el tamaño de Caja Madrid y Bancaja quedaba a mucha distancia de las otras cinco cajas.

A la vista de la fuerte concentración de las viviendas de nueva construcción terminadas y no vendidas en la Comunidad Autónoma Valenciana (el 20,6 por ciento del total de España se concentraba en la Comunidad Autónoma Valenciana, unas 140.000 viviendas, tras las cuales casi siempre se encuentra un crédito moroso concedido por alguna entidad de crédito, según datos del Ministerio de Fomento a diciembre de 2011), todo hacía prever que la integración de Bancaja en el grupo bancario en cuestión podría implicar una presencia significativa de créditos problemáticos en la nueva entidad.

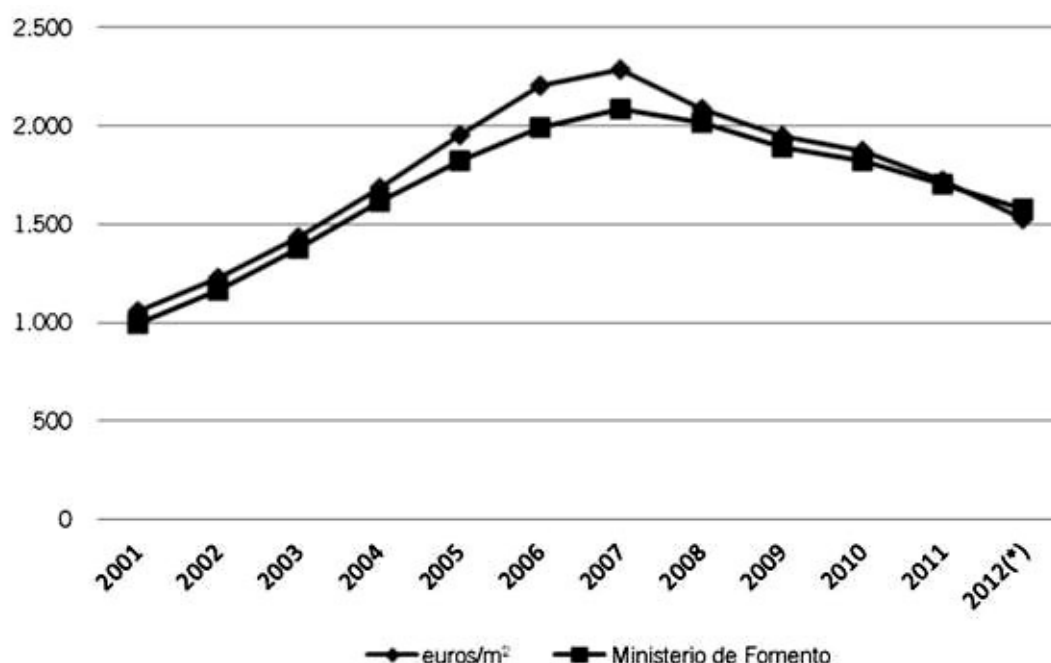
2012: se prioriza la limpieza del balance

El descenso de los precios de vivienda en España, el 25,2 por ciento en cuatro años (entre el último trimestre de 2007 y el primero de 2012), según el Instituto Nacional de Estadística (INE), ha sido inferior al de países en los que apareció un exceso de oferta de vivienda equivalente al registrado en España. Un retroceso mayor de los

precios hubiese reducido el alcance del ajuste de la actividad y del empleo en el subsector inmobiliario. Las entidades de crédito no han vendido las viviendas por debajo del saldo neto (activo menos provisiones) del crédito o del activo real correspondiente.

En 2011 y 2012 se ha observado una aceleración del descenso de los precios de la vivienda (gráfico 5). La caída del mercado de vivienda provocó que los riesgos asociados al crédito a promotor y a constructor (unos 400.000 millones de euros, a marzo de 2011) hayan llegado a ser sustancialmente más problemáticos que los correspondientes al crédito a hogares para compra de vivienda (unos 630.000 millones).

Gráfico 5. Precios de las viviendas, euros/m². Datos a fin de año, 2011-2012 (previsión).



Fuente: Ministerio de Fomento y Tinsa.

En el último trimestre de 2011 se integraron los tres Fondos de Garantía de Depósitos (bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito), aumentando las dotaciones de las entidades (tres por mil de los saldos de los depósitos frente al dos por mil anterior). En febrero de 2012 se aprobó el Real Decreto Ley 2/2012 de 3 de febrero, de saneamiento del sector financiero para reforzar al sector *limpiando* los balances y clarificando la situación de las entidades integrantes. Los activos inmobiliarios presentes en los balances bancarios se clasificaron en viviendas terminadas, promociones en curso y suelo.

La reducción de los precios de venta de la vivienda, la recuperación del crédito bancario en general y un nuevo avance en la consolidación del sector bancario fueron

los principales objetivos del citado Real Decreto. Las mayores provisiones sobre los créditos y los activos adjudicados y una mayor exigencia de capital han sido los instrumentos empleados.

Frente al afloramiento inmediato en los balances del impacto sufrido en el mercado de vivienda seguido en los casos de Estados Unidos, Reino Unido e Irlanda, en España se ha seguido una vía más lenta, que se ha acelerado con la nueva norma. «El equipo de supervisión del Banco de España ha tenido que aplicar una estrategia que le obligaba a buscar prioritariamente soluciones en el ámbito privado, lo cual exige convencer, y esto lleva más tiempo que ordenar o que acabar inmediatamente con los problemas inyectando recursos públicos», según la comparecencia del ex gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, en el Congreso de los Diputados el 23 de julio de 2012.

Como consecuencia, se acrecentó de forma sustancial la exigencia de provisiones y de recursos propios respecto de los créditos y activos problemáticos de las entidades de crédito. En el caso del activo correspondiente a suelo problemático la exigencia de provisiones se elevó hasta el 80 por ciento, de las que el 20 por ciento sería en capital. En las promociones problemáticas de viviendas en curso dicha proporción sería del 65 por ciento (15 por ciento en capital).

Para las viviendas terminadas problemáticas la proporción sería del 35 por ciento. En los activos inmobiliarios no problemáticos se realizaría una provisión genérica del 7 por ciento. El ajuste implicó un aumento de provisiones y de capital de 50.000 millones de euros, lo que afecta de forma directa a los resultados de las entidades y a su propia capacidad para conceder nuevos préstamos. El plazo del ajuste se extendió para las entidades de crédito que se fusionasen.

El FMI recomendó en abril de 2012 una limpieza rápida de los balances de las entidades y una solución al problema de los activos problemáticos. Ello ocasionó una mayor presión en el caso de Bankia. Se aprobó el 11 de mayo de 2012 el Real Decreto 18/2012 sobre saneamiento y venta de los activos inmobiliarios del sector financiero para *limpiar* de los balances bancarios y vender los activos inmobiliarios problemáticos.

Se elevó desde el 7 % al 30 por ciento la provisión genérica para los créditos sanos (lo que implica 30.000 millones de euros adicionales). Se impulsa la creación de las Sociedades de Gestión de Activos para sacar de los balances los activos inmobiliarios problemáticos. Se cubrirán mediante ayudas del FROB las carencias de capital, en forma de acciones o de Cocos (Bonos Contingentes Convertibles).

Es difícil justificar la mayor provisión en créditos que no han dejado de pagarse y mejorar la confianza cuando se anuncia un problema y no se tiene prevista una solución^[39]. El paso a control público de Bankia y la necesidad de aportar a dicha entidad unos 19.000 millones de euros adicionales al préstamo del FROB convertido

en capital, de unos 4.300 millones de euros, acentuó la desconfianza en el sistema crediticio español.

En la primera semana de junio de 2012, todavía bajo el impacto del ajuste preciso para sanear a Bankia, se conoció el Informe sobre la Estabilidad del Sistema Financiero Español del FMI, de 30 de mayo de 2012. «Una reestructuración adicional y una recapitalización de algunos de los bancos más débiles pueden ser necesarias como consecuencia del deterioro de las condiciones económicas», decía.

El 9 de junio se conoció el apoyo del Eurogrupo a la petición de asistencia financiera del Gobierno español, a aportar por cualquiera de los dos instrumentos (la Facilidad y/o el Mecanismo) de la Unión Europea. El volumen de la línea de crédito solicitada fue de 100.000 millones de euros.

El 21 de junio se conoció el resultado de las pruebas de estrés practicadas a los 14 mayores grupos bancarios españoles, de las que se derivaron unas necesidades de recapitalización de los bancos situadas entre 51.000 y 62.000 millones. Cuatro auditoras contratadas por el Banco de España (Deloitte, PwC, Ernst & Young y JPMG) están realizando un análisis exhaustivo de las carteras de los bancos que terminará a fines de septiembre de 2012.

Otra consultora llevará a cabo un análisis de los datos aportados entre agosto y la primera quincena de septiembre de 2012, que será cuando se disponga de los datos definitivos sobre las carencias de recursos propios de las entidades de crédito, así como la cuantía de los *activos tóxicos* que figuran en su balance. Después, el Banco de España, y la Comisión, junto a la European Banking Authority (EBA) y el BCE determinarán las necesidades específicas de capital de las entidades que lo requieran, dentro de los 14 principales grupos citados.

El 25 de junio el Gobierno español presentó la petición formal de asistencia financiera al Eurogrupo para recapitalizar las entidades financieras que lo requieran. En la cumbre de la UE de 28 y 29 de junio de 2012 se estableció la posibilidad de que el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) o el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) financien directamente a los bancos problemáticos de la eurozona, sin que ello implique un aumento de la deuda pública de los Estados miembros. La condición impuesta por Alemania fue la de establecer una supervisión bancaria única en el conjunto de la zona euro.

Según acuerdo del Eurogrupo de 9 de julio, el FEEF pondrá 30.000 millones de euros a disposición del FROB, a cuenta de los 100.000 millones de euros solicitados. La aportación de dichos recursos desde el FEEF exigirá el cumplimiento de un amplio conjunto de condiciones establecidas en el Memorándum de Entendimiento, que afectarán sobre todo a las entidades de crédito que reciban ayudas públicas^[40].

Las entidades se dividirán en cuatro grupos, según las necesidades de capital y el alcance de las mismas. El plazo de capitalización de los bancos se extenderá hasta

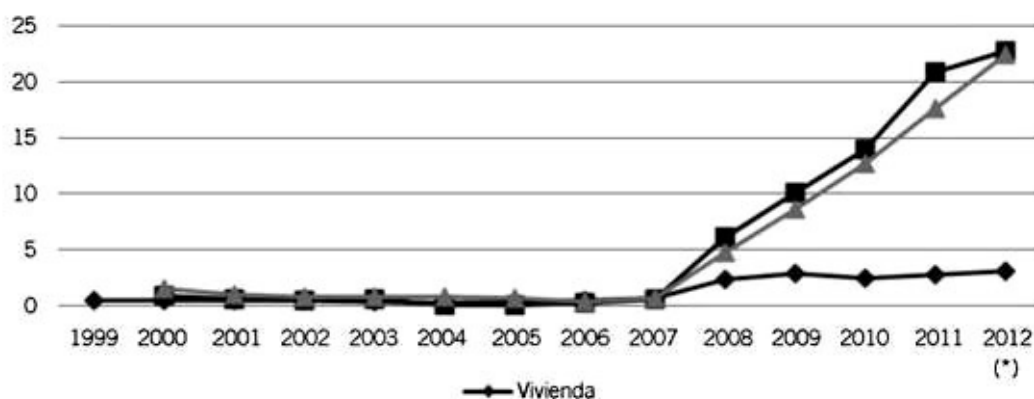
junio de 2013. Se modificará la normativa de las cajas de ahorros para clarificar su papel como accionistas de bancos y posiblemente dejen de tener participaciones de control en los bancos resultantes. El Memorándum prevé la aplicación de una serie de medidas a toda la banca española, como un coeficiente de capital del 9 por ciento y un tratamiento del riesgo de concentración^[41].

Los activos problemáticos de los bancos (activos dañados, inmuebles adjudicados y los créditos morosos) que vayan a recibir ayuda se separarán de los balances y se transferirán a un *banco malo* al *valor razonable* (a largo plazo y no al de mercado). Accionistas y acreedores participarán en los costes del saneamiento. Se pretende que dicho *banco malo*, que es la fórmula adoptada para el saneamiento y la capitalización de las entidades de crédito, esté operativo a finales de 2012. Se ha conocido después que el *banco malo* contará con 25.000 millones de los 100.000 previstos del total de la línea de crédito abierta para el saneamiento y la recapitalización de las entidades de crédito.

Mirando hacia atrás, ante el alcance de la crisis y de los cambios que ésta ha traído para el sistema crediticio español, queda la impresión, en primer lugar, de que se tardó en reaccionar ante la crisis financiera que se desató después de 2007, en especial tras la quiebra de Lehman Brothers en septiembre de 2008. Esto sucedió porque los activos tóxicos aparecieron primero en los bancos de Europa occidental (se trataba de valores que no tenían ningún respaldo detrás), mientras que en el caso español tales activos tóxicos aparecieron después, conforme se advirtió que había un excedente de viviendas construidas que no iban a poder venderse y ello arrastraría a los créditos correspondientes.

La pretensión de que el ajuste se realizase con una mínima aportación de recursos públicos no soportó el contraste con la realidad. Después, la política seguida en 2012 ha adoptado un enfoque más radical, que ha tenido efectos procíclicos sobre la economía, ante las dificultades de obtención de recursos en los mercados. La crisis bancaria española ha sido, de algún modo, *clásica* y previsible y ha recordado que la banca al por menor tradicional tiene riesgo. Detrás de dicha crisis no hay activos sofisticados, sino un volumen excesivo de préstamos a promotor (gráfico 6)^[42].

Gráfico 6. Tasas de dudosa, a 31 de diciembre. Créditos a comprador, constructor y promotor de vivienda, 2000-2012 (%).



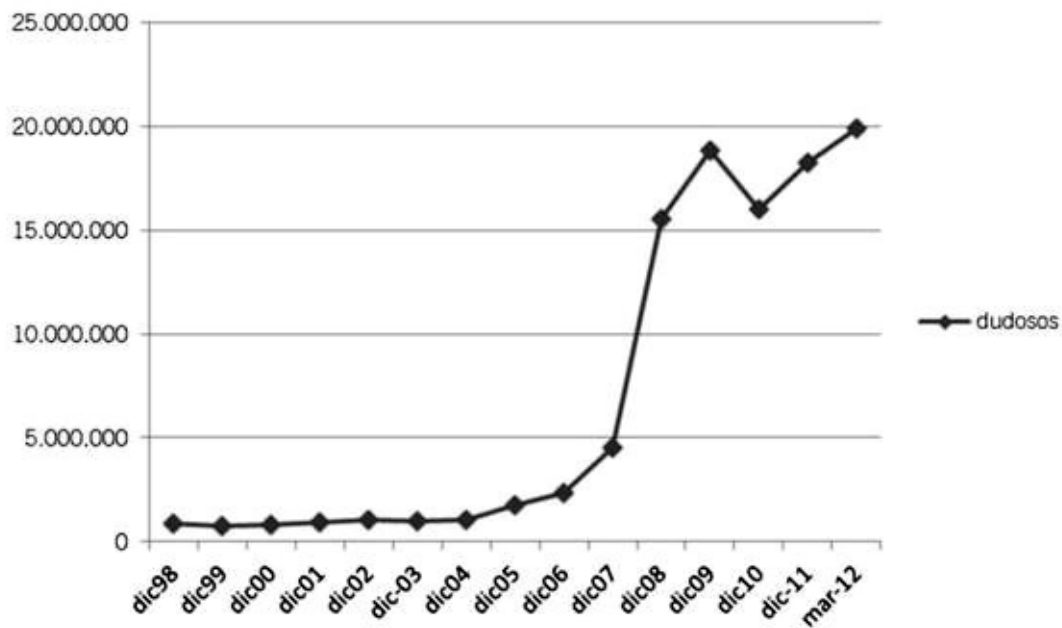
Fuente: BdE.

La elevada cuantía de los créditos a hogares para compra y rehabilitación de vivienda hace que, aun siendo baja la morosidad de dichos préstamos (el 3,1 por ciento del total frente al 22 por ciento de los préstamos a promotor-constructor), resulte elevada la cifra absoluta de créditos morosos (19.938 millones de euros a marzo de 2012) (gráfico 7).

Se advierte, asimismo, que en la solución a la crisis se ha priorizado la búsqueda de una mayor dimensión bancaria, estrategia que tiene aspectos discutibles. En una economía mundial crecientemente globalizada resulta evidente que la mayor dimensión tiene ventajas, pero también inconvenientes, como sucede cuando coinciden en una sola entidad un gran banco de negocios con un banco al por menor con un amplio número de clientes minoristas. Por ejemplo, en el Reino Unido una proporción significativa de los créditos para la compra de vivienda la realizan las *building societies*, entidades de origen mutual, donde alguna de ellas tiene una dimensión poco significativa. La mayor dimensión y la eficiencia en la gestión no van necesariamente de la mano. Los errores de gestión de bancos y cajas, junto a los excesos cometidos en el gobierno del suelo por parte de ayuntamientos y autonomías, es una factura a pagar ahora por todos.

Las cajas de ahorros como entidades de crédito han desaparecido prácticamente del panorama bancario español. La tarea de fortalecer a las entidades más débiles, de rematar el inacabable proceso de fusiones (se intuyen los riesgos de una fuerte concentración bancaria) y de conseguir que se normalice el flujo de crédito resulta todavía excepcional en España en el verano de 2012.

Gráfico 7. Créditos para adquisición y rehabilitación de vivienda. Créditos dudosos, a 31 de diciembre. Miles de euros.



Fuente: BdE.

Perspectivas de futuro

Las diferentes reformas del sistema financiero español y su posterior rescate europeo se han centrado en la aminoración del riesgo generado por los activos provenientes del *boom* inmobiliario, con el objetivo de mejorar la solvencia de las entidades, hacer que vuelva a fluir el crédito a la economía real, y romper el círculo vicioso entre la deuda pública y la deuda bancaria.

Las conclusiones de este importante proceso de transformación del sector financiero podrían delinearse de la siguiente manera.

En primer lugar, la desaparición de las cajas de ahorro como sujetos relevantes en el sector financiero español. La toma de control por parte del FROB de Bankia y de su matriz Banco Financiero y de Ahorros (BFA) ha significado la salida del capital de las siete cajas de ahorro que habían contribuido a su creación. El proceso se ha visto agudizado por la absorción de Banca Cívica por parte de Caixabank. Desaparece así una parte importante del sistema financiero español que, según sus propios estatutos, debería haber estado vinculado a la promoción del desarrollo social, como un modelo de servicios financieros vinculado a objetivos sociales. En los estatutos de las nuevas entidades se ha eliminado cualquier objetivo social.

En segundo lugar, la transformación de riesgo financiero privado en riesgo público. Si bien durante la primera etapa de la crisis, el FROB ha gestionado la recapitalización de los bancos y las cajas a través de deuda subordinada, la etapa que abre la intervención de Bankia sitúa el apoyo público en la compra de acciones y en la ampliación de capital, transformando de esta manera el riesgo privado del negocio

bancario en riesgo público.

Los grandes beneficiarios de esta transformación no han sido los accionistas de las entidades —muchos de ellos han visto sus participaciones diluirse en ampliaciones de capital de enorme magnitud—, sino sus deudores senior, esto es, la gran banca del centro y norte de Europa que prestó dinero a los bancos españoles para financiar las operaciones inmobiliarias. Las sucesivas rebajas en los *ratings* de los bancos españoles suponen un grave incremento en el coste de financiación de las entidades españolas, al tiempo que mantienen una garantía cuasi soberana al estar en proceso de recapitalización pública. Esta combinación de alto rendimiento y bajo riesgo genera una situación altamente favorecedora de los intereses de los bancos acreedores frente a los bancos deudores y sus garantes.

Los grandes perjudicados son, de nuevo, los ciudadanos. El rescate del sector bancario se va a realizar desde el sector público, ya que tanto el FEEF como el MEDE son fondos públicos sostenidos con el presupuesto de los Estados de la Unión Europea. En la reunión del G20 de junio de 2012 se insistió en la necesidad de romper el círculo vicioso entre la deuda bancaria y la deuda pública, pero la solución adoptada en el Consejo Europeo del 29 de junio no elimina ese círculo vicioso, sino que lo eleva del ámbito nacional al ámbito de la eurozona. Conviene señalar que España aporta el 12 por ciento del capital de dichos fondos europeos, por lo que, de realizarse la recapitalización de manera directa, tal y como se acordó en el Consejo Europeo de junio, España cargará aun así con parte de la deuda generada.

En tercer lugar, el proceso de concentración bancaria ha supuesto la redimensión del sector bancario español. De la atomización existente al inicio de la crisis, las sucesivas reformas han llevado a la desaparición de numerosas entidades, generando un sistema financiero donde cuatro entidades *demasiado grandes para caer* (Santander, BBVA, Caixabank, Bankia) dominan el sector financiero español. Esta situación no sólo terminará haciendo que la red de oficinas y personal se reduzca en gran medida, sino que generará un caldo de cultivo propicio para prácticas colusivas propias de los oligopolios. Las investigaciones realizadas en el Reino Unido sobre la manipulación del Líbor (tipos de interés interbancario de Londres) indican que, en muchos casos, la colusión no es sólo un riesgo sino una realidad.

La redimensión del sistema llevará también a la pérdida de una parte del tejido bancario español situado en pequeñas localidades y en el ámbito rural. La banca de proximidad, un modelo que ha acompañado el desarrollo financiero español, vive sus últimos días. Los efectos que esta reducción de capacidades puede tener en la inclusión financiera de la población rural están todavía por determinar. Un 20 por ciento de la población española vive en municipios con menos de 10.000 habitantes, y sólo uno de cada tres españoles hace uso, a fecha de hoy, de la banca electrónica.

En cuarto lugar, las condiciones establecidas en términos de gestión de riesgos

por la recapitalización vía FEEF traerán consigo un endurecimiento de las condiciones de concesión de créditos, en la medida en que el apalancamiento de la economía española seguirá siendo excesivo en el medio y largo plazo. Llevará varios años combinar el proceso de desapalancamiento por el exceso de crédito generado en la última década con un nuevo flujo de crédito para nuevas actividades productivas, incidiendo de esta manera en la lentitud de la recuperación del tejido productivo, y por tanto en la salida de la crisis.

En conclusión, el sistema financiero español tardará años en recuperar su dinamismo y, cuando lo haga, lo hará desde un sector más concentrado, con menos proximidad al ciudadano, y lejano a objetivos vinculados al desarrollo social de su entorno. Un sector financiero que puede convertirse en un lastre con el que la economía española debe cargar.

VIII

El gobierno económico europeo

Josep Borrell Fontelles

El euro, una moneda sin gobierno

El euro fue desde el principio una moneda sin gobierno. Heredó todas las ambigüedades de la construcción europea y obedeció más a razones políticas que a que la zona euro fuese una *optimal currency area*.

Se temía que el euro tropezase hasta caer si se apoyaba sólo en una política monetaria unificada, con políticas fiscales ampliamente descentralizadas. La hora de la verdad ha llegado al tener que afrontar una crisis grave como la actual.

El gobierno económico catalizado por la crisis del déficit griego

En los dos últimos años, desde la crisis del déficit en Grecia y bajo la presión de los mercados financieros, la energía política de la UE se ha concentrado en la construcción de un *gobierno económico* para Europa o para la zona euro.

Pero las terapias aplicadas, basadas en una fuerte contracción fiscal, han agravado el problema. La austeridad ha conducido a la recesión y los ratios de endeudamiento siguen creciendo. El aumento del desempleo, las tensiones sociales y la desconfianza entre los Estados del norte y del sur, con superávits y deficitarios, amenazan la supervivencia del euro y el proceso de integración europea.

Para evitar lo ocurrido, hubiese sido necesario dotar desde el principio a la zona euro de un sistema de solidaridad financiera para ayudar a un país que se enfrentara a una crisis o a una difícil situación coyuntural de su economía. Pero Alemania y otros países se opusieron porque pensaron que disponer de un sistema de ayuda incentivaría la imprudencia en la gestión de las políticas económicas.

Y cuando la crisis llegó, al no disponer de ningún sistema para hacerle frente, se tuvo que improvisar. Primero se puso bajo tutela la economía griega, yendo más lejos de las previsiones de los Tratados. Y después se produjo la ruptura, al menos parcial e implícita, de las dos bases sobre las que se había edificado el euro: no corresponsabilidad de las deudas públicas y estricta separación de las políticas monetarias y fiscales.

¿Cómo hemos llegado hasta aquí? Los fallos del Pacto de Estabilidad

Básicamente por dos razones. Primero, por creer que una moneda única aceleraría la

convergencia entre las economías nacionales sin tener en cuenta que una unión monetaria sin unión política es más bien una máquina de crear divergencias ya que, al desaparecer el riesgo de cambio, cada país se especializa en lo que sabe hacer mejor. Segundo, por exceso de confianza en los mecanismos de vigilancia que teóricamente debían hacer imposible la crisis.

El Pacto de Estabilidad y de Crecimiento (PEC) ha fallado estrepitosamente, tanto en su concepción como en su aplicación.

En su aplicación, como lo muestra el caso griego. ¡Durante diez años la diferencia media entre el déficit presupuestario real griego y el comunicado a la Comisión ha sido de 3,3 puntos de su PIB!

También en su concepción teórica. Se suponía que sólo el sector público podía ser un problema y que para prevenirlo bastaba vigilar la deuda y los déficits públicos, imponiéndoles estrictos límites cuantitativos. El sector privado era por naturaleza estable porque el mercado se encargaba de regularlo. En España teníamos superávit presupuestario, pero no prestamos ninguna atención al colosal endeudamiento privado, propiciado por tipos de interés reales negativos y por el abundante capital exterior que acudió produciendo una burbuja especulativa en el sector inmobiliario. Y la UE tampoco nos llamó la atención como hubiese debido ya que tenía autoridad y competencia para señalar la insostenibilidad de nuestro crecimiento.

En el 2007 teníamos un superávit presupuestario del 2 por ciento y éramos la envidia de Europa. A pesar de tener el segundo déficit comercial más grande del mundo en volumen, el superávit presupuestario nos servía de garantía de incuestionable salud.

Casi de golpe, llegamos a tener un déficit del 12 por ciento, en parte causado, como en todos los países, por el recurso al gasto público para sustituir la caída de la demanda del sector privado. Pero sobre todo por una caída en picado de los ingresos fiscales. Ésta es una de las grandes diferencias entre España y Grecia. En Grecia el déficit creó la crisis y en España la crisis creó el déficit. Pero a pesar de toda la austeridad, seguimos teniendo un déficit del 9 por ciento y con el añadido de una crisis bancaria que seca los circuitos del crédito y hace imposible la recuperación.

Las carencias del sistema de Maastricht

El Tratado de Maastricht y el PEC tenían problemas de concepción y de aplicación. Sería pues peligroso e inútil insistir sólo en reforzar las medidas incitativas y sancionadoras por incumplir los objetivos de déficit, como son las que posteriormente se detallan, para aplicar mejor lo mismo. Desgraciadamente, eso es lo que está ocurriendo.

Y, sin embargo, no todos los problemas son de naturaleza fiscal. La disciplina

fiscal no basta para eliminar los riesgos de inestabilidad económica y financiera, como el caso español e irlandés muestran. Los riesgos que derivan de *booms* del crédito, de sobrevaluación del precio de los activos y de la apreciación sostenida del tipo de cambio son tanto o más graves que los presupuestarios. Por eso se reconoce hoy la necesidad de un marco de vigilancia ejercido por la Comisión que tenga en cuenta todos los desequilibrios macroeconómicos, especialmente los de la balanza de pagos.

Declarar que no se ayudará a un país en dificultades financieras no es creíble ni aplicable. En realidad el principio de *no asistencia* no consta en los Tratados. Sólo el de *no corresponsabilidad* de unos Estados en las deudas públicas de los demás.

Sin embargo, hasta la crisis griega se pensaba que se podía dejar quebrar a un país antes de acudir en su ayuda. Pero aceptar impasibles la quiebra de un Estado miembro del euro para que sirviese de escarmiento a los demás hubiera tenido graves consecuencias para el conjunto de la zona, como Lehman Brothers lo tuvo para el conjunto del sistema financiero mundial.

Por ello, la interpretación restrictiva del *no bail out* (la no asistencia a un país en dificultad) no resistió el choque de la crisis y se tuvieron que crear mecanismos de rescate financiero. No sin un largo proceso de dudas y tergiversaciones que les costó caro a los griegos y debilitó la credibilidad de la UE porque sus declaraciones no se correspondieron con la realidad de sus políticas.

Sin embargo, la mutualización de las deudas públicas, los eurobonos, sigue siendo tabú para Alemania y otros países.

La competencia social y fiscal en la eurozona

Los condicionantes que implica pertenecer a una unión monetaria no han sido correctamente tomados en cuenta. El Tratado de Maastricht establecía un sistema en el que varios Estados con la misma moneda y operando en un mercado único determinaban separadamente la evolución de los salarios, del gasto social y de los impuestos. Esos tres elementos eran empujados a la baja para mantener la competitividad ya que la devaluación no era posible. Ello ha provocado la disminución de la carga fiscal sobre empresas y capital, una fuerte presión sobre el sistema de protección social y una redistribución de la renta a favor de los niveles altos.

Estos factores han jugado un importante papel en Alemania cuyos excedentes comerciales con respecto a sus socios en el euro se deben no sólo a su capacidad tecnológica, sino también a un aumento de su competitividad basado en un estricto control de sus costes salariales. Y los países del sur han perdido competitividad porque sus costes salariales unitarios han crecido mucho más que los alemanes.

Superar la crisis exige corregir esos desequilibrios de balanza de pagos en el interior de la eurozona. Pero el modelo alemán que se cita como ejemplo es inexportable al conjunto de Europa porque el 70 por ciento del comercio exterior de los países del euro se realiza entre ellos y los excedentes de unos son los déficits de los demás. Si todos hubiésemos aplicado las mismas políticas de restricción salarial y de compresión de la demanda interna se hubiese producido una depresión de la economía europea causada por la falta de demanda.

Lo mismo puede decirse de la excepción que representa Irlanda, con un tipo de impuesto de sociedades del 12,5 por ciento que le permite atraer inversiones desplazándolas de otros Estados miembros, seducidas por ese ventajoso trato fiscal.

El gobierno económico europeo durante la crisis de la deuda pública

La creación de distintos instrumentos legales que configuran lo que se ha venido en llamar el *gobierno económico del euro se inició cuando Grecia no pudo financiarse en los mercados de capitales y tuvo que ser rescatada, por la UE.*

Para gestionar la crisis, la UE ha contado con las intervenciones del BCE y ha creado tres fondos de estabilización financiera.

El BCE ha intervenido en los mercados secundarios de deuda pública, ya que los tratados le prohíben financiar directamente a los gobiernos, especialmente en el verano de 2011 para hacer frente a los ataques especulativos contra España e Italia. Y en el verano del 2012 todos están esperando que lo haga de nuevo como Draghi se ha comprometido a hacer una vez que los gobiernos lo pidan y acepten las condiciones de ajuste requeridas.

También ha suministrado liquidez casi ilimitada a los bancos, especialmente en diciembre de 2011 y febrero de 2012, al conceder préstamos por un total de un billón de euros a tres años y bajo tipo de interés del 1 por ciento. Una decisión sin precedentes para la que tuvo que cambiar las reglas que definen las garantías exigidas para esos préstamos.

La primera ayuda de emergencia a Grecia, decidida el 2 de mayo de 2010, fue instrumentada mediante préstamos bilaterales de los Estados (80.000 millones) y del FMI (30.000 millones).

Después, la UE ha creado tres fondos de estabilidad financiera o de *rescate*.

Los dos primeros, el Mecanismo Europeo de Estabilidad Financiera (MEEF) y el Fondo Europeo de Estabilidad Financiera (FEEF) se crearon el mismo día, 9 de mayo de 2010.

El MEEF fue creado por el Consejo para dar una ayuda de emergencia a Grecia con recursos (60.000 millones de euros) obtenidos por la Comisión en el mercado financiero. Su base legal fue el art. 122 del Tratado de Funcionamiento de la UE

(TFUE), que permite dar asistencia financiera a un Estado que se enfrenta a «circunstancias excepcionalmente graves». La aplicación de este artículo, pensado para casos de catástrofes naturales, a un problema de dificultad de financiación fue muy discutido, pero no había otra base legal más apropiada.

El FEEF ya no utilizó esa base legal del Tratado, sino que es una combinación de un acuerdo intergubernamental entre los Estados del euro bajo la ley internacional con un instrumento de derecho privado de Luxemburgo, donde tiene su sede el FEEF. Los créditos que concede se financian por su propia deuda garantizada por los Estados del euro.

El FEEF tiene una naturaleza transitoria y debe ser substituido por el Mecanismo Europeo de Estabilidad (MEDE) que debería haber entrado en vigor en julio de 2012, pero que ahora se retrasa como mínimo hasta septiembre, como un mecanismo permanente para garantizar la «estabilidad de la eurozona en su conjunto», donde la asistencia financiera debe ir acompañada de «una estricta condicionalidad».

¿Estará entonces la UE en condiciones de hacer frente a otras crisis financieras? No es seguro. La capacidad de intervención del MEDE, que a diferencia del FEEF tendrá capital propio, es limitada, del orden de 500 mil millones de euros (mm€). Es posible que el FEEF prorrogue su vida, con lo cual entre los dos podrían aportar una capacidad de préstamo de 740 mm€.

Frente a los casi 4.000 mm€ de las deudas acumuladas de los PIIGS (siglas para denominar a Portugal, Italia, Irlanda, Grecia y España) más Bélgica, esta cantidad es muy limitada. Y como Alemania se ha negado a conceder al MEDE una licencia bancaria para que pudiera obtener liquidez del BCE, sigue siendo dudoso que pueda hacer frente a un agravamiento de la crisis porque no tendría fondos suficientes para contrarrestar un ataque especulativo de envergadura. El BCE es el único que estaría en condiciones de hacerlo porque puede producir moneda sin límites.

Pero, además, el sistema de gobierno del MEDE plantea problemas de control democrático. Sus decisiones no requieren unanimidad, basta el 85 por ciento del capital representado, pero el MEDE tiene una relación muy importante con los Estados en crisis, tanto en la definición de las condiciones impuestas como contrapartida a su ayuda como en su puesta en práctica. Y, sin embargo, está definido como una organización internacional de carácter financiero, está dirigido por un Consejo formado por los ministros de Hacienda y sus decisiones se toman fuera de toda la transparencia exigida a las demás instituciones europeas. El Parlamento Europeo no es ni consultado ni informado de esas decisiones.

Además, los países que no hayan ratificado el Tratado Fiscal Compact, improvisado urgentemente por la canciller alemana Angela Merkel y el ex presidente francés Nicolas Sarkozy en diciembre de 2011 para tranquilizar a los mercados financieros imponiendo la constitucionalización del déficit cero, no pueden recibir

ayudas del MEDE. No es de extrañar que los irlandeses hayan aprobado en referéndum ese Tratado.

Instrumentos legales del gobierno económico del euro

La crisis propició también la creación de instrumentos legales del *gobierno económico* que han cambiado la fisonomía de la Unión Monetaria.

Su construcción se inicia a través de tres iniciativas diferentes: la promovida por la Comisión, cuyo efecto más importante fue el endurecimiento del PEC, la del grupo de trabajo creado por el Consejo bajo la presidencia de Van Rompuy en mayo del 2010 y la del BCE a través de las famosas cartas de Jean-Claude Trichet, de agosto de 2011, en plena crisis de la deuda española e italiana. Las cartas iban dirigidas al italiano y supuestamente también al Gobierno español. Aunque éste nunca lo confirmo ni negó, esa carta fue el detonador de la reforma constitucional que Zapatero impulsó y fue aprobada en un tiempo récord para constitucionalizar la famosa *regla de oro* que esencialmente prohíbe el déficit público.

Ésa era una de las exigencias del BCE para justificar sus operaciones de compra de deuda pública en el mercado secundario y detener la especulación contra España e Italia. El BCE exigía una serie de reformas en la política económica y social, un calendario preciso de su aprobación parlamentaria y una «sugerencia» de elevar a rango constitucional el equilibrio fiscal.

Con esa actitud, el BCE fue más allá del papel que le confieren los Tratados, que es el de diseñar y ejecutar la política monetaria con plena independencia. Creó así un precedente sobre lo que debía ser un *gobierno económico de la UE* que corresponde teóricamente a los Estados miembros, pero también impulsó las decisiones necesarias para su construcción.

Al final, y después de los correspondientes debates en el Parlamento Europeo, los instrumentos legales del *gobierno económico de Europa*, frecuentemente citados en los medios con una importante confusión sobre su naturaleza y contenido, muchas veces repetitivo, son hasta ahora los siguientes.

- **El semestre europeo.**
- **El Six-pack.**
- **El Pacto Euro +.**
- **El Two-pack.**
- **El Tratado sobre la Estabilidad, Coordinación y Gobernanza en la Unión económica y Monetaria (TSCG), comúnmente llamado *Fiscal Compact* (TFC).**

Además, en estos momentos están en fase de elaboración y/o aprobación por el

Parlamento Europeo directivas sobre la regulación del sistema financiero en Europa y la prevención y resolución de crisis bancarias que se consideran la base de una *unión bancaria*.

El semestre europeo, aprobado por el Consejo el 17 de junio de 2010, no es más que un calendario para la coordinación entre los presupuestos y las políticas económicas nacionales. En el primer semestre, los Estados miembros presentan sus proyectos de presupuestos y programas de convergencia y la Comisión revisa su conformidad con las reglas del PEC y con la Estrategia Europa 2020.

Los Estados, supuestamente teniendo en cuenta las recomendaciones de la Comisión, aprueban sus presupuestos en el segundo trimestre.

Es decir, se trata de una vigilancia de los procesos presupuestarios antes de que los aprueben cada uno de los países miembros. Se dice que no se limita la independencia de los parlamentos nacionales porque la Comisión sólo emite «recomendaciones», pero sería curioso ver la reacción de nuestras comunidades autónomas si se les dijera que antes de llevar sus presupuestos a sus parlamentos deben llevarlos a la calle de Alcalá en Madrid (sede del Ministerio de Hacienda) para su análisis previo.

El Six-pack es la suma de una directiva y cinco reglamentos. Esas propuestas legislativas fueron presentadas por la Comisión en septiembre de 2010 y aprobadas por el Parlamento en noviembre de 2011.

Sus disposiciones se inscriben en la línea del paradigma de Maastricht, reforzando el PEC para hacer que sus sanciones fueran más automáticas. Muchas de sus disposiciones fueron después recogidas en el *Fiscal Compact*.

No se ha llegado al automatismo total que pretendía Alemania, pero a partir de ahora las propuestas de imponer sanciones que haga la Comisión sólo podrán ser rechazadas por una mayoría cualificada del Consejo, la llamada *mayoría cualificada inversa*. En 2002, Alemania y Francia escaparon a las propuestas de sanción por déficit excesivo presentadas por la Comisión porque consiguieron una mayoría en el Consejo para que no se aprobaran. Si eso no hubiera ocurrido, quizá la historia de la disciplina fiscal en Europa hubiera sido diferente.

Se refuerza de igual modo la aplicación de sanciones por desequilibrios macroeconómicos excesivos. Por primera vez, y gracias al Parlamento Europeo, los desequilibrios macroeconómicos excesivos, en lo que a la balanza de pagos se refiere, serán tanto los déficit como los superávit. Aunque el valor del superávit máximo permisible se ha situado, quizá por casualidad, unas décimas por encima del superávit por cuenta corriente alemán (los indicadores de superávit y déficit, +6 y -4, tampoco son simétricos). También se refuerza el carácter preventivo del PEC dando a la Comisión la capacidad de lanzar advertencias a un Estado que se desvía de los objetivos de política económica.

El grupo socialista en el Parlamento Europeo votó en contra de cuatro de esas seis directivas, las que reforzaban el PEC, por entender que sólo con sanciones y austeridad no se saldría de la crisis, y a favor de las otras dos que establecían la vigilancia de los desequilibrios macroeconómicos, entendiendo que un superávit también era un desequilibrio.

El Pacto Euro +, aprobado por el Consejo Europeo del 25 de marzo de 2011 a iniciativa de Alemania, es un compromiso político de los Estados miembros del euro, abierto a la participación de los demás miembros de la UE, para una mejor y mayor coordinación de sus políticas económicas. El pacto obliga a una serie de compromisos ligados a la Estrategia Europa 2020 relativos a competitividad, empleo, estabilidad fiscal y sostenibilidad de las finanzas públicas.

Se trata de una declaración de voluntad política que no conlleva mecanismos de control ni de sanción. Su contenido fue en todo caso muy edulcorado con respecto a las exigencias iniciales de Alemania secundadas por Francia.

Finalmente, hay que señalar que el Parlamento Europeo en su último pleno de junio intentó aprobar dos nuevas directivas propuestas por la Comisión en noviembre de 2011, llamadas el **Two-pack** que también van orientadas a reforzar la capacidad de vigilancia y advertencia. Pero los desacuerdos entre los grupos políticos eran demasiado grandes y se decidió posponer la votación esperando encontrar un consenso.

El Tratado Fiscal Compact (TFC) fue aprobado el 9 de diciembre de 2011 por el Consejo Europeo, también por iniciativa de Alemania y el seguidismo de Francia, y firmado el 1 de marzo de 2012 por 25 países europeos (todos menos el Reino Unido y la República Checa). Actualmente se encuentra en fase de ratificación (aprobado en Las Cortes el día 22 de junio con el voto de socialistas y populares).

Este nuevo Tratado, por el que se pretendía crear la *unión fiscal*, no es un nuevo Tratado de la Unión porque no lo acordaron todos los Estados miembros de la UE. En consecuencia no debe seguir las normas de aprobación y modificación de la ley de la UE, ni tiene su primacía. Su entrada en vigor no requiere la unanimidad, basta con que lo ratifiquen 12 de sus 23 firmantes.

Utilizar los instrumentos del derecho comunitario hubiera sido más adecuado y eficaz que un acuerdo intergubernamental. Hubiera sido posible una cooperación reforzada, pero Merkel quería un Tratado por razones de imagen frente a su electorado. Enmendar el de Lisboa no era posible por la oposición del Reino Unido, de manera que al final hubo que seguir la vía de un nuevo Tratado, muy corto y bastante improvisado entre Merkel y Sarkozy, que ha sido calificado de *legal monster* por las muchas cuestiones jurídicas que plantea, como el uso de las instituciones comunitarias para acuerdos en los que no participan todos los Estados miembros de la

UE, como el Tratado de Schengen.

Existe un amplio consenso de que en realidad el TFC no añade mucho a lo establecido por el *Six-pack*. Es un nuevo paso fuera del método comunitario hacia una mezcla de acuerdos intergubernamentales y el uso de las instituciones comunitarias, que acaba incorporando la substancia de esos acuerdos a la ley europea, como ha sucedido con el acuerdo de Schengen en la política común de inmigración. El TFC no es un nuevo instrumento de integración europea, sino un nuevo *opting out* (posibilidad de que un país se autoexcluya) de la legislación comunitaria por un grupo de países en búsqueda de soluciones más flexibles y expeditivas, pero usando en la práctica las instituciones comunitarias.

La única verdadera innovación del TFC es la constitucionalización de la famosa *regla de oro*, exigiendo a los Estados establecer disposiciones obligatorias y permanentes, de preferencia, pero no necesariamente, en sus constituciones (de hecho Finlandia se ha negado a modificar su Carta Magna), para que el déficit público estructural no exceda el 0,5 por ciento del PIB. En ese caso se deberán aplicar mecanismos automáticos de corrección y se encarga al Tribunal de Justicia Europeo la vigilancia de la aplicación de esas disposiciones.

Se trata de una decisión muy problemática y discutible. No hay ninguna razón para que los déficits públicos deban ser nulos siempre. Es perfectamente racional que los Estados se endeuden para financiar inversiones, aunque no siempre sea fácil determinar qué es una inversión productiva que aumenta el potencial económico.

Un endeudamiento excesivo obliga ciertamente a políticas de desendeudamiento, lo que no es sinónimo de austeridad drástica, como la *regla de oro* va a exigir y que puede agravar la situación en vez de resolverla. Pero no es justificable atarse las manos para siempre jamás y renunciar al déficit público como instrumento de política económica coyuntural.

En los países organizados de forma federal, los Estados tienen normalmente la obligación del equilibrio presupuestario, pero conservan capacidades de endeudamiento discrecional, algo que Estados Unidos utiliza masivamente. Todo lo contrario de lo que ocurre en la UE donde el presupuesto *federal* es apenas el 1 por ciento del PIB de la Unión y ésta no puede endeudarse. En la UE la política presupuestaria coyuntural seguirá en manos de los Estados por mucho tiempo y esas reglas le van a dar un carácter procíclico obligando a los países a reducir drásticamente sus gastos en momentos de baja actividad con lo cual agravarán la depresión de la economía, como está ocurriendo en Grecia y en todas las naciones sometidas a planes de austeridad, especialmente en España.

Se puede decir que para evitar eso se considera el déficit *estructural*, que tiene en cuenta las fases de expansión y de depresión que se producen durante el ciclo económico, y no el déficit nominal. Pero ésta es una disposición difícil de aplicar

porque el cálculo del déficit *estructural* está sometido a múltiples controversias.

Maastricht llevado al límite

El problema fundamental de este nuevo Tratado, y en general de todas las disposiciones del gobierno económico, es que lleva al límite el paradigma de Maastricht del gobierno por las reglas y de considerar el déficit público como un problema siempre y en cualquier circunstancia.

Y, sin embargo, el gobierno por las reglas no será nunca suficiente para hacer frente a la complejidad de la realidad. Con la Unión Monetaria hemos puesto ya tantas cosas en común que los automatismos no son suficientes y además no se cumplen. Es necesario aprender a decidir juntos a escala europea, lo que quiere decir sustituir las soberanías nacionales con nuevas cesiones de soberanía al nivel comunitario. Pero eso exige nuevos procesos de legitimación democrática y cambios importantes en los procesos de decisión política en la dirección de *más Europa*. Pero no basta con decir *más*, hay que concretar qué clase de Europa va a resultar de esa mayor soberanía compartida.

El principal problema estructural de la zona euro proviene de las diferentes inflaciones entre países, los endeudamientos privados excesivos y los desequilibrios de las balanzas de pagos. Sobre este tema el TFC no dice nada que no estuviera ya dicho en el *Six-pack* que ya establece mecanismos de alerta sobre los desequilibrios macroeconómicos sin agotar la cuestión. Tampoco dice nada sobre un tema fundamental para el equilibrio de las cuentas públicas que es la armonización fiscal, de la que cada vez nos alejamos más.

En resumen, lo que hasta ahora se ha hecho en materia de un gobierno económico de Europa de inspiración intergubernamental se basa en cuatro componentes.

1. Un refuerzo del PEC con sanciones semiautomáticas, como la imposición de multas.
2. Constitucionalización de la prohibición de déficits públicos.
3. Procedimientos para prevenir y corregir desequilibrios macroeconómicos excesivos, como los de la balanza de pagos.
4. Extensión de la agenda del Consejo Europeo para coordinar las políticas económicas nacionales en la perspectiva europea.

Esta forma de concebir el gobierno económico de Europa es insatisfactoria e insuficiente para combatir futuras crisis de la gravedad de la crisis financiera de 2008 y 2009. Ni es adecuada para desarrollar una mezcla de política monetaria y fiscal, en cooperación con el BCE, que corrija las divergencias económicas en la UE.

Además, plantea problemas importantes de naturaleza democrática puesto que

este gobierno económico estará en buena medida fuera del control de los parlamentos nacionales y del Parlamento Europeo.

No se puede llamar propiamente *gobierno económico* a lo que hasta ahora se ha construido bajo la presión de la urgencia.

Alternativas al paradigma de Maastricht

Alternativamente, se puede concebir un gobierno económico de naturaleza supranacional que represente un New Deal para Europa y supere la lógica de Maastricht, que es responsable del agravamiento de la crisis. Debería basarse en los siguientes elementos.

1. **Propiciar una estrategia de crecimiento** para Europa para combatir la recesión resultante de la crisis financiera global y de los planes de austeridad. La mejor estrategia de reducción del endeudamiento es el crecimiento. Para ello se requiere un plan de infraestructuras supranacionales en transportes, telecomunicaciones y energía, promoviendo las renovables y las interconexiones entre redes nacionales financiado por el Banco Europeo de Inversiones o por la emisión de deuda finalista, los denominados *projectbonds*.
2. **Evitar la asimetría en la corrección de los desequilibrios.** Los Estados con excedentes de su balanza de pagos, entre ellos Alemania cuyo excedente comercial con respecto a su PIB es mayor que el de China, deben estimular su demanda interna mediante incrementos salariales e inversiones públicas.

De esta forma se contribuiría a reducir los déficits comerciales de los países del sur y corregir la divergencia en los costes laborales unitarios que se ha producido desde la introducción del euro. Entre 2000 y 2010 los costes laborales unitarios (CLU) han aumentado un 36 por ciento en Grecia, 30 por ciento en Italia, 28 por ciento en España y menos del 5 por ciento en Alemania. Esta divergencia es una de las causas más importantes de la crisis y, mientras no se corrija, la crisis no se solucionará.

Este reequilibrio no puede conseguirse sólo mediante políticas deflacionistas en el sur. Los países del sur tienen que aumentar su productividad y reducir sus costes salariales, pero en términos económicamente factibles y socialmente aceptables. Los países excedentarios del norte tienen que contribuir al reequilibrio aceptando incrementos salariales, aumento de su demanda interna y un menor excedente comercial. Si Alemania insiste en mantener el bajo crecimiento de sus salarios de los últimos diez años, el ajuste interno en la UE requerirá niveles tan altos de deflación y de desempleo en el sur que serán democráticamente inaceptables.

3. **Introducción de eurobonos** para financiar parcialmente los déficits públicos y la creación de una Agencia Europea de la Deuda. Es imposible referirse aquí a toda la polémica que los eurobonos han desatado desde que la idea fue lanzada a finales de 2010 por, entre otros, el presidente del Eurogrupo, Jean-Claude Juncker, y el ministro de Economía italiano, Giulio Tremonti.

Hoy la idea tiene el apoyo de muchos países, del Parlamento Europeo y de la Comisión pero sigue siendo rechazada por Alemania y otros países *virtuosos*. Los eurobonos ejemplifican el dilema en el que se encuentra hoy la Unión Monetaria. Los países altamente endeudados de la periferia, con dificultades de acceso al mercado de capitales que les exigen altos tipos de interés, consideran que la emisión de bonos garantizados por todos los países europeos es la única forma de escapar a la *debt trap* (la trampa de la deuda). Pero sin un gobierno económico, los países del norte temen que la monetarización de la deuda encarezca su financiación y alimente los comportamientos irresponsables (*free riding*) de algunos a costa de todos. Ambas posiciones son entendibles. Sólo las garantías que puede dar un gobierno económico que controle las políticas fiscales nacionales puede neutralizar el temor al *moral hazard* (incentivar las conductas irresponsables cuyas consecuencias tenemos que acabar pagando todos).

Pero aunque se consiga imponer la disciplina fiscal, no será suficiente para garantizar la supervivencia de la Unión Monetaria. La situación fiscal de un país en una unión monetaria depende también de su entorno económico, de su balanza de pagos y de su acceso al mercado de capitales. Y no todos los países pueden tener superávit a la vez porque las importaciones de unos son las exportaciones de los otros.

4. **La coordinación de las políticas sociales y salariales** a escala europea y la armonización de las normas fiscales para evitar el *dumping* social y fiscal (ganar competitividad rebajando artificialmente los salarios o reduciendo la protección social).
5. **Aumento del presupuesto comunitario** financiado con verdaderos recursos propios de la Unión mediante la introducción de una tasa sobre las transacciones financieras y un impuesto sobre las emisiones de carbono.
6. **Regulación de los mercados financieros**, con garantía de los depósitos y supervisión bancaria a escala europea, y mecanismos de prevención y resolución de crisis bancarias que conduzcan a una unión bancaria como reclama el BCE, y que ya ha empezado a elaborar la Comisión.
7. **Establecimiento de un Gobierno supranacional democráticamente elegido** con las competencias necesarias para encuadrar las políticas presupuestarias y fiscales que den estabilidad macroeconómica a la eurozona, e implementar la

estrategia de crecimiento y mutualización de las deudas antes referidas.

Todo ello requiere mayores transferencias de soberanía que conduzcan a una verdadera unión política, lo que no será posible sin una mayor democratización de las instituciones europeas. Empezando por la elección directa del presidente de la Comisión que debe evolucionar hacia un Gobierno europeo elegido por el Parlamento Europeo. Y por la propia composición de dicho Parlamento, dando un voto igual a todos los ciudadanos europeos.

Se trata de un ambicioso proyecto. Pero no saldremos de la crisis sin profundos cambios políticos e institucionales. Sólo una verdadera unión política, y por lo tanto también fiscal, puede legitimar la interdependencia que ya existe entre los Estados miembros del euro y la solidaridad que una unión monetaria necesita.

Para ello se precisa un gobierno democráticamente legitimado de forma que sea también responsable (*accountable*) de los resultados de las políticas que exige a los Estados a cambio de la ayuda financiera que les concede.

La crisis es una gran oportunidad para ese New Deal que implica un gobierno económico europeo de carácter supranacional y no intergubernamental. Podemos discutir hasta la saciedad si la introducción del euro fue prematura y por tanto un error, pero abandonar ahora ese proyecto y volver a las monedas nacionales tendría un coste político y económico muy grande y generaría una dinámica desintegradora en Europa.

IX

Una reforma para la regulación del sector eléctrico

Natalia Fabra Portela y Jorge Fabra Utray

Ante un *shock* tecnológico

En las economías desarrolladas, la electricidad es un bien esencial cuyo suministro y consumo impregna todas las actividades de la sociedad, pero que sigue resultando, para la mayoría, un bien de difícil comprensión. ¿Quién no se ha frustrado alguna vez ante la dificultad de comprender los asuntos eléctricos, desde la factura de la luz hasta el déficit tarifario?

La electricidad no es equiparable, en su naturaleza física, a ningún otro bien o servicio; tampoco lo es su gestión económica, legal e institucional. Un lenguaje críptico se ha apoderado de la electricidad contribuyendo a que sean aún mayores las barreras que se oponen a la comprensión de su gestión social y económica (y por tanto, a la participación de un número creciente de agentes). Pero la importancia creciente de la electricidad en las economías desarrolladas está provocando un vuelco de las preocupaciones de la sociedad hacia el modo en que está organizado su suministro.

Las características técnicas de la electricidad han propiciado la configuración corporativa del sector eléctrico sobre la base de organizaciones monopolistas verticalmente integradas y con implantaciones territoriales delimitadas, ligadas a la extensión de la red eléctrica. Durante decenios, el suministro de electricidad ha implicado actividades de difícil control social, con muy baja participación de agentes diferentes a los que, en un sentido estricto, componen el sector eléctrico.

Pero la irrupción de los avances tecnológicos en el aprovechamiento de las fuentes primarias renovables de energía, ha generado un auténtico *shock* en la configuración corporativa del sector eléctrico. A diferencia de las tecnologías convencionales, en las que sólo se puede invertir en centrales de gran potencia, las tecnologías renovables admiten una fuerte modulación, desde pocos paneles solares sobre los tejados de los hogares o pequeñas turbinas en los saltos de los ríos, hasta grandes centrales termosolares, potentes parques eólicos o extensos huertos solares. Son además tecnologías que, gracias a la investigación y a la acumulación del conocimiento, han experimentado fuertes reducciones de sus costes, desde costes medios que superaban en más de siete veces el de sus alternativas térmicas (ciclos combinados de gas natural y centrales de carbón) hasta la paridad que se da en algunos casos en la actualidad (dependiendo del tamaño de la central y de su tecnología). Antes de que acabe la presente década, presentarán costes medios

claramente inferiores a los precios del mercado.

El *shock* es tremendo. Realmente estamos ante una auténtica revolución tecnológica que ya está generando, a pesar de las resistencias, una completa revisión de los paradigmas que hasta ahora han acompañado la regulación del suministro eléctrico. La modularidad de estas tecnologías hace que se reduzcan las barreras de entrada al sector que hasta ahora amparaban la extraordinaria concentración empresarial. Y por esta puerta, ahora abierta, están entrando miles de nuevos inversores con nuevas tecnologías que se disputan un territorio que habitaban sólo unos pocos. El conflicto está sobre la mesa. Los intereses económicos, sociales y medioambientales se entremezclan con contradicciones y mutan hacia un futuro que ayer era inimaginable.

Así de rara es la electricidad

La electricidad presenta, entre muchas otras, una característica especial en relación con otros sectores industriales o de servicios: no existen posibilidades, ni técnicas ni económicas, de que una sola forma de generación pueda abastecer la demanda total de electricidad. Esto implica que para cubrir la demanda deben concurrir, irremediabilmente, diversas tecnologías con características y costes distintos.

Las razones de esta circunstancia son múltiples: la disponibilidad de emplazamientos nucleares está muy limitada por las exigentes condiciones de seguridad que deben reunir; la disponibilidad de combustibles fósiles autóctonos y la importación de carbones están limitadas por la ubicación de las centrales existentes y por los escasos emplazamientos disponibles para los puertos de abastecimiento del carbón; el nivel de generación hidroeléctrica ha alcanzado sus niveles máximos, con una completa explotación de los recursos hidráulicos; y el resto de las energías renovables presentan también limitaciones de disponibilidad: el sol no luce por la noche ni en los días nublados, o el viento no sopla en todo momento con fuerza suficiente para que su energía cinética pueda ser convertida en electricidad. Todo ello impide que en el sector eléctrico se produzca la convergencia tecnológica con la misma intensidad que se da en otros ámbitos.

El acceso de nuevos inversores queda además limitado por otras barreras de entrada, de diversa naturaleza, que impiden una disponibilidad universal y suficiente de cada tecnología de generación. Esto afecta de manera determinante a las tecnologías hidroeléctricas y nucleares: ya no quedan más Tajos, ni más Dueros... Y tampoco es posible replicar las centrales nucleares existentes porque su inseguridad, sobre todo después del accidente de Fukushima, las descarta, incluso, como tecnología complementaria. Tampoco existe una tecnología renovable que pueda sustituir al resto de formas de generación. Todas las tecnologías tendrán que coexistir,

y hacerlo con costes divergentes, no obstante ser su producto (la electricidad) idéntico con independencia de la fuente primaria de la que proceda. Así de rara es la electricidad.

La electricidad y la competitividad de la economía

La electricidad es clave para la competitividad de la economía. Alimenta nuestras fábricas de automóviles (que suponen casi el 15 por ciento de las exportaciones); las de bienes de equipo (20 por ciento), las de aluminio, acero y productos químicos (15 por ciento); permite la automatización de los procesos agrícolas (el 15 por ciento de las exportaciones españolas son de alimentos), e ilumina los hoteles que alojan a los más de 50 millones de turistas que vienen cada año a España (10 por ciento del PIB). En definitiva, la electricidad es un vector que impregna e integra todas las actividades económicas, tanto como lo hacen el trabajo o el dinero. Y si bien las empresas no pueden funcionar sin trabajadores o sin acceso al crédito, tampoco lo pueden hacer sin suministro eléctrico. Por ello, es de vital importancia para la economía que el sector sea eficiente y su retribución, equilibrada.

El coste de la electricidad depende en gran medida de los recursos naturales de cada país. Teniendo eso en cuenta, la regulación marca la diferencia. Las normas determinan, directa o indirectamente, el mix energético de cada país (si recurre a la tecnología nuclear o no, si apoya o no el desarrollo de las energías renovables, etc.), afecta a la garantía y a la calidad del suministro (si tiene suficiente capacidad de producción eléctrica para cubrir los valores máximos de demanda) y condiciona la retribución que reciben todas las actividades que intervienen en el proceso de suministro. Los consumidores y todas las empresas que usan la electricidad como *input* intermedio son quienes, en última instancia, acabarán haciéndose cargo de esa retribución.

¿Cómo son los precios que pagan consumidores y empresas en España por la electricidad? Muy altos. Son muy altos si se comparan con otros países con los que competimos en el comercio internacional, y muy caros en relación con lo que deberían ser. Según Eurostat, en el primer semestre de 2012 sólo Malta y Chipre pagaban precios más altos que España.

Así que la cuestión no presenta matices: la reforma eléctrica debiera ser una prioridad de la política económica e industrial de nuestro país. ¿Qué líneas básicas debería seguir esta reforma?

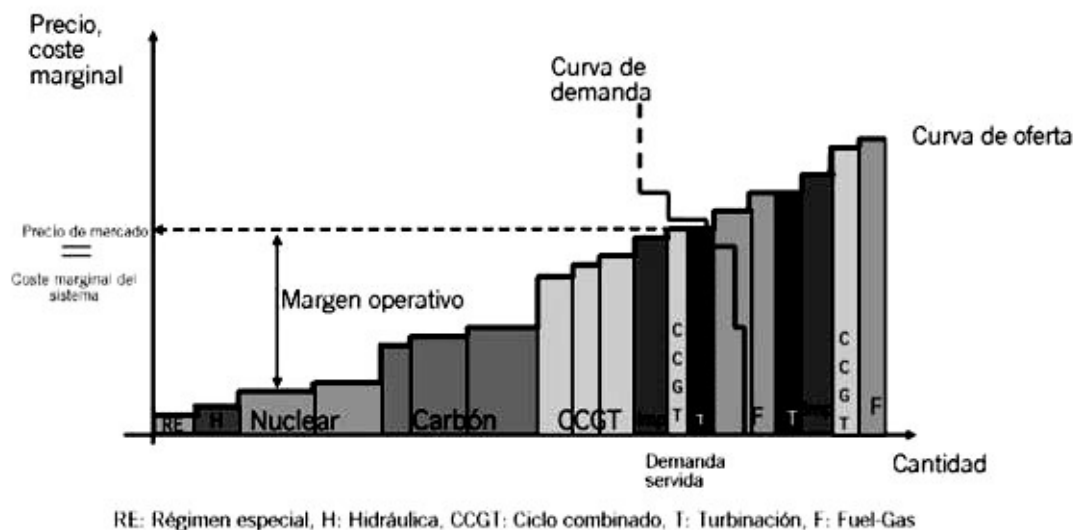
En el mercado de la electricidad, la palometa a precio de merluza

Como se ilustra en la figura 1, la intersección entre las curvas de oferta y demanda de

electricidad determina el precio con el que se retribuye la producción en el mercado eléctrico. La curva de oferta se construye, de menor a mayor, a partir de los precios ofertados por cada una de las centrales de producción. Estos precios, en el mejor de los casos, reflejan sus costes de funcionamiento o costes variables. Así se ordenan, de forma creciente en función de sus costes variables, las energías renovables, las centrales nucleares, las centrales de carbón, los ciclos combinados de gas natural, y las centrales de gas y de fueloil. El coste variable de la última central que en cada momento sea necesaria para cubrir la demanda marcará el precio que recibirán todas las centrales con costes variables inferiores. Por ejemplo, si la última central es una central de ciclo combinado de gas, el precio de mercado reflejará lo que cuesta producir electricidad con gas. Y este mismo precio lo recibirán también las centrales nucleares o las centrales hidráulicas, a pesar de que no tengan nada que ver sus costes de producción de electricidad con los de una central de ciclo combinado de gas.

La diferencia entre el precio de mercado y el coste variable de cada tecnología (es decir, su margen operativo) contribuye a cubrir la inversión o los costes fijos de cada central. Normalmente, a más costes fijos, menos variables. Por ejemplo, si bien la relación entre los costes variables de una central nuclear frente a los de una central de ciclo combinado es $1/4$, la relación entre sus costes fijos es $4/1$. Por ello, las centrales nucleares recuperan sus inversiones a través de los mayores márgenes operativos que obtienen durante un número mayor de horas al año. Por el contrario, las centrales de ciclo combinado funcionan un menor número de horas al año, dependiendo de las condiciones del mercado (estacionalidad de la demanda, disponibilidad de energías renovables, etc.), y cuando lo hacen sus márgenes operativos son estrechos, casi nulos. A su vez, las centrales de tecnologías renovables, con costes variables muy bajos, algunas con costes cercanos a cero, exigen unos costes de inversión muy altos, y operan siempre que la disponibilidad de los recursos (viento, sol, agua) se lo permita. En definitiva, los márgenes operativos difieren completamente de unas centrales a otras, como no puede ser de otra manera, porque siendo tecnologías completamente diferentes, sus estructuras de costes son también completamente dispares.

Figura 1: Formación del precio en el mercado de electricidad.



¿Es ésta una manera adecuada de fijar la retribución de las diferentes tecnologías que concurren en el suministro eléctrico? Seguramente no. La razón es sencilla: con un precio único, unas centrales no cubren sus costes medios, y otras los cubren en exceso. En el mercado eléctrico, no hay una *mano invisible* que cuadre la ecuación y haga que los márgenes que obtiene cada central cubran o no excedan sus costes fijos. La única *mano invisible* posible sería la libertad de entrada y salida que haría, como en otros mercados, que el parque de generación se fuera ajustando de forma continua en respuesta a los cambios en las rentabilidades de unas u otras inversiones: las inversiones en las tecnologías sobrerremuneradas se intensificarían hasta que se diluyera su sobrerretribución, y las infrarremuneradas saldrían del mercado para evitar pérdidas. Pero como ya se ha apuntado, esto, en el sector eléctrico, simplemente no es posible.

¿Qué pensaríamos si en la pescadería del mercado del barrio nos vendieran la palometa al precio de la merluza (porque todo es pescado), y además estuviéramos obligados a comprarla a ese precio, y además la pesca de la palometa le estuviera vedada a todo el mundo menos a ese pescadero, y además la suya fuera la única pescadería del barrio, de la ciudad, del país?

A los desequilibrios retributivos que se producen en el sector eléctrico por esta causa —precio único para tecnologías dispares y falta de libertad de entrada— hay que sumar el hecho de que en España, las centrales nucleares e hidroeléctricas, instaladas antes del establecimiento del marco retributivo ahora vigente, han percibido a lo largo de su vida útil pagos regulados adicionales que les han permitido recuperar ampliamente y sin riesgo sus inversiones. Nos estamos refiriendo a los Costes de Transición a la Competencia, a los pagos por capacidad que reciben las centrales por estar disponibles, a las ayudas al carbón nacional o a los derechos de emisión de CO₂ entregados gratuitamente a las empresas a pesar de que su valor lo reciben además vía precios de la electricidad, entre otros. De esta forma, los elevados

beneficios que ciertas tecnologías han obtenido bajo el actual marco retributivo no han podido ser disputados por otros inversores y constituyen, por esta razón, beneficios de difícil justificación.

En definitiva, este mercado sirve para bien poco: genera pérdidas insostenibles para la gran mayoría de las centrales eléctricas, y beneficios injustificables para las tecnologías históricas inframarginales, típicamente, nucleares e hidroeléctricas.

Socialización de pérdidas, privatización de beneficios

¿Cómo se sostiene entonces este sistema? De manera muy sencilla: para las centrales que no pueden cubrir sus costes medios en el mercado, los reguladores [el Gobierno y la Comisión Nacional de Energía (CNE)] establecen pagos regulados complementarios (primas, pagos por capacidad, incentivos a la inversión, a la disponibilidad, etc.) cuya auténtica razón de existir no es otra que la incapacidad del mercado para retribuir de manera suficiente tecnologías y centrales eléctricas imprescindibles. Sin embargo, los reguladores no extraen los beneficios injustificados que otras centrales obtienen en el mismo mercado. Se trata del ejemplo más extremo que pueda encontrarse de socialización de pérdidas y privatización de beneficios.

El resultado para los consumidores ha sido letal: desde la reforma regulatoria de 1997 del sector eléctrico (instrumentada en la Ley LSE 54/97), la electricidad ha aumentado su precio en España en cerca de un 70 por ciento y ha generado, además, una deuda de los consumidores con las empresas eléctricas de 28.000 m€, el llamado déficit tarifario (diferencia entre los costes reconocidos a las empresas y lo que éstas ingresan vía tarifas). Si imputáramos la parte de esa deuda a las tarifas que pagan los consumidores pequeños (familias y pymes) en el recibo de la luz, las tarifas eléctricas habrían subido desde entonces más de un 90 por ciento. La reforma de la regulación de la electricidad es inaplazable para que la electricidad contribuya a la competitividad de nuestra economía.

En España estamos muy lejos de esa contribución. Una profunda reforma estructural debe conducir los precios que pagan los consumidores a los costes reales y justificados de su producción, de su abastecimiento y de su suministro. Y es especialmente necesario, también, porque la electricidad es el principal vector energético que puede permitir el aprovechamiento masivo de recursos autóctonos renovables, cuestión no sólo clave para la gestión de la mayor amenaza que gravita sobre nuestro planeta —el cambio climático— sino también para alcanzar, en el medio plazo, la mayor contribución a la competitividad de nuestra economía que pueda imaginarse: independencia energética, innovación, creación de empleo, mejora de nuestra balanza de pagos, contención de la contaminación medioambiental inherente al crecimiento económico y disminución de costes para las familias y las

empresas en el medio plazo. Para ello, tan profunda tendrá que ser la reforma estructural necesaria que la regulación de la energía deberá partir desde cero. Naturalmente todo ello sin menoscabo de la seguridad jurídica y de la confianza legítima que debe presidir toda reforma en defensa de los ciudadanos, las empresas, las instituciones y el Estado de derecho.

La aritmética del déficit tarifario

El déficit tarifario es la diferencia entre los costes reconocidos del suministro eléctrico (no confundir costes reconocidos con los costes en los que realmente incurren las empresas) y los ingresos que esas mismas empresas eléctricas recaudan a través de precios y tarifas. Este déficit de ingresos alcanza en órdenes de magnitud los 28.000 millones de euros, como ya se ha apuntado. ¿Cómo es posible que los precios de la electricidad, habiendo aumentado desde la reforma de 1997 en más de un 70 por ciento, no hayan podido cubrir los costes reconocidos?

Sin duda, porque los costes reconocidos son superiores a los ingresos que generan las tarifas eléctricas, lo cual quiere decir que los costes reconocidos se han incrementado todavía más de lo que lo han hecho las tarifas. No es más que pura álgebra. ¿Por qué los costes reconocidos han alcanzado niveles tan poco sostenibles para las familias y para la competitividad de la economía? Las razones pueden resumirse en tres.

1. Los precios del mercado han sido superiores a los previstos en 1997 (36 euros). Arrastrados por las subidas de los combustibles fósiles en los mercados internacionales y por la aparición de los derechos de emisión como un nuevo coste variable para las centrales térmicas, los precios del mercado alcanzaron niveles completamente inesperados en 1997, año de la reforma. Esto ha dejado al descubierto una realidad: retribuir a todas las tecnologías de generación con los precios del mercado que determinan las centrales de carbón o de gas natural no tiene ni pies ni cabeza. Si bien los precios del mercado han subido, y con ellos las tarifas, los costes del mix energético de generación lo han hecho en menor cuantía. Esto lo dictaminó la CNE en un informe sobre la revisión de las tarifas en julio de 2008: «Los altos precios del mercado de la electricidad, impulsados por el alza de los precios de los combustibles en los mercados internacionales, están poniendo de manifiesto una importante y sostenida divergencia con los costes de generación».

2. El mix energético, como consecuencia de una creciente preocupación sobre el cambio climático, ha incorporado tecnologías renovables con costes superiores a sus alternativas térmicas. Esta preocupación se ha plasmado en normas comunitarias que comprometen a los Estados miembros a que en 2020 el 20 por ciento de la energía primaria total consumida provenga de fuentes energéticas

renovables. Para ello, resulta necesario que la demanda de energía eléctrica sea cubierta en un 40 por ciento por energías renovables. Los objetivos en el horizonte 2050, mucho más ambiciosos, exigen que la producción eléctrica esté libre de emisiones de CO₂.

Pero los objetivos comunitarios en relación con las energías renovables no se justifican sólo por su contribución a minorar los efectos sobre el cambio climático, sino también, y esta cuestión es capital, por su efecto positivo sobre muchas otras variables económicas. Además de constituir la más eficiente contribución a la calidad del medio ambiente, tienen efectos positivos en el cambio del modelo productivo hacia actividades de mayor valor añadido: innovación, empleo cualificado, equilibrio de la balanza de pagos, independencia energética, creación de tejido industrial y empresarial... Pero aunque estas razones, de sobra conocidas, no existieran, la propia senda del desarrollo de la generación renovable justificaría su apoyo, porque sin él, no sería posible lo que ya parece un hecho: el que entre los años 2015 y 2020, las tres tecnologías renovables de mayor importancia (eólica, fotovoltaica y solar de concentración) alcanzarán costes inferiores a sus alternativas térmicas convencionales contribuyendo así, a medio plazo, a la mayor competitividad del sector. El asunto es trascendente: sin el apoyo a las energías renovables, quedaría comprometida la aportación del sector eléctrico a la competitividad de la economía.

3. Diversas normas, de menor entidad, han incorporado servicios que no aportan valor alguno a la calidad del suministro ni a su organización y sí, sin embargo, costes innecesarios. Entre estas normas cabe citar las que regulan las subastas CESUR que sirven para la fijación de las tarifas que pagan más de 20 millones de españoles (en su gran mayoría, consumidores domésticos), o la retribución de los Comercializadores de Último Recurso (CUR), entre muchas otras.

Ante este panorama caben por tanto dos soluciones: o se incrementan los precios que pagan los consumidores, o se reduce el valor de los costes reconocidos a las empresas. El álgebra del déficit tarifario no permite otra solución. Pero a la primera solución ya se ha recurrido —en los últimos siete años los precios ya han subido más de un 70 por ciento— y seguir aumentándolos no sería ni justo ni factible: los consumidores ya están pagando los precios más altos de la Unión Europea, y la competitividad de la economía lo sufre. La única solución por tanto pasa por revisar los costes reconocidos a las empresas, procurando no hacer un estropicio en la seguridad jurídica y en la confianza legítima en las normas que nos rigen a todos, porque de otra manera se esparciría una incertidumbre ineficiente y costosa para el conjunto de la economía.

Pero ¿qué costes reconocidos están justificados y cuáles no? ¿Cuáles carecen de justificación y pueden ser revisados a la baja sin incurrir en retroactividad?

Nucleares e hidroeléctricas han recuperado sus inversiones

Debido a los largos períodos de amortización de los activos eléctricos, de entre veinticinco y cuarenta años, en cada momento coexisten inversiones realizadas bajo marcos regulatorios muy diferentes. Tras cada cambio regulatorio, ha sido necesario establecer medidas transitorias que respetaran las legítimas expectativas de los inversores. Sin esas normas, los cambios hubieran tenido carácter retroactivo.

Un ejemplo paradigmático de este tipo de medidas son los famosos Costes de Transición a la Competencia (CTC), que tuvieron por objeto preservar la seguridad jurídica de las inversiones realizadas antes de la reforma de 1997. Si bien se mantuvo la regulación existente para la distribución y el transporte, la Ley del Sector Eléctrico (LSE) de 1997 modificó la retribución de las instalaciones de generación, que a partir de esa fecha sería determinada en función de los precios del mercado. Las inversiones en generación que se realizaran a partir de esa fecha serían retribuidas por los precios del mercado, fueran cuáles fueran éstos y fuera cuál fuera la demanda de electricidad. De esta manera, las nuevas inversiones en generación quedaron liberalizadas mientras que las actividades de transporte y distribución se mantenían bajo una estricta regulación sometida, incluso, a planificación central.

¿Qué podía pasarles a las inversiones en generación realizadas antes de la LSE de 1997? Pues que los precios del mercado creado por la LSE fueran insuficientes para retribuir y recuperar esas inversiones. Y ante esta posibilidad, la LSE desarrolló la normativa de los CTC que aseguraba, al conjunto de las centrales históricas, la percepción de 8.660 millones, que se sumarían a su retribución en el mercado, con precios esperados de 36 euros el megavatio/hora (MWh). Los CTC podrían ser cobrados por dos vías: vía tarifa si el precio del mercado era igual o inferior a 36 euros, o vía mercado si el precio de mercado resultaba ser superior a 36 euros, computándose como CTC cobrados en *exceso de precio* porque vía el exceso de precio las empresas podrían recuperar antes sus inversiones.

Se fijó un período transitorio, primero de diez años y luego de trece, que tenía por objeto laminar en el tiempo las aportaciones vía tarifa de CTC en el caso de que el mercado presentara en ese período precios iguales o inferiores a 36 euros. De esta manera, la LSE garantizaba que la recuperación de las inversiones nucleares, hidroeléctricas y térmicas y su rentabilidad no se vieran afectadas por los cambios regulatorios, pero protegía también a los consumidores de una inesperada subida de los precios del mercado.

El asunto es que vía tarifa y vía *exceso de precio* sobre 36 euros MWh las empresas eléctricas cobraron la totalidad de los CTC en junio de 2005, es decir, en siete años y unos meses, y no en diez o trece años como había previsto en diferentes

momentos la normativa de los CTC. La razón, sencilla: hasta 2001 (más o menos) los precios del mercado fueron inferiores a 36 euros, y vía tarifa fueron pagados varios cientos de millones de euros. Después, como consecuencia de aumentos en los precios de los combustibles fósiles y también por cambios en las estrategias de las empresas, los precios de mercado superaron en mucho los 36 euros previstos, acelerando así, por la vía de *exceso de precio*, el cobro de los 8.660 millones de CTC, cantidad máxima prevista en la LSE. A partir de ese momento, todo *exceso de precio* percibido por las centrales con derecho a cobro de CTCs debería de haber sido liquidado a favor del sistema, computando dicho exceso, no sobre los 36 euros MWh, sino sobre sus costes variables. De otro modo, los CTC cobrados superarían, como así ha sido, la cantidad máxima prevista en la LSE. Para ello, tal y como estaba previsto en el Protocolo Eléctrico de 1996 firmado entre el Gobierno y las empresas eléctricas, hubiera sido necesaria una revisión regulatoria, reforma que nunca fue acometida. El Libro Blanco, que respondía a esta necesaria revisión regulatoria tal y como estaba previsto, fue un intento frustrado.

¿Fue todo ello falta de voluntad política, inacción ante las presiones por parte de las empresas, inexperiencia por parte de los sucesivos gobiernos? ¿O fue la ideología? Nunca lo sabremos. El caso es que, muy al contrario de lo que debía haber sido, la normativa CTC fue cancelada anticipadamente en junio de 2006, tres años y medio antes de lo establecido en las normas de desarrollo de la LSE. De esta manera, los *excesos de precio* que se han seguido produciendo hasta la actualidad no han podido ser liquidados a favor del sistema, consolidando una imprevista sobrerretribución a las centrales históricas nucleares, hidroeléctricas y térmicas convencionales. Incluso, ni siquiera se han liquidado todavía los excesos de precio producidos entre junio de 2005 (8.660 millones cobrados) y junio de 2006 (fecha de cancelación de la normativa CTC). De hecho, durante este período, las empresas eléctricas ingresaron por *exceso de precio* entre 2.000 y 3.000 millones adicionales de CTC (calculados como la diferencia entre los precios que percibieron estas centrales y sus costes variables, por sus horas de funcionamiento), superando así el límite máximo autorizado por la LSE, puesto que en ese período la normativa CTC estuvo vigente.

Por tanto, no ha lugar a la discusión: las centrales nucleares e hidroeléctricas han recuperado con creces sus inversiones, realizadas bajo un marco retributivo que les garantizaba ingresos muy inferiores a los que realmente han percibido y siguen percibiendo al amparo de la LSE. Esta afirmación puede hacerse con toda garantía. Al margen de la política contable y de provisiones que hayan realizado las empresas eléctricas propietarias de estas centrales (que sólo a ellas les incumbe y que les permite ambiguamente afirmar que estas centrales no están todavía amortizadas), la realidad económica es incontrovertible: contablemente amortizadas o no, sus

inversiones han sido (sobradamente) recuperadas.

¿Qué retribuciones están justificadas y cuáles no?

Volvamos pues al asunto que nos ocupa: qué costes reconocidos están justificados y cuáles no, desde una perspectiva económica que busca la legitimidad en los precios del mercado, y desde una perspectiva jurídica que quiere preservar la confianza legítima en las normas. Veamos.

1. Los costes reconocidos a la generación nuclear e hidroeléctrica carecen de justificación alguna, tal y como se deduce de lo expuesto hasta aquí. Por ello, una revisión a la baja de sus ingresos hasta un valor que remunere suficientemente sus costes variables más una tasa razonable de beneficio no infringiría el principio de seguridad jurídica sino que lo restauraría: los consumidores, y no sólo las empresas eléctricas, también son merecedores del amparo jurídico. ¿Por qué tienen que pagar más los consumidores de lo que prometieron que pagarían a los inversores?

Además de la sobrerretribución vía mercado de la generación nuclear e hidroeléctrica, las actividades denominadas liberalizadas (generación en centrales convencionales y comercialización) han percibido vía tarifa pagos regulados superiores a las primas percibidas por el Régimen Especial (cogeneración y renovables). A través de diferentes conceptos retributivos regulados (no sólo los CTC ya descritos, sino también y a título de ejemplo, los pagos por capacidad y los márgenes comerciales reconocidos a la comercialización de la Tarifa de Último Recurso), estas actividades han recibido 53.000 millones, frente a los 35.000 millones percibidos por el Régimen Especial durante el mismo período de 1998-2011.

2. Cualquier alteración del marco regulatorio de la generación renovable tendría carácter retroactivo. Los costes de las energías del Régimen Especial (cogeneración y renovables) están sometidos a una regulación específica de igual naturaleza que la que regula la actividad de transporte o de distribución. En su establecimiento intervienen, además de los servicios del Ministerio de Industria (MINETUR) y de la CNE, el Instituto para la Diversificación y Ahorro de la Energía (IDAE). Estos costes se establecen para cada tecnología, para cada cupo y para cada período, con el objetivo de capturar las fuertes reducciones de costes experimentadas por las energías renovables, particularmente pronunciadas en el caso de las tecnologías solares, fotovoltaica y solar de concentración.

La generación del Régimen Especial recibe los precios del mercado, que se complementan con las denominadas *primas equivalentes* (diferencia entre sus costes reconocidos y los precios de mercado). Su monto se mueve en dirección inversa a los precios del mercado para que la retribución del Régimen Especial, suma de precios y primas, sea siempre igual al coste reconocido que corresponde a cada cupo y cada

tecnología. Teniendo en cuenta que en torno al 90 por ciento de los costes de las energías renovables totales son costes hundidos (es decir, costes ya incurridos), cualquier alteración del marco regulatorio que afecte a la retribución de la generación renovable tendría, irremediablemente, carácter retroactivo porque sus titulares carecerían de capacidad para adecuar sus costes a la nueva retribución.

Apuntes para una solución al déficit de tarifa

En consecuencia, los futuros aumentos del déficit tarifario debieran atajarse a través de una revisión a la baja de los costes reconocidos a la generación nuclear e hidroeléctrica, y no a través del freno al cambio de modelo productivo que viene de la mano de las renovables. Complementariamente sería necesaria la eliminación o revisión de algunas normas innecesarias y costosas para los consumidores. Se citarán a título de ejemplo sólo cinco entre muchas otras.

1. Las subastas de los Contratos de Energía para el Suministro de Último Recurso (subastas CESUR) generan un coste adicional a los consumidores acogidos a la Tarifa de Último Recurso (TUR), del orden de un 10 por ciento (diferencia entre los precios CESUR y los precios del mercado eléctrico). Este sobreprecio también lo están pagando los precios de los consumidores no acogidos a la TUR, porque las ofertas en el denominado *mercado libre* están referenciadas también a la TUR. Además, bajo esta misma regulación, la Comercialización de Último Recurso (CUR), reservada en régimen de oligopolio a las cinco principales empresas, percibe pagos regulados, en concepto de margen comercial.
2. Las exportaciones españolas de electricidad se realizan a los precios del mercado *spot* o de entrega inmediata, sin incluir las primas a las energías renovables ni los pagos por capacidad o disponibilidad que reciben. De esta manera, las exportaciones se realizan en condiciones de *dumping* (inferiores a su precio) porque no incorporan todos los costes del mix eléctrico en España. Esta práctica no afecta a las empresas exportadoras, pero sí a los consumidores españoles que son quienes sufragan todos esos gastos a través de las tarifas. Adicionalmente, las exportaciones suponen un aumento de la demanda en el sector eléctrico español, lo que exige la puesta en funcionamiento de centrales adicionales para cubrirla, y así un aumento de los precios de la electricidad. En resumen, las exportaciones perjudican a los consumidores españoles por una doble vía: porque se realizan por debajo de costes, costes que ellos sufragan, y porque además tienen un efecto inflacionista sobre los precios de la electricidad consumida en España.
3. En algunos puntos del territorio, la demanda eléctrica supera a la producción de

las centrales cercanas, y la red de transporte no tiene capacidad suficiente para importar la diferencia. Entonces surgen congestiones en la red de transporte, cuya resolución exige que las centrales cercanas produzcan más de lo que hubiera resultado eficiente. Esta situación genera precios de monopolio, muy superiores a los costes de producción: como son muy pocas las centrales —a veces propiedad de una misma empresa— capaces de solucionar las restricciones, no hay competencia entre ellas.

4. Los extracostes financieros y de colocación de los derechos de cobro (correspondientes al déficit tarifario) en los mercados financieros debieran ser soportados por los titulares de tales derechos (es decir, las empresas eléctricas) si deciden optar por su cobro al contado frente al cobro a su vencimiento.
5. Liquidación del exceso de CTC cobrados por las empresas entre junio de 2005 y junio de 2006.

Así es que, la eliminación o revisión de este tipo de normas innecesarias y costosas para los consumidores, como las cinco que se han enumerado, permitiría aumentar la eficiencia regulatoria del sector eléctrico.

¿Fiscalidad energética?

Para poder afrontar el futuro sin duda hay que resolver el déficit tarifario, que lastra al sector y a la competitividad de la economía. El Gobierno ha anunciado, sin aportar a fecha de hoy más detalles, un cambio en la que denomina *fiscalidad energética* como solución al déficit de tarifa. No parece que contemple abordar la reforma estructural que el sector y la competitividad de la economía necesitan, sino que se limita a tasar para recaudar. Antes de conocer los detalles de la anunciada nueva tasa a la generación eléctrica, creemos conveniente hacer algunas reflexiones.

1. Impuestos sobre la producción del Régimen Ordinario se acabarán trasladando a precios, porque las centrales que venden su energía en el mercado tienen capacidad de trasladar el impuesto a precios. No así las centrales del Régimen Especial (renovables y cogeneración), porque venden su energía a tarifa, independientemente de los precios de mercado.
2. Las tecnologías son muy dispares en sus características y estructuras de costes, y dispares son también las condiciones bajo las que se realizaron las inversiones históricas y las inversiones posteriores al cambio retributivo de 1997. Tasar las primeras podría restaurar la retroactividad sufrida por los consumidores, porque han acabado pagando por ellas más de lo que se comprometieron en un principio; mientras que tasar las segundas tendría carácter retroactivo, porque de facto se les estaría pagando menos de lo comprometido cuando realizaron sus

inversiones.

3. Para corregir los fallos de mercado, los impuestos hay que ponerlos en aquellas actividades que generan externalidades negativas (es decir, efectos negativos sobre terceros), mientras que aquellas que generan externalidades positivas que el mercado no percibe deben ser apoyadas con retribuciones complementarias. Si el Gobierno impusiera una tasa sobre la energía producida por el Régimen Especial, ¡estaría gravando la energía *limpia*, no la energía *sucia*!

No creemos que ésta sea la vía correcta. La solución al déficit tarifario tiene que pasar por el diagnóstico de su origen. Y el diagnóstico lleva irremediablemente a una conclusión: la responsabilidad del déficit tarifario hay que buscarla en el pago de precios que sobrerremuneran la electricidad producida en centrales nucleares e hidroeléctricas. Una tasa sobre las centrales nucleares e hidroeléctricas es mejor que nada. Pero un gravamen sobre la producción, por igual para todas las tecnologías, sólo penalizaría a los consumidores y a las renovables. Detrás de esa tasa en realidad se esconde un impuesto a los consumidores, una medida discriminatoria, injusta e ineficiente desde el punto de vista económico, medioambiental y energético.

El Gobierno podría estarse planteando también alargar la vida útil de las centrales nucleares y de las concesiones hidroeléctricas como contrapartida a una fiscalidad energética que tuviera la apariencia de extraer parte de los beneficios caídos del cielo de estas tecnologías. No obstante, esto aportaría elevados beneficios a las empresas propietarias, iguales al valor de los beneficios *caídos del cielo* que podrían mantener a pesar de los nuevos impuestos. Por ejemplo, con impuestos de 10 euros MWh para nucleares y 15 euros MWh para hidráulicas, este valor sería de 1.500 millones y de 1.200 millones al año, respectivamente. Los beneficios caídos del cielo superarían con creces el valor de lo recaudado por el Gobierno en forma de impuestos.

¿La fiscalidad energética acabaría con el déficit tarifario? Quizá. Ello dependerá en última instancia de las tasas impositivas que esté contemplando el Gobierno. Pero la cuestión no es acabar con el déficit tarifario, sino cómo hacerlo bien, del mismo modo que no sería satisfactorio solucionar el problema del desempleo enviando a todos los parados a otro país, o el problema del fracaso escolar dando un aprobado generalizado.

Hacia un auténtico mercado y más renovables

Y además, ni siquiera la solución al déficit tarifario bastaría: el cambio de paradigma traído de la mano de las renovables exige un replanteamiento del marco regulatorio que rige la retribución de la energía eléctrica. ¿Cuáles serían los precios del mercado eléctrico tal y como lo conocemos ahora bajo un mix con el 90 por ciento de

renovables? ¿Qué tendrían que ver con los costes de las distintas tecnologías los precios de ese mercado, a cero la mayor parte de las horas y seguramente muy elevados durante unas pocas? ¿Qué incentivos habría para que la producción fuera eficiente? ¿Y para las inversiones tanto en nueva potencia renovable, como en centrales térmicas, necesarias como capacidad de *back-up* o de respaldo ante la variabilidad de la disponibilidad de fuentes energéticas renovables? No hay duda: ante la realidad renovable, la inacción regulatoria no haría sino agravar las ineficiencias, ya patentes bajo el esquema actual, hasta hacerlo (todavía, si cabe más) insostenible.

Los británicos ya lo están planteando, y ya se ha puesto en práctica en muchos países de América Latina. Nosotros iremos a remolque. La competencia *en el mercado* tiene que ser sustituida por la competencia *por el mercado*: con costes variables nulos y sin capacidad de decidir el momento de producción, casi toda la eficiencia de la producción con fuentes energéticas renovables se juega en la etapa de la inversión. Hagamos pues que los inversores compitan por el derecho a acceder al mercado, y una vez en él, vean retribuida su producción según un esquema de tarifas *feed-in tariffs*, no fijadas administrativamente, sino a través de subastas competitivas. Sin duda, esto exige que el regulador (o el operador del sistema) recupere la responsabilidad sobre la cobertura y la composición del suministro, pero es que en esto también el mercado se ha mostrado ineficiente.

Sólo a través de la competencia *por el mercado* conseguiremos que el aprovechamiento de las curvas de aprendizaje se traslade a menores precios de la electricidad para el consumidor y la competitividad de la economía. Pero es imprescindible salvaguardar la seguridad jurídica de que la retribución obtenida mediante las subastas permanecerá vigente para toda la vida útil de la inversión. Esto constituye un elemento esencial de este sistema de captura de los costes de aprendizaje a favor de los consumidores y elimina barreras a la entrada asociadas al riesgo, sólo franqueables para las grandes empresas.

Utilicemos también las subastas para retribuir de forma distinta a lo que irremediablemente es distinto: una misma retribución no es adecuada para tecnologías que ya han alcanzado un elevado grado de madurez (solar térmica con regulación, solar fotovoltaica y eólica) que para otras en estados más incipientes de desarrollo (geotérmica, maremotriz, etc.), porque si queremos que éstas también exploten su curva de aprendizaje tenemos que apoyarlas, dejarles espacio, para que crezcan y se hagan eficientes. Las curvas de aprendizaje que presentan las tecnologías renovables, en proceso de maduración, hace necesario que su ritmo de implantación sea compatible con el desarrollo de la industria y el *know-how* que las sustentan. Eso exige que el regulador tome en consideración este extremo en la convocatoria de subastas de nueva capacidad en tecnologías renovables, que por ello habrán de ser, al

menos hasta que se alcance su madurez, específicas para cada familia tecnológica.

Las centrales térmicas (centrales de gas y fuel-oil) también verán cambiar su papel en la cobertura de demanda: como ya está siendo un hecho, pasarán de aportar energía a aportar la potencia firme que se necesita para respaldar el mayor peso de las energías renovables, no siempre disponibles cuando el sistema las necesita. Por ello, la retribución de las centrales térmicas no se podrá hacer en función de su energía, sino en función del servicio de disponibilidad que aportan al sistema. ¿Cómo? De nuevo, haciendo competir a sus inversores por el mercado a través de subastas.

El conjunto de revisión a la baja de los ingresos de las centrales nucleares e hidroeléctricas y la eliminación o revisión de normas innecesarias, como las mencionadas a título de ejemplo, permitiría disminuir los costes del suministro en órdenes de magnitud en torno a los 3.000 millones de euros al año. De esta manera, con el nivel de tarifa actual (a valores constantes) y siguiendo la senda de penetración de las energías renovables en los términos y plazos contemplados, por ejemplo, en el Plan de Energías Renovables es vigente (PER 2011-2020), no se producirían nuevos aumentos del déficit tarifario cuya amortización y coste financiero ya son parte de la tarifa actual.

Naturalmente, esa penetración de las tecnologías renovables y de las centrales necesarias para completar la potencia firme que necesita el sistema sólo podrá aportar eficiencia y combatir la información asimétrica que equivoca al regulador. El diseño de mercado deberá virar desde la ineficiencia de un mercado que retribuye sólo la energía, hacia un mercado en el que la competencia por el mercado resuelva la doble dimensión de la electricidad: potencia y energía, mediante un sistema de subastas para acceder a un mercado de la electricidad en el que no sean necesarias *primas reguladas* con diferentes apellidos, capaz de revelar los costes reales del mix de generación. Esto quiere decir, simplemente, que el desarrollo de la generación procedente de energías renovables a partir de las diferentes tecnologías no es la causa del déficit tarifario ni de los altos costes de la electricidad para la economía española. La causa no es otra que la mala regulación, la incompetencia nacida con la reforma de 1997, realimentada y cebada hasta el ridículo.

Y muy al contrario, el desarrollo de las tecnologías renovables, además de ser perfectamente compatible con la progresiva amortización del déficit tarifario manteniendo constantes los precios de la electricidad, es necesario para contribuir al cambio de modelo productivo que necesita la economía española, si en su desarrollo los reguladores son capaces de no caer otra vez en la trampa de una mal llamada y mal concebida desregulación.

X

La economía del medio ambiente

Cristina Narbona Ruiz

¿Economía *versus* ecología? La paradoja de España

La dimensión ambiental está ausente del debate sobre la política económica en España, a diferencia de otros países, en los que innovación tecnológica, creación de empleo y cohesión social se han visto propiciados por un marco normativo mucho más exigente en materia ambiental. Durante la legislatura 2004-2008 se produjo un impulso político significativo: el Parlamento aprobó diez importantes leyes de contenido ambiental incorporando plenamente en España el acervo europeo en este ámbito (a destacar leyes sobre la responsabilidad por daño ambiental; información, participación y acceso a la justicia en materia ambiental; modificación del Plan Hidrológico Nacional; implementación del régimen de derechos de emisión de CO₂...); se reforzó la coordinación con las comunidades autónomas y se incentivó la correcta aplicación de la legislación ya vigente (en particular, se aceleró el deslinde previsto en la Ley de Costas de 1988, hasta alcanzar el 90 por ciento del litoral).

Sin embargo, dicho impulso se atenuó a partir de 2008, prevaleciendo desde el inicio de la legislatura la idea de que la superación de la crisis económica es incompatible con la consideración de exigencias ambientales.

Este enfoque ignora la interdependencia entre el progreso social y la gestión eficiente de los recursos naturales y resulta ajeno a la transversalidad del concepto de *sostenibilidad*, que obliga a tener en cuenta los límites biofísicos del planeta, como condición previa de la actividad económica y del acceso equitativo a los bienes comunes. En España, dicho enfoque miope se ha visto favorecido por el propio *éxito* aparente de un modelo productivo que ha permitido elevar el nivel de consumo per cápita, alcanzando, en un tiempo relativamente breve, pautas de bienestar material próximas a las de los países de nuestro entorno. Así, el análisis económico y político, se ha centrado más en el *cuánto crece el PIB*, que no en el *cómo* y *en qué* crece el PIB.

El sesgo no es exclusivo de España. Con motivo de la cumbre Río+20, en junio de 2012, el secretario general de Naciones Unidas, Ban Ki-Moon, pidió opinión al Panel de Sostenibilidad Global (GSP), en el que he participado. En su informe^[43], el GSP denuncia el fracaso del paradigma económico, consecuencia de la inadecuada consideración de la interdependencia entre lo económico, lo social y lo ambiental, en aras de un crecimiento a cualquier coste, sin tener en cuenta ni la equidad ni la preservación de los equilibrios ecológicos. El GSP emplazaba al secretario general de

Naciones Unidas a promover, en el horizonte de 2015, indicadores capaces de medir correctamente el bienestar y el progreso, más allá del PIB, aprovechando los trabajos que ya se vienen realizando por la OCDE, así como por algunos países.

España se ha endeudado demasiado rápidamente con el resto del mundo, desde el punto de vista de la financiación y de la *huella ecológica*^[44]; así, vulnerable ante el sistema financiero y el planeta, se enfrenta a las gravísimas consecuencias de una crisis global, acentuada por las características insostenibles de su modelo productivo. Hay que integrar las lecciones de la crisis, comenzando por reconocer el trágico error de la confianza en la *burbuja inmobiliaria* como vector principal de crecimiento de la economía y del bienestar social. La gran paradoja es que España, según informes de organismos internacionales, podría ser un país muy beneficiado por un modelo de desarrollo más sostenible. La OCDE calcula que, en el horizonte 2020, podrían crearse en nuestro país aproximadamente un millón de empleos en actividades de *economía verde* (en energías renovables, gestión del agua y de los residuos, agricultura ecológica, gestión de espacios forestales...).

La tardía industrialización tuvo al menos una consecuencia positiva: la preservación de uno de los patrimonios de biodiversidad más importantes de la Unión Europea, susceptible de dar soporte a actividades económicas sostenibles, así como de justificar ayudas europeas específicas.

En España se han desarrollado con éxito tecnologías limpias en energía, agua, residuos... que nos sitúan en una posición de liderazgo internacional, pero hoy se corre el riesgo de perder dicha posesión a causa de medidas adoptadas por el Gobierno. Debido a sus condiciones geográficas, España es también un país muy vulnerable ante el cambio climático, que requiere políticas para su mitigación y para la prevención de riesgos. En caso de inacción, el coste económico puede resultar altísimo. Pero los desafíos ambientales son, ante todo, una cuestión ética y de alcance global. Hoy, los países más pobres del planeta son ya los más perjudicados por el deterioro ecológico. El cambio climático, la pérdida de biodiversidad..., agravan la pobreza y el hambre precisamente en países que apenas han contribuido a dichos procesos de deterioro. África, que sólo supone el 4 por ciento de las emisiones totales de CO₂, sufre ya las consecuencias del cambio climático (sequías, inundaciones...) sin capacidad suficiente para combatir esa situación.

España debe asumir plenamente su responsabilidad como país desarrollado, favoreciendo la transición de los países más pobres hacia tecnologías más sostenibles, que garanticen a sus ciudadanos el acceso a alimentos, agua, energía..., así como la prevención y gestión de los riesgos naturales. En todos estos ámbitos, España tiene suficiente capacidad como para jugar un papel muy activo, en beneficio tanto de los países en desarrollo como en su propio beneficio, consolidando tejido productivo, innovación y empleo. Es hora, por tanto, de integrar la dimensión ambiental en las

diferentes políticas públicas, desde los planes fiscales hasta las principales medidas sectoriales.

Lo más básico: el suelo

El suelo es un recurso natural imprescindible para la existencia de los ecosistemas y para el desarrollo de cualquier actividad humana. En muchos países se considera un bien público, cuyo uso se *concede* a la iniciativa privada bajo unas condiciones determinadas.

Nuestra Constitución no llega tan lejos, pero establece la «función social del suelo» y prohíbe, explícitamente, la especulación sobre el mismo. Es la única especulación a la que se refiere la Carta Magna, y, por cierto, la que ha constituido una auténtica bomba de relojería para nuestra economía.

Casi el 70 por ciento de la población española vive en el 3 por ciento del territorio nacional: en ciudades, litoral y archipiélagos. Coexisten amplios espacios prácticamente despoblados, con graves problemas asociados a la creciente desertización, con otras áreas muy congestionadas. Es el resultado de un intenso proceso de urbanización, mucho más rápido en España que en otros países. La velocidad en la transformación del suelo explica, en parte, una inversión en el ejercicio de las competencias de las administraciones públicas. Lo lógico hubiese sido establecer primero directrices de ordenación del territorio que rigiesen los planes de urbanismo para, en último lugar, edificar. Pero ha sucedido lo contrario: en buena parte de España, primero se ha edificado y después se ha urbanizado. Todavía hoy, muchas comunidades autónomas carecen de normas de ordenación de su territorio. En el caso del litoral, tales directrices casi siempre se han aprobado cuando ya quedaba poco por ordenar: así en los primeros 500 metros de la costa, el 40 por ciento del litoral está ya urbanizado.

España goza del discutible mérito de ser el país de la UE con más viviendas construidas per cápita, así como con el mayor número de viviendas vacías per cápita. Y a pesar de eso, no se ha corregido el déficit de viviendas a precio asequible (contamos con uno de los parques de vivienda pública en alquiler más bajos de la UE) demostrando la falacia de quienes defienden que el incremento de la oferta de suelo urbanizable conlleva, de forma automática, la reducción del precio de la vivienda.

Una de las primeras medidas del Gobierno de José María Aznar, en 1996, fue la de reducir la obligación de reservar suelo para la construcción de edificaciones protegidas. A ello siguió una nueva norma que consagró el principio de «todo suelo es urbanizable», provocando una expectativa general de revalorización del suelo y la consiguiente especulación.

La legislación básica se modificó en 2008, cuando ya se había clasificado como

urbanizable suficiente suelo como para construir otros cinco millones de viviendas. Buena parte de éste, todavía no urbanizado, tiene hoy un valor de mercado prácticamente nulo y grava como una losa los balances de las entidades crediticias, lo que ha obligado a sucesivas moratorias de la ley vigente, que establece un valor legal del suelo acorde con la inversión efectivamente realizada en el mismo y no, como hasta 2008, en función de expectativas futuras.

Ello ha tenido también efectos ambientales negativos. En muchos municipios no se han tenido en cuenta las consecuencias de construir en áreas de recarga de acuíferos, comprometiendo así la disponibilidad de agua potable; en otros, se han destruido hábitats vitales para la supervivencia de especies amenazadas o, muy a menudo, se ha edificado sobre dunas, cuya desaparición altera el circuito natural de aportación de arena a las playas, que luego hay que *regenerar* con dinero público, una práctica cada vez más costosa e inútil, dado el efecto del calentamiento global sobre el litoral.

Hasta ahora apenas se ha contemplado el valor *natural* del suelo, desplazado por las rápidas ganancias de su transformación para uso residencial. Sin embargo, ese valor *natural* adquiere, cada vez más, un valor *económico*, por ejemplo, para una nueva política turística orientada a mejorar la calidad de nuestra oferta. A pesar de la tendencia a la disminución de los ingresos netos generados por los turistas, síntoma del agotamiento del modelo, el actual Gobierno anuncia modificaciones de la Ley de Costas, de la Ley de Aguas y de la Ley de Suelo «para favorecer la actividad turística», reduciendo la protección ambiental como si fuera un obstáculo para la misma. Con la reforma prevista de la Ley de Costas, el Gobierno asegura que quiere «corregir» la inseguridad jurídica provocada por la norma vigente. Pero cambiar los criterios de deslinde (la línea divisoria entre lo que es de dominio público y no se puede edificar y lo que es de dominio privado) cuando ya se ha aplicado al 95 por ciento del litoral sólo generaría mayor incertidumbre. Y, en todo caso, es evidente que si el Gobierno decide prolongar setenta y cinco años la duración de las concesiones en las construcciones sobre el dominio público (es decir, sobre las playas) antes de su demolición, ello supone no tener en absoluto en cuenta la subida del nivel del mar que se acentuará (y mucho) durante los próximos años.

También la política agrícola española se verá afectada por la creciente exigencia, en el ámbito de la UE, de mantener la biodiversidad, incluyendo la reducción efectiva de la contaminación del suelo y del consumo de agua. La PAC incorpora ya una *ecocondicionalidad* (que supedita las ayudas a las mejoras ambientales) que se reforzará en el futuro.

En España, además, ha aumentado de forma significativa la producción de alimentos *ecológicos* que gozan de una creciente demanda por parte de los consumidores (sobre todo de otros países europeos), cada vez más preocupados por

su salud y la del planeta. Para impulsar el desarrollo de este sector, de gran potencial, son imprescindibles medidas de estímulo en el mercado doméstico, por ejemplo, a través de la política de compras públicas o mediante una fiscalidad a favor de los alimentos más saludables.

El suelo puede ser también soporte de actividades ligadas con las fuentes energéticas autóctonas. La utilización de la biomasa forestal residual, por ejemplo, conlleva ventajas económicas, sociales y ambientales. Los suelos no urbanizados, no propicios para la actividad agrícola, pueden ser utilizados para la producción de biocombustibles, así como para centrales de energía solar y eólica.

En general, se debería diversificar el uso del suelo, superando la actual preferencia por su transformación para usos residenciales, coexistente con inmensas áreas rurales prácticamente vacías. Sólo durante los últimos tres años se ha generado un volumen aproximado de un millón de viviendas que permanecen vacías, y que se suman a los más de tres millones identificados en el último censo del INE. Al mismo tiempo, aumenta en España el territorio afectado por la desertificación, es decir, por la pérdida irreversible de bioproductividad del suelo, generada sobre todo por la transformación de bosques o de suelo fértil.

Una última consideración relativa al suelo urbano. Hasta ahora, la política urbanística se ha centrado mucho más en el impulso a la creación de nuevo suelo urbanizable que a la ciudad consolidada: y en ésta hay mucho potencial económico asociado a cambios radicales en la movilidad, la regeneración de edificios y equipamientos, así como a la movilización de las viviendas vacías. Se calcula que en España sería necesaria la rehabilitación de casi 20 millones de viviendas para acondicionarlas tanto desde el punto de vista energético como social para atender las necesidades de una población cada vez más envejecida. El alquiler sigue siendo una asignatura pendiente en un país en el que la fiscalidad ha favorecido la propiedad, en contra de todas las recomendaciones de la Comisión Europea, del FMI y de la OCDE...

Todo un reto para la redefinición, a todos los niveles, de las políticas de suelo, de vivienda y de transporte.

La política del agua: de las infraestructuras a la gestión

Pocas cuestiones han suscitado en España tantos conflictos políticos y sociales como la escasez de agua potable. A escala global, ésta será la principal causa de enfrentamientos, dada la creciente presión demográfica en áreas muy afectadas por el calentamiento global. Las características de nuestro país y las tecnologías desarrolladas sitúan a nuestras empresas en magníficas condiciones para liderar los cambios a los que se enfrenta la humanidad.

La Ley de Aguas (1985) supuso un importantísimo hito al establecer su carácter público —con el voto en contra del PP en lo relativo a las aguas subterráneas—, así como la gestión integral del agua en cada cuenca, bajo la tutela de las confederaciones hidrográficas. Ambos elementos han constituido una referencia para posteriores normativas de otros países y en la UE. Sin embargo, el desarrollo reglamentario y la propia aplicación de esta ley no han sido coherentes con su contenido.

Hasta hace muy poco, en España la política del agua se ha centrado, casi en exclusiva, en la construcción de infraestructuras, sin priorizar el ahorro y la eficiencia. Una política de oferta basada en el máximo aprovechamiento del agua para abastecer a la agricultura y generar electricidad. Todavía hoy cabe escuchar la expresión «el agua de los ríos no se puede tirar al mar». A pesar del mayor nivel de información sobre la interdependencia entre economía y ecología, sigue sin interiorizarse la exigencia europea de preservar en cada tramo de los ríos un caudal ecológico mínimo con carácter previo a la asignación del agua para el resto de los usos. La evaluación del impacto ambiental de las infraestructuras se ha reducido al análisis de alternativas sobre el tamaño de las mismas, sin contemplar, salvo excepciones, opciones diferentes a las del almacenamiento de agua.

España es uno de los países del mundo con un número más elevado de embalses, muchos de ellos proyectados cuando la agricultura era la actividad económica predominante, cuando no existían alternativas, incluida la propia modernización de los regadíos, y, por supuesto, mucho antes de que la inversión pública se condicionara a la máxima eficacia, en aras de unas cuentas públicas saneadas.

No es de extrañar, por tanto, el alto número de presas para las que o bien no se han desarrollado las conexiones a regadíos, al no existir hoy demanda para ello, o en las que dichas obras están pendientes porque las comunidades de regantes que en su momento reclamaban estas infraestructuras no aceptan ahora la correspondiente repercusión de costes exigible según la actual normativa europea.

Tampoco han recibido atención suficiente las aguas subterráneas, auténticos *embalses invisibles*, cuya gestión debe integrarse con las aguas superficiales, incorporando la prevención y corrección tanto de su sobreexplotación como de la contaminación.

La política del agua se ha centrado más en garantizar la cantidad que la calidad y ello ha supuesto el incumplimiento de varias directivas europeas. La insuficiente aplicación del principio de *quien contamina paga* ha contribuido a esta situación, a pesar del indudable avance registrado en el tratamiento del agua en las ciudades.

Todo ello define un paradigma, en el que lo prioritario ha sido —y, en gran medida, sigue siendo— el aumento de la capacidad de almacenar agua en los embalses para transportarla allí donde se requiere, considerando los trasvases entre

cuencas como manifestación de *solidaridad* entre territorios, sin tener en cuenta ni la racionalidad económica ni los condicionantes ecológicos de dicho planeamiento.

La historia del único trasvase importante operativo en España, el trasvase Tajo-Segura, debe servir para la reflexión. Éste se concibió durante la etapa franquista, asociado a la construcción de los grandes embalses de la cabecera del Tajo, en los que se preveía una capacidad de almacenamiento muy superior a la efectiva, en permanente descenso, a causa de los efectos del cambio climático. Según aquellas estimaciones, la infraestructura permitiría trasvasar hasta 1.000 hectómetros cúbicos al año ($\text{hm}^3/\text{año}$) hacia la cuenca del río Segura. Sólo una vez se ha podido alcanzar los $600 \text{ hm}^3/\text{año}$. Pero los regadíos se desarrollaron teniendo en cuenta aquellas previsiones iniciales, lo que generó un *déficit estructural*, permanentemente reivindicado para exigir más aportaciones externas.

Desde 2004 se han multiplicado por cuatro los recursos disponibles por desalación en la cuenca del Segura, lo que, junto con la elevada inversión pública en modernización de regadíos y la reasignación de derechos concesionales, permitió superar la peor sequía registrada en España (2005-2007) sin interrumpir en ningún momento el suministro para abastecimiento urbano y sin reducción significativa de la producción agrícola.

En los años recientes se ha cuestionado el principio de unidad de gestión de las cuencas, acorde con nuestra Constitución y con la Ley de 1985, y consagrado en la propia directiva marco europea. Las competencias de las comunidades autónomas (responsables de la política de regadíos, de abastecimiento, de depuración...) y, sobre todo, su creciente exigencia de decisión sobre las cuencas intercomunitarias, ha conducido a cambios en los estatutos de autonomía, que, en algún caso, han sido ya objeto de sentencia contraria del Tribunal Constitucional.

La Directiva Marco del Agua (2000) fija objetivos que debían ser incorporados en 2010 con una nueva planificación hidrológica en cada cuenca, con criterios muy exigentes en cuanto a la transparencia y la participación ciudadana. En particular, la Directiva obliga a alcanzar en 2015 el «buen estado ecológico» de todas las masas de agua.

Sólo se ha aprobado, a fecha de hoy, un plan de cuenca. El resto están en diferentes fases de concreción y su aprobación sin duda suscitará, de nuevo, el debate de los trasvases, así como el del papel de las comunidades autónomas.

La drástica reducción de la inversión pública impedirá recuperar proyectos faraónicos, como el del trasvase del Ebro proyectado en el Plan Hidrológico Nacional de 2001, que no obtuvo entonces ninguna financiación de los fondos europeos, que sí financiaron, por el contrario, los proyectos alternativos presentados por el Gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero, muchos de ellos bloqueados por las administraciones gobernadas por el PP y todavía en desarrollo. La financiación

privada de este tipo de infraestructuras se ve condicionada por la limitadísima posibilidad de repercutir costes a los usuarios.

A pesar de cierto avance desde 2004, la política del agua española tiene aún numerosos retos pendientes: escasa atención a la gestión de la demanda y a la gestión de las aguas subterráneas; insuficiente consideración del caudal ecológico, y en general, del impacto ambiental; deficiente aplicación del principio de recuperación de costes y de las exigencias en la calidad del agua...

Más allá de la obligación de cumplir con las normas europeas, esta reorientación es imprescindible para consolidar un nuevo modelo productivo, a partir de la correcta internalización de todos los costes económicos, sociales y ambientales del agua, que favorecerá una mayor eficacia de la inversión.

España goza ya de un notable liderazgo internacional, tanto en la obra pública como en la modernización de regadíos, la desalación y la depuración. Son empresas españolas las que han construido o están construyendo la mayoría de las grandes desaladoras, en el norte de África y Oriente Medio, en China, en Australia... Pero ese liderazgo, como sucede en las energías renovables, requiere mantener la actividad doméstica, así como el apoyo a la I+D+i a dichas tecnologías, de forma que siga la reducción de sus correspondientes costes. En el caso de la desalación, bajo el impulso público, el coste se ha reducido a la mitad de los últimos diez años, como resultado del menor consumo de energía.

La desalación garantizará agua potable a un precio cada vez más bajo, llueva o no, en el litoral y los archipiélagos, donde se concentra buena parte de la población, así como de la actividad turística y agrícola.

Además, la depuración permitirá reservar el agua *natural* para el abastecimiento, ya que la reutilización de agua adecuadamente depurada puede atender hoy, sin ningún riesgo, el resto de los usos.

Para que esta reasignación de los recursos disponibles se produzca, es imprescindible avanzar en precios del agua que reflejen sus verdaderos costes — como exige la UE y como nos recuerda la OCDE en sus informes—. De lo contrario, se seguirán utilizando para la agricultura preferentemente las aguas superficiales y subterráneas, al resultar más baratas.

Por último, una mención a los *derechos concesionales*. Históricamente, las confederaciones hidrográficas han concedido gratuitamente tales derechos, sin tener en cuenta los beneficios económicos. El caso más llamativo es el de los usos hidroeléctricos, pues gracias a ello, una vez amortizada la inversión de las centrales, se obtienen elevados beneficios a los que se les denomina *caídos del cielo* (*windfall profits*).

La modernización de regadíos, unida a la propia desaparición de los mismos en algunas zonas, ha llevado a una reducción en las necesidades de agua por hectárea

que no se ha traducido en el rescate del correspondiente volumen no utilizado; en otros casos, las concesiones existentes no responden a volúmenes de agua disponibles, como resultado de la tendencia decreciente de dicha disponibilidad. La normativa vigente se ha modificado parcialmente para permitir, en algunos supuestos, reasignar los derechos concesionales, pero queda bastante recorrido para crear auténticos bancos públicos del agua, como los existentes, por ejemplo, en Estados Unidos.

El cambio climático, una oportunidad sin precedentes

El cambio climático es una realidad incontestable. La quema de combustibles fósiles y la deforestación son las dos razones principales. La comunidad científica alerta de que la velocidad e intensidad de sus consecuencias son superiores a las reflejadas en el cuarto informe (2007) del Panel Intergubernamental de Cambio Climático de Naciones Unidas (IPCC).

Pero aunque el cambio climático no existiera, la humanidad está abocada, a medio plazo, a un rotundo giro en el modelo energético basado en los hidrocarburos.

Todos los combustibles fósiles, incluido el uranio, tienen fecha de caducidad y la evolución de sus precios sólo puede ser al alza. Como insiste la Agencia Internacional de la Energía (AIE): «La era del petróleo barato ha terminado..., es imprescindible una auténtica revolución energética»^[45]. De ahí la ventaja estratégica de aquellos países, y de aquellas empresas, que gozan ya de un cierto desarrollo en las energía renovables. Éstas son las únicas que, además de no emitir CO₂, usan un combustible gratuito e inagotable, accesible en cualquier rincón del planeta; las únicas cuyas tecnologías presentan un coste descendente. Dicha *revolución energética*^[46] modificará profundamente el rol de los ciudadanos, que pasarán de ser meros consumidores pasivos de energía a productores y gestores de la misma.

Como acordó el G20 hace tres años, es necesario, entre otras cosas, avanzar en la eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles, que ascienden a más de 400.000 millones de dólares, liberando así recursos para invertirlos en energías renovables, que reciben 60.000 millones de dólares en subvenciones.

Aunque hoy los acuerdos internacionales avancen despacio, se están produciendo ya decisiones orientadas a liderar el cambio, incluso en países que se resisten a adquirir compromisos de reducción de emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI, el más importante, el CO₂).

El caso más llamativo es China, hoy el país con mayor inversión pública en energías renovables. En Estados Unidos, después de dos mandatos republicanos en los que se reforzó la posición contraria a la lucha contra el cambio climático, Obama lanzó un potente programa de apoyo público a las energías renovables —del que se

benefician empresas españolas— e incluso ha intentado, sin éxito, aprobar una ley con objetivos de reducción de emisiones de GEI. En todo caso, ha dotado a la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de la capacidad de imponer límites de emisiones, (incluyendo los GEI), con la justificación de sus efectos para la salud. Recientemente, un tribunal federal ha confirmado dicha capacidad de la EPA y con ello la posibilidad de fijar una senda de reducción de emisiones.

Las políticas de cambio climático abarcan.

- Análisis de datos sobre el calentamiento global y elaboración de escenarios futuros.
- Actividades para garantizar la alerta temprana y la prevención de los efectos del cambio climático.
- Mitigación del cambio climático: reducción de GEI a partir de ahorro y eficiencia energética en todos los sectores, uso de las energías renovables, tratamiento de residuos, protección de los bosques (sumideros naturales de CO₂), movilidad sostenible (medios no motorizados o de bajas emisiones, mayor uso del tren, en particular para mercancías...), cambios en las prácticas agropecuarias...
- La cooperación al desarrollo, que debe integrar plenamente la mitigación y la adaptación al cambio climático para garantizar la erradicación de la pobreza y del hambre, como establece la OCDE (organización que, entre otras cosas, evalúa la ayuda oficial al desarrollo).

La investigación científica y la innovación tecnológica son fundamentales para avanzar en todas estas actividades, lo que limita hoy las posibilidades de España. Pero, aunque algunos países nos lleven la delantera, existe todavía una *ventana de oportunidad* que debería aprovecharse, como eje central de la necesaria transformación de nuestro modelo económico.

España no ha asumido, hasta ahora, ningún liderazgo en la economía internacional, más allá del turismo de sol y playa y el de la construcción de viviendas. España puede, y debe, contribuir al mantenimiento del liderazgo europeo en las tecnologías asociadas a la lucha contra el cambio climático.

Para ello, es preciso un marco normativo ambicioso, con objetivos a medio y largo plazo, acorde con los compromisos a 2020 aprobados en la UE y con la *Hoja de ruta para una economía baja en carbono, horizonte 2050* de la Comisión Europea^[47], que dé las señales adecuadas de precio y rentabilidad.

A pesar del compromiso asumido por España como país miembro de la UE en la Cumbre de Río de 1992, materializado en la ratificación de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre cambio climático, así como del posterior Protocolo de Kioto, los sucesivos gobiernos eludieron hasta 2004 el pleno reconocimiento de este desafío.

En el reparto intercomunitario del compromiso global de la UE de reducción de GEI en el horizonte 2012 respecto al nivel de 1990, se concedió a España la posibilidad de aumentar hasta en un 15 por ciento sus emisiones, teniendo en cuenta su menor nivel de desarrollo. Pero las características específicas de nuestro modelo económico, con presión demográfica asociada al aumento de la inmigración y del turismo superior a otros países de la UE, con sectores productivos dominantes muy intensivos en energía... así como la ausencia de una política nacional análoga a la implementada en otros países de la UE, condujeron a un incremento más rápido de los GEI, incluso superior al del PIB, hasta situarse en 2003 en más de un 50 por ciento por encima del nivel de 1990. Afortunadamente durante la década de los noventa, el IDAE jugó un papel crucial como impulsor del despegue de las energías renovables, sentando las bases del espectacular incremento de la potencia instalada en eólica y solar.

El presidente Aznar llegó a decir que no se sentía obligado a cumplir el Protocolo de Kioto, ya que hubiera supuesto «la tumba» de las empresas españolas. Así se explica que en marzo de 2004, el Gobierno de Zapatero tuviera que elaborar en un tiempo récord el Plan Nacional de Asignación de los Derechos de Emisión (PNA), del que no había ni siquiera un borrador, para poder participar desde el inicio en el régimen europeo de derechos de emisión.

En 2005 se produjo por primera vez un descenso en el nivel de emisiones de GEI en España, mientras el PIB crecía casi el 4 por ciento. Una prueba tangible de que el crecimiento económico no conlleva inevitablemente un aumento de contaminación. En los años más recientes, las emisiones GEI se han reducido en España por encima de la caída del PIB, como consecuencia de la drástica disminución de CO₂ en la producción de electricidad. España culmina el período de vigencia del Protocolo de Kioto con una desviación respecto de su objetivo más de 25 puntos inferiores a la desviación existente en 2004. Ésta podrá cubrirse con el incremento de espacios forestales, registrado en este período, y la adquisición de créditos de carbono en el mercado internacional.

El PNA (2005-2008) supuso el primer mecanismo efectivo para exigir esfuerzos cuantificables de reducción de emisiones de GEI a un número muy alto de empresas (más de mil instalaciones), responsables del grueso de la producción de la mayoría de los sectores industriales, que contribuyen al 45 por ciento de las emisiones totales. El gran reto se sitúa, precisamente, en los denominados *sectores difusos*, es decir, las actividades no cubiertas por el PNA (transporte, edificación, agricultura...), donde existe un importante margen para la reducción en el consumo de energía y para la utilización de energías renovables.

Las empresas implicadas en el PNA se han sometido a un mecanismo de medición y verificación, y han interiorizado en sus decisiones un nuevo incentivo

económico, asociado al mercado de derechos de emisión. Junto con ello, las empresas españolas han utilizado los llamados Mecanismos de Desarrollo Limpio (MDL), establecidos en el Protocolo de Kioto, como forma de cumplir las obligaciones domésticas de reducción de emisión mediante la realización de proyectos con análogos resultados en países en desarrollo. Los MDL han contribuido a la participación de España en programas de inversión en políticas energética, de residuos, forestal... lo que favorece la penetración de nuestras empresas en países en plena transformación. Asimismo, las obligaciones del PNA han propiciado el desarrollo de nuevas actividades de investigación, innovación, asesoramiento y evaluación. Sin embargo, en el desarrollo del mercado europeo de derechos de emisión se han producido importantes distorsiones, que han comportado un precio del CO₂ más bajo del previsto, reduciendo así su eficacia. La Comisión Europea ha establecido un nuevo sistema, a partir de 2013, incluyendo subastas de derechos de emisión, cuyos ingresos deberán destinarse, preferentemente, a las políticas de cambio climático.

Desde 2006 está en vigor en España un Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático, así como una Estrategia Española de Cambio Climático y Energía Limpia (2007-2012-2020), que definen con detalle las actuaciones a realizar para cumplir con los compromisos de España.

En 2012 termina la vigencia del Protocolo de Kioto. La UE, que globalmente ha cumplido con holgura sus deberes en dicho Protocolo, se ha comprometido a prolongarlo con el objetivo de reducir los GEI un 20 por ciento en 2020 (3), gracias a un peso de las energías renovables del 20 por ciento en 2020 y a un incremento igual en la eficiencia energética. Una vez más, la UE demuestra confianza en las capacidades de sus miembros y ejerce un liderazgo mundial, que va mucho más allá del reducido porcentaje que hoy suponen sus emisiones del GEI sobre el total mundial (apenas un 11 por ciento). La UE colabora, por ejemplo, en la implantación de mercados de derechos de emisión en Australia, Japón, Estados Unidos, China...

En esta perspectiva, España está en condiciones de ser un socio interesante para otros países de la UE o del resto del mundo, en particular gracias al desarrollo de las energías renovables y de la propia Red Eléctrica, capaz ya de gestionar algunos días una demanda eléctrica satisfecha en más de la mitad por energías renovables. Una referencia para países como Alemania y Japón, que, tras la catástrofe de Fukushima, apuestan con contundencia por la eliminación de la energía nuclear y el rápido avance de las renovables.

España se beneficiaría mucho de un marco normativo estable y ambicioso. Además de la imprescindible reforma energética, sería importante la aprobación de una ley de cambio climático con objetivos vinculantes en todos los sectores, acorde con los compromisos de la UE a medio y largo plazo, semejante a la que ya está en

vigor en Reino Unido, para dar la máxima seguridad jurídica a las necesarias inversiones privadas.

Economía y ecología

Consumir menos recursos (energía, agua, suelo, materias primas...), generando menor contaminación, y, al mismo tiempo, producir igual o mayor bienestar resulta hoy día perfectamente viable gracias al avance tecnológico y a la creciente internalización de los costes ambientales en la formación de los precios. España necesita, por tanto, un mayor esfuerzo en I+D+i, así como una auténtica reforma fiscal que incentive las tecnologías más limpias y los comportamientos más responsables. En materia fiscal, no se trata de añadir alguna figura *verde* aislada y con ánimo exclusivamente recaudatorio, sino de revisar la totalidad de los impuestos y de las desgravaciones existentes, sin necesidad de aumentar la presión fiscal e incluso contribuyendo, como ya se ha hecho en otros países, a reducir los que gravan el trabajo^[48].

La sostenibilidad ambiental supone cambios convergentes con la sostenibilidad económica y la social, debido a la estrecha interdependencia entre las tres dimensiones. Pero el discurso dominante sobre la necesaria *austeridad* —es decir, sobre la *sostenibilidad de las cuentas públicas*—, oculta dicha interdependencia, e incluso se plantea como justificación para todo tipo de recortes en políticas sociales y ambientales. Comencemos por evidenciar las limitaciones de medir el éxito económico sólo a partir del PIB. La experiencia española es, sin duda, un buen ejemplo de la paradoja de un *milagro económico* más aparente que real y también de las oportunidades que ofrece una correcta integración entre economía y ecología.

XI

Desmontando la política de la intransigencia

José Moisés Martín Carretero

Una aproximación a los fundamentos teóricos de Economistas Frente a la Crisis

Mientras todos los medios de comunicación, mientras toda la opinión pública y la ciudadanía está clamando por una política económica alternativa, la clase dirigente europea se muestra inflexible y sigue haciendo del ajuste y de la austeridad su modo de enfrentar la crisis.

No sólo hay que culparles a ellos. La mayoría de los dirigentes europeos no son economistas, sino que han aprendido economía *en dos tardes* o en discusiones con sus asesores más próximos. Toman decisiones de manera muy lenta y prudente porque los mensajes que reciben advierten de terribles consecuencias si no cumplen con los principios básicos de algunos postulados económicos.

¿Cuáles son estos postulados? Son muchos, pero, de una u otra manera, están influidos por los principales desarrollos de una parte de la teoría económica de los últimos veinticinco años. Los problemas no están tanto en su uso como en su abuso acrítico y escolástico, poco compatible con la complejidad de la realidad.

El primer postulado básico se centra en los llamados **modelos estocásticos de equilibrio general dinámico** (denominados, por sus siglas en inglés, DSGE). Los modelos DSGE son modelos económicos de análisis y previsión usados intensivamente por parte de los bancos centrales e instituciones rectoras de la política económica. Estos modelos no han sido pensados para investigar y prevenir crisis financieras, ya que, de acuerdo con las investigaciones desarrolladas, la mayoría de ellos contaban en su formulación con mercados financieros perfectos y completos, sin fricciones en los mecanismos de transmisión de la política monetaria^[49]. El premio Nobel de Economía Robert Solow, en su declaración de julio de 2010 ante la subcomisión del Congreso sobre la situación de la economía como ciencia, declaró que estos modelos son incapaces de examinar los resultados de una política macroeconómica que, para ellos, es inútil^[50]. Otros autores han estudiado en profundidad las serias limitaciones de estos modelos, proponiendo alternativas más ajustadas a la realidad^[51].

El segundo postulado es la propuesta del ***inflation targeting***. Se trata de un modelo de política económica y monetaria que sitúa el control de la inflación, ligeramente por debajo del 2 por ciento, como único objetivo de la política monetaria, ya que se entiende que manteniendo la inflación estable, se mantiene estable el gap

entre la producción real (la que realmente alcanza una economía) y la potencial (la que podría alcanzar utilizando el total de sus factores de producción, por ejemplo, sin desempleo)^[52]. Cuando el BCE defiende la estabilidad de precios está aplicando esa concepción. Cuando su presidente, Mario Draghi, dice que no es misión del BCE solucionar los problemas de estabilidad financiera, se refiere exactamente a que su mandato está exclusivamente vinculado al control de la inflación. El propio economista jefe del FMI, Olivier Blanchard, reconoce que la relación entre la estabilidad de precios y la estabilidad del gap entre el producto real y el potencial es débil, de manera que la distancia entre el producto real y el potencial se puede ampliar —como de hecho está ocurriendo— aun cuando se mantenga la estabilidad de precios^[53]. De acuerdo con el también premio Nobel de Economía Joseph Stiglitz, la idea de que el control de la inflación traería consigo la estabilidad entre la producción real y la potencial es esencialmente un error^[54].

El tercer postulado es la combinación de la hipótesis de los **mercados financieros eficientes** y el modelo de valoración de activos denominado CAPM (*Capital Asset Pricing Model*, o modelo de fijación de precios para activos financieros). Esta combinación supone que el precio de los activos financieros (por ejemplo, bonos o acciones) está basado en toda la información disponible sobre los mismos: si la empresa que los emite va bien o mal, si la moneda tiene expectativas de subir o de bajar, etc. Son los elementos que determinan el precio del activo. Sin embargo, los economistas estadounidenses Eugene Fama y Kenneth French, padres teóricos de la propuesta, admitieron en 2004 que esta combinación podría generar problemas empíricos que la invalidaban para su aplicación práctica, al distorsionar la percepción del riesgo de los títulos y valores, de manera que determinaban primas de riesgo que no se correspondían con la realidad^[55]. El economista español y director del European Center for Policy Reform, Guillermo de la Dehesa, identifica al CAPM como una de las bases teórica de la crisis, al subestimar gravemente el riesgo tomado en la compra de activos financieros tóxicos^[56]. Sin embargo, el CAPM sigue enseñándose como una herramienta clave de gestión de inversiones, aun a sabiendas de sus fallos empíricos.

El cuarto principio es el axioma de las **expectativas racionales**, es decir, que los actores económicos toman sus decisiones en función de las expectativas que les generan las decisiones de los demás, y que, además, lo hacen desde una perspectiva estrictamente racional, por lo que cualquier medida de política económica sería inútil porque los mercados la *descontarían* y tendrían en cuenta sus efectos a la hora de reaccionar a la misma. Como ejemplo del abuso de esta hipótesis, se suele decir que una política fiscal expansiva resultaría inútil porque los actores económicos reconocerían la posibilidad de un futuro recorte del gasto público para pagar la deuda generada y por lo tanto dejarían de consumir. Los estudios de los economistas Shiller

y Akerlof^[57], desde el punto de vista económico, y de Dan Ariely^[58], desde el punto de vista psicológico, desmienten que seamos tan racionales y apuestan porque la información asimétrica, las emociones, los errores de percepción, y los fallos en la toma de decisiones pesan mucho más de lo que nos imaginamos.

El quinto principio es el axioma de la **rigidez a largo plazo de la curva de oferta agregada**. De acuerdo con este axioma, si el Estado se dedicara a impulsar la demanda de bienes y servicios a través de un mayor gasto público, el efecto inmediato sería una recuperación de la actividad económica. Pero una vez superada esta fase, la economía no tendría suficiente capacidad de producción para abastecer toda la nueva demanda generada, por lo que la producción se estancaría en su máximo y los precios terminarían subiendo. Así, cualquier intento de estimular la producción desde el lado de la demanda sería inútil a largo plazo y sólo lograría empeorar las cuentas públicas. Esta rigidez de la curva de oferta agregada supone que los recursos que no se usan en una economía son mínimos y que siempre se está cerca del pleno empleo. El problema que surge con esta modelización de la curva de oferta agregada a largo plazo no es tanto su categorización formal, como el uso abusivo que se hace para rechazar estímulos a corto plazo —con un nivel de desempleo involuntario rondando el 25 por ciento en España—, y la práctica desaparición del estudio del papel de la demanda agregada como impulsora del crecimiento a largo plazo^[59].

Sobre estas bases, y sobre su uso excesivamente mecanicista, se asienta el conocimiento económico dominante en el BCE y las instituciones comunitarias y, en buena medida, la alergia del Bundesbank y de Alemania para apostar por una estrategia de crecimiento económico en la eurozona. Por estas razones no se permite que el BCE actúe como prestamista de última instancia, se desconfía de las políticas de crecimiento dirigidas desde el incremento de los estímulos fiscales y se desautoriza la intervención del Estado en la actividad económica.

Los modelos y las teorías económicas no son neutrales. El triunfo de estas posiciones no se ha debido a su superioridad metodológica sobre otras, sino a cuestiones relacionadas con la *sociología* de la investigación científica. En los años ochenta, Robert Lucas, el padre de las expectativas racionales, afirmaba que en los seminarios técnicos en los que alguien utilizaba conceptos keynesianos los demás participantes rumoreaban y se lanzaban sonrisas entre ellos. Poco a poco los keynesianos fueron saliendo de la escena académica. El premio Nobel Paul Krugman ha lamentado lo difícil que es, hoy en día, encontrar economistas que puedan expresarse adecuadamente en términos del *anticuado* modelo IS-LM, el modelo macroeconómico de base keynesiana que se utilizó como estándar hasta bien entrados los años ochenta del pasado siglo. Según Krugman, el modelo IS-LM es, en realidad, mucho más útil para determinar la naturaleza de la crisis^[60] y sus posibles salidas, y

supera en capacidad de explicación a los modelos DSGE utilizados hoy en día en instituciones económicas y centros de estudio.

Lars Svenson, uno de los teóricos del *inflation targeting*, expuso que es la mejor opción y es la política que mejor resultado da si se aplica en su extensión total y se entiende correctamente. De esta manera, si no da los resultados previstos, es o bien porque no se ha entendido correctamente, o porque no se ha aplicado en su totalidad. Svenson convirtió de esta manera su propuesta de política económica en un dogma fuera de toda crítica, porque siempre podría refugiarse en que ese país no lo entendió bien, o esa otra economía no aplicó su política en su totalidad. Este argumento, irrefutable per se, se ha terminado trasladando a todas las políticas de ajuste, imposibilitando la contrastación empírica de las mismas.

La falta de rigor ha llegado hasta el extremo de reescribir la historia: los partidarios de la austeridad señalan que la crisis de los años treinta en Europa y Estados Unidos, lejos de ser causada por el crac de 1929, fue causada por el exceso de gasto público del New Deal del presidente estadounidense Franklin D. Roosevelt, contraviniendo de esta manera todos los análisis realizados sobre la crisis durante ochenta años.

Disecionando estas u otras bases del pensamiento económico conservador, Albert O. Hirschman, un economista norteamericano, escribió su libro *Retóricas de la intransigencia*^[61] en el cual describía los argumentos políticos que los conservadores suelen utilizar para desautorizar los avances políticos y sociales. Hirschman distinguió tres tesis contra las políticas progresistas.

- *La tesis de la perversidad*, según la cual toda acción deliberada para mejorar algún rasgo político, económico o social sólo servirá para empeorar las condiciones que se pretendían mejorar.
- *La tesis de la futilidad*, que sostiene que toda tentativa de reforma será inútil porque la sociedad y la economía están regidas por leyes inalterables.
- *La tesis del riesgo*, que supone que el coste asumido por el cambio o la reforma propuesta es demasiado alto ya que pone en riesgo algún logro conseguido con anterioridad.

Hirschman escribió su libro en 1991, en defensa del Estado de bienestar y en el fragor de la contrarrevolución conservadora de los años ochenta. Veintiún años después, todo parece indicar que su análisis sobre el discurso económico que se estaba imponiendo era cierto. Basta con revisar las declaraciones de muchos líderes europeos en los últimos años para encontrar expresiones como «no es la solución» (futilidad), «empeorará el problema» (perversidad) o «nos pone en riesgo a todos» (riesgo). Elementos de un discurso ideológico que recorre las raíces teóricas de la crisis y que sólo desde la ciencia social más consciente se empieza a cuestionar abiertamente en tanto que opción rectora de la política económica.

El pensamiento económico al servicio de los ciudadanos

Economistas Frente a la Crisis, conscientes de que los cuellos de botella para que fluya el progreso se encuentran en la política, nació con la vocación de poner el pensamiento económico al servicio de los ciudadanos, para, a través de ellos, poder influir en la política para que las decisiones que tomen nuestros representantes legítimos acierten en la defensa de los intereses generales. Éste es el único interés de lo que aquí ha sido escrito.

Estamos muy lejos de haber tratado todos los temas que merecen la atención en esta grave crisis que no sólo ha detenido el progreso del bienestar de los ciudadanos, sino que también está deteriorando el bienestar alcanzado. Pero EFC seguirá poniendo el pensamiento económico al servicio de los ciudadanos —si la desesperanza no se atraviesa en su camino— y contribuyendo al debate con el conocimiento de todos quienes compartan nuestras preocupaciones, porque todos somos Economistas Frente a la Crisis.

Autores

Juan Ignacio Bartolomé Gironella, economista. Decano del Colegio de Economistas de Madrid (1983-1988), director general de UNESID (1992-2009).

Josep Borrell Fontelles, ingeniero aeronáutico y doctor en Economía. Ministro de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente (1991-1996), presidente del Parlamento Europeo (2004-2007), presidente del Instituto Universitario Europeo de Florencia (2010-2012).

Natalia Fabra Portela, doctora en Economía. Profesora titular de Fundamentos del Análisis Económico en la Universidad Carlos III de Madrid, investigadora asociada al Centre for Economic Policy Research (Londres).

Jorge Fabra Utray, economista y doctor en Derecho. Decano del Colegio de Economistas de Madrid (1981-1983), presidente de Red Eléctrica (1988-1997), vocal-consejero de la Comisión Nacional de la Energía (2005-2011).

Antonio González González, economista. Secretario general de Empleo (2006-2008), director del gabinete técnico de la CEC de UGT (1995-2004).

Mauro Lozano Belda, economista. Experto en reconversión de empresas industriales públicas y privadas del sector siderúrgico.

José Moisés Martín Carretero, economista. Director de la ONG ACSUR-Las Segovias (2004-2008) y responsable de cooperación multilateral y financiera en la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (2008-2012).

Mónica Melle Hernández, doctora en Economía y actuarial de seguros. Directora general de Infraestructura del Ministerio de Defensa (2009-2012), profesora titular de Economía Financiera de la Universidad Complutense.

Ignacio Muro Benayas, economista. Director en la Agencia EFE (1987-2005) en diversos departamentos, presidente de ASINYCO.

Cristina Narbona Ruiz, doctora en Economía. Ministra de Medio Ambiente (2004-2008), embajadora ante la OCDE (2008-2011) y diputada.

José Ignacio Pérez Infante, economista. Director general de Empleo (1985-1990) y subsecretario de Asuntos Sociales (1990-1993).

Alberto del Pozo Sen, economista. Asesor del ministro de Trabajo y Seguridad Social (2007-2011), miembro del gabinete técnico confederal de UGT.

Alfonso Prieto Prieto, economista. Ministerio de Trabajo (1977-2012), delegado de España en el Comité de Empleo de la OCDE (1996-2011).

Manuel de la Rocha Vázquez, economista y máster en política económica (Universidad de Columbia). Coordinador del Panel de Economía Internacional de la Fundación Alternativas.

Julio Rodríguez López, economista. Consejero de Economía de la Junta de Andalucía (1982-1985), presidente del Banco Hipotecario de España (1985-1994) y de Caja Granada (1994-2001).

Notas

[1] Es síntesis de un trabajo realizado conjuntamente con la economista Soledad Piñeiro Cruz. <<

[2] Los costes laborales reales por unidad de producto (CLUr) expresan la participación de los costes laborales (salarios y costes asociados) en la renta total (RN o PIB) a precios constantes, en tanto que los costes laborales nominales introducen el componente de los precios (deflactor del PIB). <<

[3] El comportamiento del sector de la construcción constituye un elemento distorsionador, no sólo de los equilibrios macroeconómicos de nuestra economía sino también de las estadísticas de productividad laboral. En efecto, dado el carácter intensivo de la aplicación del factor trabajo en la construcción, determinante de una baja productividad laboral, y su desmesurado peso en el PIB a lo largo de la pasada década (10-12 por ciento), la ponderación de la productividad de este sector sobre el índice general es muy elevada y ha minorado al menos dos puntos porcentuales anuales el índice español de productividad laboral. <<

[4] Este asunto ha sido objeto de análisis pormenorizado por diversos expertos, entre los que destaca un reciente trabajo de Ángel Laborda, director de coyuntura de FUNCAS, que demuestra claramente que la inflación española, superior a la de la zona euro, viene determinada en menor medida por los salarios que por los excedentes empresariales. <<

[5] Galbraith, J. K. (1972): «The emerging public corporation», *Business and Society Review*, vol. 1, pp. 54-56. <<

[6] Conviene recordar que el origen del parlamentarismo está asociado al pago de impuestos y su control, y ése era el sentido original del «Tea Party» en el nacimiento de la democracia estadounidense. <<

[7] *Tendencias de reforma fiscal: Hacia una Fiscalidad Europea*. Documento de Trabajo 62/2011. <<

[8] Saez, Emmanuel y Thomas Picketty: *Optimal taxation of top labor incomes: A tale of three elasticities*, en www.cepr.org/pubs/dps/DP8675.asp <<

[9] Citado en Escario, José Luis, *Paraísos fiscales: los agujeros negros de la economía globalizada*, Editorial La Catarata, 2011. <<

[10] El fraude fiscal depende del volumen de economía sumergida o informal del país, que diversos estudios sitúan en torno al 20-25 por ciento del PIB: F. Schneider (2009), 19,5 por ciento; Gestha-Sindicato de Técnicos del Ministerio de Hacienda (2009), 23,3 por ciento; Funcas (2011), 23,7 por ciento. <<

[11] Puesto que la presión fiscal de España es del 33 por ciento, y el PIB en 2011 ha sido de 1.073.383 millones de euros, un sencillo cálculo permite aproximar en 88.000 millones lo que se deja de recaudar anualmente debido al fraude fiscal en sentido amplio (impuestos y cotizaciones sociales): $1.073.383 \cdot 25 \text{ por ciento} = 268.345$ millones; $268.345 \cdot 33 \text{ por ciento} = 88.554$ millones. <<

[12] Para todos los datos de recaudación: Intervención General de la Administración del Estado (Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas). <<

[13] Para empresas con menos de 25 empleados, que crearan o mantuvieran empleo durante tres años, el tipo pasó a ser del 20 por ciento para los 120.202,41 primeros euros de base imponible, y del 25 por ciento para el resto. <<

[¹⁴] Real Decreto Ley 20/2011, de 30 de diciembre. <<

[15] Aumentando los tipos de la tarifa de los rendimientos del trabajo de forma progresiva, hasta siete puntos para el marginal máximo (que se sitúa en el 52 por ciento) y subiendo el de los rendimientos de capital del 21 al 27 por ciento. <<

[16] Real Decreto Ley 12/2012, de 30 de marzo. <<

[17] El propio Partido Popular criticó duramente la posibilidad de establecer una amnistía fiscal cuando se encontraba en la oposición, ante la sospecha de que el Gobierno socialista tenía en mente acometer una. Destacados dirigentes del PP (el propio presidente actual, Mariano Rajoy, o la secretaria general y presidenta de la Comunidad de Castilla-La Mancha, María Dolores de Cospedal) la calificaron como «injusta» y «antisocial», posicionándose rotundamente en contra. <<

[18] En un informe de la Inspección General de Tributos se llegaba a interpretar que ese 10 por ciento debería calcularse sólo sobre los intereses de las rentas afloradas, y no sobre el capital total, negando la posibilidad de que la inspección verificara la regularización. De confirmarse esta interpretación, la injusticia de la medida alcanzaría un grado ciertamente escandaloso. <<

[19] Destacan la limitación del pago en efectivo a profesionales a 2.500 euros, la restricción del régimen de tributación de módulos (relevante para atacar el fraude cometido con facturas falsas entre empresas) o la imprescriptibilidad de las rentas no declaradas. <<

[20] Real Decreto Ley 30/2012, de 13 de julio, coincidiendo prácticamente con el cierre de este artículo. Estas nuevas medidas tributarias son parte de un amplio conjunto de reformas que afecta tanto a los ingresos como a los gastos, y que en conjunto pretenden obtener 65.000 millones de euros en dos años. Son las contrapartidas al rescate financiero de España, que constituyen en la práctica un programa de intervención de nuestro país. <<

[21] Otro bandazo en la posición y los compromisos del PP, que negó reiteradamente que fuera a elevar este impuesto y criticó antes con dureza desde la oposición (campañas mediáticas incluidas) la subida anterior llevada a cabo por el Gobierno socialista. Ahora se aumenta el tipo normal del 18 al 21 por ciento y el reducido del 8 al 10 por ciento, además de pasar muchos artículos del tipo reducido al normal, lo que en estos casos conlleva incrementos de tributación de 13 puntos. Con ello, España pasa de estar entre los países con un tipo normal más bajo a situarse en la media de la UE, por encima de países como Alemania (19 por ciento), Francia, (19,6 por ciento) o Reino Unido (20 por ciento). <<

[22] El tipo efectivo para 2010 se situó en el 16,7 por ciento, frente a un nominal del 30 por ciento. <<

[23] El intercambio de IVA por cotizaciones es una recurrente propuesta de una parte de la doctrina de organismos internacionales representativos de la ortodoxia liberal y de la patronal española. Aunque su formulación es sugerente y su debate interesante, existen escasas evidencias empíricas de su impacto favorable sobre el empleo. <<

[24] Como muestra, las subidas de los impuestos directos en España y Francia (IRPF, Sociedades) o la aprobación a nivel europeo del Impuesto sobre Transacciones Internacionales. <<

[25] U.S. El tipo del 52 por ciento fijado para 2012 por el Gobierno del PP puede ser una buena referencia. <<

[26] El presidente de Francia, François Hollande, ha propuesto un tipo del 75 por ciento para las rentas de más de un millón de euros. Establecido en este nivel, quizá sea mayor el efecto ejemplarizante entre los contribuyentes que su impacto recaudatorio. Pero después de que se haya aprobado en nuestro país una injusta amnistía fiscal de dudosa constitucionalidad, y tras el conocimiento de las retribuciones de algunos directivos de bancos y cajas de ahorros intervenidos con dinero público, no resultan en absoluto desdeñables actuaciones que sirvan, siquiera temporalmente, para reafirmar la conciencia fiscal de los ciudadanos y su fe en la justicia del sistema. <<

[27] Tras la última reforma son siete. Una reforma alternativa podría contemplar la sustitución de la tarifa de tramos por una función matemática creciente como instrumento para obtener el tipo de gravamen de cada contribuyente, que sería por tanto diferente para cada nivel de renta. Esto simplificaría el impuesto y dotaría de una mayor transparencia a la justicia redistributiva del mismo. <<

[28] Una decisión que se sitúa en el ámbito de la UE, puesto que el IVA incrementado desapareció en 1993 en aplicación de la Directiva comunitaria 92/77/CEE, de 19 de octubre, sobre armonización de tipos impositivos. <<

[29] Una decisión que se sitúa en el ámbito de la UE, puesto que el IVA incrementado desapareció en 1993 en aplicación de la Directiva comunitaria 92/77/CEE, de 19 de octubre, sobre armonización de tipos impositivos. <<

[30] Julio Rodríguez López (2009), «Evolución histórica de las cajas de ahorros en España». Recogido en *Pasado, presente y futuro de las cajas de ahorro*, varios autores. Editorial Aranzadi, Thompson Reuter. <<

[31] Raimundo Poveda, *La respuesta del marco regulatorio español ante la crisis*. Fundación de Estudios Financieros, septiembre de 2011. <<

[32] Asociación de Inspectores del Banco de España, *Nota Informativa al Ministro de Economía y Hacienda*, 26 de mayo de 2006. <<

[33] Carbó Valverde, Santiago, *Highlights of Spain's new financial sector reform*, SIFO. Funcas, Núm. 1, 2012. <<

[³⁴] Sternberg, R. (ed.): Vives, Xavier, «Europa no nos entiende», *La Vanguardia*, 11 de junio de 2012. <<

[35] López i Casanovas, Guillem, «Reconociendo lo obvio», *La Vanguardia*, 10 de junio de 2012. <<

[36] Campa, José Manuel, «El sector bancario en transformación», *El País*, 29 de junio de 2012. <<

[37] Campa, José Manuel, op. cit. <<

[38] FMI, 2012... «Spain: financial Stability Assessment», junio. <<

[39] García Montalvo, José. «Generar confianza, ¿prendiendo fuegos?», *La Vanguardia*, 13 de mayo de 2012. <<

[40] Comisión UE, Spain. *Memorandum of Understanding on Financial-Sector Policy Conditionality*-VS-NfD-Draft 9.0'7. 201, 2012. <<

[41] Comparecencia del gobernador del Banco de España, Luis M. Linde, ante la Comisión de Economía y Competitividad del Congreso de los Diputados el 17 de julio de 2012. <<

[42] Gapper, John, «With Bankia we must dust off old lessons on bad loans». *Financial Times*, 31 de mayo de 2012. <<

[43] Panel de Sostenibilidad Global, *Resilient people, resilient planet: a future worth choosing*, www.un.org/gsp <<

[⁴⁴] La *huella ecológica* es el número de hectáreas requeridas para producir los bienes que se consumen en un país, así como el espacio que ocupan sus infraestructuras, más los bosques necesarios para absorber el CO₂ que emite. España tiene una huella ecológica per cápita superior a la de Alemania, la del Reino Unido o la de Italia, según el informe de 2012 *Planeta vivo* de WWF. <<

[45] Agencia Internacional de la Energía, *World Energy Outlook 2011*, 2011. <<

[46] Rifkin, J., *La tercera revolución industrial. Cómo el poder está transformando la energía y cambiando el mundo*, Paidós, 2011. <<

[47] La Comisión Europea defiende la oportunidad y viabilidad de una reducción del 30 por ciento de las emisiones del GEI en el horizonte de 2020, a la vista de los efectos de las crisis sobre el consumo de energía, que se ha reducido de forma drástica, reduciendo las emisiones a mayor rapidez y con menor coste del previsto.

<<

[48] Muy interesante el trabajo del grupo Economics for Energy, liderado por los profesores X. Lavandeira y P. Linares (www.eforenergy.org). <<

[49] Roger and Vleck, *Macrofinancial Modeling at Central Banks: Recent Developments and Future Directions*, IMF Working Paper WP 12/21. En el mismo se realiza una completa revisión de los principales modelos DSGE que se han desarrollado en los bancos centrales. <<

[50] Solow, Robert, *Building a Science of Economics for the Real World*. Testimonio ante el Congreso de Estados Unidos, 20 de julio de 2010. <<

[51] Por poner sólo un ejemplo, Fagiolo y Roventini, en *Macroeconomic Policy in DSGE and Agent-Based Models*, WP 12-17. Se puede encontrar en www.economix.fr

<<

[52] Blanchard, O., *Monetary Policy in the Wake of the Crisis*. Disponible en <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res/pdf/OB2presentation.pdf> <<

[53] Blanchard, O., op. cit. <<

[54] Stiglitz, J., *Macroeconomics, Monetary Policy, and the Crisis*, 2011. Puede obtenerse en <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/res/pdf/JSpresentation.pdf> <<

[55] Fama y French, *The Capital Asset Pricing Model: Theory and Evidence*, 2004. <<

[56] De la Dehesa, Guillermo, *La primera crisis financiera del siglo XXI*, Alianza Editorial, 2009. <<

[57] Shiller y Akerlof, *Animal Spirits*, Princeton University Press, 2009. <<

[58] Ariely, D., *Predictably Irrational*, HarperCollins, 2008. <<

[59] Setterfield recoge una excelente serie de documentos de trabajo sobre el enfoque poskeynesiano de crecimiento impulsado por la Demanda Agregada en *La Economía del Crecimiento dirigido por la Demanda*, Akal, 2005. <<

[60] Krugman, P., *Economics in the Crisis*,
<http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/03/05/economics-in-the-crisis/> <<

[61] Hirschman, A. O., *Retóricas de la Intransigencia*, Fondo de Cultura Económica, 1991. <<