





## Crisis y cambio de modelo económico



© Fundación Progreso y Democracia, 2010

Publica: Fundación Progreso y Democracia  
Calle Cedaceros 11, 2º H.  
28014 Madrid (España)

ISBN: 978-84-937-4333-8

Edición al cuidado de Miguel Ángel Quintana Paz

Portada: Josemari Alemán

Diseño y maquetación

**FIGURA & FONDO**  
c o c i n a   d e   i d e a s

**II Jornadas de debate y reflexión  
11, 12 y 13 de septiembre - Llanes - 2009**

**Crisis y cambio de modelo económico**



upd

upd

upd

p 009

**Prólogo: Veinte plumas y un bolígrafo**

José Ignacio Prendes

upd

p 019

**Una evaluación crítica de las medidas españolas de política económica frente a la crisis**

Álvaro Anchuelo Crego

upd

upd

upd

p 051

**Crisis de responsabilidad en una democracia adolescente**

Benito Arruñada

upd

p 067

**¿Quién paga la crisis?**

Adolfo Rivas Fernández

upd

p 077

**¿Quién paga la crisis?  
Apuntes y reflexiones sobre las víctimas de la crisis**

Antonio Blanco Prieto

upd

upd

p 093

**Una política energética para España.  
Planificación de la generación de electricidad en un escenario 2009-2045**

Alfonso Sopena Ortega y Grupo de Medio Ambiente y Energía de UPyD

upd

upd

upd

p 113

**Medio ambiente y energía.  
Escenarios de Futuro**

Ángel Luis Vivar

upd

p 127

**Modelo social y crisis económica**

Miguel Ángel García Díaz

upd

p 155

**La economía española y la sostenibilidad**

Francisco J. Ferraro

upd

upd





upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# **Prólogo: Veinte plumas y un bolígrafo**

**José Ignacio Prendes**

**Responsable de  
Acción Institucional**

**Consejo de Dirección  
UPyD**



Cuando en septiembre de 2009 por segundo año consecutivo nos reunimos en Llanes convocados por la Fundación Progreso y Democracia para reflexionar y debatir, esta vez sobre la crisis económica y el cambio de nuestro modelo productivo, hacía escasamente un año que el Presidente del Gobierno había pronunciado por primera vez la palabra *crisis*, escondida hasta entonces en su peculiar lengua de madera (*langue du bois*, que dirían los franceses) bajo los curiosos términos de «debilidades económicas» o «desaceleración transitoria». Hacía cuatro meses que la Ministra del ramo, Doña Elena Salgado, había empezado a ver «brotes verdes de recuperación en nuestra economía». Todavía la cifra de parados no había llegado a los cuatro millones, se situaba en unos tristes 3.629.080 desempleados después de habernos comido los 8.000 millones del Plan E; y eso sí, según confesaba a Isabel Gemio, a nuestro visionario inquilino de La Moncloa le parecía que no era necesario adoptar ninguna otra medida estructural más allá de las «moderadas» y «temporales» subidas de impuestos anunciadas, ya que su esperanza se centraba en que a lo largo de 2010 veríamos «una senda de recuperación más clara».

Cuando tecleo estas líneas introductorias, seis meses después, se acaba de dar a conocer por una filtración periodística que la última cifra de paro es ya de 4.612.700 desempleados y todas las previsiones apuntan a que seguirá creciendo. Nuestra presidencia de turno de la UE languidece con más pena que gloria, consumida en irreales planes de ajuste de nuestro desbocado déficit

y en *tournées* explicativas para no vernos contagiados por el *crack* griego; y lo que es peor, el Fondo Monetario Internacional (FMI) acaba de certificar que la economía global comienza a abandonar la crisis, pero España será uno de los pocos países que seguirá en recesión en todo el mundo, con un tasa de paro para este año en el entorno del 20% y un descenso del Producto Interior Bruto (PIB) del 0,4 %. Para el FMI somos el ejemplo arquetípico de acumulación de desequilibrios, de los que inevitablemente acaban en un ajuste doloroso: alto déficit público, elevado déficit comercial, incapacidad de usar el tipo de cambio para recuperar competitividad, riesgos de contagio de la crisis griega, un elevado desempleo capaz de hacer mella en la confianza de los ciudadanos y problemas sin resolver en el sistema financiero (léase agujero inconfesado de nuestro sistema de cajas de ahorro). El país que según rezaba la propaganda gubernamental en las elecciones de marzo del 2008 se acercaba al pleno empleo y se comía en renta per cápita a Italia e incluso a Francia, hoy se asoma al abismo y comparte el honor de verse acompañado en las estadísticas de la recuperación por países tan recomendables como Grecia, Venezuela, Haití, Letonia, Islandia e Irlanda, los únicos que en el concierto mundial están peor que nosotros.

Podemos consolarnos pensando que los gurús económicos no pasan precisamente por un periodo álgido de credibilidad, pero no dejaría de ser un autoengaño más. Transcurre el tiempo hábil para tomar decisiones, entramos en el tiempo de la prórroga y resulta inevitable sentir un escalofrío cuando escuchamos al Presidente Zapatero, impasible el ademán, perorar que la tasa de paro ya ha tocado techo ante la inminencia de la recuperación mientras a renglón seguido es desmentido por todos los analistas y agentes sociales, empezando por los propios sindicatos. Uno ya no sabe que pensar; viajamos en un autobús directos al precipicio conducidos por un optimista patológico, un maniqueo irresponsable o quizá un autista incurable; cualquiera de los pronósticos conduce ineludiblemente al insomnio.

Y no será porque no haya en la opinión pública y también en la publicada un cierto consenso sobre lo urgente y necesario de abordar reformas de auténtico calado en las bases de nuestra economía, para dotarla de esa cualidad tan en boga de la sostenibilidad. Cualidad que de forma sencilla definía el profesor Francisco Ferraro en la última de las ponencias de nuestras Jornadas como la posibilidad de un modelo económico viable, que no dependa de variables cuya continuidad en el tiempo sea improbable.

Porque, si algo sabemos con absoluta certeza, es que el reciente periodo de fuerte expansión de nuestra economía a pesar de acumular tasas de crecimiento del PIB de algo más del 50% en el periodo que va de 1995 a 2007 mientras la renta real por habitante aumentaba una tercera parte en ese mismo

periodo, se sustentaba en bases absolutamente endeables. Fundamentalmente en el de sobra conocido *boom* inmobiliario que nos ha impulsado a construir más viviendas que toda la Unión Europea en los últimos diez años, empujado por un alza en el precio de la vivienda residencial que, según datos del Banco de España, en el periodo que va desde 1996 a 2007 se había incrementado alrededor de un 150% en términos nominales, lo que corresponde con un 100% en términos reales.

Este crecimiento desordenado de un sector de nuestra economía muy intensivo en mano de obra poco cualificada y que además tira de otros múltiples sectores que inciden en el proceso constructivo ha servido para ahondar en los ya conocidos problemas de nuestro modelo económico: baja productividad, gran endeudamiento exterior de familias y empresas y deficiente tejido productivo. Y ha servido de coartada para que sin mérito alguno los políticos de uno y otro signo sacasen pecho a costa del supuesto «milagro español».

Milagro convertido en un verdadero fiasco por mor de la desidia, la dejadez o, por qué no decirlo, la incapacidad de quienes nos han gobernado, y que amenaza con llevarse por delante nuestro incipiente Estado del Bienestar. El abultado déficit público en que hemos ido incurriendo, en buena parte motivado por la necesidad de pagar la factura de la crisis (sólo las prestaciones por desempleo consumieron 34.000 millones de euros, un 3,4% del total del PIB nacional en el año 2009) tendrá que ser corregido antes del 2013 y no parece que las decisiones que se están adoptando sean, ahora tampoco, las adecuadas.

Tal como señalaba Miguel Ángel García en la tercera ponencia de las Jornadas, el cambio brusco de ciclo económico pone a prueba las bases de nuestro sistema de protección social, cimentado con tanto esfuerzo en las últimas décadas y que ineludiblemente tendrá que adoptar una serie de reformas si quiere superar retos como el envejecimiento de la población, el reciclaje y orientación profesional sobre todo de los parados de más de 45 años o la financiación del sector público y de la protección frente a la dependencia.

El mantenimiento de nuestro modelo social se enfrenta hoy a dos enemigos clásicos y poderosos: por un lado, los que luchan para que nada cambie y todo permanezca igual en una suerte de inmovilismo irresponsable —que en realidad esconde la defensa de su *statu quo*—; por otro, los que quieren encontrar en la presente crisis la coartada necesaria para desmantelar toda intervención pública en aras de una defensa a ultranza de los sistemas puramente privados de protección social.

Hoy sabemos que la salida de este pozo en el que como país hemos caído requiere abordar de forma urgente reformas en el ámbito del mercado de trabajo, aquejado de una patológica dualidad que hace que durante los años de bonanza creemos un gran número de empleos precarios manteniendo siempre una tasa de temporalidad en el entorno del 33% (proporción de los empleos temporales respecto al total), lo que ha hecho que nuestro ajuste al llegar la crisis se haya hecho fundamentalmente por la vía de la destrucción de empleo, llevándose por delante precisamente esos precarios empleos temporales que sobre todo acogían a mujeres, jóvenes e inmigrantes, al final los auténticos paganos de la crisis.

Se requiere abordar la situación de nuestro mercado eléctrico, afectado por una fuerte dependencia exterior (más del 80% de nuestra producción eléctrica se basa en fuentes provenientes de otros países, la mayoría de dudosa estabilidad) y lastrado por el permanente incumplimiento del protocolo de Kyoto, a pesar de todas las proclamas ecologistas lanzadas desde instancias oficiales; sin que la opción por las energías renovables, que solo las subvenciones públicas convierten hoy por hoy en rentables, sea una solución a corto o medio plazo.

Se requiere una reforma urgente de nuestro sistema educativo, suspendido sin paliativos en todas las encuestas europeas, que colocan a nuestros jóvenes a la cola en cuanto a conocimientos adquiridos se refiere. Un sistema educativo del cual depende el aumento de nuestra productividad, que solo podrá hacerse por la vía de la mejora de nuestro capital humano y de la innovación tecnológica. Y del que depende algo mucho más importante, la cohesión y la movilidad social, para lo que resulta imprescindible asegurar la igualdad de oportunidades de todos los ciudadanos en el acceso a una educación y formación de calidad.

Se requiere también afrontar el reto de integrar a los casi 4.500.000 inmigrantes llegados de otros países en los últimos diez años, con tradiciones, lenguas y culturas muy distintas a las nuestras y que no disponen de las mismas redes de protección familiar que nuestros nacionales, por lo que resultan mucho más vulnerables ante la adversidad.

De todo esto tratamos en nuestras *II Jornadas Nacionales de Debate y Reflexión* allá por el mes de septiembre de 2009, en torno a un plantel plural de expertos del ámbito de la universidad, de la empresa o de las organizaciones sociales. Un resumen de lo allí tratado se recoge en el presente libro.

Si en algo han coincidido todos los ponentes reunidos en Llanes, es en algo que UPyD lleva gritando desde su misma constitución: que a este oscuro panorama económico se une otra circunstancia que hace aún más peculiar la crisis española, la confluencia también de una aguda crisis institucional en absoluto

inseparable de nuestros problemas económicos. A la par que un modelo económico insostenible, hemos ido construyendo un sistema institucional inviable, que genera y potencia un gasto público en muchos casos irracional y que desapodera a nuestras instituciones comunes de los mecanismos de decisión imprescindibles para abordar las reformas estructurales necesarias para ganar el futuro.

Crisis institucional que tampoco se puede separar de una cierta crisis moral y de valores que afecta a la sociedad española. A diferencia de lo sucedido en las crisis más recientes, sea la de finales de los setenta o la anterior de los años 1992 a 1994, por primera vez nos enfrentamos a una crisis económica en un país que hace poco más de un año se creía rico, nuevo rico más bien, y como tal se comportaba: gastando lo que no tenía y viviendo a crédito. Por eso el ajuste en que nos hallamos inmersos será aún más doloroso. Entre otras cosas porque a la sociedad española se la ha educado conscientemente en los últimos años en la cultura de la irresponsabilidad, ocultándole la verdad de lo que se avecinaba y sustituyendo la acción política por la propaganda más descarada. Parece grotesco recordar hoy cuáles fueron las primeras medidas adoptadas por nuestro Gobierno allá por el año 2008, en fechas previas a las últimas elecciones generales, cuando ya había estallado la burbuja financiera internacional pinchando el globo de nuestro crecimiento. ¿Recuerdan la devolución de los 400 euros por cabeza en el IRPF, el cheque bebé para todos o los ordenadores gratis? Parecería grotesco, pero resulta dramático porque detrás de esa cifra que conviene tener siempre muy presente, 4.612.700, hay personas con nombre y apellidos, dramas familiares y proyectos vitales truncados. Por eso cuando empezamos a pensar el contenido de estas segundas jornadas siempre tuvimos claro que no podía reducirse a un puro debate académico sobre cifras, tasas y estadísticas. Era necesario hurgar detrás de ese escenario y descubrir los dramas reales y concretos que se esconden detrás de las cifras; por eso titulamos una ponencia: «¿Quién paga la crisis?».

Y es que no todo el mundo paga la factura de esta crisis de igual manera. Así lo explica Adolfo Rivas en la ponencia recogida en este libro, que resulta tremendamente ilustrativa de lo que está aconteciendo en las venas de nuestra sociedad, con nuevos colectivos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad social (familias jóvenes con hijos pequeños, parados recientes procedentes de empleos de baja cualificación, mujeres solas con cargas familiares y problemas de conciliación de vida familiar y laboral, hombres solos separados o divorciados y con problemas para pagarse un hogar) y a los que desde nuestra responsabilidad no podemos permitir que crucen la frontera de la exclusión social, porque como él decía: *sabemos lo difícil que resulta volver del otro lado.*

Todos estos retos ineludibles pondrán a prueba el coraje y la fibra moral de esta sociedad española educada en la irresponsabilidad, que como bien señala el profesor Benito Arruñada en su magnífica ponencia *Crisis de responsabilidad en una democracia adolescente*, se ha acostumbrado a reaccionar tarde ante las crisis, acudiendo siempre a atajar antes los síntomas que las causas, pero que encierra precisamente en sí misma las cualidades necesarias para superar esta encrucijada histórica en la que nos hallamos. Al igual que él, yo no soy pesimista ni creo que UPyD lo sea; somos un partido de resistentes optimistas, siempre lo hemos dicho.

Por eso confiamos en los valores de una sociedad que ha sido capaz de una transición política en condiciones muy difíciles, que fue capaz en los años ochenta de una transformación y una apertura económica a Europa como nunca se había acometido antes y que, en definitiva, con sus defectos y limitaciones, ha construido un modelo de protección social desconocido por las generaciones pasadas.

Crisis económica, crisis institucional, crisis moral y, al fondo de todo, crisis política, que podemos traducir en un problema de liderazgo político evidente. Es de tal magnitud el reto que tenemos delante que no sirve el tipo de liderazgo que se ha impuesto en España en los últimos tiempos, un liderazgo surfista presto a cabalgar sobre las olas de la comodidad ideológica y los observatorios de opinión, un liderazgo marcado por la estrategia de no tener estrategia, presto para la finta y el regate corto y construido sobre las bases de una sociedad acostumbrada a la irresponsabilidad de los cargos públicos y la comodidad de años de abundancia en los que un reguero de dinero público era capaz de tapar la ineficacia y la inacción.

Cuando aún no se había inventado el cine sonoro, allá por los años veinte del siglo pasado, el director de cine soviético Sergei Eisenstein creó el fundamento del moderno lenguaje cinematográfico con lo que él denominaba «montaje de atracciones»; según el cual, de la yuxtaposición de dos imágenes distintas se obtiene un significado nuevo. Dada la feliz conjunción planetaria que venimos disfrutando desde que el Presidente Zapatero accedió a la presidencia por turno de la UE, mientras en Washington moraba el primer presidente negro de los EE.UU., podemos hoy aplicar la técnica de Eisenstein a nuestra realidad política.

El pasado 24 de marzo en la Casa Blanca, Barack Obama, acompañado de Marcelas Owens, un niño negro de 11 años cuya madre había muerto por no poder costearse el tratamiento para su enfermedad, firmaba la Ley de Reforma Sanitaria que permitirá a todos los ciudadanos americanos disfrutar de un seguro médico. Después de un siglo del primer intento y de múltiples fracasos,



veía la luz una ley que más allá de sus valoraciones concretas constituye una indudable revolución en el panorama político americano. Ello no fue posible sin que antes el Presidente Obama arriesgase en una cruenta batalla de 14 meses todo su crédito político a la consecución de esta ambiciosa reforma en la que habían fracasado todos sus predecesores demócratas. Según cuentan las crónicas periodísticas, «Obama utilizó 20 plumas diferentes para la firma de la ley, que luego regaló a dos decenas de elegidos. Cada frase del presidente era aplaudida. Se contagiaban las ganas de abrazar al de al lado. El trabajo no había sido fácil». Estos americanos son incorregibles, tan dados al simbolismo y tan sensibleros ellos.

Por esas mismas fechas se celebraba en un palacio del centro de Madrid, también con todo el boato y circunstancia que el momento requería, la reunión de la comisión prometida por el Presidente Zapatero para estudiar un gran pacto con todas las fuerzas políticas que permitiese acometer las reformas económicas que nuestro país demandaba para salir de la crisis (el conocido como Pacto de Zurbano). Los tres ministros investidos del mandato presidencial y representantes de todos los partidos políticos consumieron algunas semanas en reuniones multilaterales, bilaterales y unilaterales, bien surtidas de titulares y *flashes* mediáticos, que poco a poco se fueron apagando, hasta que la reunión desembocó en un Decreto aprobado en solitario por el Gobierno a principios de abril con 24 medidas, indoloras, incoloras e insípidas. De tal suerte que si hoy les preguntamos a los españoles por alguna de ellas, a buen seguro que ni sabe de qué le hablamos. Un Decreto que de forma también simbólica habrá requerido para su firma por el Presidente del Gobierno de un bolígrafo, un simple y humilde «boli» desmontable con cartucho de recambio.

A partir de aquí la asociación de ideas es libre. A mí me sugiere dos formas de enfrentarse a los problemas, de ejercer la responsabilidad para con tu país, en definitiva, dos formas muy distintas de hacer política.

Todos los que desinteresadamente se han brindado a participar en este foro y a compartir con nosotros sus reflexiones en este libro demuestran que una vez más la sociedad civil española es mucho más responsable, genuina, plural y abierta que lo que traduce nuestro panorama político. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento; su generosidad para aceptar el reto de participar en un foro abierto como este que poco a poco se va consolidando sin más limitaciones que nuestra escasez de medios, nos refuerza en la creencia de que precisamente esa sociedad civil constituye hoy el principal asidero para la esperanza.

Por eso una tarea esencial de nuestro partido tiene que ser «elevar a categoría política de normal lo que a nivel de calle es plenamente normal», que es hoy

tanto como decir que las preocupaciones de los ciudadanos, sus problemas reales, encuentren respuesta y tengan acomodo en la política que se hace en nuestras instituciones. No es esta una frase original: a los de cierta edad les sonará, fue pronunciada por el primer Presidente de nuestra democracia en el año 1976 en su primer discurso televisivo. El reto que nos espera hoy tampoco es menor que el de entonces.

José Ignacio Prendes

Miembro del Consejo de Dirección de UPyD

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# **Una evaluación crítica de las medidas españolas de política económica frente a la crisis**

**Álvaro Anchuelo Crego**

**Catedrático de  
Economía Aplicada**

**Universidad  
Rey Juan Carlos (Madrid)**



## 1. INTRODUCCIÓN

La crisis que padecemos tiene un componente internacional indudable. Las economías de Estados Unidos, Reino Unido, Alemania o Francia han notado simultáneamente sus efectos, y ni siquiera el actual Gobierno español tiene un poder destructivo tan grande, con ser importante, como para haber provocado esto. Una versión generalmente aceptada sobre las causas de lo sucedido ha ido emergiendo, en la que se señala el papel de las hipotecas *subprime*, las agencias de *rating*...

Sin embargo, siendo lo anterior cierto, no menos lo es que la crisis ha afectado a España con especial intensidad. La prueba más evidente reside en nuestra tasa de paro, que ha llegado al 19%, duplicando la media de la Unión Europea. En consecuencia, junto a las causas internacionales, debe asimismo haber causas internas de nuestros problemas. También sobre ellas ha ido generándose cierto consenso: la burbuja inmobiliaria, el endeudamiento de las familias, el déficit por cuenta corriente... Podría decirse que estábamos sentados sobre nuestro propio barril de pólvora, y la crisis exterior ha sido el detonante que lo ha hecho estallar. El erróneo modelo de crecimiento (iniciado bajo los gobiernos del PP y dejado pudrir por los del PSOE), que ya

tenía síntomas de agotamiento por sí solo, precipitó su derrumbe debido a las dificultades externas.

Dado que ahora parece existir un grado de acuerdo sobre las causas de lo sucedido, aunque no sobre el reparto de culpas, puede ser más productivo mirar hacia delante: en vez de a las causas, a las posibles soluciones de la crisis. Un primer motivo para la esperanza ya se deriva de lo comentado: si ha dependido en parte de nosotros mismos meternos en esto, también ha de estar en nuestras manos parte de la solución. No tenemos por qué limitarnos únicamente a esperar pasivamente a que otros salgan de la crisis y nos remolquen.

Antes de entrar en el contenido de las medidas, conviene mencionar un rasgo importante que caracterizó la reacción del Gobierno español frente a la crisis: la lentitud. Aunque hoy se comparta el diagnóstico, primero se tardó en reconocer siquiera que existiese un problema. Luego se afirmó que no afectaría a España... Solo lentamente, arrastrados por los acontecimientos, se fueron haciendo concesiones a la realidad. Esto no cabe atribuirlo tan solo a la habitual incompetencia de este Gobierno. Las Elecciones Generales de marzo de 2008 tuvieron mucho que ver: prefirió ocultar la realidad y posponer las malas noticias hasta haber revalidado su mandato. Solo a partir de octubre de 2008 comienza a volverse más realista la postura oficial respecto a la gravedad de la crisis, pero para entonces esta tenía más de un año de vida y se habían aprobado unos presupuestos públicos absolutamente irreales para el año 2009.

El principal prerequisite de una reacción adecuada, reconocer rápidamente el problema y diagnosticar certeramente sus causas, ha distado de cumplirse en España. La reacción fue muy tardía y desde entonces se ha ido a remolque de los acontecimientos. Menos aún, obviamente, se tomaron medidas preventivas durante los años de bonanza previos a la crisis, para evitar o al menos mitigar esta. Se podrá argumentar que una crisis de esta gravedad era impredecible. No obstante, también es cierto que muchos de los desequilibrios de la economía española (la burbuja inmobiliaria, el endeudamiento de las familias, el deterioro de la competitividad...) eran evidentes. En vez de hacerles frente en los años de bonanza, con las arcas públicas llenas (por ejemplo reformando la educación, reformando el mercado de trabajo, tomando medidas que enfriasen el mercado inmobiliario), lo que se hizo fue echar más leña al fuego, bajando los impuestos (una política procíclica), no realizando ninguna reforma estructural de calado y presumiendo de los efectos de la burbuja en términos de empleo. Tan solo el Banco de España puede librarse parcialmente de esta crítica, gracias a sus medidas respecto a las provisiones y al control de los activos tóxicos.

Eso sí, la reacción, con ser tardía, se ha caracterizado por lo numeroso de las

medidas, sustituyendo la relevancia o el acierto y la calidad por la cantidad y la gestión de los titulares periodísticos. Por eso, en este capítulo intentaremos sistematizarlas. Pese a que éstas se hayan adoptado habitualmente de forma desordenada e improvisada, aquí se intentará a posteriori ordenarlas y racionalizarlas, para así no desorientarnos por su número y poder sistematizarlas en un esquema conceptual. A cambio del favor que así hacemos al Gobierno, dando una lógica retrospectiva a su caótica actuación, nos permitiremos la libertad de evaluarla críticamente.

Las medidas se ordenarán en función de los objetivos que persiguen y los plazos temporales en los que operan. Primero, se tratarán las medidas urgentes para evitar el hundimiento del sistema financiero. Éstas son un prerrequisito de las demás pues, si deja de fluir el crédito, el consumo y la inversión no podrían recuperarse. En segundo lugar, se analizarán las que tienen por finalidad reactivar la demanda agregada en el corto-medio plazo, estimulando la decaída demanda privada o complementándola con la demanda pública a través de la política fiscal. Por último, se discutirán las reformas estructurales a largo plazo, necesarias no para detener la recesión, sino para que nuestra economía vuelva a crecer en el futuro de manera sostenida.

## 2. LAS MEDIDAS URGENTES DE RESCATE FINANCIERO

Las medidas más urgentes han sido las de apoyo al sistema financiero para evitar su colapso. Parte de la inversión y el consumo se financian con créditos, como cuando compramos a plazos un automóvil o un televisor. Si estos préstamos bancarios dejasen de concederse con normalidad, el consumo y la inversión disminuirían, con lo que sería imposible que las medidas de estímulo de la demanda pudieran tener éxito. El saneamiento financiero es, por ello, una condición previa para que la política fiscal y la monetaria puedan funcionar.

El modo en que funciona el negocio bancario suele comprenderse mal por los no especialistas, que ven los bancos como cajas fuertes donde se guarda el dinero que ellos han depositado. En realidad, los bancos mantienen una escasa cantidad de dinero líquido: lo imprescindible para hacer frente a las retiradas habituales de los depositantes, que no son tan frecuentes en términos netos al tener domiciliadas sus nóminas. Este comportamiento bancario es lógico, pues el dinero líquido no genera ninguna rentabilidad. Si se limitasen a funcionar como cajas fuertes, no podrían lograr los sustanciosos beneficios que obtienen. Tan solo alrededor de un 2% de los recursos se mantienen obli-

gatoriamente así: son las reservas bancarias necesarias para cumplir el coeficiente de caja mínimo. El resto se emplea en conceder créditos a todo tipo de prestatarios, o en comprar bonos y acciones, logrando con ello activos que son más rentables, pero menos líquidos. Para reconvertirlos en dinero, hace falta esperar a la devolución del préstamo o a encontrar un comprador. No obstante, los bancos pueden permitirse, en condiciones normales, operar con unas reservas líquidas tan ajustadas. Si necesitan inesperadamente algo más de liquidez, pueden recurrir a algún otro banco al que en ese momento le sobre. En efecto, en el llamado mercado interbancario, los bancos se prestan entre ellos liquidez. Si esto fallase, el banco que necesita liquidez temporalmente siempre puede acudir al prestamista de última instancia, el banco emisor (el BCE en la zona del euro). Los bancos centrales tienen mecanismos establecidos para conceder préstamos de liquidez a corto plazo y siempre disponen de ella, pues pueden emitirla.

Sin embargo, insistimos en que así es como funcionan las cosas en condiciones normales. Lo malo es que, desde el estallido de la crisis, precisamente las cosas dejaron de ser normales. Los bancos se enfrentaron a mayores peticiones de retirada de fondos, por las necesidades de clientes afectados por la crisis y por la desconfianza en el banco (si este era propietario de activos tóxicos que podían perjudicarle). Coincidiendo con estas mayores necesidades de liquidez, se esfumó la vía ordinaria que suelen utilizar los bancos para hacerles frente, el mercado interbancario. Este mercado, fundamental para la buena marcha del sistema financiero, dejó de funcionar. Un banco con necesidades de liquidez no podía acudir a otros para que se la prestasen. Todos estaban atravesando una situación parecida, necesitaban liquidez al enfrentarse a mayores retiradas, o temían enfrentarse a ellas. Además, temían hacer préstamos a otros bancos, incluso para plazos tan cortos de devolución, porque no se fiaban unos de otros. Las otras vías posibles para acceder a la liquidez presentaban sus propios problemas. Cancelar los préstamos concedidos no siempre es posible o lleva tiempo; vender las acciones o títulos de deuda de que el banco es dueño, si se hace de forma masiva y por todos los bancos a la vez, puede provocar el hundimiento del precio de esos activos.

Al fallar todos los mecanismos alternativos para cubrir las necesidades temporales de liquidez, los bancos centrales tuvieron que intervenir en apoyo de sus respectivos sistemas bancarios como último recurso. Las mayores demandas de liquidez de los bancos, unida al colapso del mercado interbancario, obligaron a los bancos centrales a inyectar cantidades de liquidez sin precedentes. Sin embargo, ni siquiera estas actuaciones excepcionalmente generosas del BCE podían bastar. Los bancos necesitaban liquidez más estable, durante más tiempo, con plazos más largos que los ofrecidos por los bancos centrales. Las inyecciones de éstos no están diseñadas para ser fuentes estables de



financiación, sino para aportar liquidez en situaciones transitorias de escasez. Además, tienen consecuencias potencialmente inflacionarias, al basarse en la emisión de nuevas cantidades de dinero. Por ello, los Gobiernos nacionales se han visto obligados a intervenir, para complementar el apoyo proporcionado por el banco emisor.

Las medidas de apoyo para evitar el pánico y proporcionar liquidez al sector bancario puestas en marcha por los distintos Gobiernos, incluido el español, pueden agruparse en tres bloques:

- a) Incremento de la cantidad garantizada en los depósitos bancarios
- b) Programas de compra de activos
- c) Aval público de las emisiones de deuda bancaria.

En España, estos tres tipos de medidas se adoptaron simultáneamente en octubre de 2008. Todas, menos la segunda, se enmarcan dentro del compromiso (asumido por los Jefes de Estado y de Gobierno de la zona del euro en su reunión del día 12 de octubre de 2008) de aplicar de forma coordinada las medidas necesarias para preservar la estabilidad del sistema financiero, complementando las del Banco Central Europeo. Por la fecha, es fácil darse cuenta de que se adoptaron en respuesta a los acontecimientos de septiembre en Estados Unidos (hundimiento de los bancos de inversión, de AIG, de Fannie Mae y Freddie Mac), teniendo en mente las medidas del mismo estilo que había adoptado el Gobierno americano y cuando los problemas bancarios comenzaban a contagiarse a Europa.

*a) Incremento de la garantía de los depósitos de los clientes*

El Gobierno español, mediante el Real Decreto 1642/2008 de 10 de octubre, elevó la cuantía protegida desde los 22.000 a los 100.000 euros por titular en las entidades financieras que operan en nuestro país. Como se acaba de comentar, en el resto de la Unión Europea se han tomado medidas similares, incrementando los importes garantizados públicamente a los depositantes.

De esta forma, el Gobierno transfiere su credibilidad a las entidades financieras. Lo que todo esto tiene de psicológico se pone claramente de relieve si, en el caso español, pasamos a preguntarnos cómo haría el Gobierno frente a ese compromiso que ha contraído. En principio, a través del Fondo de Garantía de Depósitos. Ese fondo, constituido mediante aportaciones de los bancos, las cajas y las cooperativas de crédito, está dotado con unos 7.000 millones de euros. En conjunto, el Fondo de Garantía de Depósitos solo podría cubrir

alrededor de un 3% del valor total de los depósitos. Es cierto, no obstante, que el Gobierno aportaría recursos adicionales al Fondo, de ser necesarios para cumplir con la garantía dada.

El coste de este tipo de medidas podría ser potencialmente alto si el Gobierno tuviese que hacer frente a las garantías dadas. Pero, mucho más a menudo, suelen tener un coste cero, pues logran que el pánico se disipe, que cese la retirada de depósitos de los bancos y las aguas vuelven por sí solas a su cauce. Así ha sucedido en el caso español. La medida que se está comentando logró eliminar la incertidumbre de los millones de pequeños depositantes sobre la seguridad de sus cuentas. La efectividad de la medida fue refrendada, en abril de 2009, por la limitada retirada de depósitos que provocó la intervención de la Caja de Castilla-La Mancha (CCM) por el Banco de España. Evitar el pánico bancario ha sido probablemente el mayor éxito logrado hasta ahora en la lucha contra la crisis y, al menos inicialmente, no ha tenido un coste para el presupuesto público.

#### *b) Creación de un fondo público para la adquisición de activos financieros*

El Fondo español para la Adquisición de Activos Financieros tiene como objetivo aportar liquidez a las entidades de crédito, pero más estable que la proporcionada por el BCE. Este normalmente proporciona liquidez para plazos muy cortos, a menudo semanales, aunque excepcionalmente ha extendido los plazos hasta el año para hacer frente a la crisis. El fondo pretende proporcionar liquidez durante plazos considerablemente más largos, mediante préstamos temporales de hasta tres años garantizados con esos activos. En principio, tales activos deben ser «de la máxima calidad crediticia». La dotación inicial del Fondo fue de 30.000 millones de euros, ampliables hasta 50.000. El programa solo está en marcha durante el año 2009. Estos préstamos generan unos intereses que suponen un ingreso para las arcas públicas. A cambio, se han proporcionado las cantidades prestadas, con el consiguiente riesgo de que no sean devueltas en su totalidad.

#### *c) Aval del Estado para las nuevas emisiones de deuda bancaria*

Esta medida pretende facilitar la captación de nuevos recursos ajenos, la financiación de las entidades bancarias. La desconfianza sobre su verdadera situación dificultaba su financiación en el extranjero o incluso la concesión de préstamos entre los propios bancos en el mercado interbancario. Pero resultaba imprescindible, como mínimo, refinanciar los préstamos que habían logrado en el pasado e iban venciendo por ser a corto plazo. Para que logren nuevos préstamos y obtengan financiación, se dota a sus nuevas emisiones de deuda de un mecanismo de aseguramiento. El Estado las avala, garantizando así la

calidad crediticia. Intentando que sea financiación estable, el vencimiento de los préstamos garantizados puede llegar hasta los cinco años.

De nuevo, es un mecanismo para compensar la desconfianza en los bancos, transmitiéndoles la confianza que sí se mantiene (al menos hasta el momento) en los Gobiernos. De esta forma, se logra mejorar las condiciones de acceso a los mercados de crédito de nuestros bancos y cajas de ahorro. Como contrapartida por hacer uso de estos avales, las entidades tienen que pagar un precio en forma de primas. El Estado, por su parte, asume un riesgo: el de tener que hacer frente a la devolución de los créditos si los bancos avalados no fueran capaces. El importe máximo del total de las emisiones avaladas es de 100.000 millones de euros anuales, tanto en el año 2009 como en 2010.

El propósito del conjunto de medidas analizado es tranquilizar a los depositantes, restaurar la confianza y hacer frente al problema de la falta de liquidez bancaria. En ello han tenido éxito: la psicosis colectiva que se estaba generando desapareció, para no reaparecer ni siquiera con la intervención de la CCM. Además, ese éxito se ha logrado con un escaso coste inmediato. Obsérvese que las garantías de los depósitos y los avales de las deudas no han originado gastos de momento, al no haber sido necesario hacer efectivo el respaldo público prometido. Solo la compra de activos ha supuesto un desembolso inmediato para el gobierno, pero puede ser recuperable cuando venzan los plazos de los préstamos, si los bancos los devuelven. Las medidas adoptadas también han generado algunos ingresos a las cuentas públicas en forma de intereses por la compra de activos y primas por los avales.

No obstante, lo anterior no debería hacernos olvidar el altísimo coste potencial que las medidas analizadas podrían tener, en el caso de que se reagrasen los problemas bancarios. Unos 200.000 millones de euros en depósitos que se han garantizado, más hasta 50.000 millones en compras de activos y hasta 200.000 millones en avales ponen el riesgo potencial para las cuentas públicas en los 450.000 millones de euros, lo que equivale a alrededor de un 45% del PIB. También el que avala la hipoteca de un conocido vive olvidado de su compromiso, hasta que un día este no paga y le toca responder a él. De hecho, los problemas bancarios no han terminado, pues junto al de falta de liquidez hasta ahora estudiado, padecen otro más profundo de falta de solvencia. Frente a este, de nada sirven las inyecciones temporales de liquidez.

La insolvencia se da cuando el valor de los activos que posee una empresa no basta para cubrir las deudas en las que ha incurrido. En ese caso, tales activos en realidad no le pertenecen, deben utilizarse para pagar lo que se pueda a los acreedores, previa disolución de una empresa cuyos propietarios han perdido todos los recursos propios que en ella invirtieron. Los bancos son empresas

altamente apalancadas por naturaleza, deben mucho a los depositantes, y se apalancaron aún más en el ciclo expansivo anterior a la crisis. Proporciones entre recursos propios (aportados por los dueños del banco, los accionistas) y ajenos (prestados por acreedores, como los depositantes) de 1 a 19, o incluso superiores, no eran raras en Estados Unidos. Es decir, de cada 100 euros de activos del banco (en edificios, créditos, bonos, acciones...) solo 5 provendrían de aportaciones de los accionistas dueños de la entidad y 95 se corresponderían con deudas de la entidad. En esta situación, bastaría que los activos del banco perdiesen un 5% de su valor para que todos los recursos propios desapareciesen. Esa pérdida de valor se refleja en la cuenta de pérdidas y ganancias, como un resultado negativo. Las pérdidas disminuyen la cuantía de los recursos propios del banco, no la de las deudas. Cuando disminuyen tanto que desaparecen, solo quedan unos activos con los que hacer frente a las deudas, los dueños han dejado de tener nada.

Pero pérdidas del 5% en un entorno plagado de activos tóxicos (aunque estos hayan sido infrecuentes en España), de créditos incobrables (a promotoras, constructoras, inmobiliarias o familias hipotecadas sin recursos) y de acciones que perdieron hasta un 70% de su valor en el peor momento de la crisis no son difíciles de sufrir.

Es cierto que, en este frente, en nuestro país sí se tomaron medidas preventivas. Las tomó el Banco de España, en lo que constituye el mayor acierto español frente a la crisis. Consistieron en limitar el uso de activos tóxicos (por lo que han sido, gracias a ello, raros en los bancos y cajas españoles) y en obligar a las entidades a realizar provisiones, no repartiendo parte de los beneficios a los accionistas sino dejándolos como recursos propios de la entidad con los que hacer frente a potenciales problemas. Esto ha permitido a los bancos y cajas españoles sortear mejor las primeras etapas de la crisis, pero esas provisiones se han ido agotando ante el aumento de la morosidad generado por la recesión. Por tanto, esas medidas han permitido dilatar el problema, pero no evitarlo.

A veces, se puede forzar la contabilidad para que tarden en visualizarse estas pérdidas. Algunos activos son difíciles de valorar. En España, con la anuencia del Banco de España como supervisor bancario, el reflejo contable de los problemas en el balance puede ser más lento. Se mantienen activos al precio de compra y los bancos se quedan con viviendas invendibles a cambio de préstamos incobrables, con lo que éstos no figuran como fallidos en el balance; en su lugar, aparecen los activos con valoraciones poco realistas. En cualquier caso, la realidad de la potencial insolvencia está ahí, aunque se tarde más o menos en darle carta de naturaleza contable, con la esperanza de ganar tiempo y de que el valor de esos activos se recupere. En algunos casos, de cualquier

forma, la insolvencia será tan flagrante que no podrá ser pospuesta mucho tiempo: en aquellas entidades con peores activos y más apalancadas. En el caso español, estas entidades con mayores problemas son, sobre todo, cajas de ahorros. Éstas se incorporaron más tarde a la financiación de la burbuja inmobiliaria, cuando los precios ya eran muy altos y le quedaba poco recorrido. Pero lo hicieron con entusiasmo, habiendo concentrado tal vez un 70% de sus créditos totales en actividades relacionadas con el sector inmobiliario.

Como las intervenciones de los bancos centrales solo sirven para solucionar los problemas de liquidez a corto plazo, pero no las necesidades más permanentes de liquidez, y aún menos los problemas de solvencia, los Gobiernos nacionales se han visto obligados a intervenir para paliar la falta de recursos propios de algunas entidades financieras. Cuando disminuyen los recursos propios de una entidad, la manera normal de aumentarlos es ampliar el capital, es decir, emitir nuevas acciones, nuevos títulos de propiedad de la empresa, de forma que los compradores aporten al pagarlas nuevos recursos a la entidad. A cambio, se convierten en dueños, junto a los antiguos accionistas. Los problemas surgen cuando no existen tales compradores privados, debido a las dudas sobre la rentabilidad futura, o incluso las posibilidades de supervivencia, de la entidad. En este caso, la alternativa puede consistir en que el sector público compre esas acciones que no encuentran compradores privados. Con ello se recapitaliza la entidad y se aleja el fantasma de la insolvencia, pero el Estado se está convirtiendo en uno de los dueños del banco. Si su participación es lo suficientemente significativa, se habrá producido de facto, aunque sea de manera accidental e incluso indeseada, una nacionalización del banco.

La intervención de la Caja de Castilla-La Mancha por el Banco de España fue el primer episodio en el que la existencia de problemas se manifestó con claridad. La constatación de la existencia de graves dificultades en otras instituciones financieras llevó al Gobierno a la aprobación, en junio de 2009, del Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (RD Ley 9/2009). El FROB tendrá un capital inicial de 9.000 millones de euros. Además, dispondrá de una capacidad de endeudamiento con aval del Estado de tres veces su capital (hasta 27.000 millones) en 2009, que se puede ampliar posteriormente hasta llegar a diez veces el capital inicial, previa autorización del Ministerio de Economía. Esto le permitiría movilizar unos considerables recursos máximos de hasta 99.000 millones de euros, equivalentes a alrededor de un 10% del PIB español.

Los procesos de reestructuración de las entidades bancarias podrán tomar distintas formas, en función de la gravedad de los problemas. El método preferible sería la búsqueda de una solución privada por parte de la propia entidad de crédito (en forma de ampliación de capital o fusiones pactadas entre entidades, por ejemplo), sin necesidad de ayudas públicas. En las cajas de ahorro, esto

se traducirá en fusiones de las peores entidades con otras en no tan mala situación, para evitar la insolvencia de las primeras.

Cuando las medidas preventivas y de saneamiento no sean suficientes y lleguen a plantearse dudas sobre la viabilidad futura de la entidad, se obligará a esta a presentar un plan para superar las dificultades. En caso de no presentación o incumplimiento del plan, el Banco de España podría decidir la intervención de la entidad, sustituyendo a los administradores. El Banco de España se convierte así en el principal responsable del Plan de Reestructuración bancaria, al ser quien autoriza los planes y dirige las intervenciones.

El FROB podrá, temporalmente, suministrar los apoyos financieros que se precisen (como concesión de garantías, préstamos en condiciones favorables, financiaciones subordinadas, adquisición de cualquier tipo de activos que figuren en el balance de la entidad, suscripción o adquisición de valores representativos de recursos propios, etc.). En el caso de la suscripción de participaciones preferentes, transcurridos cinco años desde el desembolso sin que hayan sido recompradas por la entidad, el FROB podría solicitar su conversión en acciones, en cuotas participativas o en aportaciones sociales del emisor. Cuando el FROB adquiera cuotas participativas de una caja de ahorros, gozará de un derecho de representación proporcional en la Asamblea General.

Como puede observarse, la recapitalización pública de los bancos y, sobre todo, de las cajas de ahorros no se producirá normalmente mediante la compra de acciones ordinarias, sino de participaciones preferentes. Es esta una forma de capital un tanto peculiar. No concede a sus dueños el derecho a participar en el control de la gestión o en la toma de decisiones en la empresa, pues no conlleva derechos de voto. Por otro lado, cuando hay pérdidas en la compañía se repercuten primero en la disminución del capital ordinario; solo cuando este haya desaparecido, las participaciones preferentes se verán afectadas. En realidad, es una forma de capital con algunas características similares a las de la deuda. Recapitalizar por la vía de las participaciones preferentes persigue diversos objetivos. No se desea interferir en la gestión privada de los bancos, para evitar que el capital privado que permanece quede diluido. Se quieren también evitar posibles interferencias políticas en la concesión de créditos. Por último, pero suponemos que no menos importante, esta forma de intervenir protege más a los contribuyentes frente a las posibles pérdidas. En el fondo subyace la naturaleza accidental e indeseada de estas nacionalizaciones parciales.

¿Qué valoración cabe hacer de estas medidas para reforzar la solvencia? La considerable dimensión del FROB indica que los problemas existen y que no deben de ser menores. De ser así, aunque más tardíamente afectada, la eco-

nomía española no sería inmune a los problemas bancarios, pese a toda la propaganda oficial.

El hecho de que el sector de las cajas de ahorros vaya a ser el principal destino de las ayudas del FROB debería dar que pensar. Algunas cajas se han embarcado en proyectos de elevado riesgo mercantil y dudoso interés social, bajo la bandera de una teórica defensa los intereses regionales que, con el paso del tiempo, parecen más bien haber sido intereses partidistas o clientelares. Las interferencias autonómicas en la gestión de las cajas han tenido mucho que ver con los préstamos concedidos y, por tanto, con los graves problemas que ahora padecen. Esas mismas interferencias están también dificultando las soluciones. Precisamente, uno de los principales conflictos asociado a la aprobación del FROB se ha debido a las objeciones realizadas por algunos Gobiernos autonómicos a modificaciones introducidas por la norma, que permiten fusionar cajas de ahorros de distintas comunidades. Las autoridades autonómicas consideran que esto podría vulnerar sus competencias en este terreno.

Convendría aclarar que si los bancos no prestan no es por maldad, sino respondiendo a las circunstancias en las que se encuentran. Los bancos y cajas tienen que cumplir unos ratios de solvencia por ley, es decir, han de mantener un mínimo de recursos propios respecto a los préstamos que han concedido, como prevención frente a la posible quiebra si algunos de esos préstamos se convierten en fallidos. El deterioro del valor de los activos, sea por los créditos morosos a promotoras, inmobiliarias, constructoras o familias hipotecadas en paro, ha disminuido peligrosamente los recursos propios y, en consecuencia, los ratios de solvencia. Ante eso, una posible solución consiste en aumentar los recursos propios, bien con origen en el sector privado o en el público. Mientras esto no se produzca, los bancos con pocos recursos propios serán reacios a conceder nuevos préstamos. Tienen ya muchos concedidos, en relación a sus recursos propios. No está claro cuántos de los ya existentes terminarán dando problemas, que erosionarían aún más el capital. Temen, además, que los nuevos créditos sean también peligrosos, en un entorno de crisis generalizada. Consideran mejor ser prudentes, e incluso irse desapalancando, no renovando algunos de los créditos existentes cuando vencen. Dicho de otra manera, para que los bancos vuelvan a prestar hay que reparar primero los dañados balances bancarios.

Esta recapitalización será probablemente muy costosa. Se tapanán los «agujeros» (exceso de deudas sobre los activos) de entidades en quiebra técnica con dinero público. Ello puede deteriorar aún más las ya dañadas cuentas públicas. Resulta, por ello, sorprendente que el rescate se emprenda sin exigir responsabilidades ni destituir a los actuales gestores. Al contrario, casi pareciera que son ellos los que imponen las condiciones bajo las que están dispuestos a que

sus entidades sean ayudadas. Es el mundo al revés. Tampoco ha ido el diseño del rescate acompañado de una reforma de los órganos de gobierno de las cajas para evitar su control político. Solo UPyD ha defendido esto en el Congreso, mediante una interpelación y una moción. Tanto PSOE como PP se benefician del sistema actual, por mucho que intenten a veces aparentar lo contrario.

De momento, se ha evitado el pánico, pero no se ha descongelado el crédito. Bancos y cajas no quieren arriesgar su escaso capital y el crédito que se ha dado ha ido en buena parte al sector público, mediante la compra de deuda. Tras tanta lentitud en la respuesta, parece que ahora se acerca el momento de la verdad. Finalmente, es posible que la mejor situación de partida del sistema financiero español solo haya servido para alargar el ajuste y retardar más la recuperación del crédito. En ese sentido, puede haber sido contraproducente. La respuesta a los problemas de bancos y cajas debería haber sido más rápida y drástica, interviniendo y forzando la recapitalización en los casos en los que se requiriese.

### 3. LAS MEDIDAS PARA REACTIVAR LA DEMANDA

Una vez que se ha producido la caída del consumo, la inversión y, en consecuencia, la producción y el empleo, es necesario tomar medidas también para intentar que se recupere la demanda agregada. Los dos instrumentos de los que disponen las autoridades económicas para lograrlo son la política fiscal y la monetaria. En España, solo la primera continúa en manos nacionales, aunque sujeta a las débiles restricciones que le impone el Pacto de Estabilidad, pues la segunda está compartida con el resto de países de la eurozona.

La política fiscal es la que llevan a cabo los Gobiernos a través del presupuesto que ellos controlan, con el fin de actuar sobre el conjunto de la economía. Todo presupuesto, sea de una administración pública o de una familia, consta de dos lados. El del gasto informa sobre cómo utiliza esa administración los recursos de los que dispone. El de los ingresos refleja de dónde provienen esos recursos, cómo los ha obtenido. Por ambas vías es posible influir sobre la producción y el empleo. Respecto al gasto, es directamente un componente de la demanda agregada, del total de bienes y servicios que se demandan en la economía, en la parte que recoge los nuevos bienes y servicios que las Administraciones Públicas demandan. En la economía no solo se produce para satisfacer la demanda de consumo de las familias (alimentos, televisores, automóviles) o la demanda de inversión de las empresas (nueva maquinaria e



instalaciones); también para cubrir lo que demandan los Gobiernos mediante el gasto público (nuevos puentes, autopistas o camiones para el ejército).

Desde la aceptación de las teorías de J. M. Keynes, nacidas para combatir la Gran Depresión de 1929, cuando cae la demanda privada los Gobiernos han aumentado el gasto. De esta forma, intentan compensar la menor demanda privada con una mayor demanda pública. Hay que demandar para que se produzca; como empresas y familias demandan menos, las Administraciones Públicas demandan más. En la jerga económica, esto es lo que se llama una política fiscal expansiva. Con esto no se consiguen evitar las desaceleraciones, porque las disminuciones de la inversión privada en épocas de crisis suelen ser muy fuertes pero; al menos, se suavizan. Sirva como ejemplo la contracción de la inversión en bienes de equipo, es decir, en maquinaria nueva, de un 28,9% interanual que la economía española registraba en el segundo trimestre de 2009. Otro ejemplo del colapso de la inversión, en este caso residencial, puede ser el hundimiento interanual del 57,5% de los visados para viviendas nuevas, registrado en España en junio de 2009. El consumo no cae tanto, es más estable, pero se trata del componente de la demanda agregada de mayor tamaño. En el tercer trimestre de 2009 disminuía un 4,9% en tasa interanual en España.

El Gobierno español ha tomado medidas de lo más variadas para aumentar el gasto público, de forma que se sostuviese la menguante demanda agregada. De hecho, probablemente ha tomado demasiadas medidas. A algunas se les ha asignado un presupuesto pequeño, o la ejecución ha sido tardía y deficiente. No importa, pues han dado la sensación que se pretendía transmitir: la de que se hacían muchas cosas, aunque fuesen improvisadas. Al menos, producen titulares en los medios de comunicación, a falta de otra cosa, y dan la sensación de que ningún grupo queda en el olvido, ante los paternos desvelos de nuestros gobernantes. Por no seguirles el juego, en vez de enumerar un largo listado de medidas con apenas presupuesto ni efectos económicos relevantes, centremos la atención en el programa estrella dentro del gasto discrecional, el Fondo de Inversión Local en 2009 de 8.000 millones de euros, del que se ha diseñado una segunda versión para 2010 dotada con 5.000 millones. Se han dotado, por tanto, con largueza.

El primero de esos Fondos estaba dedicado a la financiación de nuevas inversiones a desarrollar en 2009 por los ayuntamientos. El reparto de los fondos se realizó de acuerdo al criterio de población. El plazo para la presentación de proyectos empezó el 10 de diciembre de 2008 y finalizó ¡el 24 de enero de 2009! Poniéndose en el lugar de los responsables gubernamentales que tuvieron esta idea, es fácil entender la lógica que les llevó a proponerla. Es una forma de matar varios pájaros de un tiro. Los ayuntamientos estaban ahogados financieramente, por la disminución de ingresos que les provoca la paralización

del sector inmobiliario; esto les da un respiro. El sector de la construcción estaba paralizado por falta de nuevas obras; así se le aliviará. El carácter rápido e intensivo en mano de obra de este tipo de proyectos permitirá crear mucho empleo de baja cualificación, por ejemplo entre los parados de la construcción, con efectos a corto plazo. Brillante idea, pensarían, sin duda satisfechos de sí mismos. Aún más satisfechos quedarían al ocurrírseles complementar las medidas con un componente propagandístico, obligando a sembrar la geografía nacional (o tal vez «estatal», uno ya no lo sabe) de carteles proclamando que las obras estaban financiadas por el famoso Fondo.

Los inconvenientes que esas mentes privilegiadas no pudieron o quisieron ver son, sin embargo, importantes. Las autoridades calculan, con cierto optimismo, que las obras financiadas por el Fondo podrían crear 278.000 puestos de trabajo directos, y hasta 400.000 si se incluyen los indirectos en actividades auxiliares de la construcción. Lo que no se dice es que se tratará de empleos artificiales y precarios, sin viabilidad futura, que durarán lo que dure el dinero público del Fondo que los sustenta. Son pan, o peonadas, para hoy y hambre para mañana.

Otra posible crítica se basa en el tipo de proyectos que se están financiando. Han tenido que ser diseñadas por los ayuntamientos en un plazo muy corto de tiempo. En general, se trata de mejoras menores pensadas apresuradamente en el alumbrado, los parques, el asfaltado de calles e instalaciones deportivas. Un fondo de 8.000 millones de euros, casi un billón y medio de pesetas, podría haber sido más ambicioso. Tanto dinero debería haber servido para equipar a nuestro país con infraestructuras productivas, por ejemplo, mejorando la red ferroviaria de transporte de mercancías, las escuelas y guarderías o las infraestructuras de telecomunicaciones.

Esto lleva a una crítica general de los programas de gasto: buscan salir de los apuros a corto plazo, aumentar la demanda ya y en lo que sea. No están engarzados en una visión a la larga, ligada al tan cacareado cambio de modelo productivo que se necesita. De momento, del cambio de modelo solo hemos visto el fracaso del modelo antiguo, pero está por ver qué lo puede sustituir. Mejorar las aceras no parece la solución de alto contenido tecnológico prometida. Por otro lado, el ajuste en la construcción es inevitable, dada la sobredimensión que había alcanzado. Arrojar a ese sector tal cantidad de recursos públicos no parece la mejor estrategia a largo plazo, y solo va a paliar levemente sus problemas. El segundo fondo, de 5.000 millones, irá ligado a actividades sostenibles, medioambientales... En la mayoría de los casos, esto se traducirá en que volverán a levantarse las aceras (tal vez plantando esta vez unas flores al lado).

La política fiscal expansiva de aumento del gasto no tiene solo un componente discrecional, que depende de decisiones voluntarias de los Gobiernos. Hay partidas de gasto que crecen de forma automática cuando la economía se desacelera, contribuyendo así a suavizar la crisis. El ejemplo típico y más importante es el gasto en prestaciones y subsidios de paro. Al aumentar el número de parados, esta parte del gasto público se eleva, sosteniendo la renta de los desempleados y su capacidad de consumo. Ello no se debe a ningún cambio que introduzcan las autoridades. El subsidio por parado es el mismo, lo que varía es el número de personas que están cobrándolo. Estos componentes del gasto público (y de los ingresos) que reaccionan por sí solos tendiendo a moderar las fluctuaciones cíclicas de la economía son los llamados estabilizadores automáticos.

La actuación de los estabilizadores automáticos ha sido considerable en todos los países, pero especialmente en el caso español. Esto tiene que ver con el peculiar comportamiento de nuestro mercado de trabajo. Existe en él una acusada dualidad entre los trabajadores con contrato fijo, en los que los costes de despido son altos, y los trabajadores temporales, sin costes de despido al vencimiento del contrato. Los segundos suponían, al comenzar la crisis, alrededor de un tercio del total. En la construcción y entre los inmigrantes ha sido la modalidad de contratación habitual. El nuevo empleo creado durante la etapa de expansión, por tanto, ha sido en buena medida de este tipo. Ello facilitó una fuerte creación de empleo entre capas de la población poco cualificada y la absorción sin tensiones de unos fortísimos flujos migratorios. Eso sí, con una alta rotación de la mano de obra, lo que desincentivaba la formación en las empresas y ha contribuido al bajo crecimiento de la productividad en la economía española. Con la misma facilidad que se creó en la época de expansión, se está destruyendo en la recesión. El grueso del ajuste recae en los contratos temporales. En conjunto la tasa de paro, que había bajado a niveles similares a los del resto de países europeos al estallar la crisis (un 7,95% en el segundo trimestre de 2007) ha pasado en algo más de dos años a duplicar la de los países vecinos (un 19% al finalizar 2009, con 4.300.000 parados, 1.500.000 de ellos generados en el último trimestre de 2008 y los tres primeros de 2009).

El gasto público por desempleo ha crecido desde los 15.028 millones de euros que supuso en 2007 (equivalentes a un 1,4% del PIB) a 20.069 millones en 2008 (1,9% del PIB). En 2009 se ha situado alrededor de los 34.000 millones de euros (3,4 % del PIB). Son estas cargas importantes sobre las cuentas públicas, pero imprescindibles. No solo tienen una vertiente económica, pues suavizan la recesión, manteniendo la capacidad de consumo de los parados y sus familias. También tienen una vertiente más importante, permitiendo atenuar las tensiones sociales que el drama del paro podría generar. En este sentido, el paro que ahora sufrimos es de otro tipo, más peligroso, que el que

experimentamos en España en el último cuarto del siglo XX. En esa época, la tasa de paro superó el 20% algunos años. Los parados eran, en gran medida, jóvenes españoles y mujeres que se incorporaban a la población activa y buscaban un primer empleo. Las circunstancias de estas personas eran penosas, pero tenían la ventaja de contar con una red de apoyo familiar. Los jóvenes pudieron seguir viviendo con sus padres hasta edades más avanzadas. Las mujeres, a menudo, disponían de otra fuente de ingresos en la familia si el marido trabajaba. Sin minusvalorar el problema, que fue enorme, era socialmente más fácil de soportar.

En la crisis actual, el panorama es muy distinto. Los vínculos familiares se han ido debilitando entre los españoles. Son menores con la «familia amplia» (tíos, primos...). Entre cónyuges, los divorcios, separaciones, se han vuelto más frecuentes. Las familias uniparentales no son raras. Además, buena parte de los nuevos parados son inmigrantes (que soportan ya una tasa de paro del 29,7%), a menudo sin red familiar alguna. Muchos trabajaban en la construcción, con contratos temporales. Sus cualificaciones son escasas, o no pueden aprovecharlas por el desconocimiento del idioma y la falta de reconocimiento oficial de los títulos del país de origen. Cuando a este tipo de parados se les termine el plazo que duren las prestaciones y subsidios por desempleo, el problema social puede ser grave. De ahí la propuesta de UPyD de ampliar las condiciones de acceso a la ayuda de 420 euros creada por el gobierno para los que agoten el resto de ayudas. Debería, simplemente, haberse ampliado la Renta Activa de Inserción a los menores de 45 años, que ahora la tienen vedada. Con ello, se evitarían discriminaciones debidas a la fecha desde la que se está parado, se contaría con un programa permanente en vez de arbitrariamente renovable y la duración de la ayuda aumentaría. Coordinar las Rentas Mínimas de Inserción autonómicas, destinadas a los que agoten incluso el período para el que se conceden los 420 euros, que hoy son enormemente dispares entre comunidades además de discriminatorias, sería el cierre lógico del sistema de protección a los parados.

La política fiscal expansiva, que intenta compensar parcialmente la caída de la demanda agregada, puede llevarse a cabo disminuyendo los ingresos públicos, en vez de aumentando el gasto público. Tales ingresos públicos provienen fundamentalmente de la recaudación de los distintos impuestos. Disminuyendo la cantidad que se detrae de familias y empresas en forma de pago de impuestos, a éstas les queda una mayor renta disponible que si pagasen las mayores cantidades anteriores. Ello puede animar a las familias a gastar más, consumiendo parte de esa mayor renta que queda en sus bolsillos. Algo parecido sucede con las empresas, que podrían gastar más en forma de una mayor inversión en maquinaria o instalaciones. De esta forma, la demanda agregada se vería estimulada, y con ella la producción y el empleo.

Obsérvese, sin embargo, que cuando la política fiscal expansiva se aplica por la vía de unos menores ingresos públicos, en vez de unos mayores gastos, el efecto sobre la demanda agregada es más indirecto y problemático. El gasto público en, por ejemplo, nuevos materiales o equipos es ya un componente de la demanda agregada; el sector público demanda directamente bienes y servicios, compensando parcialmente la menor demanda privada de consumo e inversión. En el caso de la disminución de los ingresos públicos, se deja más dinero en el bolsillo a familias y empresas, pero depende de ellas cómo emplearlo. Si lo gastan, el objetivo se ha conseguido. No obstante, en época de crisis, pueden preferir ahorrarlo total o parcialmente, en vez de gastarlo. La parte que se deja sin gastar no afectará a la demanda, la producción y el empleo. Desde este punto de vista, como enseña desde hace décadas la teoría del multiplicador keynesiano, la vía del mayor gasto puede resultar preferible a la del menor ingreso como método para estimular la demanda interna y combatir la recesión.

En España, como en el resto de países, se han utilizado simultáneamente ambos métodos. Junto a las medidas de incremento del gasto arriba reseñadas, ha habido una disminución de la recaudación impositiva. A su vez, esta política fiscal expansiva vía menores ingresos puede también descomponerse en una parte discrecional y otra automática. Como en el caso del gasto, son discrecionales aquellas medidas adoptadas libremente por las autoridades económicas. Revisaremos, a continuación, las principales decisiones que han reducido de forma discrecional la recaudación impositiva en España.

En el ámbito de las rebajas fiscales, la medida estrella ha consistido en deducir 400 euros al año en el IRPF a cada contribuyente. La cantidad se anticipa mediante la reducción de las retenciones mensuales que realizan los empleadores. El número de beneficiados es muy alto, más de 16 millones de contribuyentes, tanto trabajadores por cuenta ajena como pensionistas y autónomos.

Es esta una medida que ha sido objeto de una fuerte crítica, y con razón. Al concederse una ayuda tan pequeña a tanta gente, las cantidades totales comprometidas son cuantiosas: más de 6.000 millones de euros (1 billón de pesetas) cada uno de los dos años. El efecto total sobre las cuentas públicas de estos 12.000 millones de euros ha sido considerable. El efecto sobre cada contribuyente, por el contrario, es mínimo. No cabe esperar un gran cambio en las pautas de gasto. Sobre todo, porque se ha repartido también entre las rentas más altas, con menor propensión al gasto. Para un millonario, los 400 euros no habrán supuesto ninguna diferencia. Una persona de rentas bajas, por el contrario, es posible que ni siquiera se haya beneficiado de esta medida. Es necesario tener retenciones previas suficientes en el IRPF, para que puedan ser deducidas de la cuota del impuesto. Es una pena, porque se trata del

segmento con una mayor propensión al consumo, es decir, el que se ve obligado a gastar toda su renta. Esto por no hablar de las mayores necesidades que padece.

¿No habría sido más inteligente utilizar estos ingentes recursos de forma selectiva, centrándolos en hacer frente a situaciones de verdadera necesidad, o mejorando las infraestructuras productivas? La medida se anunció antes de las Elecciones Generales de 2008. ¿Tal vez el posible efecto electoral de que a todo el mundo le llegase algo superase en ciertos cálculos el peso de los inconvenientes señalados? Los 12.000 millones así utilizados, más los 13.000 millones empleados en las obras de los ayuntamientos, suman 25.000 millones de euros. Demasiados billones de pesetas para tan magros resultados.

La otra gran medida discrecional de disminución de impuestos ha sido la eliminación del Impuesto sobre el Patrimonio. La desaparición beneficiará a cerca de un millón de contribuyentes, que dejarán de ingresar en las arcas públicas unos 1.800 millones de euros al año, desde 2009. Esta es otra medida discutible. Como todas las reducciones de impuestos, deja más renta disponible en manos de los antiguos contribuyentes, pero nada garantiza que se gaste e incremente la demanda de bienes. En este caso, los beneficiados son contribuyentes de rentas altas, los únicos afectados por el impuesto suprimido. En ese grupo social, la propensión al consumo es menor; tienden a ahorrar una parte mayor de los ingresos que las rentas bajas, que se ven forzadas a consumir casi toda su renta. No parece tampoco que la medida se pueda justificar desde el punto de vista de la equidad, al favorecer a los grupos ya socialmente privilegiados. Finalmente, el Impuesto sobre el Patrimonio, aunque no recaudaba grandes cantidades, ejercía una función de control de la evasión en el IRPF. Proporcionaba información sobre el patrimonio de las personas, lo que permitía detectar el fraude, en el caso de personas con grandes patrimonios que declaraban pequeñas rentas.

Las medidas hasta ahora descritas son de tipo discrecional, en las que el Gobierno reduce voluntariamente los ingresos públicos, suprimiendo o rebajando los impuestos existentes. Junto a ellas, se ha producido una disminución involuntaria, automática, de la recaudación impositiva, provocada por la caída de la actividad económica. De esta forma, los llamados estabilizadores automáticos actúan también por el lado de los ingresos, ayudando a que la recesión sea menos profunda.

Comparando los datos de la recaudación en 2007 con la que cabe esperar en 2009, se observa una clara reducción. Como la renta de las familias se ha visto afectada, el IRPF podría recaudar alrededor de un 10% menos. Los beneficios de las empresas son más inestables y han sufrido una drástica disminución,

que se traducirá en una recaudación del impuesto que los grava, el de Sociedades, cerca de un 40% menor. El enfriamiento del consumo redujo la recaudación del IVA un 14% en 2008, pero la caída puede ser aún mayor en 2009 (con un descenso adicional del 26%). De los grandes impuestos, tan solo los especiales (sobre gasolina, alcohol y tabaco) han mantenido recaudaciones similares, aunque ligeramente menores, a las de antes de la crisis.

La disminución global de ingresos no solo afecta a la Administración central. Las autonómicas tienen cedidos un porcentaje de la recaudación de los impuestos estatales, con lo que también les llega menos dinero que antes. Los ingresos de los ayuntamientos estaban en gran medida vinculados al *boom* inmobiliario, que paliaba la insuficiencia de su financiación ordinaria. Al desaparecer esos ingresos extraordinarios, que ya se trataban como habituales, sus cuentas se han desequilibrado. Este es el origen del problema del retraso en los pagos a los proveedores y una de las razones que animó al Gobierno a diseñar el plan de inversión local.

En España, el estímulo fiscal discrecional (con medidas tanto por el lado del gasto como por el de los ingresos) ha sido más fuerte que en otros países, pese a que el efecto de los estabilizadores automáticos lo haya superado. Sin duda era necesario gastar más para combatir la crisis, y esta iba a provocar que se recaudase menos. Pero no solo importa cuánto se gasta, sino cómo y en qué. El margen inicial para la actuación fiscal, que proporcionaba el bajo endeudamiento público, se ha malgastado muy rápidamente por culpa de las numerosas e ineficientes medidas discrecionales que se han comentado. Eso por no hablar de los 11.000 millones dedicados a la reforma de la financiación autonómica. Ello está obligando al Gobierno a aplicar un ajuste duro todavía en mitad de la crisis, en un intento desesperado por controlar el déficit y la deuda. Tal desesperación se debe a la necesidad de tranquilizar a los inversores internacionales, para que sigan comprando deuda pública española.

El aumento de los gastos y la disminución de los ingresos públicos, debidos tanto a causas automáticas como discrecionales, han dado lugar a la aparición de un déficit público de dimensiones históricas. En 2007, antes de la crisis, no había déficit. Al contrario, había un superávit equivalente al 2,2% del PIB. Con el inicio de la crisis, el panorama ha cambiado dramáticamente. En 2008, las cuentas públicas presentaron un déficit del 3,8% del PIB, dando un salto de 6 puntos del PIB de un año para otro. En 2009, el déficit público ha ascendido a la elevadísima cifra del 11,4 % del PIB. Son cifras que tendíamos a asociar con conflictos bélicos, antes propias de países del Tercer Mundo.

Al igual que cualquier familia o empresa, los Gobiernos solo pueden gastar más de lo que ingresan porque alguien les está prestando la diferencia. Con

ese fin, pedir prestado, emiten los diferentes títulos de deuda pública. De distintos tipos por el plazo de vencimiento y el interés que prometen, tienen en común reflejar un préstamo hecho por el propietario del título al Gobierno. Las saneadas cuentas públicas asociadas a los años de crecimiento económico permitieron reducir sustancialmente la deuda pública española. En 1996, en vísperas del examen de Maastricht para entrar en el euro, ascendía al 70% del PIB. En 2007, se había reducido hasta el 36,2%, casi a la mitad. Como en el caso del paro, todo lo logrado en este frente gracias a un esfuerzo sostenido durante una docena de años va a perderse en poco tiempo. En 2008, la deuda había ascendido hasta el 40,3% del PIB. Para 2009, se prevé que llegue al 58%. La deuda podría aumentar no solo por el déficit público, sino si se utilizasen las dotaciones máximas disponibles en el Fondo de Reestructuración Ordenada Bancaria (de cerca de un 10% del PIB). La evolución podría ser incluso peor, dependiendo de lo que suceda con los avales que el sector público ha dado a todo tipo de operaciones, como la emisión de deuda de las entidades financieras.

En el año 2008, el déficit público español (del 3,8% del PIB) fue superior al tope del 3% permitido por el Pacto de Estabilidad a los países de la zona del euro. Ese umbral del 3%, a partir del cual el déficit público se considera excesivo, volverá a superarse mucho más holgadamente tanto en 2009 como en 2010. La idea esencial que justifica la existencia del Pacto es evitar que unas cuentas públicas descontroladas acaben obligando al Banco Central Europeo a apoyar a los Gobiernos en apuros. Esto podría interferir en el funcionamiento de la política monetaria común, que tiene que centrarse en lograr una baja inflación para el conjunto de la zona del euro y no en tales menesteres. Pero, dentro de ese objetivo general de saneamiento de las cuentas públicas, se permite un gran margen de flexibilidad. Si la producción de un país está disminuyendo, el presupuesto público puede excepcionalmente tener un déficit mayor del 3% sin que se incumpla el Pacto. Se quiere así dejar un margen de actuación a las políticas fiscales nacionales para enfrentarse a situaciones de recesión. En el caso español, esto no se pudo aplicar al déficit del año 2008, en el que la producción todavía aumentó, pero sí al de 2009, en el que ha caído un 3,6%. Por otro lado, y al contrario de lo que se suele pensar, el superar el umbral permitido sin que haya una situación de recesión excepcional que lo justifique tampoco implica que el Gobierno infractor sea inmediatamente multado. Se conceden largos plazos, de entre tres y cinco años, para reconducir la situación sin sufrir penalizaciones. En el caso español, la Comisión Europea ha iniciado un procedimiento de infracción por el déficit de 2008, pero concediendo de plazo hasta el 2012 (luego ampliado hasta el 2013) para reequilibrar las cuentas públicas.



No es la economía española la única que se encuentra en esta situación. Otras cinco la acompañaron en el inicio de procedimientos sancionadores. Las principales economías de la zona del euro han visto deteriorarse las cuentas públicas, al aplicar políticas fiscales expansivas. De hecho, la Unión Europea ha intentado que las respuestas discrecionales fuesen coordinadas por parte de los países miembros, para que así tuviesen un mayor efecto. Por eso, en noviembre de 2008 promovió un Plan Europeo de Reactivación, que animaba a los Gobiernos a aplicar un estímulo fiscal de alrededor del 1,5% del PIB simultáneamente. Con esto se intentaba paliar una de las graves deficiencias de la gobernanza económica europea. La política fiscal sigue en manos de cada país, lo que dificulta que se coordinen entre sí y con la política monetaria común.

En una situación en la que se va a superar el valor de referencia de manera generalizada, y teniendo en cuenta los elementos de flexibilidad que el Pacto de Estabilidad incorpora, resultaría sorprendente que se acabasen aplicando multas. Esto no quiere decir que el aumento de la deuda pública no resulte preocupante, sobre todo para un país que habrá de afrontar en el futuro inmediato los efectos sobre el presupuesto público del cambio demográfico. Las preocupaciones a más corto plazo también existen. Al emitir el Gobierno español deuda tan masivamente, pronto los mercados financieros comenzarán a preguntarse hasta qué punto este proceso es sostenible. Cuando aumenten las dudas sobre la capacidad de cumplir los compromisos contraídos, los prestamistas exigirán una compensación más alta, en forma de mayores tipos de interés, por los riesgos en los que incurren. Esto aumentará el gasto por el pago de intereses de la deuda, el déficit y la emisión de nueva deuda, pudiendo generar así un nuevo círculo vicioso. Alguna agencia de *rating* ya ha empeorado la calificación de la deuda pública española, pero todavía la mantiene dentro de niveles indicativos de gran solvencia. La desconfianza de los mercados internacionales está, además, obligando al Gobierno español a aplicar una política fiscal contractiva antes de que la crisis termine. Otro problema tiene que ver con el hecho de que todos los Gobiernos estén emitiendo masivamente deuda a la vez. Esto contribuirá a dificultar que se suscriban las emisiones de deuda española, al tener que competir con las demás. Por último, la captación masiva de ahorro por las Administraciones Públicas podría dificultar la financiación de las empresas privadas mediante la emisión de sus propios instrumentos de deuda, en un momento en el que la alternativa de la financiación bancaria presenta los problemas arriba reseñados.

## 4. LOS GRANDES RETOS DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA A LARGO PLAZO

Las medidas hasta ahora comentadas buscan capear los problemas más inmediatos: evitar el colapso bancario y reactivar la demanda. Con ellas se hace frente a las dificultades a corto plazo. En la reacción de los Gobiernos de casi todo el mundo, estas medidas han tenido prioridad, lo que no deja de ser lógico. En el caso del Gobierno español, el *cortoplacismo* ha sido especialmente llamativo. Se ha ido improvisando una larga lista de medidas. El anuncio, a menudo, ha dado la sensación de producirse sin haber siquiera estudiado previamente los detalles de la aplicación práctica. Parecían ocurrencias que, posteriormente, los expertos y asesores racionalizaran. Frecuentemente, su aparición ha coincidido con momentos políticamente relevantes, como elecciones o debates parlamentarios. Ha dado la impresión de que se estaba más preocupado por gestionar a la opinión pública que por solucionar eficazmente los graves problemas a los que había que hacer frente.

Esto da lugar a otra de las mayores críticas que se puede hacer a cómo las autoridades españolas han gestionado la crisis. Se habría requerido un enfoque más sistemático para hacer frente a la crisis, el diseño de un gran plan de conjunto. En el caso español, las medidas deslavazadas se han ido, a posteriori, agregando en el llamado Plan E. El plan de reformas conjunto habría resultado aún más efectivo si se hubiese consensuado entre las grandes fuerzas políticas y con los agentes sociales. Por el contrario, las medidas se han anunciado casi por sorpresa, y se ha pedido la colaboración solo para apoyarlas una vez formuladas. Por eso, toda la retórica de «manos tendidas», «tirar juntos del carro», «arrimar el hombro», suena un tanto hueca. Además, antes de comenzar a tirar del carro, conviene saber cuál es el punto de destino. Como bien decían los clásicos, para quien no sabe a dónde va, ningún camino resulta propicio.

La necesidad de las medidas a largo plazo, de realizar reformas estructurales que transformen el modelo productivo español, resulta ineludible. No cabe pensar en una salida de esta crisis volviendo sin más a la situación previa. Excede al propósito de este capítulo el diseño de un plan sistemático y pormenorizado de las reformas que tiene pendientes la economía española. Nos limitaremos a comentar brevemente las más importantes. Para la mayoría de ellas, existe un consenso bastante amplio no solo dentro de la profesión económica, sino incluso entre los principales partidos políticos. El propio Gobierno las ha incorporado verbalmente a su discurso. Lo que no acaba de concretarse es su puesta en marcha con la decisión necesaria. Es una pena, por otro lado, tener

que realizarlas así y ahora. Habría sido más fácil emprenderlas en los años de prosperidad, cuando los recursos abundaban, cuando existía superávit en las cuentas públicas y el desempleo era pequeño. La primera legislatura del actual Gobierno socialista, en concreto, fueron cuatro años no bien aprovechados en este terreno.

Cualquier breve catálogo de reformas estructurales importantes debería incluir los siguientes aspectos:

#### *4.1. Sistema educativo*

Desgraciadamente, el estado de la educación en España deja mucho que desear. Podrían aducirse multitud de indicadores. Citaremos solo algunos, para no aburrir al lector. El fracaso escolar y el abandono temprano afectan a aproximadamente un tercio de los estudiantes. Los sucesivos informes PISA de la OCDE colocan a España en los últimos lugares de los países industrializados en el nivel de conocimientos adquiridos por los alumnos.

Algunas deficiencias concretas del sistema educativo español merecen destacarse. Faltan plazas educativas para los niños menores de tres años. La Formación Profesional se minusvalora socialmente, lo que provoca escasez de mano de obra cualificada en algunas actividades. El inglés, la lengua universal de comunicación en la actualidad, sigue sin aprenderse con soltura, caso prácticamente único entre los países de nuestro entorno. La universidad presenta problemas de endogamia y falta de movilidad en el profesorado, así como de desconexión con el sistema productivo. Todo el sistema educativo se enfrenta al reto de integrar al crecido número de inmigrantes que se ha incorporado a él en los últimos años.

Pero las deficiencias no son únicamente de un orden técnico. Cada vez existe mayor conciencia social de que son más profundas, llegan a las actitudes y los valores. Una educación de calidad es imposible sin valores como la excelencia, el esfuerzo, la disciplina o el respeto a la figura del profesor. Recuperarlos no tiene por qué costar dinero y puede mejorar los resultados más que algún cachivache electrónico adicional.

Conviene recordar que la educación en España es una competencia que está en manos de las sacrosantas comunidades autónomas. Algunas de ellas parecen verla como un instrumento para aplicar políticas lingüísticas, difundir visiones peculiares de la Historia y crear una conciencia de pertenencia a determinados grupos excluyentes. Si las comunidades autónomas no desempeñan bien esta función clave, ¿resulta tan impensable que la Administración central recupere las competencias educativas, intentando garantizar la calidad y la

igualdad entre los alumnos de las distintas comunidades?

#### 4.2. Sistema de innovación

Las empresas privadas participan poco en el esfuerzo investigador, algo que está en parte motivado por el predominio de las pymes en el tejido productivo español. Esta escasa participación de las empresas privadas hace que las innovaciones teóricas desarrolladas en las instituciones públicas, sean centros de investigación o universidades, a menudo no sean las más adecuadas para las necesidades del tejido productivo.

Una medida inteligente, varias veces emprendida (pero nunca con la decisión y la financiación necesarias), consiste en el diseño de un programa de retorno para investigadores españoles que trabajan en el extranjero. En los intentos anteriores no se les ha ofrecido unas condiciones suficientemente estables y ventajosas. Habría que darles los medios necesarios para poder seguir realizando las actividades que desarrollaban en el extranjero. Otras medidas necesarias son el acercamiento entre las universidades y las empresas, la internacionalización del profesorado universitario y la especialización de las universidades en campos específicos en los que puedan sobresalir. De este modo, al menos algunas aparecerían en los *ranking* internacionales de excelencia, de los que de momento permanecen clamorosamente ausentes.

#### 4.3. Energía y medio ambiente

España depende en más de un 80% del exterior para el abastecimiento energético. Esto se explica, en parte, por la falta de yacimientos de petróleo, pero lo mismo sucede en la mayoría de países europeos y su dependencia es menor. Algunos recurren a la energía nuclear, que ha vuelto a ponerse de moda por contribuir a combatir el cambio climático, aunque emite otro tipo de residuos peligrosos. En el caso español, existe una moratoria nuclear que impide la construcción de nuevas centrales. Como, de momento, no parece posible prescindir de la energía que suministran, se opta una y otra vez por prolongar la vida de las centrales existentes.

El cambio climático, el progresivo agotamiento de los combustibles fósiles, el desarrollo todavía incipiente de las energías renovables, son todas razones que hacen pensar que el uso de la energía nuclear, no exenta de inconvenientes, puede proporcionar un espacio de tiempo necesario para mejorar otras alternativas. Países como Francia, Italia o Suecia así lo han entendido. En cualquier caso, España necesita un Plan Energético global, en el que se estudien las necesidades, cómo se van a cubrir eficientemente y las posibilidades de ahorro. El tipo de abastecimiento energético está claramente relacionado

con otro tema, el medioambiental. España incumple ampliamente el protocolo de Kyoto, pese a todas las poses oficiales de ecologismo.

#### *4.4. El mercado de trabajo*

Algunas de las razones que explican el desproporcionado efecto de la crisis sobre la tasa de paro tienen que ver con las peculiaridades del mercado de trabajo español. La principal es la dualidad que separa los contratos indefinidos (sin fecha establecida de finalización y con altos costes de despido) de los contratos temporales. Esta dualidad ha facilitado la creación de empleos precarios en los años de expansión, llevando la tasa de temporalidad (la proporción que suponen los contratos temporales respecto del total) hasta el 33%. El que un tercio de los trabajadores tuviesen empleos temporales ha sido una de las causas del escaso aumento de la productividad. Las empresas no tienen incentivos para formar a unos trabajadores con los que la relación es tan inestable. Muchos de esos contratos están ligados a trabajos poco cualificados, por ejemplo en el ámbito de la construcción.

Con la recesión, el mismo mecanismo ha vuelto a funcionar, pero en sentido contrario. Los empleos destruidos han sido mayoritariamente los de tipo temporal. Es esto lo que ha hecho caer la tasa de temporalidad unos ocho puntos, hasta el 25%. De esta forma, el ajuste ha recaído con una fuerza desproporcionada sobre los sectores más débiles. Es necesario encontrar soluciones para suavizar esa enorme diferencia entre ambas modalidades de contratación, para terminar con las distorsiones actuales.

Otro gran tema pendiente en el mercado de trabajo es el de la negociación colectiva. Convendría acercarla más al ámbito de la empresa, para que se tengan más en cuenta las circunstancias concretas de cada una al negociar. Resulta, asimismo, necesario ampliar y profundizar en los contenidos de la negociación colectiva, para acercarla más a la realidad de las empresas.

#### *4.5. Envejecimiento, pensiones y dependencia*

Los países industrializados se enfrentan de manera generalizada al fenómeno del envejecimiento de la población. Este cambio demográfico tendrá en España una mayor repercusión. Durante los años de alta natalidad, en la década de los sesenta del siglo XX, la española superó a la de otros países. Cuando la natalidad se redujo, en España se convirtió en particularmente baja, de solo 1,2 hijos por mujer.

Las prejubilaciones y el retiro temprano agravan todavía más el problema. Aunque la edad legal de jubilación sean los sesenta y cinco años, al acercarse a los sesenta ya se van produciendo jubilaciones. Las empresas fomentan las prejubilaciones, pues se trata de trabajadores con salarios altos debido a su antigüedad, sin incorporar a sus decisiones una visión global que contemple las posibilidades presentes y futuras del sistema.

La llegada masiva de inmigrantes ha retrasado unos años el momento en el que el sistema se volverá insostenible, si se mantiene el diseño actual inalterado, pero nada más. El Fondo de Reserva de la Seguridad Social, aunque acumula cifras que parecen fabulosas, en realidad solo serviría para pagar las pensiones durante unos meses. La caída del empleo, con el consiguiente descenso del número de cotizantes tiende, por el contrario, a agravar el desequilibrio.

#### *4.6. Crisis institucional*

En el caso español, a la crisis económica se superpone una grave crisis institucional. Pueden, a primer vista, parecer ámbitos separados, que nada tienen que ver entre sí. Sucede todo lo contrario. La calidad de las instituciones tiene importantes efectos sobre el funcionamiento de la economía. Esta necesidad de emprender reformas institucionales de gran calado está, en numerosos ámbitos, relacionada con el mal funcionamiento del Estado de las Autonomías. Sin duda, la descentralización ha tenido efectos positivos. Tiene, además, una dimensión no económica, dando cauce y reconocimiento a la diversidad cultural existente entre las regiones españolas. Pero no es posible por más tiempo seguir mirando hacia otro lado e ignorar las disfunciones que ha ido generando y que, lejos de atenuarse, parecen haber entrado en un acelerado proceso de exacerbación.

Pero comencemos por un asunto institucional en el que las comunidades autónomas, de momento tienen poco que ver, y que es absolutamente crucial para el buen funcionamiento de cualquier sociedad.

##### *4.6.1. La Justicia*

La Justicia en España se encuentra colapsada, como es de público conocimiento. Los procesos y las sentencias se dilatan durante años. Estos retrasos tienen claras consecuencias económicas en múltiples ámbitos: despidos, quiebras, alquiler de viviendas, morosidad... Es urgente e imprescindible dedicar los recursos que sean necesarios para solucionar cuanto antes esta situación. Una mayor utilización de las nuevas tecnologías de la información ayudaría a lograr una administración de Justicia más eficiente.

La Justicia en España, además de ser lenta, está excesivamente politizada. La composición de su órgano de gobierno, el Consejo General del Poder Judicial, o la del propio Tribunal Constitucional, así lo demuestran. Esto atenta contra la independencia judicial y la separación de poderes. Lo mismo puede decirse de los organismos supervisores en el ámbito económico: la Comisión Nacional del Mercado de Valores, la Comisión Nacional de la Energía, la Comisión para el Mercado de las Telecomunicaciones, la Comisión Nacional de Competencia o el propio Banco de España. Episodios como la OPA sobre Endesa han demostrado claramente las consecuencias económicas de esta falta de independencia.

#### *4.6.2. La unidad de mercado*

La deriva que va tomando el desarrollo del Estado autonómico comienza a poner en peligro la unidad del mercado interno español, tanto de bienes y servicios como de trabajo. Esto es algo reiteradamente denunciado por las organizaciones empresariales.

#### *4.6.3. La capacidad de actuación del Gobierno central*

La sociedad española, como cualquier sociedad moderna, se enfrenta a problemas comunes, que afectan a todos sus componentes. Muchos problemas superan incluso el ámbito español, y son de dimensión europea o mundial. En estas circunstancias, resulta imprescindible mantener la capacidad de la Administración central para realizar políticas comunes en todo el territorio nacional.

Puede parecer que estamos hablando de un problema inexistente, o que solo se manifestará en un futuro remoto. En realidad, el Gobierno central ha perdido ya una parte sustancial de su capacidad de actuación. Esto puede verse analizando la composición del gasto público en España. La mayor parte del gasto de la Administración central está comprometido, sin apenas margen de decisión propio. Es el gasto en transferencias, como el pago de las pensiones o las prestaciones por desempleo, o se dedica al pago de intereses de la deuda pública. Otra parte es necesaria para pagar al personal de la Administración central o realizar las funciones clásicas de Defensa, Justicia y representación exterior. Descontado todo esto, el margen de actuación es mínimo.

#### *4.6.4. La financiación autonómica*

Este punto es la otra cara (la de los ingresos) del anterior (centrado en el lado del gasto). Sin entrar en tecnicismos dentro de un campo tan complejo, se pueden establecer algunas líneas generales de puro sentido común. En primer lugar, no es de recibo mantener por más tiempo la situación de privilegio que mantie-

nen el País Vasco y Navarra. La financiación per cápita que reciben estas dos comunidades duplica la media de las demás, las llamadas de régimen común.

Respecto al resto de comunidades autónomas, están actualmente intentando condicionar la financiación mediante la inclusión de cláusulas en los nuevos Estatutos reformados. En esto, el caso catalán es paradigmático, y ha impulsado al resto a seguir un camino similar. De nuevo, algunos comentarios de sentido común. Las decisiones unilaterales (por las que una comunidad decide qué porcentaje de la inversión en infraestructuras del Gobierno central tiene que destinarse a ella) o bilaterales (por las que una comunidad negocia de tú a tú con el Gobierno central sus condiciones, al margen del resto) no parecen sistemas de toma de decisión lógicos. Las leyes de la aritmética no se pueden derogar en el BOE, ni siquiera disponiendo de mayoría absoluta. Al final, la suma de los porcentajes no puede ser mayor que cien. Los recursos que van a una zona dejan de ir a las otras. Por tanto, habrá que decidir conjuntamente cómo se asignan.

Otra reaccionaria ley aritmética, que tampoco resultaría fácil derogar, es que no todos pueden estar por encima de la media. Partiendo de esa restricción, parece lógico que las comunidades más ricas tengan una balanza fiscal peor que la media. Hay más personas pudientes (que pagan más impuestos) y menos necesitadas (que reciben menos gasto público). Si se quiere mantener la equidad y que funcione en todo el territorio el Estado del Bienestar, es inevitable que unas comunidades aporten más y reciban menos que otras de la Administración central.

Por último, sigue pendiente una reforma de la financiación local. Resulta sorprendente, dado que toda cesión a las comunidades autónomas se justifica por su supuesta mayor cercanía a los ciudadanos, que los ayuntamientos (más cercanos) estén tan olvidados.

#### *4.6.5. Burocracia, televisiones públicas y cajas de ahorro*

El aumento de la burocracia autonómica, junto con la resistencia de la Administración central a reducir su personal en la misma proporción que sus responsabilidades, está generando en España un aparato burocrático excesivamente grande. Habría que eliminar las duplicidades entre Administraciones. Esta proliferación de la burocracia, además del coste directo de mantenerla, tiene también consecuencias en forma de papeleos, trámites reiterativos, dilaciones y todo tipo de cargas administrativas para las empresas y los ciudadanos.

Tanto la Administración central como las autonómicas han desarrollado y controlan sus respectivas televisiones públicas. Son deficitarias y la programación



que ofrecen aporta poco valor añadido a la de las privadas. Parecen realizar más bien una función principalmente propagandística. Habría que convertirlas en verdaderas televisiones públicas, del estilo de la BBC, o privatizarlas.

Otra palanca del poder autonómico lo constituyen las cajas de ahorro. Al tratar la crisis financiera en España, ha podido verse el papel protagonista desempeñado por estas instituciones. En parte ello se ha debido a la interferencia política en su gestión, que les ha llevado a concentrar el riesgo en determinados proyectos favorecidos por las autoridades regionales. Las cajas conforman la mitad del sistema financiero español, por lo que una reforma del marco legal en el que operan debería formar parte de cualquier programa de reformas estructurales.

#### *4.6.6. Regeneración democrática, reforma electoral y constitucional*

Coronando todo este programa de reformas de gran calado pendientes, debería acometerse decididamente la mejora de la calidad de nuestra democracia. Ayudaría a la regeneración democrática una reforma del sistema electoral que aumentase el control de los ciudadanos sobre quienes les representan. La Constitución ha de reformarse, pero para incorporar el tipo de cuestiones que arriba se han tratado, no para realizar una reforma meramente cosmética.



upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# **Crisis de responsabilidad en una democracia adolescente**

**Benito Arruñada**

**Catedrático de  
Organización de Empresas**

**Universidad  
Pompeu Fabra (Barcelona)**



Tras unos años de crecimiento complaciente, España se ha visto sorprendida por la crisis. Con un desempleo crónico y un déficit público descontrolado, la economía no se recupera y el PIB por habitante empieza a alejarse de los referentes europeos. Peor aún: estamos siendo incapaces de adoptar reformas imprescindibles. Los observadores más optimistas consideran que la recuperación tardará en llegar; la mayoría, incluso la pone en duda o cuestiona que, sin reformas, pueda ser significativa. Lógico que el país se haya sumido en el desánimo y que empecemos a caer en el descrédito. Se teme un estancamiento duradero, que pudiera incluso acabar en un círculo vicioso de «argentinización».

Las raíces de esta parálisis son más profundas de lo que parece. Desde antiguo, hemos reaccionado tarde y mal a las crisis. Por suerte, hoy tenemos más razones para ser optimistas de las que había en el pasado. Contamos con las personas adecuadas, por lo que salir de la crisis solo requiere eliminar frenos al crecimiento. Las reformas necesarias guardan así relación con la libertad y la competencia, pero su auténtico denominador común es la responsabilidad. Nuestra democracia solo será adulta cuando hayamos asumido que los derechos comportan deberes, y que la libertad requiere responsabilidad. Hemos de aplicar este principio a todos los ámbitos de nuestra sociedad, incluidas las empresas, los sindicatos, las instituciones educativas, los servicios y Administraciones Públicas, los partidos políticos y, más fundamentalmente, los individuos.

## UN VIEJO ERROR: NO AFRONTAR LOS PROBLEMAS

Al surgir la presente crisis, medio país cayó en la tentación de pensar que venía de fuera, que sufríamos los efectos pasajeros de una recesión internacional. Al hacerlo, reincidíamos en un error que ha sido causa tradicional de nuestro atraso económico: ser incapaces de reaccionar con rapidez cuando la bonanza exterior se desmorona.

Al menos desde la década de 1950, nuestra historia económica ha seguido las mismas pautas: reaccionamos tarde a las crisis, y la respuesta siempre consiste en liberalizar los mercados, lo que proporciona tasas de crecimiento rápidas y elevadas, superiores a las de nuestros vecinos europeos. Sin embargo, estas liberalizaciones quedan incompletas o se interrumpen, como si una vez pasada la urgencia el país se sumiera en la complacencia. A las reformas que acompañaron la estabilización de 1958 les sucedió la esclerosis de los planes de desarrollo, lo mismo que a las privatizaciones de la segunda mitad de los 90 les siguió el parálisis reformista que sufrimos desde el año 2000.

La reacción a la crisis actual está siguiendo la misma pauta, tratando los síntomas sin atacar las causas. Hasta ahora, solo ha consistido en aumentar el gasto público. Y ello pese a que llevábamos ya años gastando en torno a un 10% más de lo que producíamos. Era lógico. Con tipos de interés negativos, era de esperar que los ciudadanos nos endeudáramos. E individualmente hemos reaccionado con sensatez a la crisis, reduciendo el endeudamiento privado. Nuestros Gobiernos, en cambio, no han sido tan juiciosos: ni antes de la crisis, porque apenas ahorraron ni aprovecharon la coyuntura favorable para introducir reformas que aumentaran la productividad; ni después, porque el actual Gobierno se ha limitado a sustituir deuda privada por deuda pública, posponiendo así un ajuste que tarde o temprano es inevitable.

## REFORMAS PENDIENTES

Las medidas que deberían haberse impulsado hace años son las dirigidas a introducir competencia. Empezando por el mercado de trabajo, cuya regulación, heredada de la dictadura, impide que las empresas puedan nacer, competir y adaptarse al cambio, condenando a muchas de ellas a desaparecer. Lo más

grave es que las reglas en vigor impiden crear puestos de trabajo en los que resulte rentable a todos —trabajadores y empresarios— invertir en «capital humano». Y es ese capital el que necesita una economía moderna para lograr la productividad y el nivel de vida al que aspiramos: la verdadera clave de un nuevo modelo productivo.

El motivo reside en que el actual contrato fijo no favorece las relaciones a largo plazo porque el empresario ha de seguir pagando al trabajador, sea cual sea la productividad y actitud de este. Y, lógicamente, el empresario se protege; primero, evitando el empleo a largo plazo, y luego sustituyendo trabajo por capital. Lo hace así todo el que actúa como empleador, incluidos los propios sindicatos. Por su parte, los contratos temporales son improrrogables, lo que impide que sirvan para canalizar relaciones a largo plazo sin el riesgo de oportunismo que entrañan los contratos fijos. Se reservan así las relaciones a largo para la elite laboral, de modo que conviven hoy en España dos clases de trabajadores: de un lado, los «colocados» de contrato fijo; de otro, los temporales y autónomos, en gran medida jóvenes, mujeres e inmigrantes. La precariedad de estos últimos solo sirve de excusa a los primeros para mantener sus privilegios y, en el fondo, impedir que puedan competir con ellos.

Esta dualidad del mercado de trabajo explica la anomalía de que, pese a nuestra elevada tasa de paro, la remuneración media por empleado siga aumentando. Por ejemplo, en el segundo semestre de 2009, aumentó a una tasa del 4,4%, mientras que entre septiembre de 2008 y 2009, el paro aumentaba en 6,9 puntos porcentuales. Explica también por qué es tan difícil la reforma laboral: a una gran parte de la ciudadanía no le va mal con la situación actual. Sobre todo, a aquellos privilegiados que están en condiciones de disfrutar o de aspirar a esas colocaciones, cuando no a entregarlas en herencia.

Pero el mercado de trabajo no es, ni mucho menos, el único que sufre la falta de competencia y el desatino normativo. Por ejemplo, en la distribución comercial persisten restricciones a la entrada que, además de favorecer la inflación, perjudican las relaciones con proveedores, contradicen la Directiva de servicios y bloquean inversiones en un sector que podría crear cientos de miles de empleos con rapidez. Como sucede con el alquiler de viviendas, actividad que, debido a normas introducidas por la dictadura de Primo de Rivera y reforzadas poco más tarde, pasó de ser un sector boyante en las primeras décadas del siglo XX, a sobrevivir solo en su versión «artesanal», que es la del alquiler entre particulares, y en buena medida gracias a su opacidad fiscal. O también, en un último ejemplo, con las cajas de ahorro, que también padecen incentivos perversos, pues quienes las controlan se benefician de ellas mediante fraudes y proyectos ruinosos. Son solo tres ejemplos de sectores en los que en las últimas décadas, lejos de introducir las reformas necesarias, hemos empeora-

do su regulación, excepción hecha de alguna reforma incipiente, como la que intenta acelerar los desahucios.

Tampoco los servicios públicos deben quedar al margen de las reformas. No necesariamente para reducir su tamaño, pero sí para que su dimensión empiece a depender de lo que cuesta mantenerlos. Debemos mejorar los incentivos: ligar la retribución de los funcionarios a su productividad y devolver a los usuarios cierto margen para elegir proveedor. No se trata de inventar sucedáneos, a veces mal llamados «mercados internos», cuya gestión requiere burocracias enormes. Al contrario, la gestión de esos incentivos debe hacerse de modo automático. Un *test* de su aplicabilidad es su propio automatismo. Su objetivo es solo moderar el despilfarro, contener el doble derroche que se origina cuando los proveedores cobran lo mismo aunque no rindan y los usuarios pagan lo mismo aunque hagan un uso frívolo de los recursos.

La educación es un ámbito donde estamos desperdiciando la oportunidad de aplicar algunos de estos mecanismos. En lugar de facilitar que las familias puedan elegir centro y pese a la mayor demanda de los centros concertados, limitamos su crecimiento y, por tanto, restringimos la elección. Todo ello para mantener artificialmente la demanda de centros públicos que en otro caso no la tendrían. Lo lógico hubiera sido escuchar a los ciudadanos y reformar esos centros de menor demanda. Pero estamos yendo en dirección opuesta, restringiendo a los que mejor rendían. Y algo parecido ocurre, en el fondo, con las universidades.

## REFORMAS DECORATIVAS

Las reformas que sí se acometen difieren de las que propongo. Son proyectos que aumentan el tamaño del sector público sin asegurar antes su eficacia, proyectos que se nos presentan como modernos sin serlo y, sobre todo, que siempre resultan fáciles y hasta gratificantes para quien los promueve, pues se eligen y se diseñan de modo que nunca perjudiquen los intereses creados. Se explican así nuestras faraónicas inversiones en infraestructuras de rentabilidad dudosa, o las políticas que, en el fondo, siguen tratando la educación como consumo y no como inversión.

¿Cómo hemos llegado a esta situación de parálisis reformista en los aspectos cruciales y reformismo de escaparate en otros? ¿Qué impide a nuestros dirigentes llevar a cabo o, al menos, proponer los cambios profundos que



requieren la recuperación económica y una auténtica modernización del país?

Cabe considerar dos hipótesis, en parte complementarias, según las cuales nuestro déficit de madurez se situaría en las instituciones o en los valores. Según la hipótesis del déficit institucional, el problema residiría en las deficiencias de nuestro sistema político para traducir las preferencias de los ciudadanos en acciones de reforma. Según la hipótesis del déficit de valores, las preferencias de los ciudadanos serían de por sí reacias a toda reforma auténtica, que requiera un mayor esfuerzo o un menor consumo a corto plazo, y ello por mucho que prometa resultados a largo plazo.

Me inclino a pensar que, aunque nuestros valores hayan empeorado, aunque nuestra ética de trabajo se haya empobrecido y nunca hayamos sido tan «católicos» en nuestro afán de borrar responsabilidades, la causa profunda de nuestros desastros —y en todo caso la única manipulable— reside en nuestro déficit institucional. Intentaré explicar por qué y esbozar cómo podemos empezar a arreglarlo.

## EL DÉFICIT INSTITUCIONAL

Nuestro sistema político representa mal la voluntad de los ciudadanos. Sucede, en el fondo, que también en el terreno de las instituciones la competencia es escasa y está distorsionada. Sobre todo en el «mercado político», donde unos pocos partidos disfrutan de notables barreras a la entrada, practican la endogamia y un creciente nepotismo, y carecen de democracia interna. La competencia brilla por su ausencia, y ello por dos razones. Primera, los partidos son una especie de empresa pública. Se financian del erario, cuando no de la corrupción, y en ambos casos con base en su cuota previa de mercado, lo que favorece a los ya instalados. Segunda, las listas cerradas impiden que los políticos puedan desarrollar marcas y reputaciones personales. Dedicarse a la política resulta así poco atractivo: es inseguro y no se premia la competencia sino la fidelidad. Esta combinación se acaba traduciendo en «selección adversa»: los malos expulsan a los buenos. En consecuencia, la calidad media de los políticos disminuye en el tiempo y tal vez sea ya inferior a la del país que gobiernan.

Falta también competencia en el «mercado de las ideas», que sufre la escasa diversidad, alta concentración y control político de los medios de comunicación, amén de otros males, como la manipulación de las estadísticas oficiales,

aun a costa de montar programas públicos con ese fin (el caso de los «demandantes de servicios previos al empleo»). Para empeorar la situación, toleramos que los gobernantes usen la publicidad institucional para promocionar sus acciones, disfrazar los problemas y, en algún caso, coaccionar a los medios. Ante una sequía causada porque la mayor parte del agua se despilfarra en roturas reparables y riegos improductivos, algunos gobernantes han obtenido rédito electoral de gastar recursos en crearle mala conciencia al consumidor urbano, y ello pese que este consumidor paga por el agua un precio varias veces superior al óptimo social. Si hay crisis económica, aumentan el tamaño de los letreros que anuncian las obras públicas. Si se suprime la publicidad comercial en una televisión pública, la sustituyen por autobombo y propaganda disfrazada de cultura.

En resumen, falta información y sobra propaganda. Pero aún es más grave la falta de transparencia, tal que permita al ciudadano informarse sin coste. Muchos españoles son inconscientes de los dilemas económicos que confrontan porque no pueden verlos. En los dos últimos años, el valor esperado de las pensiones futuras se ha reducido tanto o más que en Estados Unidos. Los estadounidenses lo saben porque muchas de sus pensiones están invertidas en bolsa, mientras que en España el sistema público esconde su fragilidad. Lo mismo sucede con todo tipo de impuestos: los precios de venta al público incluyen y disimulan el IVA; las retenciones sobre la renta son invisibles y se diseñan para que la mayoría de trabajadores obtenga una cuota diferencial «a devolver» cuando declara su IRPF; y también se oculta el coste de la Seguridad Social, ocultación favorecida en este caso por la falacia de separarlo contablemente en cuota patronal y obrera, como si no recayeran ambas sobre la contratación laboral.

Todos estos mecanismos llevan a que el ciudadano no *sienta* que es él quien paga los impuestos y, en la misma medida, sepa sin esfuerzo que es él quien financia el gasto público. Para que los ciudadanos seamos mayores de edad en materia económica no es tan importante nuestra educación o la información que recibimos, como que los impuestos que pagamos sean transparentes. Es preciso que podamos informarnos de forma automática y sin esfuerzo.

Esta opacidad del sistema perjudica la acción de gobierno, ya que la demanda social de soluciones radicales es mucho menor que en otros países. En consecuencia, tardamos más en responder a las crisis. No es casual que los gobernantes actuales hayan actuado como en los años 1970: tras una primera fase de negación, pasan a otra de paños calientes, en la que perdemos varios años. Corremos incluso el riesgo de caer en un pozo del que resultaría difícil salir. Todo menos afrontar una realidad desagradable: que o reducimos drásticamente el consumo o introducimos reformas estructurales y, a corto plazo, dolorosas.

Por otro lado, los gobernantes pueden disponer de los fondos públicos con mayor discrecionalidad, pues no castigamos en las urnas el despilfarro y a menudo ni siquiera la corrupción. ¿Por qué? La razón es simple: no nos duele, no sentimos que se esté derrochando *nuestro* dinero, sino el de los demás. Bien pronto que reaccionamos, en cambio, cuando nos tocan lo que sentimos como nuestro. No toleramos, por ejemplo, que se juegue con el dinero de nuestra comunidad de vecinos.

## EL DÉFICIT DE VALORES

No hay duda de que muchas instituciones españolas son mejorables. Pero quizá la causa principal de que no se reformen tiene que ver con los valores, en concreto, con los que sustentan la indolencia de buena parte del electorado. Puede que, en realidad, esas instituciones estén favoreciendo el tipo de sociedad, medio improductiva e injusta, que desea una gran proporción de ciudadanos: una sociedad conformista, modelo Sancho Panza.

Según esta hipótesis, buena parte de los ciudadanos no desea reformas que supongan más competencia, porque con esta se trata en el fondo de asumir mayores responsabilidades y de repartir esas responsabilidades de forma equitativa. No es que las preferencias de cambio no lleguen al sistema político, sino que las preferencias dominantes son acomodaticias e igualitarias a la baja, un problema en buena medida de valores. ¿Qué valores estarían detrás de esta indolencia conformista capaz de frenar el cambio?

En primer lugar, un sentimiento tan primitivo como la envidia, que sigue representando entre nosotros un papel primordial. Como sucede en todos los países, el español tiende a sabotear la competencia para proteger sus privilegios. La diferencia es que, además, impide que sus vecinos y colegas puedan trabajar más y vivir mejor. Desde las escuelas a las fábricas, ha aumentado la presión del grupo para no destacar, para no competir. Esperamos que quien triunfa compare su éxito con la tribu y, si no lo hace, la condena colectiva es inmediata.

En segundo lugar, los valores no son espontáneos. Nos educamos en unos valores y convendría prestar más atención a los que transmitimos a nuestros jóvenes. Hemos enfatizado un exceso de educación para el consumo, más que para la producción; para el disfrute, más que para el esfuerzo. Quizá el déficit principal es el del autocontrol. En estos días, ha saltado la alarma de los medios de comunicación por la incidencia de la violencia doméstica sexista entre

jóvenes. Ingenuamente, pensábamos que los jóvenes criados en la democracia, que han sido educados en la tolerancia, la igualdad y el pacifismo, estarían vacunados contra el sexismo violento. Es posible que esa educación en principios benevolentes tenga ese efecto positivo. Pero, aunque así sea, los datos apuntan a la presencia simultánea de otros factores negativos. En particular, es de temer que otra característica de la educación actual tenga un efecto, quizá más importante, en sentido opuesto: el que los jóvenes no han sido entrenados para controlar sus emociones, para ser dueños de sí mismos. Tal vez nuestros jóvenes sepan hoy mejor que ayer lo que deben hacer, pero me temo que son menos capaces de hacerlo. De ser cierta esta conjetura, padecerían un déficit de autocontrol, que podría estar manifestándose no solo en la violencia sexista sino, en general, en una menor capacidad media para posponer todo tipo de gratificación, lo cual llevaría a muchos de ellos a tomar malas decisiones en cuanto a aspectos esenciales, como son su educación, matrimonio, esfuerzo, ahorro y carrera profesional.

En tercer lugar, una de las pautas más arraigadas en un país de cultura tan católica como el nuestro es la mala gestión que hacemos del binomio libertad-responsabilidad: seguimos perdonando demasiado a posteriori, lo que nos lleva a controlar en exceso a priori. Las consecuencias son obvias en el ámbito penal, pero más importantes en el económico: perdonar el delito penal equivale a perdonar la ineficiencia económica. Si en el primer caso estamos castigando al que ha cumplido con la ley, en el segundo castigamos a la empresa que se ha esforzado en ser eficiente. Los países de cultura protestante tienden a ser más firmes, no les tiembla la mano al castigar y aceptan que las empresas ineficientes desaparezcan. Pueden prosperar con ello las empresas competitivas, permitiendo el proceso de destrucción creativa descrito en su día por Schumpeter. En cambio, entre nosotros, si una empresa quiebra, tanto si sus directivos la arruinan como si sus sindicatos la hacen inviable, encontramos natural que los Gobiernos acudan pronto a rescatarlos con el dinero de todos. Acabamos así castigando a las empresas eficientes y destruyendo sus incentivos.

Además, como consecuencia lógica de nuestra incapacidad para castigar a posteriori al infractor y al ineficiente, pretendemos controlarlo todo a priori. Ante cualquier problema, solo se nos ocurre establecer controles universales, que afectan tanto a cumplidores como a infractores, sin dejar margen alguno a la responsabilidad personal. Cuando nos preocupan los accidentes de tráfico, llenamos el país de radares y badenes, en vez de castigar a quienes causan accidentes o atropellan peatones. Cuando algunas empresas cometen fraudes, sometemos a todas las demás empresas a una infinidad de controles a priori que, amén de costosos, acaban favoreciendo la corrupción. Pero, a la vez, apenas nos escandaliza que se dejen prescribir delitos flagrantes de personajes notables.

Además de controlar en exceso y a destiempo, nuestra incapacidad para castigar a posteriori nos hace también incapaces de liberalizar con sentido. Cuando alcanzamos a ver los males del exceso de control, identificamos bien la solución —una mayor dosis de libertad— pero solemos olvidar que la libertad exige responsabilidad. Solo así se explica que la sociedad española esté plagada de instituciones y organizaciones «liberalizadas» que, de hecho, apenas dan cuenta de sus actos. Esta deficiencia básica afecta a órganos tan diversos como las universidades, los ayuntamientos o las comunidades autónomas, que gastan alegremente unos presupuestos que no recaudan. Afecta también a unos sindicatos subvencionados que ni siquiera se hacen responsables de las huelgas que convocan, y mucho menos de las empresas que acaban hundiendo. O a las cajas de ahorros, que han sido libres durante décadas para elevar los sueldos, invertir sin juicio y contaminar el sistema financiero, pero que ahora no solo demandan que las salvemos sino que lo hagamos de forma «no traumática» para sus gestores y empleados.

## RAZONES PARA EL OPTIMISMO

Pese a todos estos problemas económicos, institucionales y de valores, existen razones para el optimismo.

En lo económico, el marco europeo aún nos proporciona cierta seguridad. Aunque, desgraciadamente, ya no nos sirva como referencia de reforma. Hasta hace poco, las reformas eran obvias porque se decidían en Bruselas y no las discutíamos: solo había que ponerlas en práctica. Ya no basta. Como demuestra la adopción incompleta que acabamos de hacer de la Directiva de servicios, hemos de aprender a reformarnos solos. Si no aprendemos, acabaremos necesitando que vuelvan a imponernos las reformas desde fuera. Pero eso ocurrirá solo tras aproximarnos a la insolvencia y ser rescatados por nuestros vecinos, algo que además de improbable resultaría gravoso: las reformas vendrían dictadas por sus intereses, no por los nuestros. Los mercados aún estiman para el Estado español una probabilidad moderada de insolvencia. Por lo tanto, aún hay tiempo. Pero cada vez menos: esa misma probabilidad está creciendo con rapidez y nos hemos puesto en una tesitura en la que incluso puede arrastrarnos al desastre la simple insolvencia —mucho más probable— de algún otro país europeo.

En lo institucional, España ha conseguido algunos logros notables. En el pasado reciente, realizamos una transición política importante con escasa conflictividad. Los momentos vividos a partir de 1975 eran aún más difíciles, y, pese a ello, nos dotamos de unas reglas de juego que, aunque mejorables, nos han permitido avanzar. No es imposible recuperar ese espíritu para refundar la democracia española y hacerla adulta.

Sobre todo porque a las razones económicas e institucionales para ser optimistas se une el que contemos entre nosotros con muchas personas y empresas modélicas, tanto en su carácter como en sus logros. Su aparición demuestra que, cuando se dan apenas algunas circunstancias apropiadas, los españoles sí son capaces de superar las expectativas más ambiciosas. Su éxito refuta en parte la hipótesis de valores según la cual nos habríamos sumido en la complacencia de los nuevos ricos aún antes de serlo.

Los observadores extranjeros se sorprenden de que España esté generando un número tan desproporcionado de deportistas que sobresalen a escala mundial. En los últimos años han proliferado talentos como Pau Gasol en el baloncesto, Rafael Nadal en el tenis o Fernando Alonso en la Fórmula 1. ¿Cómo es posible, piensan, que un país tan mediocre como España produzca tantos y tan buenos deportistas? Merece la pena indagar qué tienen en común estos individuos. Sus atributos definen todo un programa de qué pasos son necesarios para salir de la crisis y superar nuestras deficiencias seculares.

- Para empezar, todos ellos se dedican a una actividad muy competitiva pero bien regulada. Los deportes tienen normas claras y estables. Pueden invertir años para aprender a jugar en la confianza de que las reglas seguirán siendo las mismas, y que serán aplicadas con independencia y rigor por árbitros imparciales. Saben que si lo hacen bien, podrán competir en igualdad de condiciones y que, respetando las reglas, cada uno puede actuar e innovar con total libertad.
- Sus incentivos son fuertes. Están bien remunerados, pero su retribución está ligada a su rendimiento: ganan mucho, pero solo si lo hacen bien, y solo después de haber invertido años, de esforzarse día a día y de arriesgarse a fracasar. Y nadie habría ido a consolarles si hubieran fracasado.
- Desarrollan una actividad en la que no hay barreras a la entrada. Su decisión de competir no se vio frenada por la negativa de un funcionario a darles una licencia de apertura, o el poder de una asociación gremial para capturar a varias generaciones de políticos

regionales. Tampoco por el origen social, la nacionalidad o ningún otro privilegio por el estilo.

- Han podido formarse en libertad. Desde niños, invirtieron en su formación gran parte de su tiempo y todo su esfuerzo. Pero a lo largo de sus carreras han elegido libremente a sus entrenadores y demás recursos de apoyo en mercados competitivos. Su formación no ha estado condicionada por planes, conciertos y reformas educativas al servicio de ideologías caducas e intereses creados.
- Su vocación ha sido siempre global. No se andan con provincianismos y desde el primer día han estado dispuestos a trasladarse adonde fuera necesario para aprender. Gracias a ello, son hoy capaces de competir al máximo nivel.
- Observemos, por último, que son los primeros en culparse de sus fracasos, sin recurrir a las excusas al uso, en las que siempre son los demás o «el sistema» los responsables de los propios fallos.

Estas características no son exclusivas de nuestros mejores deportistas. Algunas empresas españolas son líderes mundiales. ¿En qué sectores actúan? Aquellos en los que, en relación a los países vecinos, la regulación era escasa (como los sectores de moda, hoteles o azulejos) o menos intervencionista y paralizante (el caso de la banca, las *utilities* o la construcción de obras públicas). Sectores en los que, relativamente, la entrada ha sido libre y la competencia ha estado sujeta a reglas estables. Además, igual que los deportistas de elite, no se han contentado con el mercado nacional. Los logros de empresas como Zara, Mango, Pronovias, Meliá, Barceló, Porcelanosa, BBVA, Santander, ACS, Ferrovial, Iberdrola o Telefónica demuestran que, cuando las reglas del juego están claras y existe libre competencia, los españoles son capaces de prosperar y crear empresas líderes a escala global.

También ayuda entender lo ocurrido en el sector de la construcción, al que últimamente se critica con frecuencia de forma errónea. Es cierto que presenta muchos aspectos criticables, como la «sovietización» del suelo, con una inevitable secuela de corrupción generalizada. Así como los impuestos municipales ocultos, por los que en primera instancia el promotor y al final el comprador de la vivienda han de regalar al ayuntamiento gran parte de los solares y construir las infraestructuras. O la incapacidad de sucesivos Gobiernos para controlar el gasto público y aumentar la competencia en los servicios, reformas que hubieran permitido contener la inflación por debajo de los tipos de interés. En su lugar, toleraron que los tipos reales fueran negativos, a sabiendas de que la respuesta individual no se haría esperar: un

endeudamiento desbordado y una burbuja inmobiliaria que llevó a construir casas hoy vacías y mal situadas.

Pero esos fallos no son achacables a la iniciativa privada y, en concreto, a las empresas constructoras, sino a la incapacidad de nuestras instituciones para proporcionarles un campo de juego limpio y unos incentivos sensatos. Más aún: deberíamos admirar la capacidad de respuesta de nuestras empresas constructoras para responder a una demanda desbocada por esos tipos de interés negativos y una inmigración tan masiva como repentina.

Debemos preguntarnos cómo fue posible que, con unas estructuras productivas tan rígidas como las españolas, esas empresas consiguieran semejante despegue en tan poco tiempo. Y con aumentos relativamente moderados del coste de construcción por metro cuadrado (excluyendo, obviamente, el aprovechamiento del suelo, de cuya escasez y deficiente uso son responsables las Administraciones Públicas).

Debemos preguntarnos, en especial, por qué las empresas de la construcción fueron más capaces que las de otros sectores para aprovechar esa coyuntura crediticia tan favorable. Es cierto que a las constructoras no se les pedía que hicieran algo nuevo, sino lo mismo que venían haciendo, pero a mayor escala. El crecimiento de la construcción no requiere grandes dosis de innovación; es fácilmente escalable. Pero, además, la contratación laboral de la construcción es flexible; y ello explica la prontitud con que fue capaz de responder a la demanda. ¿Se imaginan cuántas casas hubieran quedado sin construir si no rigieran en la construcción reglas laborales relativamente flexibles?

En este punto, el sector de la construcción (lo mismo que todos aquellos basados tradicionalmente en la subcontratación de autónomos, como el transporte por carretera) encierra una lección importante: Si queremos que nuestras industrias puedan aprovechar sus oportunidades y ventajas comparativas, permitamos que puedan reaccionar con la misma prontitud y flexibilidad. Hoy por hoy, no lo estamos haciendo.



## CONCLUSIONES

Los españoles nos encontramos en una encrucijada histórica. Hemos de decidir qué nivel de vida deseamos alcanzar y, como consecuencia, qué valores deben organizar nuestra convivencia. Las lecciones de la historia, de nuestros mejores deportistas y de nuestras empresas son claras: Para volver a la senda del crecimiento y recuperar la confianza debemos pensar en términos de libre competencia; una competencia en libertad pero con reglas estables e iguales para todos, y no solo en la empresa sino también en la política y los servicios públicos.

Más en general: necesitamos introducir en todos los ámbitos mayores dosis tanto de libertad como de responsabilidad personal. La tarea es menos difícil de lo que parece, pues nuestro potencial de desarrollo es alto. En el pasado, cada vez que nos abrimos a la competencia, el despegue económico fue inmediato. En la actualidad, contamos, además, con una pluralidad de valores y experiencias competitivas de las que hace décadas carecíamos. No hace falta planificar el desarrollo de un nuevo modelo económico. Solo se requiere liberar el potencial de nuestra economía, hoy lastrado por un cúmulo de restricciones y complejos propios del pasado siglo. Además, el consenso político acerca de reformas radicales en favor de la competencia debe ser posible, ya que dichas reformas crearán una sociedad más justa y son la única vía para financiar el gasto público que requiere la política social progresiva que la mayoría de partidos defiende.

Muchos dudan que baste con reformar las instituciones. Creen que nuestros fallos son más profundos, que residen en nuestros valores, y que nuestros políticos se limitan a ejecutar las decisiones cómodas que desea un electorado indolente. No comparto un juicio tan pesimista. Contamos con las personas y los valores adecuados. Y si algo bueno tiene la actual crisis, es que ha puesto de moda el esfuerzo y el sacrificio. Lo que necesitamos con urgencia son las reformas que generalicen el entorno del que han salido nuestros mejores deportistas y empresas. Un entorno de libertad para emprender y de responsabilidad, tanto por los éxitos como por los fracasos. Un entorno en el que puedan ejercerse esos mismos valores de competencia, esfuerzo y responsabilidad que todos ellos atesoran. Al atisbar ese entorno, la mayoría de los españoles responderá con la actitud adecuada.



upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# ¿Quién paga la crisis?

**Adolfo Rivas Fernández**

**Psicólogo**

**Director de  
Cáritas Asturias**



## PRESENTACIÓN

En primer lugar quiero agradecer a los organizadores de estas Jornadas, *Crisis y cambio de modelo económico*, que hayan reservado un espacio para las personas que «pagan» o, mejor dicho, que «sufren» realmente la crisis. Es posible que esta intervención no tenga el rigor en el análisis técnico-económico que el resto, pero hace presentes a las personas vulnerables, a nuestros vecinos que se encuentran al borde de un abismo, el de la pobreza y la exclusión, y que hace poco tiempo ni siquiera podían sospechar que esta situación fuera posible. Es este el colectivo que verdaderamente y de forma dramática sufre la crisis económica y por tanto debe estar presente, aunque sea colateralmente, en todo foro que aborde el tema.

Antes de iniciar esta la breve exposición me gustaría comenzar con una cita sobre la relación esencial de la política y la justicia:

“ La justicia es el objeto y, por tanto, también la medida intrínseca de toda política. La política es más que una simple técnica para determinar los ordenamientos públicos: su origen y su meta están precisamente en

la justicia, y esta es de naturaleza ética. Así pues, el Estado se encuentra inevitablemente de hecho ante la cuestión de cómo realizar la justicia aquí y ahora (*Deus caritas est.* 28.a)”.

## EL IMPACTO DE LA CRISIS EN LOS SERVICIOS DE ACOGIDA DE CÁRITAS COMO INDICADOR DE LA REALIDAD SOCIAL

El aumento del número de personas atendidas por Cáritas a través de los Servicios de Acogida y Atención Primaria ha sido en 2008 de 597.171 personas, lo que supone un incremento cercano a los 200.000 usuarios respecto a 2007 (el número total de personas atendidas por Cáritas en toda España a través de todos sus Programas de Acción Social, incluyendo exclusión y servicios especializados, está en torno al millón de personas). Este año aún no podemos cuantificarlo, pero sigue aumentando de forma importante y constante. El dato es significativo puesto que los Servicios de Acogida y Atención Primaria toman bien el pulso a la realidad social, ya que esta red no incluye los programas especializados ni los equipamientos propios (ejemplo: albergues, residencias, centros especializados), sino que está formada por 6.000 puntos de acción, apoyados por 56.000 voluntarios y 4.400 trabajadores contratados, que llegan a la cotidianidad de la población en situación de vulnerabilidad social.

El mayor número de demandas de ayuda económica en el 2008 en esta red de acogida y atención primaria fue, en primer lugar, para alimentación, siguiéndole las demandas para vivienda y para gastos sanitarios. Esto supone un cambio con respecto a etapas anteriores a la crisis, cuando la principal demanda de ayuda era para vivienda seguida de la alimentación (aunque las demandas de apoyo para vivienda han aumentado en un 65,2%, las de alimentos lo han hecho en un 89,6%). Asimismo, se ha registrado un incremento de demandas para capítulos como formación, ropa, pañales y leche infantil, tramitación de recursos y prestaciones, créditos personales impagables y educación.

Aparte de las demandas de alimentación, creemos importante resaltar algunos datos del resto de demandas en acogida y atención primaria:

- En lo relativo a las demandas de ayuda para vivienda, fundamental pues supone uno de los elementos clave para no traspasar la barrera de la exclusión social, se trata principalmente de peticiones para hacer frente a impagos de hipotecas y deudas de alquileres con el fin de evitar embargos y órdenes de desahucio, así como para hacer frente a los gastos de suministros como luz, agua o gas. Podemos constatar el endurecimiento de las condiciones en los requisitos exigidos para el alquiler, lo que provoca el hacinamiento severo, con el subarriendo de habitaciones a precios abusivos y el aumento de las familias que viven en habitaciones.
- Las demandas de ayuda para el acceso al empleo se responden con la estructura de información, orientación y apoyo en la búsqueda de empleo, y es una de las grandes apuestas de Cáritas para los colectivos en riesgo de exclusión o en proceso de salir de ella, pudiendo con ello normalizar su vida. La actual situación económica y laboral pone contra las cuerdas toda nuestra estructura. Constatamos la disminución de ofertas de empleo tradicionales en Cáritas; por ejemplo, disminuye la oferta de empleadas de hogar externas y aumenta el de las internas; aumenta el tiempo de búsqueda de empleo, hecho especialmente grave en inmigrantes que agotan los plazos legales de sus autorizaciones de residencia y trabajo; y aumenta la precariedad laboral.
- Respecto a la demanda de ayuda sobre asuntos legales y de extranjería, destaca el aumento de las solicitudes de retorno voluntario (en algunas familias retorna uno de los cónyuges con los hijos, mientras que el otro permanece; otros inmigrantes, sin documentación ni recursos para el retorno, solicitan un retorno por razones humanitarias). Asimismo, aumentan las solicitudes de asesoramiento jurídico de inmigrantes en materia de arraigo (los que no pudieron acceder al proceso extraordinario de normalización del 2005 pueden hacerlo ahora, al haber pasado tres años) y en materia de reagrupación familiar (ante la angustia colectiva que conlleva el endurecimiento del discurso político).
- También queremos destacar el aumento de demandas de apoyo psicológico, sobre todo para afrontar casos de depresión, deterioro de las relaciones familiares, sensación de fracaso,

pérdida de autoestima... Se detecta un aumento de los conflictos familiares como consecuencia de las tensiones que se viven en el seno de las familias por los problemas económicos.

Muchas personas acuden por primera vez a Cáritas al sentir que están al borde de perder pie y caer en la pobreza y en la exclusión social. Normalmente estas personas se encontraban en una situación de vulnerabilidad social. Además, muchas de las personas que habían finalizado procesos de inserción social a través de los programas de Cáritas se ven de nuevo sometidas a circunstancias de precariedad o exclusión y deben volver a demandar su apoyo.

La actual crisis económica y social está acercando a las personas en situación de vulnerabilidad social a una situación de riesgo de exclusión. En Cáritas entendemos que debe evitarse cruzar esta línea, porque sabemos lo difícil que resulta volver del otro lado. Por lo tanto, se han iniciado actuaciones para colaborar en esta tarea, entendiendo que estamos ante una nueva frontera y que hoy tan último, aunque en otro nivel, es una mujer con hijos y sin ingresos como una persona «sin hogar».

Los principales perfiles sociodemográficos son:

- *Familias jóvenes con niños pequeños.* La crisis está afectando principalmente en los hogares con niños.
- *Parados recientes procedentes de empleos de baja cualificación* de los sectores de la construcción, de la hostelería, empleadas del hogar, transporte y, más recientemente, de los sectores industriales, muchos de ellos inmigrantes que tenían autorización de residencia y trabajo.
- *Mujeres solas con cargas familiares y con problemas de conciliación entre vida familiar y laboral.* También *mujeres inmigrantes* que han llegado gracias a procesos de reagrupación familiar, mayores de 40 años, que buscan trabajo por primera vez (generalmente esposas de maridos en paro).
- También, cada vez más, *hombres solos sin hogar*, separados o divorciados, que no pueden afrontar el pago de un hogar donde vivir.



- En aumento, *familias y personas de nacionalidad española en situación de vulnerabilidad*, con cabeza de familia varón en paro (mayor de 40 años), con hipoteca o créditos personales a los que no pueden hacer frente. Vivían con lo justo, sin recursos para ahorrar ni apoyos familiares y han agotado las prestaciones por desempleo o trabajan en la economía sumergida. Entre ellos hay muchos trabajadores autónomos.

Por lo que respecta a la situación de exclusión social, en estos momentos, y en contra de lo que se dicen en muchos foros, el colectivo de las personas que están en situación de exclusión y acude a los recursos de Cáritas —indigentes, toxicómanos...— se mantiene relativamente estable, con incrementos poco significativos, de momento, aunque todas las semanas llega nueva gente a la calle.

Sin embargo, estos programas y proyectos, que ha costado mucho lograr que evolucionen y alcancen el grado de eficacia y calidad que actualmente tienen, se encuentran en una situación difícil, puesto que en las actuales circunstancias socioeconómicas los recursos se reducen de forma importante y la sociedad deja de prestarles atención, quedando aún más al margen de lo que estaban. Esta tangible, eficaz y comprometida actividad, que ha conseguido abrir puertas en el círculo aparentemente hermético de la exclusión, no puede desmantelarse por la actual coyuntura económica, ya que las necesidades existen y existirán en el futuro y volver a construir este tejido de equipamientos sociales para «los últimos» sería extremadamente costoso y, en algunos casos, imposible.

## EL ALCANCE SOCIAL DE LA CRISIS

El VI informe FOESSA sobre exclusión y desarrollo social en España nos muestra cómo el proceso de modernización y crecimiento económico de las dos últimas décadas, que permitió un importante recorte de las diferencias respecto a los niveles medios de renta de los países más ricos de la Unión Europea, no se ha traducido en mejoras de los hogares con menos recursos.

Nos muestra una situación social preocupante, caracterizada por una vulnerabilidad social muy generalizada, y ello medido justo antes de la actual crisis, tras un decenio de crecimiento sostenido de la economía y que, por cierto, no se ha traducido en una disminución significativa de las situaciones de

pobreza (salvo la pobreza extrema, donde la expansión cobrada por el sistema de prestaciones asistenciales habría servido para aliviar las situaciones en un número amplio de hogares, pero sin eliminarla). En este contexto de fragilidad social los efectos de la crisis se han dejado sentir con mucha rapidez y contundencia. Este impacto no se ha producido por igual en el conjunto del territorio español; por ejemplo, en Asturias se está llevando mejor la situación, aunque eso no significa que no sea también muy grave.

La crisis, con la inversión radical de las cifras de crecimiento y con unas cuentas públicas donde han aparecido déficit y niveles de endeudamiento que habían desaparecido del escenario económico, muestra su manifestación más cruda en el dramático crecimiento del desempleo y del número de hogares que no reciben ingresos mínimos.

La situación actual es especialmente impactante para los afectados (aunque afecta de manera generalizada a los diferentes estratos de la población activa, está afectando especialmente a los trabajadores más jóvenes —menores de 35 años— y a las personas inmigrantes) que se encuentran «perdidos», puesto que la caída de ocupación y la situación actual no podían ni imaginarla, al venir de una prolongada etapa de bonanza económica y porque lo sucedido en los últimos dos años en destrucción de empleo no tiene precedentes.

Lo que se está produciendo como consecuencia de esta situación es el desplazamiento hacia la exclusión de las personas que se encontraban en situación de vulnerabilidad social, aunque aún la gran mayoría se encuentre al borde de ese precipicio sin, de momento, caer en él.

Una de las razones de la especial gravedad de esta crisis para las familias en situación de vulnerabilidad social, desde la perspectiva social, es la pérdida del empleo en la persona que principalmente aporta los ingresos y, sobre todo, del rápido aumento del porcentaje de hogares con todos los miembros en paro.

A diferencia de los episodios de fuerte desempleo de décadas anteriores, la tasa de paro de los sustentadores principales ha crecido todavía más rápido que la del conjunto de la población activa (así, en 1994, cuando el desempleo alcanzó su valor más alto, la tasa de paro de los sustentadores principales llegó a suponer algo más de la mitad de la tasa general; en la actualidad esta proporción se ha elevado hasta casi el 85%). Por lo tanto, la absorción de los efectos negativos del aumento del desempleo de jóvenes y cónyuges por parte del empleo de los sustentadores principales y el sistema de protección de desempleo, que evitó en esos momentos un drástico aumento tanto de la

desigualdad y la pobreza como de las tensiones sociales, no puede hacerlo en la misma medida en estos momentos.

Más grave y preocupante aún es el aumento de los hogares con todos los miembros activos en paro (entre el primer trimestre de 2007 y el primero de 2009 ese porcentaje pasó de suponer aproximadamente el 2,5% del total de hogares al 6,3%). Más de un millón de hogares. Y la situación más grave, una realidad que sigue aumentando: casi medio millón de hogares que no reciben ingresos ni del trabajo ni del sistema de prestaciones sociales del Gobierno central.

Para finalizar, y a modo de resumen, esta crisis es especialmente grave porque la base social era frágil, con un elevado número de personas en situación de vulnerabilidad social que, en esta situación de crisis económica, se ven abocados a la pobreza y a la exclusión (aunque ello no sea del todo real, sí es percibido como tal) y porque va acompañada de una crisis de valores, donde la superficialidad y el dinero (fácil y rápido) ocupaba, y seguramente ocupa, un papel de fin en sí mismo, en lugar de un medio al servicio de la persona.



upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# ¿Quién paga la crisis? Apuntes y reflexiones sobre las víctimas de la crisis

Antonio Blanco Prieto

Sociólogo

Director de la Fundación  
Alimerka



¿Quién paga la crisis? Ante la cuestión sobre las víctimas de la crisis económica surgen varias respuestas, tantas como prismas o puntos de vista admite nuestra realidad social. Se habla de la crisis y sus damnificados en los medios, en los debates políticos y en los centros generadores de opinión; también en grupos de investigación y en sesiones de vermut en las plazas públicas, lo que nos lleva a rodearnos de fuentes de información y comentarios unas veces coincidentes, otras complementarios y, en algunas ocasiones, simplemente dispares.

La profusión de enfoques de análisis nos permite reflexionar sobre los perjudicados por la crisis diferenciando diversas fuentes. Enfoques que nos llevan desde los estudios empíricos hasta la perspectiva legal pasando por la opinión pública generada a través de los medios de comunicación. No es el objetivo del texto hacer un análisis academicista, sino más bien una reflexión partiendo de apuntes y anotaciones o, si se prefiere, de una especie de acrobacia del pensamiento. Y para comenzar podemos pensar en aquellos que los informes económicos señalan como las víctimas principales de la crisis.

## LOS INFORMES ECONÓMICOS

Los informes sobre la situación socioeconómica y laboral manifiestan que la crisis financiera se transformó en 2008 en una crisis económica real que afecta desde entonces a todas las economías y que, hasta la fecha, no han logrado su recuperación. Esta situación alcanzó en un mayor grado de intensidad a la economía española, lo que se explica por nuestro mantenimiento de un modelo de crecimiento agotado que acusa la apremiante necesidad de cambios estructurales<sup>1</sup>.

En el análisis del panorama económico incluido en la *Memoria* de 2008 del Consejo Económico y Social<sup>2</sup>, se expone la imposibilidad de alcanzar los objetivos establecidos por la Estrategia de Lisboa para 2010. La Cumbre de Lisboa y la Agenda Social de la Cumbre de Niza, ambas en el año 2000, han permitido estructurar la Estrategia de Lisboa en tres pilares o áreas de actuación que habrían de desarrollarse en los Consejos Europeos posteriores: un pilar económico orientado a desarrollar una economía competitiva, dinámica y basada en el conocimiento; un pilar social cuya meta es la modernización del modelo social europeo, definiendo como medio necesario para lograrlo la inversión en los recursos humanos, la lucha contra la exclusión social y la política activa de empleo; y, en tercer lugar, un pilar medio ambiental desde el que se plantea la necesidad de un crecimiento económico respetuoso con los recursos naturales. Para implantar la Estrategia de Lisboa se consideró necesario adaptar la política económica a las políticas relacionadas con el empleo y el desarrollo económico en los países miembros. Sin embargo, cinco años después del inicio de esta Estrategia, la Comisión Europea había dejado de insistir en el logro de los objetivos a medio y largo plazo para recordar la necesidad de una reacción urgente por parte de los Estados miembros. Cuatro años más tarde la situación se ha deteriorado aún más y, por ello, desde la abstracción, podríamos señalar como *macrovíctimas* de la crisis a los propios pilares de la Estrategia de Lisboa: a la economía competitiva basada en el conocimiento, al modelo social europeo y al desarrollo sostenible.

Traduciendo el planteamiento previo a datos concretos, los informes socioeconómicos también identifican los sectores afectados por la crisis. En el ámbito empresarial, las empresas, especialmente las pequeñas y medianas, han sufrido tanto por la recesión del consumo y producción como por el incremento

---

1 ESADE (2009). *Informe económico*. Barcelona: ESADE / KPMG.

2 CONSEJO ECONÓMICO Y SOCIAL (2009). *Memoria sobre la situación socioeconómica y laboral*. Madrid: CES.



de las dificultades de acceso al crédito. Así, si en el último trimestre de 2008 se exponían datos sobre la reducción de la producción en todos los sectores económicos a excepción del sector servicios, en el primer trimestre de 2009 ya se hablaba del incremento de las quiebras, los aplazamientos de pagos y la liquidación de *stocks*. Dentro de esta situación del tejido empresarial español, cobra especial protagonismo el sector inmobiliario y de la construcción que, además de ser la primera víctima como grupo empresarial, también se prevé que sea de las últimas en superar la crisis, lo que implica un aplazamiento de la revalorización de los activos inmobiliarios que algunos expertos sitúan entre tres y cinco años.

Desde un enfoque sociolaboral, al identificar los perfiles más vulnerables, más que de sectores, se hará referencia a colectivos de trabajadores. El devenir de nuestras empresas está directamente relacionado con el mercado de trabajo y, en España, se registran fuertes caídas en el empleo e incrementos muy significativos de la tasa de paro. La caída del empleo se está concentrando especialmente en el colectivo de asalariados del sector privado, motivada tanto por los despidos y procesos de ajuste en la cantidad de empleo como por la citada extinción de empresas. En esta situación se identifican dos colectivos sobre los que repercute la crisis con especial virulencia: los jóvenes y los inmigrantes. En el caso de la juventud, se añade además que no pocos se han incorporado al mercado laboral en años previos con sueldos bajos, en situaciones de precariedad laboral y con un apoyo económico imprescindible por parte de sus familias. Respecto al colectivo de inmigrantes, señalado como una de las principales víctimas de la crisis, se vislumbran dos caminos difíciles: la repatriación a sus áreas de origen o la adaptación a puestos y condiciones laborales que se prevén menos cualificadas, con horarios ampliados y menores salarios. Esta situación, que no resulta tampoco ajena para los jóvenes españoles, nos lleva a subrayar el concepto de «trabajadores pobres».

Podríamos considerar a los trabajadores pobres como un colectivo específico sobre el que la crisis se manifiesta con especial arrebato. Estas personas perciben los salarios más bajos dentro de la escala de distribución salarial y, al obtener lo esencial de sus recursos a través del trabajo, ven notablemente mermada su capacidad de acceso a la vivienda, educación, sanidad y consumo en general. Esta realidad no solo afecta a los inmigrantes y a los jóvenes sino también a las mujeres, a las personas con menor cualificación y a los desocupados que necesitan reincorporarse al mercado laboral, por lo que ha sido etiquetada como una nueva «exclusión social dentro del mercado laboral».

## LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN

El periodista Enric González, ganador de la última edición del Premio Francisco de Cerecedo, recordaba en una entrevista reciente que la vida recogida por los medios de comunicación es *otra vida*, una vida real pero diferente de la que nos rodea. Es, podríamos decir, la otra realidad de los medios, una especie de mundo de las ideas distorsionado por cuestiones de *agenda-setting*. Los medios de comunicación de masas, al establecer las historias que han de poseer interés informativo, así como la importancia y espacio asignado a cada una, están influyendo directamente sobre los públicos. Los temas relevantes en la agenda de los medios acabarán siendo también importantes para la audiencia y, por ello, se está asignando en diferentes foros un papel protagonista a los medios en la propagación y alcance de información sobre la crisis. Tal como reflexionaba el escritor Alessandro Baricco en el diario *La Repubblica* en 2001, a raíz de los recientes debates sobre la globalización, la interpretación cotidiana de la globalización está centrada en casos populares como la extensión de los McDonald's o la implantación de patrones mundiales de moda por parte de las marcas o las estrellas norteamericanas del rock. Sin embargo, este paisaje no se corresponde con una realidad empírica a priori sino más bien con una proyección fantástica que, si se difunde y acepta mundialmente, se convertirá en real.

No se plantea en ningún momento cuestionar la existencia o realidad de la crisis económica; más bien comprender que, actualmente, la visión de la crisis argumentada con datos empíricos en informes y memorias económicas cohabita con la interpretación difundida a través de los medios; una interpretación realizada bajo la pluralidad de discursos y proyectada sobre quienes buscamos mensajes para comprender y construir cognitivamente la realidad que nos rodea. Y para ello los medios emplean desde artículos de opinión de expertos internacionales como el Premio Nobel de Economía Paul Krugman, a discursos de políticos, intervenciones de empresarios, editoriales de periodistas especializados y voces de tertulianos populares o anónimos.

En los medios se recoge con frecuencia el resumen de datos ofrecidos en ruedas de prensa por las administraciones públicas y, al hacer referencia a las víctimas de la crisis, se suele hablar de los parados como colectivo genérico no siempre diferenciado. Y el impacto de estos mensajes sobre la población es tangible. En el Barómetro de abril de 2009 elaborado por el Centro de Investigaciones Sociológicas, el 52,9% de la muestra considera que el paro es, a su juicio, «el principal problema que existe actualmente en España», mientras que «los problemas relacionados con la calidad del empleo» solo son significativos para el 0,9%.

Esta preocupación es coherente con los datos de los titulares de prensa que nos muestran, con la lejanía característica de las cifras y estadísticos, cómo las listas de personas desempleadas se engrosan progresivamente. Pero ¿qué datos exponen los medios sobre el desempleo? ¿Se transmiten los mismos mensajes desde las diferentes fuentes? ¿Es el medio el mensaje? Si aceptamos y ampliamos el significado y alcance de la popular sentencia de Marshall McLuhan, cabría preguntarse por ejemplo qué información transmiten los tres principales diarios de tirada nacional en España. «España roza los tres millones de parados», decía *El País* el 3 de diciembre de 2008; apuntando dos meses más tarde, el 3 de febrero de 2009, que «El Gobierno admite que el paro puede llegar a los cuatro millones tras el alza récord de enero»; un mes más tarde, el 3 de marzo, otro titular acercaba el paro «a los 3,5 millones»; y el 5 de mayo se situaba «por encima de los 3,6 millones»; y así hasta perfilar un titular del 4 de agosto un cierto optimismo al decir que «El paro vuelve a bajar en 20.794 personas en su mejor julio desde 2004».

También *ABC* emplea titulares extraídos de los datos mensuales de empleo nacional pero, con mayor frecuencia, incluye datos de la Eurozona o comparativos entre España y los países miembros. El 24 de abril de 2009, un titular de *ABC* recordaba que «España vuelve a encabezar la lista de países con más paro de toda Europa»; y otro titular exponía el 5 de mayo que «España, con un 17,4% de paro en marzo, dobla ya la media de los veintisiete países de la Unión Europea». En el caso de *El Mundo*, los titulares sobre el desempleo tienen diversos estilos de redacción. En algunos casos se citan los datos estadísticos y los históricos más significativos, como en el titular del 2 de julio de 2009 que manifiesta que «El paro sube casi un 74% respecto a 2008 y es un 4% más bajo en junio»; en otras ocasiones se ofrecen comparaciones con los datos de la Eurozona, como la recogida en el titular del 10 de junio «España es responsable del 40% del aumento del paro en la UE», y en artículos como el publicado el 5 de agosto, se resume una crítica con afán de invocar a la reflexión: «Baja el paro: un espejismo en el desierto de la crisis».

Los datos numéricos que difunden los medios a través de sus potentes altavoces también hacen referencia a personas concretas, a los denominados colectivos vulnerables, los colectivos de quienes sufren los efectos de la crisis en primera línea. Y de nuevo se recogen con frecuencia en los medios las alusiones al colectivo de personas inmigrantes, jóvenes y trabajadores menos cualificados, pero también se ha hecho especial referencia al colectivo masculino, sobre el que el paro parece estar planeando con especial virulencia, debido fundamentalmente a que sectores con mayor presencia de trabajadores varones, como la construcción, han sido los más afectados por la destrucción de empleo. No obstante, con independencia del colectivo de pertenencia, se hace especial hincapié en quienes se encuentran en situación de desempleo

de larga duración. Como ha indicado el Presidente Rodríguez Zapatero en su comparecencia tras conocer los datos registrados en enero de 2009 por el INEM, «el problema no es tanto el número de desempleados, sino la oportunidad que va a haber para decenas de miles de desempleados de tener un empleo nuevo en unos pocos meses»; y es que, según datos de la encuesta de población activa del segundo trimestre de 2009, quienes llevan un año o más sin empleo suponen ya un 26,3% del total.

Estas noticias, que centran su contenido en el mercado laboral y en el desempleo, no debieran hacernos dejar en lugar secundario muchas otras historias difundidas con menor frecuencia. Así, ha sido tema ocasional en tertulias radiofónicas y noticias de prensa que «la crisis lleva al comercio a encadenar año y medio de descensos en sus ventas», lo que nos hace también pensar en los autónomos y propietarios de pequeños establecimientos comerciales como víctimas de la coyuntura económica. O incluso en los ancianos que, como difunde la cadena Euronews en una de sus noticias con carácter de microrreportaje, existe un cierto temor a que la crisis experimentada por los jóvenes acabe cebándose sobre nuestros mayores, pues estos podrían llegar a percibirse, a modo de chivo expiatorio, como fuente de gasto insostenible para los sistemas de protección social europeos.

Con estas reflexiones se defiende que los medios son un altavoz de resonancias imprevisibles y, en el caso que nos ocupa de las víctimas de crisis, la cuestión parece evidente, tanto si hablamos de medios convencionales como de los no convencionales, especialmente Internet. Sirva como último ejemplo el caso de los *ninja* (*no income, no job, no assets*). ¿Cómo iba a imaginar el profesor jubilado Leopoldo Abadía que sus *ninja* acabarían siendo presentados en informativos, diarios nacionales y en un *bestseller* de divulgación económica? En 2008 el antiguo profesor del IESE escribió unos apuntes para comprender mejor la crisis financiera vinculada a las hipotecas *subprime*. Estos apuntes, que permitían comprender paso a paso la situación de las finanzas internacionales, navegaron por Internet gracias al boca a boca hasta llegar al correo electrónico del propio hijo del Sr. Abadía. Y, con la inercia que adquieren las cuestiones en boga, una de las personas que recibió el texto en el *e-mail* fue el director de *atrapalo.com*, que lo publicó en un *blog* personal y recibió 7.000 visitas el primer día. Y la felicidad creciente hizo que el autor del texto se identificase y comenzase a captar el interés de los medios.

El 3 de agosto de 2008, un titular de *El Mundo* preguntaba: «¿Sabe qué es la crisis *ninja*?». Y en el análisis del profesor Leopoldo Abadía comprendemos cómo las víctimas de la crisis somos todos. Aprovechando el crecimiento del sector inmobiliario, los bancos estadounidenses ofrecieron préstamos hipotecarios de forma indiscriminada, llegando a ofrecer incluso hipotecas de alto

riesgo (e interés hipotecario más elevado) a personas sin propiedades, ingresos ni empleo fijo. Este exceso de préstamos agotó las reservas de dinero y la banca estadounidense solicitó préstamos monetarios a bancos extranjeros. «Con ello —dice en su *blog* el Sr. Abadía—, el dinero que yo, hoy por la mañana, he ingresado en la Oficina Central de la Caja de Ahorros de San Quirico de Safaja puede estar esa misma tarde en Illinois, porque allí hay un banco al que mi caja de ahorros le ha prestado mi dinero para que se lo preste a un *ninja*». Y esta persona no sabe que el dinero para su hipoteca le llega de un pueblo de la vieja Europa, como tampoco conoce el destino del dinero el director de la oficina de la caja de ahorros, que presume de trabajar en una institución seria con una importante obra social y cultural de ámbito local, regional y, en algunos casos, nacional. Pero a comienzos de 2007 el valor económico del mercado inmobiliario norteamericano se desplomó y los *ninjas* comprendieron que estaban pagando por sus casas más de su valor actual de mercado y, por no querer o no poder, muchos dejaron de pagar sus hipotecas. Automáticamente los fondos de máximo riesgo perdieron interés y:

“ Todo el montaje se fue hundiendo y, un día, el Director de la Oficina de San Quirico llamó a un vecino para decirle que bueno, que aquel dinero se había esfumado, o, en el mejor de los casos, había perdido un 60 % de su valor.

Comentario: Vete ahora a explicar al vecino de San Quirico lo de los ninjas, el Bank de Illinois y el Chicago Trust Corporation. No se le puede explicar por varias razones: la más importante, porque nadie sabe dónde está ese dinero. Y al decir nadie, quiero decir NADIE”.

## LA INTRAHISTORIA

Como el vecino de San Quirico, que perdió gran parte de sus ahorros en inversiones en renta variable y que ahora ha decidido ahorrar, comprar en «los chinos» y dejar de consumir en el comercio local, son muchas las víctimas de la crisis que se escapan de las jaulas numéricas de las estadísticas y los informes económicos. Otras víctimas, como mandos medios y directivos de pymes que han perdido su empleo en los últimos meses, se escapan tanto del interés de los estadísticos como del foco de los medios de comunicación porque, al

no referirse a los grupos señalados una y mil veces en los informes políticamente correctos, carecen de interés mediático. Por ello, es necesario hacer referencia al término *intrahistoria* en sus dos acepciones: tanto en el uso dado por Miguel de Unamuno para hacer referencia a la sombra de la Historia, a la vida no publicada en los periódicos, como en la acepción de historias de vida de los colectivos eliminados por la Historia, las personas sin Historia. Sirvan como ejemplo tres casos reales que no se ven reflejados en los colectivos más citados al hablar de la crisis. Tres protagonistas de la *intrahistoria* de la crisis económica contemporánea<sup>3</sup>.

J.J.L. tiene 33 años. Titulada en Ciencias Económicas por la Universidad de Pekín, MBA por una prestigiosa escuela de negocios. Estancias formativas en Inglaterra, Francia y España, país en el que acabó estableciendo su residencia. Además de su idioma materno, el chino, habla con soltura inglés y castellano, lo que le ha permitido trabajar en empresas multinacionales con operaciones comerciales en el gigante asiático. En los últimos años desempeñaba su trabajo en una entidad financiera, en el área de expansión en países emergentes y, sin saber cómo ni por qué, recibió la notificación de un despido. Ajustes de personal ante una situación de máxima incertidumbre. Esa fue toda la información recibida. Entonces acudió a la responsable de la bolsa de empleo de la escuela de negocios en la que había cursado su master pero le dijo que la situación no era positiva para nadie y que no tenían nada para ella. Quizás, apuntó, un puesto de responsable de sección en una cadena de hipermercados.

Manuel ha estudiado Magisterio y preparado las oposiciones correspondientes durante dos años. Ahora, con veintinueve años, está casado y tiene una hija pequeña. Para crear su propio hogar abandonó las oposiciones y trabajó en una cadena de montaje cobrando más dinero de lo que hubiese cobrado como maestro. El hecho de desempeñar un trabajo físico durante jornadas de diez horas no le importaba porque, como decían sus jefes, ellos eran una empresa auxiliar de la construcción y la máquina iba a un ritmo que ellos no podían bajar. El año pasado el ritmo se redujo por necesidad y pasó a trabajar a media jornada cobrando menos de la mitad (el sobre que complementaba la nómina había desaparecido) y, hace unos meses, fue despedido. Ahora trabaja como reponedor, se ha ido vivir con su mujer e hija a casa de los suegros para poner en venta la vivienda y por las noches, casi todos los días, recuerda las tardes de opositor estudiando en su habitación.

---

3 Estas reseñas corresponden a casos reales. Se han cambiado los nombres y, en determinadas situaciones, las características de las empresas en las que trabajaban para preservar la intimidad de sus protagonistas.

Ana es carnicera en una cadena de supermercados y su marido, camarero. Todavía no han cumplido los cuarenta años y las deudas les ahogan. Ya no pueden soportar la presión y duermen con ayuda de somníferos. Tienen una hija y, como Manuel, también se han ido a vivir con los padres de ella para poner en venta su vivienda, en este caso por un precio menor al de compra. Ellos nunca vivieron en la opulencia ni disfrutaron de salarios elevados pero los cantos de sirena del endeudamiento fueron demasiado seductores y se dejaron arrastrar. Al fin y al cabo había bonanza y en su barrio los trabajadores decían tener buenos ingresos gracias a la construcción y la hostelería. Por qué no salir también a disfrutar, y a cambiar de coche cada cuatro o cinco años, y a tener tarjetas de crédito de aquí y de allá, y a llamar a un número de los que salen en la tele para pedir una ayuda para hacer un gran banquete en la comunión de la niña. Y la particular burbuja de esta familia explotó, y ahora no aceptan su solicitud de quiebra familiar y esperan la orden de desalojo de su vivienda. El futuro, dicen, ya no existe para ellos.

## EL YO COMO VÍCTIMA

Las reflexiones sobre las víctimas de la crisis siempre nos llevan a pensar en colectivos humanos, tangibles y, a ser posible, cargados de estereotipos: las mujeres, los inmigrantes, los jóvenes, los empleados de la construcción. Sin embargo esta crisis también está causando víctimas individuales difíciles de agrupar bajo un mismo segmento: ¿dónde incluimos los casos anteriores? ¿Incluimos a la primera chica en el grupo de las mujeres, en el de jóvenes o en inmigrantes? ¿No es el proceso de clasificación un reduccionismo poco veraz? Podríamos enumerar una larga lista de víctimas no reconocidas a través de unos informes y una opinión pública que, como el marketing, buscan agrupar a las personas en segmentos de características homogéneas. Dando un paso más allá en esta reflexión podríamos pensar si las víctimas no seremos todos: tanto los desempleados, los arruinados, los embargados y sufridores como los asalariados que observamos atónitos la caída de los dioses. Nos dicen que debemos ser flexibles, que la adaptación al cambio es ahora una competencia causalmente relacionada con el buen desempeño laboral, que disgreguemos el yo en tantos yoes como sea necesario para responder a las demandas cambiantes del entorno.

Se dice al desempleado que debe adaptarse a la coyuntura, ser asertivo y recibir formación continua. Al asalariado con contrato temporal le comentan que quizás no puedan renovarles por ajustes a las necesidades de mercado.

Al mando medio le piden más flexibilidad y entrega porque son estos tiempos difíciles y, al que todo le va razonablemente bien, se le recuerda que debe aprender a aceptar que, posiblemente, sus hijos no logren vivir tan holgados como él. La situación de crisis, así entendida, como ente abstracto de origen y dinámica desconocidos, nos pide que nos despojemos de valores e ideas preestablecidas y que nos entreguemos a la orfandad de referencias culturales e ideológicas.

La crisis está arrasando con los valores y elementos estables que dinamizan nuestro comportamiento hacia una meta y, al igual que el filósofo francés Frédéric Lenoir habla del «supermercado de la religión», podríamos referirnos a un supermercado de los valores. Más que un cuerpo relativamente estable y consistente de valores que habrán de guiar nuestro yo y sus conductas, nos sometemos a cambios continuos y a un dinamismo vertiginoso que responde a las continuas demandas del entorno. Y así configuramos un mosaico de valores: un poco de pragmatismo, dos kilos de utilitarismo, tres de escepticismo, una bolsa de materialismo, un *pack* de psicología oriental y otros artículos fácilmente etiquetados y reciclables, vamos cargando nuestro carrito por el supermercado de los valores. Ello nos lleva hacia un sujeto de identidades cambiantes y fragmentadas, un yo que no es unitario, sino una combinación de varias identidades que incluso llegan a ser contradictorias, pues lejos de la coherencia parten en diferentes direcciones para adaptarse a diferentes momentos y contextos sociales y un futuro del que solo sabemos que será dinámico y flexible.

## PROPUESTA: HACIA EL DESARROLLO SOSTENIBLE

Sería oportuno finalizar esta reflexión perfilando posibles propuestas para la superación de la actual situación de crisis. Se habla de la necesidad de un nuevo modelo social y económico, de cambio de nuestros estilos de vida y pautas de consumo pero, en vez de diseñar un nuevo escenario, quizás sea más prudente recuperar el concepto de Desarrollo Sostenible propuesto en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.

Tal como se recoge en el Informe *Los límites del crecimiento*, presentado en 1972 por el *Massachusetts Institute of Technology* (M.I.T.) a petición del Club de Roma y coordinado por Dennis Meadows<sup>4</sup>, no puede haber crecimiento

---

4 MEADOWS, D.; RANDERS, J.; y MEADOWS, D. (2006), *Los límites del crecimiento 30 años después*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.



infinito con recursos finitos, por lo cual debe advertirse que una búsqueda de crecimiento indiscriminado e irreflexible podría tener como consecuencias el agotamiento de los recursos mundiales, el deterioro del medio ambiente y la primacía de los valores materiales en la dinámica social. Esta recomendación nos lleva plantear la necesidad de armonizar las actividades empresariales con las políticas públicas y el fortalecimiento de la confianza mutua entre las empresas y las sociedades. Persiguiendo estos medios se podría alcanzar la finalidad del desarrollo sostenible, aceptando, como hemos indicado, el concepto aportado en 1987 por la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (Comisión Brundtland): «desarrollo que responde a las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para responder a sus propias necesidades»<sup>5</sup>.

El desarrollo sostenible persigue un fin global y, por ello, implica una perspectiva de análisis sistémico, valorando el papel que deben adoptar los diferentes agentes que operan en la escena internacional. Al igual que la caída del Muro de Berlín supuso en su momento el replanteamiento del sistema político, la actual crisis económica supone el replanteamiento del sistema socioeconómico internacional. Siguiendo a Esther Barbé, esto implica la desaparición de las reglas del juego en la escena internacional, «lo que siempre genera incertidumbre»<sup>6</sup>. Una incertidumbre coherente con una situación que, de acuerdo con las premisas relativistas de la modernidad, carece de una estructura concreta de poder. Ya no se trata de poseer recursos y una estructura capaz de influir sobre otros actores internacionales<sup>7</sup> sino que, además, es necesario tener la capacidad de movilizar dichos recursos, de transformar la estructura en procesos, de adaptar o sustituir el poder *hard* por poder *soft* y, especialmente, de poseer la capacidad de autonomía e influencia para construir imágenes social y económicamente asimiladas y aceptadas como propias por diferentes colectivos.

El nuevo marco de relaciones nos lleva necesariamente a plantearnos el papel del Estado, cuyo carácter soberano ya no es suficiente para gozar de un poder absoluto en la estructura y la dinámica del sistema, un sistema político y económico internacional en el que opera una pluralidad de actores. La lógica del sistema de Estados es rota por los flujos económicos y tecnológicos para crear una nueva lógica de red en la que todas las piezas están interrelacionadas. En este nuevo escenario de indeterminación que podríamos denominar postmoderno o *postbehaviorista*, los estados comparten su rol de actores in-

---

5 "Líneas Directrices de la OCDE para empresas multinacionales". Ob. cit., pág. 21.

6 BARBÉ, E. (2003) *Relaciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

7 De acuerdo con el paradigma transnacionalista, entendemos por actor internacional cualquier institución, organización e incluso persona que, al margen de su carácter soberano y jurídico, posea autonomía, recursos y capacidad de influencia para alcanzar sus objetivos en la escena internacional.

ternacionales con otros actores como las organizaciones internacionales, los individuos, las entidades no lucrativas o las empresas transnacionales.

En el caso concreto de las empresas, su aceptación y participación como agentes protagonistas en la escena internacional supone la necesidad de justificar no solamente su eficacia económica sino también social. Para respaldar su postura, las empresas deben implantar y gestionar políticas sociales bajo criterios de eficacia para mostrar a la sociedad internacional que, frente a la crisis del Estado de Bienestar, un nuevo modelo de empresa es posible. Este enfoque de gestión, denominado *Responsabilidad Social Empresarial* (RSE), asume que, además de sus obligaciones económicas, las empresas deben implicarse en ámbitos sociales y medioambientales más allá de las exigencias legislativas vigentes.

En el año 1993, el Presidente de la Comisión Europea, Jacques Delors, hace un llamamiento al sector empresarial para que sea participe de la lucha contra la exclusión social, lo que habría de facilitar la creación de redes europeas de empresas para reflexionar sobre el modo de vincular los intereses económicos con las necesidades de la sociedad de la que forman parte activa. A nivel internacional, un nuevo respaldo a las políticas de Responsabilidad Social Empresarial era expresado en 1999 por Kofi Annan en el Foro Económico de Davos, tras proponer a las empresas, a las organizaciones civiles y laborales, la extensión de los beneficios de la globalización a todos los seres humanos<sup>8</sup>. Partiendo del supuesto de que la orientación del mercado es una cuestión de toma de decisiones, el entonces Presidente de Naciones Unidas propuso reconciliar las fuerzas creadoras de la empresa privada con las necesidades de la sociedad presente y de sus generaciones futuras. Para que esta propuesta se transforme en compromiso de acción, en el Pacto Mundial (*Global Compact*) firmado en dicho Foro se indicaron nueve principios, ampliados posteriormente a diez, referentes a la elusión de prácticas de corrupción y a la defensa de los derechos humanos, laborales y medioambientales<sup>9</sup>.

Este planteamiento, coherente con el concepto del Informe Brundtland, respaldado a su vez por el Consejo Europeo de Gotemburgo de 2001, no debe interpretarse como una nueva carga para el sector empresarial, sino como fuente de nuevas oportunidades para la superación de la crisis económica. En

---

8 ANNAN, K. (1999), *Discurso de lanzamiento de Global Compact*. Disponible en: [[http://www.pactomundial.org/recursos/doc/Global\\_Compact/Políticas\\_y\\_documento\\_Global\\_Compact/49455\\_1391392007164051.pdf](http://www.pactomundial.org/recursos/doc/Global_Compact/Políticas_y_documento_Global_Compact/49455_1391392007164051.pdf)]. Acceso el 10 de octubre de 2007.

9 ANNAN, K. (1999), *Discurso de lanzamiento de Global Compact*. Ob. cit.; GLOBAL COMPACT (2000), *Responsabilidad cívica corporativa: definición de las nuevas responsabilidades*. Disponible en [<http://www.pactomundial.org/index.asp?MP=8&MS=20&MN=2&TR=C&IDR=210>]. Acceso el 24 de octubre de 2007.

concreto, la Plataforma de Acción para el Cumplimiento de la Estrategia del Desarrollo Sostenible nos recuerda que «cada vez más dirigentes empresariales reconocen los beneficios de ocuparse de los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible»<sup>10</sup>, pues las empresas más exitosas son conscientes de la necesidad de planificar las inversiones a largo plazo en nuevas tecnologías y con métodos demandados por los consumidores, aunque también necesitan un marco reglamentario que facilite o incentive una actuación estable en esta dirección. Por ello, recuperando las iniciativas propuestas por la Comisión Europea, se urge a los dirigentes empresariales a iniciar una reflexión junto con los responsables políticos para proponer respuestas ambiciosas que superen los mínimos establecidos por las legislaciones vigentes, fomentando la responsabilidad social de las empresas y complementando el diálogo con los interlocutores sociales y la sociedad civil. De forma más específica, entre los diez principios rectores de las políticas para un desarrollo sostenible, un principio hace referencia explícita a la «participación de las empresas y de los interlocutores sociales», aumentando la responsabilidad social de las empresas y fomentando las asociaciones entre el sector público y el privado para «conseguir una producción y consumo sostenibles»<sup>11</sup>.

## LA RECUPERACIÓN DE LAS IDEAS

La sociología marxista defiende que las ideologías o superestructuras no permiten explicar causalmente las relaciones de producción económica, pues la historia de la economía nos demuestra que la relación es la inversa, es decir, una estructura socioeconómica determinada es el origen de una particular ideología o sistema de valores y creencias. Frente a este planteamiento, defendemos el valor de las ideas frente al materialismo pues la creencia común en la viabilidad de un desarrollo sostenible sería el primer paso para alcanzarlo. Se trata por tanto de una actualización de la interpretación weberiana del espíritu del capitalismo. Para Max Weber, las ideologías o conjuntos de actitudes, valores y creencias de un grupo o sociedad determinada, pueden originar una estructura socioeconómica concreta; tal es el caso del protestantismo en el origen del liberalismo económico.

---

10 *Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible. Plataforma de acción. Ob. cit.,* pág. 16.

11 *Comunicación de la Comisión relativa a la revisión de la Estrategia para un desarrollo sostenible. Plataforma de acción. Ob. cit.,* pág. 21.

En este sentido, la creencia en la sostenibilidad global y, desde el punto de vista empresarial, en la responsabilidad social de la empresa, debe ser una idea finalista y no un medio; una idea o racimo de actitudes que dinamice los pensamientos, emociones y conductas de las personas a favor de un desarrollo sostenible, así como las decisiones de los líderes de instituciones políticas y organizaciones empresariales que, en ambos casos, deben integrarse en la realidad social como agentes con influencia pero sin exclusividad. Y en este sentido todos debemos asumir la responsabilidad en el bienestar social y el entorno ambiental, cada uno desde su posición pero siempre asumiendo una responsabilidad imprescindible dentro de un sistema de bienestar global. Posiblemente una de las mejores lecciones que podamos aprender de la situación que estamos viviendo es que nada está hecho por una sola realidad, pues en la historia contemporánea todo es cooperación e interdependencia de actores. Por eso algunos líderes políticos, determinadas organizaciones internacionales y empresas transnacionales, a pesar de reconocerse gustosamente como actores líderes en la búsqueda de soluciones a la crisis, y de tener al resto de Estados y a los individuos atentos a sus decisiones, no deben olvidar que su protagonismo es fruto de la coordinación de numerosos actores. Unos actores que deben mirar hacia el mismo objetivo y, superando esquemas reduccionistas de la izquierda y la derecha ideológica, más propios de etapas previas de la Historia, asuman ahora como propios —cada uno desde su perspectiva *actitudinal*— los valores e ideas básicas de la sostenibilidad.

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# **Una política energética para España. Planificación de la generación de electricidad en un escenario 2009-2045**

**Alfonso Sopeña Ortega**

**Investigador Científico**

**Instituto de Geología  
Económica CSIC  
y Grupo de Medio  
Ambiente y Energía  
UPyD**



La definición de una política energética a medio y largo plazo es esencial para cualquier planificación económica de futuro. Por ello, en el programa con el que Unión Progreso y Democracia se presentó a las últimas elecciones, se proponía «un debate transparente, objetivo y riguroso sobre energía, incluyendo la energía nuclear y manteniendo ente tanto las centrales existentes con las debidas garantías de eficiencia y seguridad». Las consecuencias de la crisis económica, negada por el actual Presidente del Gobierno antes de las Elecciones Generales del año 2007 y asumida mucho tiempo después con gran vacilación a la hora de tomar decisiones que aborden el problema, hacen imprescindible y muy urgente este debate.

La asunción de un modelo claro, relativo a los cambios que necesariamente deben producirse en las próximas décadas en la utilización de las distintas fuentes de energía, proporcionaría un marco de estabilidad a las empresas del sector y, en general, aportaría confianza a la economía española.

Según el informe del año 2008 *La energía en España 2008* del Ministerio de Industria Turismo y Consumo (MITyC), el consumo de energía primaria fue el que se resume en la figura 1.

Figura 1.- Consumo de energía primaria en España, año 2008.

	Ktep	%	% 2008/2007
<b>Carbón</b>	13,917	9,8	-31,6
<b>Petróleo</b>	68,11	47,9	-3,9
<b>Gas Natural</b>	34,783	24,5	10,1
<b>Nuclear</b>	15,368	10,8	7
<b>Energías renovables</b>	10,843	7,6	8,8
- Hidráulica	2,001	1,4	-14,5
<b>Otras energías renovables</b>	8,841	6,2	16
- Eólica	2,735	1,9	14,6
- Biomasa y residuos	5,151	3,6	9,4
- Biocarburantes	601	0,4	55,7
- Geotérmica	8	0	6,5
- Solar	346	0,2	155,4
<b>Total</b>	142,07	100	-3,1

Fuente: MICyT

Es evidente que a medio plazo será imposible reducir de forma drástica la utilización de combustibles fósiles. Aun siendo España uno de los líderes mundiales en lo que se refiere a la producción de energía eléctrica por energías renovables, las previsiones más razonables y realistas coinciden en que la reducción en el consumo de combustibles fósiles no será radical (Instituto para la Diversificación y el Ahorro de la Energía, MICyT). Por otra parte la mayoría de las nuevas fuentes de energías renovables dependen de las primas y ayudas estatales. Este sistema no podrá, o no debería, mantenerse a largo plazo y este tipo de energías deberán competir a precios de mercado sin ayudas del sector público.

Teniendo en cuenta este contexto, el Grupo de Medio Ambiente y Energía de UPyD, del que actuó aquí como portavoz, ha elaborado la propuesta para el debate que presento. Está basada en un modelo de producción de energía eléctrica que contempla un escenario comprendido entre los años 2009 y 2045. Las razones por las cuales se ha fijado la atención en la energía eléctrica de forma preferente en este primer informe son varias: La seguridad de que a medio y a largo plazo la demanda sufrirá un incremento significativo si de forma paulatina se cambia el modelo de transporte (coche eléctrico, aumento de las líneas del ferrocarril de alta velocidad, etc.) y, en general, el modelo español de consumo de este tipo de energía (necesidad de incrementar la cantidad de plantas desaladoras, bombeo hidráulico para el aprovechamiento de la producción eólica en los momentos de menor consumo, etc.). Este cambio debe hacerse de la forma más eficaz y limpia desde el punto de vista medioambien-



tal y no solo por la amenaza del cambio global y las exigencias internacionales de reducción de gases de efecto invernadero, sino simplemente por sanidad ambiental. Por otra parte, todos estos cambios se producirán necesariamente por el paulatino agotamiento de los recursos mundiales de crudo y gas. No se trata de hacer un discurso catastrofista, ni previsiones de alarma y totalmente fallidas como las del Club de Roma de los años setenta del siglo pasado, pero negar que estos recursos están limitados en el tiempo y que habrán ser progresivamente sustituidos es simplemente absurdo.

El grupo de UPyD que ha discutido y que presenta la propuesta es un grupo abierto, compuesto por hasta veinticinco militantes y simpatizantes, que desarrollan su actividad profesional en un amplio espectro de áreas relacionadas con este tema. Desde la Biología, Física nuclear, Geología del petróleo, Ecología, Medio Ambiente, Sanidad Ambiental o Derecho, hasta distintos tipos de ingenierías como Minas, Industriales, Navales, Montes o Caminos. Algunos de ellos son profesores universitarios o científicos y, los más, se dedican a la actividad empresarial en energía eólica, solar, nuclear o medio ambiente.

## POR QUÉ UN PLAN ENERGÉTICO NACIONAL

Se parte de la base de que España carece desde hace muchas décadas de una auténtica política energética que identifique una política de precios, de incentivos para las mejoras en el ahorro y la eficiencia energéticos, de fuentes y de sistemas de generación. Una eficiente gestión de la producción y del consumo de la energía supondría una reducción de los costes de empresas y familias y, por tanto, un aumento de la competitividad de nuestra economía.

Hoy cualquier análisis de esta clase debe contemplar la tríada medio ambiente, economía y energía. Es de máxima urgencia invertir la tendencia del aumento de gases de efecto invernadero para cumplir los objetivos fijados internacionalmente y disminuir la factura que España está pagando por las emisiones de CO<sub>2</sub>. Desde el punto de vista de la energía, se contempla la necesidad de contar con un suministro eléctrico barato en euros por kWh, seguro en términos de suministro y abastecimiento y limpio en Tm de GGEI. Por último, es ineludible contar con una planificación energética a largo plazo que atienda a las necesidades del ciudadano y cumpla con las Directrices Comunitarias.

El escenario cuantitativo de demanda que inspira la propuesta atiende a tres criterios:

- Unidades energéticas por unidad de PIB al inicio de la previsión.
- Previsión del crecimiento del PIB a lo largo del periodo considerado, hasta el año 2045.
- Previsión de la mejora de la eficiencia energética a lo largo del mismo periodo.

El primer criterio es un dato objetivo, mientras que el segundo y tercero están sujetos a amplio debate. El Ministerio de Industria Turismo y Comercio fija en su escenario para el año 2016 una mejora equivalente al 1% de PIB por año. Aquí se ha empleado una mejora del 0,5% para todo el periodo, hasta el año 2045. Si bien a corto plazo el 1% puede ser optimista a lo largo de casi 40 años las variaciones pueden ser significativas, con periodos de mejora en los primeros 20, pero con dificultades para alcanzar este índice de crecimiento durante los siguientes 20 años. Con estos criterios se establece un binomio demanda-producción de energía eléctrica en el sistema peninsular que puede modificarse utilizando el modelo simple que aquí se ha empleado.

La producción deseada implica una potencia instalada con tiempos diferentes de funcionamiento para las distintas fuentes de energía productoras. Debe obtenerse por medio de un mix que permita la estabilidad del sistema de suministro y la cobertura de las puntas estimadas. Para ello y de acuerdo con lo definido por el MITC y por Red Eléctrica Española (REE), el 60% de la producción debe generarse por turbina de vapor o gas de suministro seguro en base. El 40% restante puede cubrirse por medio de energía hidráulica, eólica, solar y otras renovables como la marina, etc.

Para cubrir este 40% aquí se apuesta decididamente por la energía eólica hasta un total instalado de 69.000 MW, un nivel alto para las características de nuestro país. Las posibilidades de energía hidráulica nueva son muy limitadas y la energía solar está limitada también por su coste de inversión y su realidad operativa a medio plazo (factor de disponibilidad y vida útil efectiva). En este tipo de fuente se deberían incrementar de forma significativa las inversiones en I+D+i.

El 60% de energía producida en turbina de vapor o gas puede tener cuatro orígenes: la cogeneración que debe llevarse al máximo económico pero limitada en su máximo volumen, la combustión de carbón convencional o con secuestro y almacenamiento de CO<sub>2</sub>, la combustión de gas natural y la fisión nuclear. Se rechaza la combustión de carbón tradicional por ser muy contaminante. La combustión de gas natural es también contaminante y además se quema (malgasta) un recurso finito, de origen controvertido y con usos potenciales

de mayor valor añadido. Además en el caso específico europeo, como se ha comprobado, es un recurso con riesgos de abastecimiento.

Restan la fisión nuclear y la combustión de carbón con secuestro y almacenamiento de gases. Esta última tecnología está en fase experimental y tiene unos costes de inversión similares a los de la fisión nuclear, con periodos de vida de las centrales más cortos. Además, los carbones españoles son de baja calidad puesto que tienen un contenido en azufre alto y producen muchas cenizas. Sería deseable además que la reducción del uso del carbón español implicase una revisión de los planes de compensación de las comarcas mineras y de este sector productivo.

En resumen, teniendo en cuenta criterios de suministro seguro y de minimización de los gases contaminantes, se opta por la energía nuclear como parte importante del mix de producción.

La definición del escenario debe de tener en cuenta que hoy el 20% de la demanda eléctrica está cubierta por la energía nuclear, que las autorizaciones de operación de las centrales españolas vencen entre 2009 y 2014, que los periodos de vida útil proyectada de 40 años vencen entre 2012 y 2027 y que los periodos de vida útil extendida a 60 años vencen entre 2032 y 2047. Estos periodos de diseño fueron proyectados inicialmente con unos parámetros de información y mantenimiento más adversos que los tenidos hasta ahora durante el periodo real de operación. Está claro entonces que el horizonte de previsión se debe situar al final de la vida útil de los últimos grupos nucleares, esto es en el año 2045.

Antes del año 2045 no estarán disponibles las energías supuestamente más limpias, como la fusión nuclear y la pila de hidrógeno. Por tanto, es necesario contemplar un escenario de transición cuya duración depende de procesos de I+D+i de estas nuevas energías.

La energía nuclear es además la más barata en términos de coste por kWh producido, teniendo en cuenta los costes de las energías *stand-by* para las renovables y los costes de las emisiones de CO<sub>2</sub> para las procedentes de combustibles fósiles, tal y como se puede deducir de todos los estudios consultados. El cierre inmediato de las centrales actuales es inviable para el sistema eléctrico español. Todo el mundo acepta su operación hasta que al menos cumplan los 40 años. Sobre los residuos nucleares habrá que ejercer un control durante los próximos miles de años.

En la actualidad el almacenamiento se lleva a cabo en las piscinas de las centrales nucleares. Sin embargo, estas piscinas están cerca de superar su

capacidad. Por lo tanto, los residuos deberán ser acumulados en Almacenes Temporales Centralizados (ATC), en superficie y encerrados en contenedores herméticos permanentemente monitorizados. En no muchos años se dispondrá de tecnologías de tratamiento y procesamiento que reducirán el tamaño y actividad de los residuos. Parece razonable admitir que antes de que transcurran los miles de años a los que antes se hacía referencia, las nuevas tecnologías permitirán reducir sus efectos. Hoy las centrales de tercera generación producen menos residuos y además fácilmente reutilizables.

De esta manera se contempla un escenario que cumple la Directiva Comunitaria 20/20/20 y las expectativas sobre energías renovables, manteniendo una tarifa aceptable y competitiva en el entorno en el que nos movemos. Se recuerda que la Directiva Europea 20/20/20 establece como objetivo para el año 2020 reducir al menos un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero, conseguir un 20% de mejoras en el ahorro y eficiencia energética y lograr que las energías renovables representen el 20% del consumo energético de la UE.

## DEFINICIÓN DEL ESCENARIO DE DEMANDA Y DEL MIX ENERGÉTICO PROPUESTO

La distribución de la potencia instalada en España a 31 de diciembre de 2008 es la que se resume en la Figura 2.

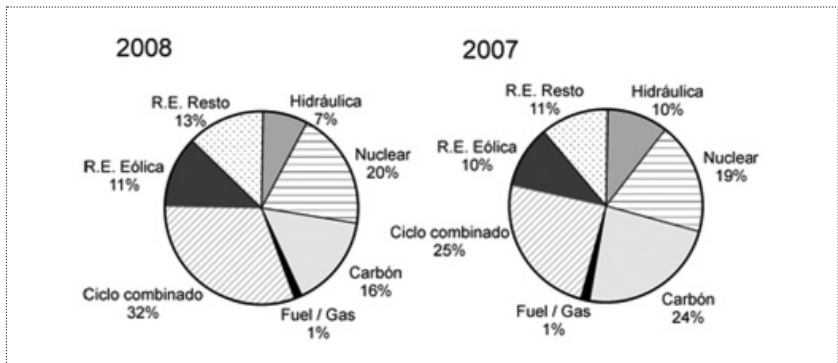
Figura 2.

<b>Hidráulica</b>	<b>16.657 MW</b>	<b>18%</b>
<b>Nuclear</b>	7.716 MW	9%
<b>Carbón</b>	11.369 MW	13%
<b>Fuel / Gas</b>	4.418 MW	5%
<b>Ciclo combinado</b>	21.667 MW	24%
<b>Eólica</b>	15.576 MW	17%
<b>Régimen especial: cogeneración otros</b>	12.552 MW	14%
<b>Total</b>	<b>89.944 MW</b>	<b>100%</b>

Fuente: Red Eléctrica de España

La energía de origen nuclear es el 9 % de la potencia instalada. Sin embargo, como se observa en la figura 3, gracias a su fiabilidad y disponibilidad, representa practicante el 20% de la cobertura de la demanda anual y el 16,5 % de la cobertura de la mayor punta anual que se produce en invierno.

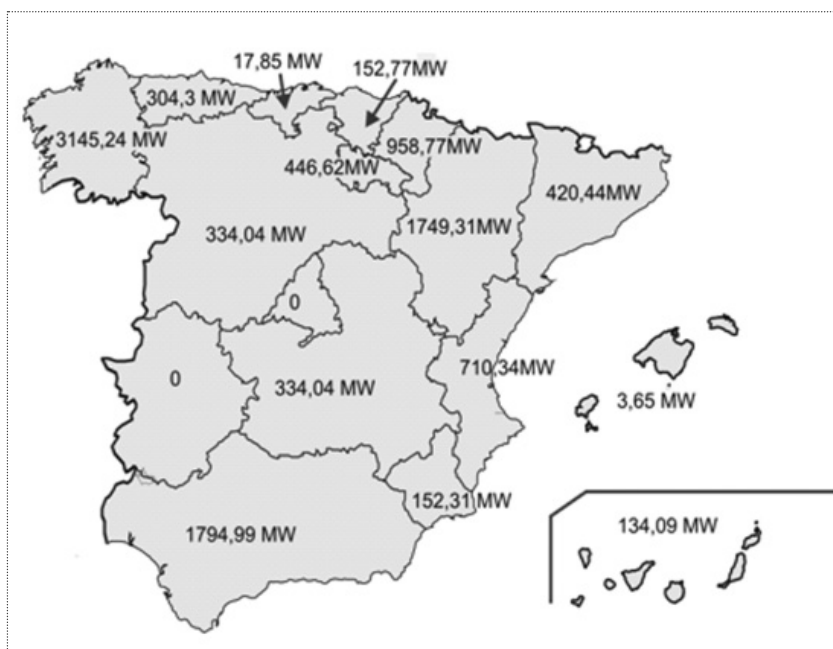
Figura 3. Cobertura de la demanda anual de energía eléctrica durante los años 2007 y 2008



Fuente: Red Eléctrica de España

La instalación de parques eólicos ha tenido un gran desarrollo en la última década y se continuará en los próximos años para los que ya hay proyectos concedidos o en estudio. La potencia instalada a finales del año 2008, según los datos del Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM), es la que se resume en la figura 4. Es líder la comunidad gallega con 3145,25 MW. Cantabria tiene solo 17,85 MW instalados pero el Decreto sobre la Instalación de Parques Eólicos en la Comunidad Autónoma de Cantabria prevé la instalación de 1.500 MW. Solo Extremadura y Madrid carecen de proyectos eólicos al menos por el momento, puesto que la Comunidad Balear ya cuenta con una potencia instalada de 3,65 MW.

Figura 4. Potencia eólica instalada en España a final del año 2008



Fuente: MARM

Una prueba del caos en el que estamos sumidos es la siguiente: El MICyT ha presentado un plan energético con horizonte 2016, el ministerio de Ministerio de Medio Ambiente y Medio Rural y Marino (MARM) ha presentado una estrategia española de cambio climático y energía limpia con horizontes 2012 y 2020 y la UE ha sacado su proyecto de directiva 20/20/20 con escenario 2020. Para terminar, cada una de las diecisiete comunidades autónomas tiene sus propios planes de energías alternativas y cambio climático. Está claro que ni siquiera hay un acuerdo en que todos los ministerios trabajen con el mismo escenario temporal. No merece mayor comentario la irrupción de las distintas comunidades autónomas en esta liza en la que intentan mantener sus propias prerrogativas por encima del interés nacional.

En el informe 2008 del MITyC sobre la Energía en España, se dice que:

“ la energía nuclear contribuye a la seguridad de abastecimiento de energía de la UE como fuente de energía de base, sien-

do la tercera fuente de energía eléctrica en la UE actualmente, no aumenta las emisiones de gases de efecto invernadero y permite luchar contra el cambio climático. Hacia el 2020 la componente nuclear en la oferta energética decrecerá de una manera significativa si no hay nuevas inversiones debido a que en los próximos 10-20 años la mayoría de las centrales eléctricas nucleares llegarán al final de la vida útil prevista inicialmente. El carbón sigue siendo la energía primaria de mayor crecimiento de demanda en el mundo en los últimos años, lo que unido al aumento sostenido de la de otras energías fósiles, sigue haciendo aumentar las emisiones globales relativas al cambio climático, a pesar de las políticas orientadas a limitarlas. No obstante, se observa un generalizado crecimiento en el mundo del uso de energías renovables, facilitado en los períodos de altos precios de las energías fósiles”.

En España a la hora de definir el escenario temporal hay que hacer notar que la mayoría de los grupos nucleares en funcionamiento cumplen los 60 años en el horizonte 2040-2047. Y aunque no hay un acuerdo general para que las centrales deban funcionar con prórrogas hasta los 60 años, es obvio que algunas sí lo harán. Y lo harán porque el obligado mantenimiento y los planes de gestión de vida durante los años que llevan operativas han modernizado y sustituido muchas sus partes fundamentales. Por ello, cualquier planificación que tenga en cuenta la sustitución del actual parque nuclear debe situar su horizonte en el año 2045.

Por todo ello, en este informe, se contempla un escenario 2025-2045. El escenario 2020 es el elegido por la Unión Europea para la implantación de su política, pero estadísticamente no se cumplen nunca sus planes. Los últimos permisos de operación de las centrales españolas vencen entre 2010 y 2014 y su periodo de vida útil de 40 años termina entre 2020 y 2027. Se contempla como escenario más apropiado el año 2025 (siempre excluyendo Garoña) y considerando que en el 2045 alguno de los grupos alcance los 60 años de vida útil.

El mix propuesto, cuyo detalle y desarrollo puede consultarse en el volumen número 1 de la colección Debate Abierto publicado por la Fundación Progreso y Democracia, se resume en la figura 5.

El escenario prevé un incremento significativo y deseable de las energías alternativas por encima del 20% de conformidad con lo reclamado por la directiva europea y en línea con lo planteado por el MITyC y el MARM. Las principales diferencias con las previsiones de estos organismos son:

- La disminución de la participación en el mix del carbón.
- La disminución también del gas por su relación en precios con el petróleo, por la generación de GGEL y por la dependencia de otros países.
- El mantenimiento de las previsiones realizadas por el MITC para la participación de las energías eólica y solar en el mix energético parecen difíciles de alcanzar. Incluso así lo dice el IDAE.
- La apuesta por la energía nuclear como energía barata, fiable, segura en el suministro, limpia y cuyos principales inconvenientes pueden ser controlados por la sociedad mediante la implementación de políticas adecuadas.

Figura 5. Composición del mix Energético para un escenario 2009-2045 según el modelo propuesto. Este modelo puede variarse en función de la evolución del PIB.

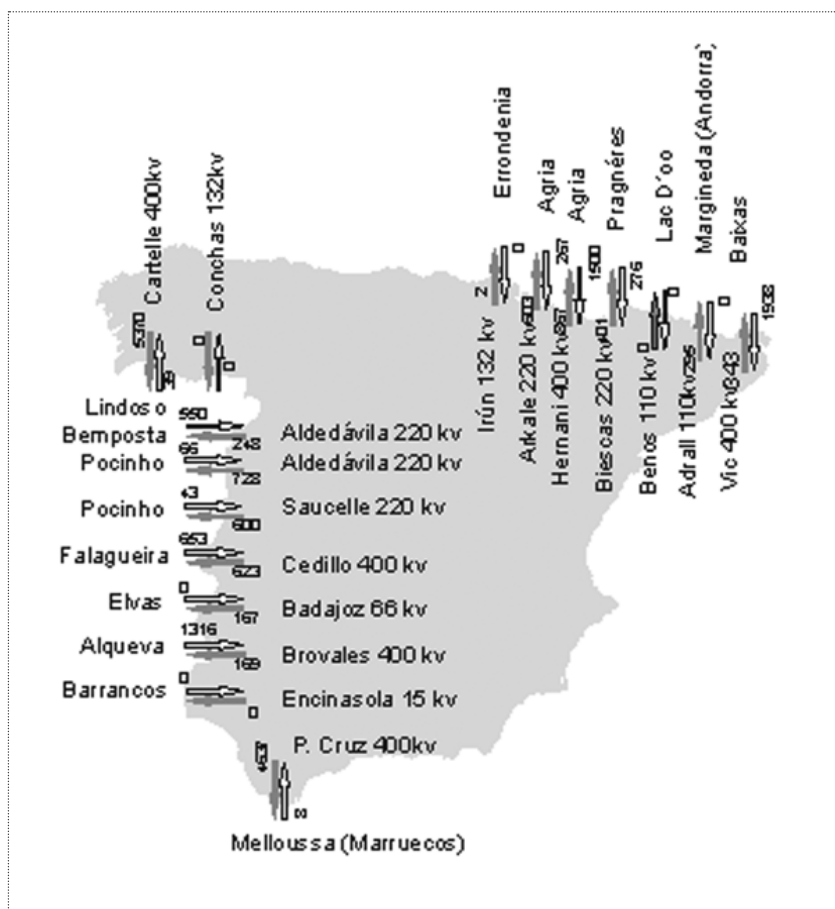
	2007	2011	2016 UPyD	2020	2025	2035	2045
<b>Fuel / Gas</b>	0,85%	0,27%	0,07%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Carbón</b>	25,46%	15,93%	11,96%	9,63%	5,52%	4,71%	4,13%
<b>Nuclear</b>	19,53%	18,08%	17,34%	19,93%	23,85%	24,92%	25,86%
<b>Hidráulica</b>	9,34%	9,84%	9,57%	8,28%	7,41%	6,23%	5,24%
<b>Gas CC</b>	24,15%	27,21%	26,09%	26,17%	25,82%	25,97%	26,31%
<b>Equipos de respaldo</b>	0,00%	0,33%	0,90%	1,04%	1,16%	1,36%	1,47%
<b>Régimen Ordinario total</b>	80,04%	71,66%	65,92%	65,06%	63,76%	63,20%	63,01%
<b>Régimen Especial total</b>	19,96%	28,34%	34,08%	34,94%	36,24%	36,80%	36,99%
<b>Eólica</b>	9,53%	14,40%	17,94%	18,64%	20,61%	22,00%	22,75%
<b>Otras renovables no eólica</b>	3,13%	7,18%	9,27%	9,84%	9,61%	9,44%	9,49%
<b>Hidráulica</b>	1,41%	1,42%	1,49%	1,42%	1,27%	1,17%	0,98%
<b>Otras renovables</b>	1,73%	5,76%	7,77%	8,41%	8,34%	8,27%	8,51%
<b>Bios</b>	1,57%	4,07%	4,19%	4,14%	3,94%	3,60%	3,27%
<b>Solar</b>	0,16%	1,69%	3,59%	4,27%	4,40%	4,67%	5,24%
<b>Otras no renovables</b>	7,29%	6,76%	6,88%	6,47%	6,02%	5,35%	4,75%
<b>Total Producción</b>	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Por último, en relación con el sistema eléctrico español, otro problema al que debe prestarse la máxima atención es el de la instalación de nuevas redes de distribución y en particular las conexiones con Francia. En el momento actual existe un déficit importante. La nueva interconexión con Francia, calificada como de interés prioritario por la Unión Europea, permitirá duplicar la capacidad actual de interconexión entre los dos países. Sin embargo, la misma Unión Europea recomienda una conexión entre vecinos del 10 % de la generación, y la capacidad actual de intercambio con Francia y por tanto, con el resto de Europa es de aproximadamente el 3%. En la figura 6 se resumen los inter-



cambios internacionales físicos de energía eléctrica en GWh, según el avance del informe 2009 de Red Eléctrica de España. La figura 7 es el balance de los intercambios internacionales de energía eléctrica en el periodo comprendido entre el año 2005 y 2009. Los saldos positivos significan que España importó de Francia y los negativos son exportaciones a Portugal, Marruecos y Andorra. Como se observa en este cuadro el saldo neto ha sido exportador durante el periodo considerado.

Figura 6. Intercambios internacionales de energía eléctrica



Fuente Red Eléctrica de España. Avance del informe 2009.

Figura 7. Balance de los Intercambios internacionales de energía eléctrica

Año	Francia	Portugal	Andorra	Marruecos	Total
2005	6.545	-6.829	-271	-788	-1.343
2006	4.410	-5.458	-229	-2.002	-3.280
2007	5.487	-7.497	-261	-3.479	-5.750
2008	2.889	-9.439	-278	-4.212	-11.040
2009	1.766	-5.239	-295	-4.630	-8.398

Fuente Red Eléctrica de España. Avance del informe 2009.

## DECISIONES POLÍTICAS

Para cumplir con los objetivos definidos en el escenario de planificación y asumiendo que se ampliará la vida útil de todos los grupos existentes a 60 años, se deberían adoptar en el ámbito de la generación de origen nuclear las siguientes decisiones políticas:

- Constitución inmediata de una Comisión Parlamentaria *ad hoc* para la elaboración de una estrategia energética nacional asesorada por una comisión de expertos.
- Definición de un mínimo de producción de origen nuclear que permita cumplir con la directiva europea 20/20/20, es decir que permita aumentar un 20% la eficiencia energética, reducir un 20% las emisiones de gases de efecto invernadero y conseguir que el 20% del abastecimiento energético comunitario provenga «obligatoriamente» de fuentes renovables. El objetivo es obtener un coste de generación aceptable para el ciudadano y una garantía de suministro. En el escenario que aquí se considera, se estima la cobertura de la demanda por producción de origen nuclear en el mismo porcentaje de la cobertura de demanda anual actual, es decir, un 20% de la misma para el año 2020. Para cumplir estos objetivos sería necesario que en el 2020 además de cerrar la central nuclear de Santa María de Garoña y operar un nuevo grupo en el mismo emplazamiento, se autorizara durante 2009-2010 un nuevo grupo de hasta 1.600 MW. Para su emplazamiento se proponen los municipios denominados nucleares o las ubicaciones ya estudiadas en

el pasado y cuyos municipios estaban bastante interesados en la implantación de estas instalaciones.

- Sustitución de los siete grupos por otros cinco de hasta 1.600 MW a medida que vayan cumpliendo con los plazos de vida extendida que se definan. Estos nuevos grupos podrían ubicarse en las proximidades de sus actuales emplazamientos, en «municipios nucleares», que no ponen ningún impedimento a su ubicación. Irían entrando en operación a la vez que se cierran los grupos existentes.

Por todo lo expuesto, parece técnica, económica y estratégicamente posible prever para el horizonte del año 2045 un mix energético formado por un 40% de energías renovables, un 35% de energías fósiles (carbón con captación y almacenamiento CO<sub>2</sub>) y un 25% de energía nuclear. Todas las energías deben tenerse en cuenta a la hora de su participación en el futuro mix energético nacional. La limitación debe derivar solo de su coste y de su capacidad para cumplir los criterios básicos de suministro del servicio, estabilidad de la red eléctrica, etc. Para alcanzar el objetivo nuclear tendría que sustituirse el parque existente cuando las centrales vayan cumpliendo con la vida útil que se autorice en cada caso y construir nuevos grupos que permitan mantener el mix energético definido. Hay que tener en cuenta que los 10 años necesarios para la construcción de un grupo de este tipo obligan a una planificación rigurosa y a la toma de decisiones de forma urgente.

## ACTUACIONES PARLAMENTARIAS

*Propuesta única:* UPyD solicita la creación de una Comisión Parlamentaria para elaborar un Plan Energético Nacional y proponer las modificaciones legales necesarias para su implementación y desarrollo.

*Objetivo:* Establecimiento de una mesa de diálogo para tratar, al máximo nivel político y social, el futuro de la energía.

*Decálogo sobre la producción de energía eléctrica en España:*

(Se incluye a continuación una síntesis de motivos y, en forma de decálogo, un resumen de la propuesta con objeto de que los militantes y simpatizantes de UPyD, y el lector en general, adquieran una visión rápida de los postulados que

nuestro partido defenderá en caso de producirse el necesario y urgente debate sobre la política energética en España).

En la actualidad, España carece de un Plan Estratégico de Energía realista y coherente con la coyuntura global. Esta indefinición se traduce en un lastre significativo para la competitividad que implica, como primera consecuencia, una indeseable ralentización de nuestro desarrollo económico y social.

La situación energética actual puede reducirse a tres factores:

- Altísima dependencia en los productos energéticos petrolíferos del exterior, dado que importamos el 85% de la energía que consumimos a países que, en su mayoría, son inestables políticamente y/o propensos a utilizar estos recursos como arma política.
- Alto componente energético y baja eficiencia energética de nuestra economía en la generación de productos y servicios, superando en un 30% por unidad del PIB a la media europea.
- España es una «isla energética», en relación a sus conexiones eléctricas y de gas con el resto de los países europeos.

Para hacer frente a este sombrío panorama, UPyD propone la elaboración de una Política Energética inspirada en tres parámetros de actuación:

- Estrategia de precios.
- Estrategia de incentivos para favorecer las mejoras en el ahorro de energía.
- Estrategia de incentivos para mejorar la eficiencia de los recursos energéticos, promoviendo las fuentes y sistemas de generación que cumplan los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto y se muestren sostenibles y respetuosos con el medio ambiente.

En aplicación de estos criterios, UPyD ha elaborado el siguiente Decálogo sobre Política Energética:

1. Es ineludible contar con una planificación energética a largo plazo, que atienda las necesidades del ciudadano y de las empresas atendiendo a las Directrices Comunitarias. En este sentido, la planificación energética debe basarse en la tríada «medio ambiente-economía-energía».

2. Es urgente invertir la tendencia hacia el aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, en cumplimiento de los objetivos fijados internacionalmente, y reducir la factura económica que España debe asumir por sus emisiones de CO<sub>2</sub>.
3. El escenario de demanda debe estar basado en un modelo operable en función del PIB y de la eficiencia energética. El horizonte de previsión se debe situar al final de la vida útil de los últimos grupos nucleares, esto es, en el año 2045.
4. La política energética debe considerar la necesidad de contar con un suministro eléctrico barato (en términos de euros por kWh), seguro (en términos de suministro y abastecimiento) y limpio (en términos de Tm de emisión de gases de efecto invernadero).
5. Es necesario establecer un mix (cesta energética) que permita la estabilidad del sistema de generación y transporte de suministro y la cobertura de las puntas estimadas. Todas las energías son susceptibles de integrarse en ese futuro mix energético nacional. Las limitaciones solo deben derivarse de criterios de coste y de capacidad para cumplir unos criterios básicos de índole técnica: de generación de suministro del servicio, estabilidad de la red eléctrica, etc.
6. UPyD propone un incremento significativo y deseable de las energías alternativas hasta un valor máximo del 40% del total de generación en el 2030, un umbral dos veces superior a lo reclamado por la directiva europea 20/20/20. Expresamente, se apuesta por la energía eólica sin dañar la tarifa, al ofrecer el modelo de producción más barato y seguro dentro de las renovables.
7. La energía nuclear destaca como la modalidad más barata en términos de coste de producción de kWh, atendiendo tanto a los costes de las energías *stand-by* para las renovables como a los costes por emisión de CO<sub>2</sub> de las procedentes de combustibles fósiles. La energía nuclear es fiable, segura en el suministro y limpia. Sus principales inconvenientes pueden ser controlados por la sociedad mediante la implementación de políticas adecuadas. Por lo demás, la construcción de nuevas centrales permitiría un importante desarrollo de I+D+i generando puestos de trabajo cualificado en la industria y en las empresas de servicios e ingeniería. En consecuencia, la energía nuclear debe contribuir al futuro mix energético nacional. A tal efecto, se proponen las siguientes medidas de actuación urgentes:

- a. Instar al Gobierno a respetar los informes del Consejo de Seguridad Nuclear (CSN) y, en caso de que sean favorables, renovar las autorizaciones de las centrales nucleares sometidas a revisión. El criterio a adoptar por el Gobierno debe fundamentarse en las decisiones técnicas del CSN y no en criterios políticos que han de repercutir un alto coste económico sobre los ciudadanos. El cierre de Santa María de Garoña es un ejemplo claro de esta mala práctica política.
  - b. Selección, cuanto antes, del emplazamiento para un Almacenamiento Temporal Centralizado de residuos de alta actividad y combustible gastado.
8. Es necesario abrir un gran debate nacional que traslade a los ciudadanos los retos que se están planteando en el ámbito de la energía, lejos de la confrontación política. Para ello, se hace necesaria una intensa campaña de información a los ciudadanos sobre las ventajas e inconvenientes de las distintas modalidades energéticas.
  9. Las tarifas eléctricas deben reflejar los costes, en su totalidad, de la generación, transporte y distribución de la energía, sin incluir ningún impuesto o pseudoimpuesto más allá del IVA correspondiente. Resulta insoslayable la necesidad de dar a conocer los costes reales en que incurren las diferentes energías, el volumen de nuestro déficit energético, el reparto de los costes entre los usuarios y los precios reales de las diferentes energías alternativas.
  10. Deben, finalmente, liberalizarse la compra directa a los productores de la energía en el ámbito europeo y el mercado de la distribución, a partir de un proveedor público que garantice la calidad del suministro y gestione todas las redes, incluidas las de baja tensión.

Por todo ello, UPyD propone a la sociedad un debate serio y riguroso que culmine en la elaboración de un Plan Energético Nacional, integrado en el contexto europeo, con las modificaciones legales necesarias para su implementación y desarrollo.

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# Medio ambiente y energía. Escenarios de Futuro

Ángel Luis Vivar

Director de  
Recursos Energéticos  
y Medio Ambiente

UNESA  
(Asociación Española  
de la Industria Eléctrica)





En primer lugar, es obligado por mi parte agradecer a la Fundación Progreso y Democracia la invitación para participar en las II Jornadas de Debate y Reflexión para hablar de *Crisis y cambio de modelo económico*, y en particular de “Medio Ambiente y Energía, Escenarios de Futuro”.

En mi presentación voy a tratar de dar algunas pinceladas sobre:

- La situación energética
- La situación en España
- Y por último, cómo se ve el mix de generación en un horizonte que puede parecer lejano para otras actividades, pero que en el ámbito eléctrico no lo es tanto: 2030 basándome en el estudio de Prospectiva UNESA para 2030, presentado el año pasado y disponible en nuestra web, y que vamos actualizar en los próximos meses.

# SITUACIÓN ENERGÉTICA MUNDIAL

## El escenario energético global

Coincidirán conmigo en que el acceso a la energía, junto a la generación de nuevas ideas y la acumulación de factores productivos, son los principales pilares del crecimiento económico. Por lo tanto, en una economía mundial que ha crecido en los últimos cinco años a un espectacular 5% (sobre todo gracias al dinamismo de las potencias emergentes), se ha producido un fuerte aumento tanto de la demanda como de los precios energéticos.

Así, la mayor demanda fue la principal causa de que, a mediados de 2008, el precio del petróleo se acercara por primera vez a los 150 dólares por barril y el carbón importado a 200 \$/t.

Sin embargo, el principal cambio estructural ha sido y será la distribución geográfica del incremento de la demanda. En efecto, el peso de los países desarrollados en el consumo mundial descenderá desde el 50% actual hasta el 40% en 2030 y los países emergentes serán responsables del 74% del crecimiento de la demanda hasta esta fecha. Y es que en pocos años la economía mundial tendrá más de 2.000 millones de nuevos consumidores de energía en los países emergentes, particularmente de petróleo y carbón, pero también de gas (valga como ejemplo que el crecimiento en la demanda energética china entre 2002 y 2005 fue equivalente al consumo anual de energía de Japón).

Para hacer frente a este aumento de la demanda será necesario realizar inversiones para expandir la oferta por valor de 22.000 de dólares hasta 2030.

Pero dado que el 85% de las reservas de hidrocarburos se encuentran en manos de empresas estatales y en algunos países con líderes políticos impredecibles y que están poniendo trabas a la inversión extranjera y aumentando la inseguridad jurídica, nada asegura que todas las inversiones necesarias vayan a materializarse.

De hecho, según las estimaciones de la AIE, en los últimos años la inversión en infraestructuras de oferta ha sido un 20% inferior a lo necesario. Por lo tanto, podrían darse escaladas de precios por motivos estrictamente económicos; es decir, aunque no se produzcan sucesos geopolíticos imprevistos que desestabilicen los mercados, la tendencia de los precios podría ser al alza si la oferta no logra adaptarse a la demanda.

Unos precios del petróleo y del gas estructuralmente mayores proporcionarían incentivos para que Gobiernos y empresas invirtieran en energías alternativas menos contaminantes, acelerando así el necesario cambio del modelo energético mundial hacia uno menos dependiente de los combustibles fósiles. Sin embargo, el cambio de modelo llevará tiempo.

## **Efectos en países exportadores**

Se observa un cierto riesgo de resurgimiento del nacionalismo energético. Al igual que sucediera en los años 70, algunos países están utilizando sus recursos energéticos para incrementar su influencia política, lo que está generando tensiones internacionales. Aunque con distinta intensidad, todos los países intentan que los altos precios se traduzcan en mayores ingresos públicos. Se están produciendo renegociaciones de contratos, aumentos de impuestos y regalías a las empresas extranjeras e incluso, en casos extremos, abierta hostilidad hacia las inversiones extranjeras en el sector de los hidrocarburos, así como amenazas de nacionalizaciones y cortes de suministro.

Ahora bien, la crisis económica actual ha tenido como consecuencia la reducción del consumo de energía y una abrupta caída de los precios energéticos que pone en apuros a algunos países cuyas balanzas comerciales cuentan con la venta de hidrocarburos como única fuente de ingresos.

Todo este panorama energético se complica con el problema del cambio climático. Si una parte significativa de los ciudadanos de los países emergentes llegara a consumir energía al ritmo que lo hacen hoy los países desarrollados, las emisiones de gases de efecto invernadero superarían todos los límites que se consideran razonables.

Por lo tanto, a corto y medio plazo, la solución pasa por gestionar los conflictos entre productores y consumidores y por negociar unos mecanismos de control de emisiones que permitan reducir los gases de efecto invernadero de una forma que distribuya los costes de forma aceptable entre las principales economías y que contribuyan al desarrollo de los países emergentes.

Pero a muy largo plazo será necesario cambiar el modelo energético mundial mediante el desarrollo de tecnologías energéticas y de uso final de la energía. Aunque estas últimas, las políticas de ahorro energético, no sean suficientes por sí solas, sí son un buen comienzo.

# ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DEL SISTEMA ENERGÉTICO ESPAÑOL

## **Elevada dependencia energética del exterior**

España ocupa el séptimo lugar del *ranking* de la Europa de los veintisiete en cuanto a dependencia energética del exterior. En concreto, nuestro país tiene una tasa de dependencia del 78,4%, un 1,7% más que en 2000, según los datos relativos al año 2008. Los veintisiete incrementaron su tasa de dependencia respecto al ejercicio 2000 en un 7%, hasta alcanzar un 53,8% de dependencia del exterior, esto es, más de un punto porcentual por año.

El sector energético español se enfrenta a retos estructurales de gran calado derivados del hecho de tener que satisfacer una demanda de energía creciente a largo plazo sin apenas combustibles fósiles propios, salvo la producción autóctona de carbón. Además, es necesario hacerlo de forma segura, eficiente en costes y medioambientalmente sostenible, con las implicaciones que esto conlleva. Esta problemática se ha visto agravada significativamente en estos momentos por la situación de crisis económica y financiera general, que afecta también a nuestro sector energético. En España la concentración de fuentes y orígenes de la energía es elevada.

Llegados a este punto, conviene recordar que la energía nuclear se considera energía autóctona y que de ese 21,6% de autoabastecimiento energético que disponemos, algo más de la mitad es la componente nuclear. Por tanto, su sustitución, como algunos pretenden, por las otras tecnologías de base (ciclo combinado de gas o carbón importado) elevaría nuestra dependencia energética al 90%.

## **Mayor dependencia del petróleo**

Además de nuestra elevada dependencia energética del exterior, nuestra dependencia del petróleo es casi 12 puntos porcentuales superior a la media de la UE (48,4% frente a 36,7%). Pero tal vez lo más grave es que en el caso de España esa dependencia en los últimos quince años solo se ha reducido en dos puntos porcentuales. El principal motivo de esa dependencia del petróleo

es la elevada participación en el consumo de energía que tiene el transporte de mercancías por carretera en la economía española.

## **La eficiencia energética**

La mejora de la eficiencia energética es una de las piezas clave para hacer frente a los retos del sector. A lo largo de los últimos diez años, España ha reducido su intensidad energética en menor medida que otros países europeos: la intensidad energética española se ha reducido un 6%, cuando la UE-15 ha alcanzado una mejora del 15% en este periodo. En España, solo desde 2005 se ha hecho perceptible una reducción de la intensidad energética (del consumo de energía primaria por unidad de PIB).

Si bien estas cifras requieren un análisis detallado, por estar afectadas por múltiples factores (estructura productiva, renta per cápita, temperatura, etc.), no cabe duda de que España podría realizar un mayor esfuerzo en esta dimensión, especialmente por el potencial significativo de mejora en áreas tales como el transporte y el sector residencial.

La eficiencia energética de nuestros sectores productivos será un factor clave de competitividad futura. Además, la importación de energía supone una seria carga sobre nuestra balanza comercial. Solo en 2007, las transferencias de riqueza al exterior por importaciones de energía primaria han sido de 35.000 millones de euros.

## **El esfuerzo realizado en las nuevas fuentes de energías renovables**

A partir de la segunda crisis del petróleo se iniciaron en nuestro país los esfuerzos para reducir la dependencia energética, esfuerzos que empezaron a dar resultados a mediados de los noventa. Estos esfuerzos se han centrado en el aprovechamiento de las energías renovables mediante su conversión en electricidad y han supuesto unas inversiones de unos 40.000 millones de euros y un coste adicional de las primas eléctricas, para hacer rentables esas inversiones, que en 2008 ya superaron los 3.000 millones de euros anuales y este año se situarán en el entorno de los 6.000 millones de euros. En Europa hasta el momento solamente Alemania ha hecho un esfuerzo similar en esa

área. Con todo ello, el esfuerzo para alcanzar los objetivos que se plantean para 2020 será enorme.

En este ámbito, tan importante como la sostenibilidad ambiental es la sostenibilidad económica y por ello se deben evitar desarrollos masivos de aquellas tecnologías (puesta en explotación) que aún están en la fase de I+D, con un largo camino aún por recorrer en su curva de aprendizaje, y por tanto con unos costes muy elevados en la actualidad.

### **Una reducida capacidad de intercambio de electricidad con la UE**

La interconexión con países de nuestro entorno es otro reto fundamental. España está llevando a cabo un esfuerzo importante para el desarrollo de la interconexión eléctrica con Portugal y Francia, y de gas con Argelia y Francia. El desarrollo de dichas interconexiones permitirá crear mercados regionales integrados, aumentando la competitividad y mejorando la seguridad de suministro.

De sobra conocido es el aislamiento del mercado ibérico respecto al resto de los mercados europeos, situación en vías de paliación con el trazado Bescanó-Baixas para la nueva interconexión. Pero no hay que olvidar, en cualquier caso, que tal ampliación arrastra un retraso de más de veinte años.

El refuerzo de la interconexión con Francia tiene una gran importancia, pero no evita que el déficit de capacidad de tránsito entre el Mercado Ibérico y el resto de los mercados europeos siga siendo enorme. Téngase en cuenta que si bien esa próxima interconexión permitirá que la capacidad de interconexión con Francia se duplique, alcanzando teóricamente los 2.600 MW —en la dirección de Francia a España, y valores menores en la dirección opuesta—, la potencia máxima demandada por el mercado peninsular español es ya de unos 45.000 MW.

### **Dificultad para cumplir nuestros objetivos de reducción de gases de efecto invernadero**

Las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) se situaron en 2007 un 52,6% por encima de las del año base (1990), cuando nuestro objetivo para el período 2008-12 era de un crecimiento del 15%.

Si bien la actual crisis reducirá ese enorme diferencial, nuestro país deberá hacer un esfuerzo muy significativo para reducir el nivel de emisiones a lo acordado en la UE para 2020 y simultáneamente hacer usos de los diversos mecanismos de flexibilidad que existen, aunque ello suponga un coste adicional para España. Con ello me refiero a adquirir créditos de reducción de emisiones en terceros países.

Como fruto de todas esas características o aspectos diferenciales y otros en que no es el momento de entrar (déficit, primas, etc.), hay que asumir que el coste de la energía, que se ha convertido en un factor muy relevante para nuestra estructura productiva y su competitividad, se verá especialmente presionado; si bien en los últimos meses los precios de petróleo y gas han dado una tregua como consecuencia de la crisis y la caída de la demanda, el futuro traerá mayores costes de las energías en el conjunto de la UE y desde luego en nuestro país.

## ALGUNOS RETOS DEL SISTEMA ELÉCTRICO

Teniendo en cuenta la situación y las perspectivas energéticas globales y específicas de España, el reto del Sistema Eléctrico Español pasa por conseguir un sistema seguro, competitivo económicamente y que tienda a reducir sus emisiones medias.

¿Cómo conseguir esos objetivos en un sistema productivo en el que las inversiones tienen vidas útiles entre 20 y 60 o más años, siendo altamente intensivas en capital inicial, necesitando de infraestructuras de transporte que también son complicadas de sacar adelante y en un ámbito en el que, como ya dije, las decisiones de inversión son individuales y únicamente responsabilidad de los agentes?

No es sencillo. Hace falta un mínimo de planificación, aunque esta no sea vinculante. Para contribuir a esa planificación hemos trabajado en el sector en los últimos tiempos.

La energía en general y la electricidad en particular son de tal importancia para la sociedad que todo cambio súbito de orientación o la adopción de decisiones no acertadas son tremendamente onerosas, por lo que las cuestiones básicas deberían ser objeto de un Pacto de Estado, aunque sea de mínimos, con una visión de futuro y al margen de las vicisitudes políticas o partidistas de cada momento.

De la misma forma, dicho pacto debería alcanzar a las CC.AA. para evitar la segmentación del mercado. Asistimos en los últimos años a una profusión de requisitos y gravámenes de distinta naturaleza, según el territorio, sobre las instalaciones energéticas que, aunque se intenten justificar por razones ambientales, es fácil ver que tienen fundamentalmente una finalidad recaudatoria.

En UNESA, a lo largo de 2008 realizamos un análisis sobre las necesidades del sistema eléctrico al 2030, es decir, un estudio de Prospectiva de Generación Eléctrica a 2030, que no trató de ser un estudio definitivo ni cerrado, sino un primer documento de trabajo, abierto para que todos los agentes interesados pudieran opinar con unas cifras de referencia.

Por este motivo, en el estudio se evalúan diversas soluciones de equipamiento, representativas de las posibles alternativas desde la perspectiva actual, teniendo en cuenta los compromisos de inversión contemplados en la actual planificación del sistema eléctrico y gasista con horizonte 2016 y que están en vías de ejecución o programadas en su mayor parte.

El objetivo era llegar a un consenso con el resto de los agentes para ofrecer a la Administración un documento que tuviera en cuenta en su propio análisis.

Debe considerarse que, en un sistema liberalizado hacia el que caminamos en España y toda la UE, las decisiones de inversión en la generación son adoptadas por los agentes, empresas que ejercen una actividad liberalizada y en competencia y que toman sus decisiones sobre la base de las expectativas de riesgos y de rentabilidades. En el caso español a la Administración le corresponde la planificación vinculante de las redes de transporte, que tiene que estar coordinada con la generación y el consumo.

Con el fin de que nuestro análisis permitiese centrarse en los temas indicados y evitar perderse en cuestiones de tercer orden que desviasen la atención de las cuestiones centrales, se solicitó una auditoría técnica del EPRI (*Electric Power Research Institute*). Esto es, se solicitó un examen por parte de EPRI del estudio para conocer su opinión sobre la aceptabilidad del enfoque y de las hipótesis técnicas utilizadas y resultados obtenidos.

La evaluación de EPRI se centró en las áreas de:

- El enfoque técnico para el diseño y análisis de los escenarios y los casos analizados en el estudio de UNESA.



- Las hipótesis económicas con respecto a los costes presentes y futuros de capital, operación y mantenimiento y de combustibles para diferentes tecnologías de generación de electricidad.
- La credibilidad de las conclusiones técnicas.

A nadie se le escapa que en un análisis de este tipo hay que tener presente desde el principio algunas cuestiones fundamentales:

- En primer lugar el papel complementario de las tecnologías de base y de las energías renovables no gestionables en un contexto en que los compromisos medioambientales (gases de efecto invernadero, pero también acidificación y partículas) son muy relevantes.
- La importancia de la I+D+i nacional en el ámbito energético, como se ha mostrado recientemente con los avances de la tecnología eólica y pronto se mostrará con la solar termoeléctrica.
- La importancia de un mix equilibrado para la robustez de la solución de equipamiento.
- El papel de la «última tecnología energética» en incorporarse a la satisfacción de las necesidades energéticas: el ahorro y la eficiencia.

Obviamente, cuando hablemos del mix energético o en este caso, del mix de generación de electricidad deseable en cuanto a la competitividad de la economía española, tenemos que ser conscientes de que no tenemos un papel en blanco, sino, más bien al contrario, todo un universo de restricciones de todo tipo que condicionan y ralentizan los posibles cambios estructurales del mix de generación.

En nuestro análisis, se han estudiado cinco posibilidades de equipamiento de cara a 2030 y se ha simulado el funcionamiento del sistema en todos los años intermedios contrastando su fiabilidad.

Uno de los criterios, que a veces se olvida, consiste en permitir una utilización razonable del parque actual y comprometido a corto plazo, lo cual limita el ritmo de expansión del parque.

En todos los supuestos se ha incorporado una cuota muy importante de energías renovables, llegándose al 35% de producción con renovables y manteniendo esa cuota durante toda la década de los 20. Incluso en un supuesto (máxima penetración de renovables) se ha ido más allá y se ha

incrementado el porcentaje de producción con renovables hasta el 41% en 2020 y el 50% en 2030. Los otros cuatro casos han sido:

- Caso base: de máximo aprovechamiento del equipo previsto en la planificación hasta el 2011.
- Caso nuclear: incorporación durante la década 20-30 de 6.500 MW netos en nuevas centrales nucleares
- Caso carbón con captura: parte de que la incorporación de potencia base durante la década de los 20 a 30 (6.500 MW) se hace a través de nuevas centrales de carbón de elevado rendimiento que dispondrán de sistemas de captura y almacenamiento de CO<sub>2</sub>.
- Caso mixto, en el que la potencia de base se reparte entre las tecnologías nuclear y carbón limpio.

En todos los casos, además del equipo de energías renovables y de la potencia de base que da nombre al caso, se ha incorporado la potencia de punta que precisa el sistema para hacer frente a la punta de demanda y a la aleatoriedad de la producción de origen renovable.

Por otra parte, y en cuanto a los costes de los combustibles convencionales, se han analizado dos escenarios de costes de combustibles y CO<sub>2</sub> que dan lugar a dos situaciones: en una el carbón es prioritario frente a las centrales de gas y en la otra sucede al contrario.

A la hora de diseñar un mix energético conviene ponerse de acuerdo en las condiciones en que se va a prestar el suministro. Nosotros hemos denominado a ese conjunto de condiciones *robustez*.

En qué consiste la robustez de un sistema eléctrico:

- Por una parte, tiene que ser fiable, esto es, capaz de atender la demanda cuando esta se produce.
- Tiene que satisfacer la demanda con independencia de la geoestrategia energética mundial y de la situación meteorológica, es decir, que exista una situación hidrológica de año seco o húmedo, sople el viento o no, haya o no tempestad para el atraque de barcos carboneros o metaneros, haya temperaturas normales para esa época del año o sean estas extremas (ola de frío en invierno o de calor en julio).

- Además, se debe poder satisfacer la demanda en cualquier situación de precios de las materias primas que razonablemente se pueda prever.
- Por otra parte, tiene que ser sostenible, esto es, viable desde la perspectiva económica, social y medioambiental de cada momento.
- Económicamente, el sistema tiene que incorporar los costes totales del suministro, es decir, los costes de la producción de energía y del servicio, o sea, aquellos costes en que se incurre para poner a disposición de los clientes el producto. Y además, ese coste debe ser razonable para el tejido económico e industrial y para las economías domésticas, aunque debe fomentar el ahorro y el uso eficiente de la energía, así como el trasvase de flujos de consumo de aquellos períodos en que es más caro producir a aquellos en que es más barato.
- Socialmente, el sistema tiene que utilizar tecnologías que tengan una razonable aceptación social, (que no es unanimidad), que contribuyan también razonablemente a la creación de empleo y riqueza, especialmente en la zona donde se implantan e incorporando todas aquellas medidas de seguridad que se precisen.
- Y que, desde el punto de vista medioambiental, den lugar a una afección decreciente sobre el medio, que incorporen las mejores tecnologías disponibles en cada momento, con unos plazos también razonables para el abandono de aquellas tecnologías que vayan quedando obsoletas, con cuidado de no incurrir en excesivos «costes hundidos».

De forma muy sintética, la principal conclusión es que no hay una opción perfecta desde todos los puntos de vista simultáneamente: ambiental, de competitividad-costes y de seguridad de suministro. Por ello, es necesario buscar un equipamiento robusto y mantener el uso de todas las tecnologías y fuentes energéticas, para poder hacer frente a situaciones adversas de los mercados de combustibles. Y esa robustez, desde la perspectiva actual, la proporcionaría en mayor medida una expansión del equipamiento en línea con el caso mixto (carbón limpio y nuclear), que incorpora a su vez un elevado porcentaje de renovable y de gas natural.

Dicho de otra forma, la clave para obtener un sistema eléctrico robusto pasa por su diversificación, tanto de fuentes de energía primaria, incluida su diversificación geográfica en cuanto a orígenes, como tecnológica y

de emplazamientos, así como una red de transporte y de distribución lo suficientemente mallada e interconectada.

Como consideraciones adicionales, aparte de las cuantitativas en que no es momento de entrar, cualitativamente parece claro que para mantener esa robustez a la que me refería sería fundamental:

- Sacar partido al parque nuclear existente, y mantenerlo en explotación tanto como técnicamente sea posible.
- Incorporar nuevas centrales de base (carbón con captura y nuclear) que vendrían a sustituir al equipamiento de base (carbón) al final de su vida útil y proporcionarían el incremento de la demanda de base de forma complementaria con el equipo de ciclos combinados de esta década.
- Seguir en la senda de incorporación de renovables a ritmos adecuados en función de la tecnología y los costes.
- Avanzar en el uso eficiente y en la gestión de la demanda (y sobre todo contener las puntas de potencia).

En definitiva, permítanme que reitere una vez más que la clave para obtener un sistema eléctrico robusto y sostenible reside en la diversificación de fuentes de energía primaria, de sus orígenes geográficos de suministro, de tecnologías y de emplazamientos, así como una red de transporte y distribución lo suficientemente mallada e interconectada.

Muchas gracias por su amable atención.

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# **Modelo social y crisis económica**

**Miguel Ángel García Díaz**

**Economista**

**Gabinete Técnico  
Confederal CCOO**



## 1. ALGUNAS CARACTERÍSTICAS DE LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO

La Unión Europea es un proyecto de integración regional actualmente compuesto por veintisiete países, donde las relaciones entre los agentes económicos se materializan en una economía de mercado en la que coexiste la iniciativa privada y la pública, con el propósito de mejorar la eficiencia en la producción y asignación de recursos, a la vez que conseguir una mejor distribución de la renta a nivel personal y territorial.

El concepto de economía social de mercado presenta, no obstante, problemas de interpretación, al igual que el de Estado del Bienestar, en especial en lo relacionado con la concreción de la presencia del sector público, tanto en áreas de actuación como en intensidad.

Para ayudar a concretar esta presencia, conviene recordar que el acceso a prestaciones sociales por los ciudadanos en situaciones de necesidad, mediante prestaciones económicas o en especie recibidas gratuitamente o con un precio inferior al de mercado, mejora sensiblemente la calidad de vida de las personas y, en determinadas circunstancias, puede afectar positivamente a

la estabilidad de las economías al limitar los efectos negativos de los ciclos que de forma periódica afectan a la actividad productiva.

Los beneficios de las prestaciones sociales, instrumentados bajo la forma de remuneración económica o retribución especie, ya sea de forma gratuita o a menor precio del fijado por el mercado, acogen bajo un paraguas colectivo estados individuales de necesidad (desempleo, enfermedad, vejez, orfandad, dependencia...). Esta cobertura tiene gran importancia en el ciclo vital de los ciudadanos y su implantación con carácter general en la mayor parte de los países europeos ha colaborado activamente en los actuales niveles de cohesión social y económica. La amplia disponibilidad de estas políticas en la Unión Europea es parte, por tanto, de un modelo social y económico donde el Estado del Bienestar constituye una de las principales señas de identidad.

Los sistemas de protección social, como cualquier política de gasto, tienen siempre la necesidad de disponer de recursos financieros para su funcionamiento y cumplir con el denominado principio de suficiencia. En este terreno, los sistemas de Seguridad Social pueden funcionar bajo dos modelos puros de financiación:

1. El contributivo (impulsado por Bismarck en Alemania al final del siglo XIX): el derecho viene generado por el pago del trabajador de una contribución de carácter finalista y su fuente de financiación, por tanto, son las cuotas sociales.
2. El universal (propiciado por Beveridge en la década de los cuarenta del siglo XX, donde el derecho tiene su origen en la condición de ciudadano, y su fuente de financiación son los impuestos generales).

Los modelos vigentes en los países de la Unión Europea comparten una intensa presencia del sector público en la economía, y el origen de los ingresos es de carácter mixto, donde conviven prestaciones contributivas y universales, tienen un gasto elevado en porcentaje del PIB, pero no comparten una fórmula común de funcionamiento. Las estructuras son heterogéneas y su conformación ha estado muy influenciada por las circunstancias históricas en cada territorio. El gasto social en Francia y Dinamarca es similar, pero en el primer país la mayor parte de las prestaciones son contributivas y las cuotas sociales asumen el 65% de su coste total, mientras que en el segundo la mayor parte de las prestaciones tienen carácter universal y los impuestos soportan el 96% del total del gasto.

El principio de suficiencia cumple con características específicas en los sistemas de protección, ya que su propósito de larga duración temporal en general y de



algunas prestaciones en particular —las pensiones en especial— hacen que la insuficiencia de recursos para asumir las obligaciones de gasto pueda ser soportada de forma coyuntural; pero una deficiente sostenibilidad financiera incorpora inconvenientes graves con posibles problemas de viabilidad en el futuro. El objetivo de suficiencia, por tanto, se alarga al medio y largo plazo y con la debida flexibilidad debe incorporarse como una variable a tener en cuenta cuando se trata de este tipo de políticas.

El principio de equidad enunciado junto con los fallos de mercado, como argumentos que justifican la presencia del sector público en la economía, cobran especial relevancia en el Estado del Bienestar, no solo desde la perspectiva de la distribución de la renta sino también desde la igualdad de trato a los ciudadanos cuando se conjugan las mismas condiciones. Los sistemas de protección social deben construirse para proteger a las personas ante determinadas situaciones de necesidad material, pero también eludir la discrecionalidad o arbitrariedad en el acceso o en el cálculo de la prestación en personas que cumplan las mismas condiciones. La constatación de diferencias injustificadas suele incentivar la picaresca entre los beneficiarios, y a la postre un rechazo en la población del conjunto del sistema, que repercute también en su viabilidad futura mediante una posible deslegitimación social.

Los sistemas de protección social deben buscar ser compatibles con un nivel de eficiencia, de manera que su dimensión y funcionamiento puedan combinar el objetivo de generar riqueza con las tareas de estabilización de los ciclos económicos y distribución más equilibrada de la renta a nivel personal, factorial y territorial. Un objetivo complejo que abarca desde su tamaño dentro del global de actividades económicas, a la buena gestión por el sector público de los recursos dirigidos a este tipo de políticas.

---

**Gasto público total (en % del PIB)**

---

	1997	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Suecia	60,9	55,6	55,6	55,2	54,1	52,5	53,0
Francia	54,1	51,6	53,2	53,4	52,7	52,3	52,7
Dinamarca	56,6	53,6	54,6	52,8	51,6	51,0	51,7
Bélgica	51,1	49,2	49,5	52,2	48,5	48,3	49,9
Hungría	52,2	46,6	48,9	50,1	51,9	49,7	49,8
Italia	50,3	46,2	47,7	48,2	48,7	47,9	48,7
Austria	53,7	52,1	54,0	49,9	49,4	48,7	48,7
Finlandia	56,2	48,3	50,1	50,3	48,7	47,3	48,4
Reino Unido	40,5	39,1	42,9	44,1	44,2	44,0	47,6
Unión Europea - 27	:	45,2	46,9	46,9	46,3	45,7	46,8
<b>Zona euro</b>	<b>49,5</b>	<b>46,3</b>	<b>47,6</b>	<b>47,4</b>	<b>46,7</b>	<b>46,3</b>	<b>46,6</b>
Portugal	43,2	43,1	46,5	47,6	46,3	45,8	45,9
Países Bajos	47,5	44,2	46,1	44,8	45,6	45,3	45,5
Malta	42,9	41,0	45,5	44,7	43,7	42,6	45,3
Grecia	44,8	46,7	45,4	43,3	42,2	44,0	44,9
Chipre	:	37,0	42,8	43,6	43,4	42,9	44,0
Alemania	48,4	45,1	47,1	46,8	45,3	44,2	43,9
Eslovenia	44,8	46,7	45,8	45,3	44,6	42,4	43,6
Polonia	46,4	41,1	42,6	43,4	43,8	42,1	43,1
República Checa	43,2	41,8	45,1	45,0	43,8	42,6	42,4
Irlanda	36,7	31,5	33,7	33,7	34,0	35,7	41,0
Estonia	37,5	36,5	34,1	34,0	34,2	35,5	40,9
Luxemburgo	40,7	37,6	42,5	41,6	38,6	37,2	40,7
<b>España</b>	<b>41,6</b>	<b>39,1</b>	<b>38,9</b>	<b>38,4</b>	<b>38,5</b>	<b>38,8</b>	<b>40,5</b>
Letonia	36,3	37,3	35,8	35,6	38,2	35,9	39,5
Rumanía	34,9	38,5	33,5	33,5	35,3	36,6	38,5
Bulgaria	:	42,6	39,7	39,3	36,5	41,5	37,4
Lituania	50,3	39,1	33,3	33,3	33,6	34,9	37,2
Eslovaquia	49,0	50,9	37,6	38,2	36,9	34,4	34,9

---

Fuente: EUROSTAT

---

## 2. EVOLUCIÓN DEL SISTEMA DE PROTECCIÓN SOCIAL EN ESPAÑA, INGRESOS PÚBLICOS Y DESCENTRALIZACIÓN POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN LAS TRES ÚLTIMAS DÉCADAS

Con carácter previo al análisis de la evolución de las políticas sociales en España en las últimas décadas, es preciso enunciar la dificultad de acotar el concepto de políticas sociales, al permitir muy distintas aproximaciones. En este trabajo se utiliza la más tradicional, que agrupa las políticas relacionadas con una situación de mayor necesidad de las personas: pensiones, enfermedad, salud, dependencia y desempleo. No se incluyen otras como la vivienda o la educación, a pesar de contener también un fuerte carácter social.

En las tres últimas décadas se han introducido modificaciones significativas dentro del sistema de protección social español, visibles en primer lugar en su dimensión. El gasto público en las prestaciones enumeradas ha aumentado en 11,5 puntos del PIB, al pasar el gasto anual desde el 10,3% al 21,8% de la riqueza nacional nominal.

El mayor esfuerzo se localiza en la política de pensiones (contributivas y no contributivas) donde se ha dirigido algo más de la mitad del mayor esfuerzo (5,7 puntos del PIB), seguida de la protección al desempleo, donde después de la restauración democrática se ha construido un sistema totalmente nuevo (3,4 puntos del PIB). La política de asistencia sanitaria también ha incrementado sus recursos en relación con la riqueza nacional (1,4 puntos del PIB), aunque en un grado inferior a las políticas anteriores.

La política de protección en situación de enfermedad por cualquiera de las contingencias (común, profesional y accidente de trabajo), junto a la protección de la maternidad, son las únicas que han reducido ligeramente su nivel de gasto comparado con el PIB, aunque las contingencias protegidas en la actualidad son más amplias.

La reciente aprobación de la Ley de promoción de autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia ha abierto el camino para mejorar la protección en el capítulo de servicios sociales, donde hay una amplia demanda insatisfecha, al igual que sucede en el apartado de protección a la familia, en especial, de los hijos a cargo.

## Evolución de las políticas sociales en España (1977-2009)

Distribución por funciones	1977 % PIB	2009			Diferencia 1977-2009 en % PIB
		millones de euros	% sobre total	% sobre PIB	
Pensiones	4,3%	106.098,00	45,9%	10,0%	5,7%
Sanidad	4,5%	62.000,00	26,8%	5,9%	1,4%
Servicios sociales		6.800,00	2,9%	0,6%	0,6%
Desempleo y políticas de empleo		36.400,00	15,8%	3,4%	3,4%
Otras (incapacidad temporal, maternidad y paternidad, hijo a cargo, cheque bebé, Salarios Mínimos de Inserción...)	1,5%	19.618,00	8,5%	1,9%	0,4%
<b>Total políticas</b>	<b>10,3%</b>	<b>230.916,00</b>	<b>100,0%</b>	<b>21,6%</b>	<b>11,5%</b>

Elaboración propia

(\*) No existen estadísticas agregadas fiables sobre el gasto en servicios sociales, hijo a cargo y Salarios de Inserción.

La importante mejora del sistema de protección español desde la restauración democrática ha sido posible gracias al esfuerzo realizado por la sociedad española. El papel jugado por los partidos políticos ha sido importante, no solo por las continuas decisiones adoptadas bajo sus respectivos mandatos, sino también por el ejercicio de consenso que demuestra el Pacto de Toledo (1993). También es reseñable el empuje, las aportaciones y el compromiso de los agentes sociales y económicos más representativos (CC.OO., UGT y CEOE) que han participado en la definición, evaluación y seguimiento del sistema de Seguridad Social, como demuestran entre otros acontecimientos los tres acuerdos suscritos desde 1996.

El volumen de gasto no es la única variable a utilizar para evaluar la bondad de un sistema de protección, pero en este apartado el gasto social en España era inferior en 6 puntos del PIB en 2006 cuando se le comparaba con la media de la Unión Europea<sup>12</sup> bajo la metodología SEEPROS<sup>13</sup> (20,9% frente a 26,9% del PIB de media ponderada en la UE-27). Las mayores diferencias se encuentra en la función de vejez (7,9% frente a 11%), enfermedad (6,4% frente a 7,7%) y familia (1,1% frente a 2,2%).

<sup>12</sup> Último año de publicación disponible.

<sup>13</sup> Existen dudas sobre la homogeneidad de las cifras, en especial, por la falta de agregación de algunas políticas de competencia autonómica.

**Ingresos de las Administraciones Públicas españolas (1980-2007)**  
(en porcentaje del PIB)

	Impuestos directos		Impuestos indirectos		TOTAL impuestos		Cotizaciones sociales		Impuestos + cuotas sociales	Transf. corrientes	Excedente bruto	Otros recursos	TOTAL Ingresos corrientes	Transf. capital	TOTAL Ingresos
	Total	I/A	Ligados a la producción	Ligados a la importación	Total	Reales	Ficticias								
<b>1980</b>	6,6%	0,0%	5,0%	1,6%	13,1%	12,6%	11,5%	1,1%	25,7%	2,0%	0,8%	1,0%	29,6%	0,0%	29,6%
<b>1985</b>	7,9%	0,0%	7,6%	1,8%	17,9%	12,5%	11,5%	1,1%	29,9%	2,1%	1,0%	1,1%	34,0%	0,0%	34,0%
<b>1990</b>	11,6%	4,8%	4,2%	0,6%	21,1%	12,9%	12,1%	0,8%	34,0%	1,8%	1,0%	1,1%	37,8%	0,0%	37,8%
<b>1995</b>	10,1%	4,9%	5,3%	0,0%	20,3%	13,0%	12,0%	0,9%	33,3%	1,7%	1,1%	1,4%	37,5%	1,4%	38,8%
<b>2000</b>	10,1%	11,3%	5,6%	5,6%	21,4%	12,9%	12,0%	0,8%	34,3%	0,0%	0,0%	2,8%	37,2%	1,1%	38,3%
<b>2005</b>	10,9%	12,2%	6,1%	6,0%	23,1%	12,9%	12,2%	0,8%	36,0%	0,7%	0,6%	1,1%	39,5%	0,8%	39,3%
<b>2006</b>	11,7%	12,4%	6,2%	6,1%	24,0%	12,9%	12,2%	0,8%	37,0%	0,7%	0,8%	1,1%	39,5%	0,6%	40,1%
<b>2007</b>	12,9%	11,7%	6,0%	5,7%	24,6%	13,0%	12,2%	0,8%	37,6%	0,7%	1,0%	1,2%	40,6%	0,4%	41,0%
<b>2008</b>	10,7%	9,8%	5,1%	4,7%	20,6%	13,0%	12,2%	0,8%	33,6%	0,7%	1,0%	1,2%	36,6%	0,1%	36,6%
<b>1980-2007</b>	<b>6,4%</b>	<b>5,1%</b>	<b>6,0%</b>	<b>0,7%</b>	<b>11,5%</b>	<b>0,4%</b>	<b>0,7%</b>	<b>-0,3%</b>	<b>11,9%</b>	<b>-1,3%</b>	<b>0,2%</b>	<b>0,3%</b>	<b>11,0%</b>	<b>0,4%</b>	<b>11,5%</b>
<b>1995-2007</b>	<b>2,8%</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,1%</b>	<b>0,4%</b>	<b>4,3%</b>	<b>0,0%</b>	<b>0,1%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>4,3%</b>	<b>-0,9%</b>	<b>-0,1%</b>	<b>-0,2%</b>	<b>3,1%</b>	<b>-1,0%</b>	<b>2,2%</b>

Elaboración propia a partir de información de la IGAE

El gran cambio en la presencia de un mayor gasto público en la economía española estuvo acompañado de profundas modificaciones en el sistema tributario para conseguir los ingresos que pudieran sostener las mayores obligaciones contraídas. Con este propósito, fue necesario realizar una profunda reforma que adecuara los impuestos españoles al espacio de la Unión Europea, al que pertenece España desde 1986. Entre otros tributos, se crearon el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, el Impuesto de Sociedades y el Impuesto Sobre el Valor Añadido, que en la actualidad son junto a las cuotas sociales las principales fuentes de ingresos del sector público español.

Como consecuencia de las decisiones adoptadas, la recaudación mediante tributos aumentó 11,9 puntos del PIB en la etapa 1980-2007 (del 25,7% al 37,6%) con un mayor protagonismo de los impuestos girados sobre la renta del contribuyente (6,4 puntos del PIB) que los del consumo (5,1 puntos adicionales del PIB). Las cotizaciones sociales han mantenido su capacidad de ingreso en relación con la riqueza nacional (13% del PIB) a pesar de haber incorporado nuevos componentes en esta etapa: cuota por desempleo, formación y FOGASA.

Las modificaciones introducidas en la presencia del sector público en la economía española han estado acompañadas de una reforma profunda del modelo de Estado a nivel político y administrativo, aplicada mediante una descentralización de funciones desde el Gobierno central<sup>14</sup> hacia los Gobiernos autonómicos que, en paralelo, ha implicado una disminución de las competencias de la Administración General del Estado hacia las comunidades autónomas.

Este proceso de descentralización se refleja en haber convertido a las comunidades autónomas en el principal centro de gasto directo (36,8% del gasto público) al contar entre sus competencias políticas algunas tan importantes en dimensión y calidad de vida de los ciudadanos como la educación, sanidad y servicios sociales. Le sigue a distancia ya significativa la Seguridad Social (28,9% del gasto público) considerada en su sentido amplio, es decir, incluyendo la propia Seguridad Social y las políticas de protección al desempleo del Servicio Público Español de Empleo. La Administración General del Estado se reserva un porcentaje bastante menor del gasto público (18,9%) y cierran la relación las corporaciones locales con un porcentaje bastante similar al comienzo del proceso de descentralización (15,4%).

---

14 El término "central" no recoge sus funciones y quizás sería más ajustado denominarlo Gobierno de los intereses comunes a todo el territorio.

---

## Gasto total de las Administraciones Públicas en España

### Empleos directos en operaciones no financieras

#### Ejercicio 2009 (inicial)

	Millones de euros	En % del PIB	% sobre total
Administración General del Estado	89.943,45	8,4%	18,9%
Seguridad Social (con SPEE)	137.212,81	12,9%	28,9%
Comunidades autónomas	174.749,30	16,4%	36,8%
Corporaciones locales	73.400,00	6,9%	15,4%
<b>Total Administraciones Públicas</b>	<b>475.305,56</b>	<b>44,5%</b>	<b>100,0%</b>

Elaboración propia a partir de PGE, Presupuestos Autonómicos y simulación de Presupuestos Locales según posición en 2006

En las Corporaciones locales están incluidas las Diputaciones de Régimen Foral

---

La descentralización en el terreno del gastos ha ido seguida de la realizada en el capítulo de ingresos, y si bien hasta la fecha el grado de autonomía fiscal de las Administraciones territoriales era mejorable, el recientemente aprobado Sistema de Financiación de las Comunidades Autónomas<sup>15</sup> mejora sensiblemente la posición anterior al ampliar los impuestos compartidos con el Estado (IRPF de 33% a 50%, IVA de 35% a 50% e impuestos especiales sobre el consumo de 40% a 58%) y ajusta su dimensión al de las políticas de gasto.

### 3. CRISIS ECONÓMICA Y COMPORTAMIENTO DE LOS ESTABILIZADORES AUTOMÁTICOS

La economía española ha disfrutado de un largo ciclo económico expansivo (1994-2007) donde se ha producido un gran incremento en la riqueza nacional (+60,7% real en el PIB, con una tasa anual acumulativa del 3,5%). La dinámica de crecimiento se ha quebrado abruptamente como consecuencia de causas internas y externas hasta caer en una recesión que dura ya cuatro trimestres y tiene visos de continuar como mínimo tres más. La mayor parte de los

---

<sup>15</sup> Aprobado en el Consejo de Política Fiscal y Financiera en julio de 2009 pero pendiente de redacción normativa y aprobación en las Cortes Generales.

analistas manejan previsiones de un descenso del PIB de alrededor del 3,8% y la previsión oficial del Gobierno para 2010 amplía la recesión al próximo ejercicio con una caída en la producción nacional del -0,3%.

La profunda recesión ha dado la razón a quienes advertían sobre la fragilidad de las bases donde se apoyaba el crecimiento y las deficiencias en los cimientos de la economía española, que se hacían más evidentes y grandes a medida que pasaba el tiempo. La desmesurada elevación en el precio de un bien básico, la vivienda, aprovechándose de unas condiciones irrepetibles (fuerte bajada en los tipos de interés a partir de la entrada en la Unión Económica y Monetaria, alargamiento de los periodos de amortización de los préstamos hipotecarios y gran afluencia de mano de obra con mayores necesidades personales y menor red familiar) permitieron disparar el consumo y la inversión españolas durante casi tres décadas con su consiguiente reflejo en el producto nacional y el empleo (aunque tuviera un grado de precariedad evidente).

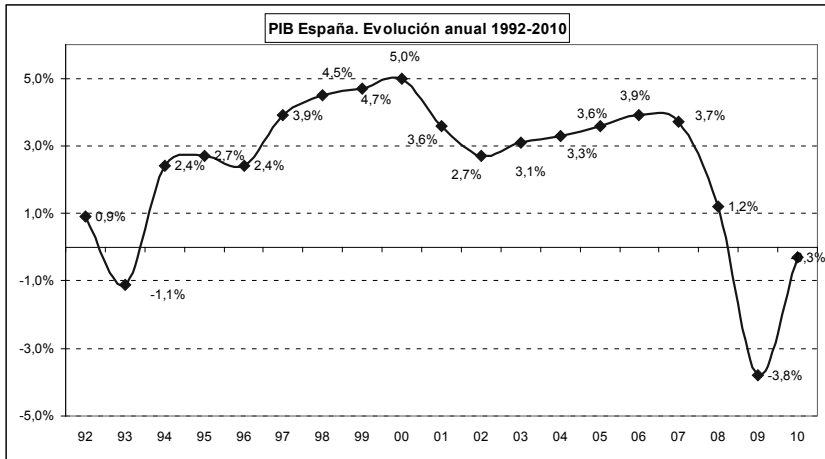
Las consecuencias negativas asociadas al proceso también aumentaban y el endeudamiento interior solo en operaciones inmobiliarias era equivalente al PIB anual español, con una necesidad de financiación con el exterior superior a las tres cuartas partes de la renta nacional de un año. La rentabilidad sin parangón ni competencia ofrecida por el sector inmobiliario absorbió una buena parte de la inversión española, con el consiguiente descuido del resto de las actividades productivas que se reflejaba en el continuo empeoramiento en el intercambio de bienes y servicios con terceros países. La necesidad de financiación española en el periodo 2005-2008 concretada en el saldo negativo de la balanza de pagos por cuenta corriente y capital ha sido la más grande del mundo, con excepción de Islandia, con un desequilibrio (punto máximo del 10,1% del PIB en 2007) insostenible para la economía española.

Este tiempo de bonanza, obviamente, hacía menos necesaria alguna de las políticas de protección social, en especial el desempleo, y sin embargo el gran aumento en los ingresos públicos logrados básicamente por el desproporcionado volumen de las operaciones inmobiliarias fue aprovechado para introducir reformas normativas a la baja de los impuestos directos (IRPF, Impuesto sobre Sociedades, Impuestos sobre Sucesiones y Donaciones, e Impuesto sobre el Patrimonio), mientras se eludía profundizar en la lucha contra el fraude y se acometían ampliaciones en gastos públicos de carácter corriente e incluso de inversión, en un ejercicio de política procíclica, algo difícil de entender desde la teoría económica.

El brusco descenso en el ritmo de actividad ha puesto en funcionamiento los estabilizadores automáticos, es decir, aquellas políticas de ingreso y gasto público más afectadas por la evolución del ciclo económico.



La severa pérdida de empleo<sup>16</sup> ha incrementado significativamente el número de personas beneficiarias de algún tipo de prestación por desempleo (+57,4% en el último año delimitado por junio de 2008 y 2009) y, por ende, del coste de esta política (de 1,4% en 2007 a 2,9% del PIB en 2009<sup>17</sup>). A pesar del esfuerzo reflejo de aplicar la normativa vigente antes de la crisis, hay casi un millón de personas en paro sin acceso a ninguna prestación aunque una parte pueden estar ubicados en unidades familiares donde obtengan algún tipo de ingreso alternativo.



La falta de información impide conocer la evolución de otras políticas sociales relacionadas con la pérdida de empleo como son los salarios de inserción o los servicios sociales dirigidos a personas sin rentas, que en la actualidad son competencia de las comunidades autónomas, aunque en algunas ocasiones corren a cargo de las corporaciones locales.

El mayor gasto generado automáticamente por el cambio de tendencia en el ciclo económico está acompañado por la pérdida de ingresos, que en la actual crisis está siendo especialmente dañino para las arcas de las Administraciones Públicas españolas. La comparación entre la previsión de ingresos en 2009 y la obtenida en 2007 muestra un caída (80.542,50 millones de euros) equivalente a más de 7 puntos del PIB (de 37,6% a 30,4%), o lo que es lo mismo, un descenso de la quinta parte de la recaudación obtenida en 2007, ejercicio en

16 En el año delimitado por el IIT2009 y el IIT2008 se han perdido 1.480.000 ocupados y el número de parados ha aumentado en 2,2 millones de personas.

17 Previsión.

que se alcanzó el mayor volumen de recaudación de la historia de la Hacienda pública española al contar con el apoyo de la proliferación de operaciones inmobiliarias<sup>18</sup>.

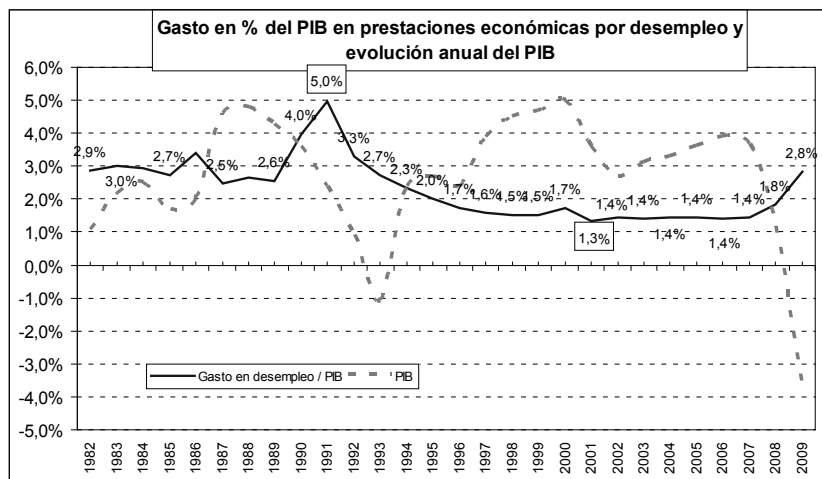
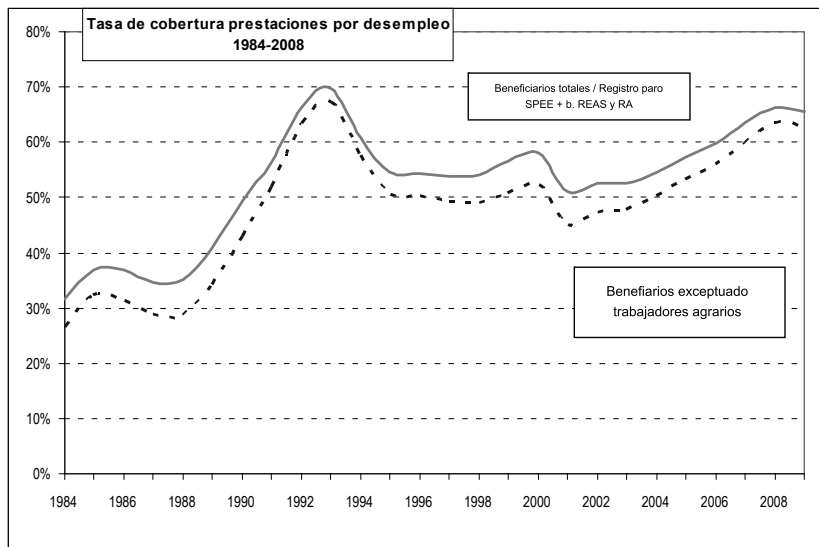
Beneficiarios mensuales de la prestación por desempleo en media anual								Registro paro del Servicio Público Español de Empleo	
Miles de personas al mes									
Año	Prestación contributiva	Prestación asistencial					TOTAL prestaciones	Número de parados	Parados sin protección
		Total asistencial	Subsidio ordinario	Renta Activa de Inserción	Renta agraria	Subsidio REAS			
1984	501,0	344,6	152,4			192,2	845,7	2.475,5	1.822,0
1985	537,2	502,2	317,9			184,3	1.039,4	2.642,0	1.786,9
1990	498,6	803,2	508,5			294,7	1.301,8	2.350,0	1.342,9
1995	622,4	829,9	613,8			216,1	1.452,3	2.449,0	1.212,8
2000	446,5	584,4	367,9			216,5	1.030,9	1.557,5	743,2
2001	501,0	598,4	357,2	7,8		233,5	1.099,4	1.921,0	1.055,1
2002	565,7	629,5	354,2	50,7		224,6	1.195,2	2.049,6	1.079,0
2003	630,1	577,3	358,9	16,3		202,1	1.207,5	2.096,9	1.091,5
2004	663,1	599,2	362,8	39,2		197,2	1.262,3	2.113,7	1.048,7
2005	687,0	608,1	367,2	49,7		191,2	1.295,1	2.069,9	965,9
2006	720,4	610,0	373,8	51,4		184,9	1.330,4	2.039,4	893,9
2007	780,2	641,3	373,9	65,6	26,6	175,2	1.421,4	2.039,0	792,8
2008	1.100,9	713,7	448,4	67,6	31,5	166,3	1.814,6	2.539,9	891,6
2008 (en junio)	949,0	681,2	422,3	64,6	30,0	164,3	<b>1.630,2</b>	2.288,6	822,7
2009 (en junio)	1.631,0	934,5	656,6	88,0	34,4	155,5	<b>2.565,5</b>	3.404,8	994,8
2008-2009	71,9%	37,2%	55,5%	36,2%	14,6%	-5,4%	57,4%	48,8%	20,9%

Elaboración propia a partir de información del SPEE

El descenso en los ingresos se distribuye casi a partes iguales entre los impuestos sobre la renta (-3,5 puntos del PIB) y los impuestos sobre el consumo (-3,6 puntos del PIB) con una todavía pequeña participación de las cuotas sociales (-0,1% del PIB), que gracias a la cobertura del sistema de desempleo mantiene el pago de la cuota de 1,6 millones de trabajadores al mes. La previsible finalización de un número importante de prestaciones contributivas a finales del presente ejercicio, en un contexto de atonía en el mercado de trabajo, implicaría consecuencias muy graves en la principal fuente de ingresos del sector público (12,9% del PIB) y, por tanto, se produciría un empeoramiento de la dramática situación en la que se han situado las cuentas públicas con un déficit en 2009 cercano al 10% del PIB.

Los ingresos del sector público español han mostrado una elasticidad superior a la unidad en la parte expansiva del ciclo económico (aumento del 77,1% real cuando el PIB creció el 60,7%), pero la recesión ha disparado significativamente

18 Las operaciones inmobiliarias generaban ingresos especialmente en el IVA, Impuesto sobre Sociedades, Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados y diferentes tributos locales.



la sensibilidad de los ingresos frente al descenso de actividad (elasticidad 16,8) debido a la casi desaparición de las operaciones inmobiliarias que tan destacado protagonismo han mantenido en la economía española durante la última década, la fuerte pérdida de empleo y el ahorro por precaución asociado a este tipo de situaciones de crisis.

<b>Ingresos Administraciones Públicas de España</b>			
<b>Millones de euros</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009 (previsión)</b>
Impuestos directos	135.773,00	117.585,00	99.359,00
Impuestos sobre el consumo	122.779,00	107.544,00	86.035,00
Cuotas sociales	136.640,00	142.601,00	136.184,00
Transferencias corrientes	7.672,00	7.246,00	7.000,00
Otros ingresos corrientes	23.657,00	24.788,00	20.000,00
Transferencias de capital	4.600,00	1.568,00	2.000,00
<b>Total</b>	<b>431.121,00</b>	<b>401.332,00</b>	<b>350.578,00</b>
<b>Evolución nominal</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2007-2009</b>
Impuestos directos	-13,4%	-15,5%	-26,8%
Impuestos sobre el consumo	-12,4%	-20,0%	-29,9%
Cuotas sociales	4,4%	-4,5%	-0,3%
Transferencias corrientes	-5,6%	-3,4%	-8,8%
Otros ingresos corrientes	4,8%	-19,3%	-15,5%
Transferencias de capital	-65,9%	27,6%	-56,5%
<b>Total</b>	<b>-6,9%</b>	<b>-12,6%</b>	<b>-18,7%</b>

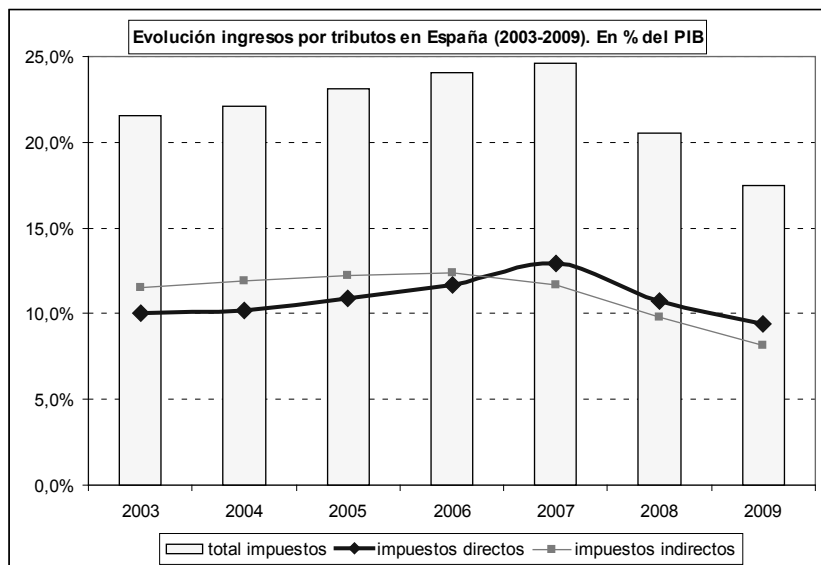
Elaboración propia a partir de IGAE y simulaciones con información hasta junio de 2009

## 4. PRESENTE Y FUTURO DE LAS POLÍTICAS DE PROTECCIÓN SOCIAL

### La ideología como factor de influencia en el modelo social y económico

La definición de las políticas sociales en un país permite muchos planteamientos y opiniones, en las que no están exentas las derivas ideológicas. El intenso debate mantenido en la década de los noventa sobre las ventajas e inconvenientes de la naturaleza pública o privada de los sistemas de protección social ha agotado una etapa más con la actual crisis que asola la economía mundial.

La grave recesión sufrida por casi todos los países tiene características



específicas que la diferencian de las anteriores y afectan a múltiples ámbitos, entre los que no hay que olvidar la nacionalización de buena parte del sistema bancario de Estados Unidos y Reino Unido, entre otros países, única opción disponible para evitar el colapso financiero. En el tema que nos ocupa, la última década permitía vislumbrar algunas pistas sobre las deficiencias de los sistemas de pensiones de capitalización vigentes en los países latinoamericanos, pero la actual crisis ha permitido comprobar en toda su extensión la extrema fragilidad de este tipo de sistemas privados de protección social basados en el ahorro individual que, ante las graves pérdidas de los activos mobiliarios e inmobiliarios, han reducido muy seriamente su valor y, por tanto, ha provocado a sus propietarios no solo una disminución de los rendimientos, sino incluso de parte de sus aportaciones.

Los sucesos acaecidos en el último año muestran que las dificultades generadas por una crisis económica —en un tiempo asociada por algunas personas y organizaciones cercanas a la ideología del Consenso de Washington tan solo a los sistemas públicos— son extensibles también a los de capitalización, en una demostración de que algunas de las ventajas argumentadas por sus defensores no eran ciertas. Más bien al contrario, en la difícil situación actual, los sistemas públicos pueden demostrar una mayor robustez para afrontar las dificultades, siempre y cuando su gestión se acomode a una serie de criterios razonables y sensatos.

La actual crisis permite comprobar la importancia de estos sistemas en su doble vertiente de cobertura a personas en dificultades y de sostenimiento de la demanda interna, en un momento de descenso brusco de la actividad económica. El drástico cambio de ciclo en la economía española después de catorce años con una elevada tasa anual de crecimiento del Producto Interior Bruto puede ser el momento de comprobar la solidez del sistema de protección social español cimentado con tanto esfuerzo en las cuatro últimas décadas, mientras a la vez se construía el Estado de las Autonomías. También puede ser el momento de emprender algunas reformas que permitan adecuarle a las condiciones sociales y económicas de la sociedad española, reforzando su función de facilitar prestaciones a las personas para mejorar, o como mínimo mantener, su calidad de vida, además de eliminar posibles situaciones de privilegio que tanto colaboran a desprestigiar estos sistemas.

Como elemento inmediato es preciso profundizar en la tarea del principal estabilizador automático de gasto, las prestaciones económicas por desempleo acompañadas de las políticas de orientación y formación a las personas en paro. Un objetivo que a la vista de las necesidades podría realizarse mediante una ampliación de los colectivos con posibilidad de recibir la Renta Activa de Inserción al desaparecer la edad de 45 años como límite de entrada.

## **El envejecimiento de la población, un factor fundamental a medio y largo plazo**

Acometida esta urgente tarea, la capacidad de comprobar los resultados de las múltiples modificaciones introducidas en el sistema de protección español en las últimas décadas permite una reflexión un poco más pausada antes de adoptar decisiones para afrontar los retos futuros. Uno de los principales es el envejecimiento de la población, dado que tal y como reflejan las previsiones el número de personas mayores de 65 años pasará de los 7,8 millones actuales a 17,1 millones en 2050, es decir, su peso sobre el total de la población aumentará del 16,6% al 32,1%.

El cumplimiento de estas las previsiones, la variable con más posibilidades de hacerlo salvo catástrofe no deseada, duplicaría el número de pensiones a pagar (de 8,5 a 16,9 millones) con la misma cobertura. Un esfuerzo progresivo en obligaciones a tener en cuenta desde este momento.

Conocida esta información, que implica tantas repercusiones, se podría considerar la necesidad de manejar un planteamiento más integral de la protección

de las personas, que en el caso de quienes finalizan su vida profesional remunerada debe incluir no solo la prestación económica, es decir la pensión, sino también la asistencia sanitaria y los servicios sociales, porque en una economía social de mercado, como la europea, la calidad de vida depende tanto de la renta obtenida por el ejercicio de la actividad profesional por cuenta propia o ajena como por el total de las atenciones recibidas del sector público, ya sean en dinero o en especie con un precio inferior al de mercado.

Esta perspectiva amplia de observar el sistema de protección social obliga a tener en cuenta su aplicación en un Estado descentralizado como el español, con una distribución de funciones entre los distintos niveles de gobierno tanto en el gasto como en los sistemas de financiación para hacer frente a sus obligaciones.

## Población española

### Escenario demográfico 2007-2060

Millones	0-14	15-64	≥65	total
2007	6,5	30,6	7,4	44,5
2010	7,0	31,9	7,8	46,7
2020	7,9	33,9	9,3	51,1
2030	7,0	34,0	11,7	52,7
2040	6,8	31,8	14,7	53,3
2050	7,0	29,1	17,1	53,2
2060	6,7	28,4	16,8	51,9
Sobre 2007 en millones	0-14	15-64	>=65	total
2010	0,5	1,3	0,4	2,2
2020	1,4	3,3	1,9	6,6
2030	0,5	3,4	4,3	8,2
2040	0,3	1,2	7,3	8,8
2050	0,5	-1,5	9,7	8,7
2060	0,2	-2,2	9,4	7,4
En % sobre total población	0-14	15-64	≥65	total
2007	14,6%	68,8%	16,6%	100,0%
2010	15,0%	68,3%	16,7%	100,0%
2020	15,5%	66,3%	18,2%	100,0%
2030	13,3%	64,5%	22,2%	100,0%
2040	12,8%	59,7%	27,6%	100,0%
2050	13,2%	54,7%	32,1%	100,0%
2060	12,9%	54,7%	32,4%	100,0%

Fuente: INE y EUROSTAT

El sistema de protección social español se ha configurado con una fórmula mixta donde conviven las prestaciones contributivas y las universales, y cuenta para la Seguridad Social con un sistema de financiación donde las primeras obtienen sus ingresos básicamente de las cotizaciones sociales pagadas por los trabajadores y las segundas se financian íntegramente con impuestos.

Las simulaciones elaboradas por el autor sobre el sistema de pensiones señala un gasto futuro mayor al actual (del 13,4% al 15,4% del PIB según variables utilizadas), donde el sistema contributivo puede tener que afrontar el problema de una insuficiente recaudación por cuotas para asumir sus obligaciones crecientes; pero el concepto que apoya el término básicamente permite combinar el criterio de contributividad de los trabajadores, como origen del derecho para generar las prestaciones, con fórmulas alternativas de ingresos que, de considerarse oportuno un determinado nivel de gasto, no limiten la cobertura y la intensidad elegida del sistema. A la espera de conocer las necesidades reales del segmento contributivo es preciso completar el proceso de separación de forma que el Estado asuma en el plazo establecido la total cobertura del coste de los complementos de mínimos por pensiones (2012).

### **La necesaria financiación del sector público y de la protección social**

En el terreno de la financiación, no hay que olvidar que un sistema universal apoyado en impuestos se enfrentaría con idéntica dificultad para conseguir la necesaria recaudación a través del sistema tributario para realizar la transferencia de renta desde la población activa hacia aquella que ya ha finalizado su vida profesional. Una dificultad a la que sumar los problemas para establecer cuantías a las prestaciones acordes con los esfuerzos realizados por los beneficiarios durante su vida profesional. En última instancia, la dimensión de esa en relación con la riqueza creada medida en un porcentaje del PIB debería ser el objetivo a pactar en la sociedad como medida del esfuerzo asumido por los trabajadores en activo para dar cobertura a los jubilados.

El tema de los ingresos del sector público no se agota con el diseño del sistema de financiación del sistema de protección social. En el ejercicio 2007 se produjo la mejor recaudación de historia de la Hacienda pública española, y sin embargo el saldo positivo de las Administraciones Públicas fue inferior al 1% sin tener en cuenta la Seguridad Social. A pesar de disfrutar de factores económicos muy favorables, las Administraciones territoriales presentaron un déficit del 0,4% del PIB, explicado por algunas fuentes como muestra del insuficiente nivel de recursos garantizados en los sistemas de financiación vigentes. Un



**Simulación de gasto en pensiones en segmento contributivo de la Seguridad Social**

Tasa anual de las cuantías medias igual a la media de las nuevas pensiones en el periodo 1995-2008

Euros constantes de 2008

	Incapacidad permanente	Tasa anual 1,20%	Jubilación	Tasa anual 2,00%	Viudedad	Tasa anual 1,80%	Orfandad	Tasa anual 0,50%	Favor familiares	Tasa anual 2,60%	Total pensiones	Tasa anual 1,73%	Gasto total millones euros 2008	En % PIB	Diferencia con cuotas	
	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	2008			
2008	925.600	825,69	5.006.300	812,88	2.265.200	535,18	260.300	327,78	37.600	439,21	8.495.000	723,71	86.071	7,9%	1,84%	
2009	938.282	835,60	5.056.103	829,14	2.278.993	544,81	260.653	329,42	37.310	450,63	8.571.341	736,23	88.347	8,2%	1,47%	
2010	951.137	845,63	5.106.401	845,72	2.292.869	554,82	261.007	331,07	37.023	462,35	8.648.437	748,97	90.684	8,5%	1,25%	
2015	1.086.893	897,60	5.498.969	933,74	2.451.682	606,37	261.426	339,43	36.828	525,66	9.335.798	816,03	106.657	9,2%	0,47%	
2020	1.239.784	952,76	5.954.638	1.030,93	2.647.563	662,94	288.581	348,00	34.441	597,64	10.135.027	889,11	126.155	9,8%	-0,14%	
2030	1.372.117	1.073,47	7.763.018	1.256,70	3.067.825	792,41	246.753	365,79	30.764	772,53	12.480.477	1.055,46	184.418	11,2%	-1,53%	
2040	1.264.674	1.209,47	10.365.747	1.531,91	3.387.931	947,17	225.138	384,50	29.516	998,59	15.272.906	1.252,95	267.907	12,7%	-3,05%	
2050	1.038.641	1.362,69	12.284.071	1.867,38	3.389.452	1.132,16	208.909	404,16	33.001	1.290,81	16.954.074	1.487,39	353.042	13,1%	-3,42%	
2060	987.705	1.535,34	12.014.111	2.276,33	3.328.650	1.353,27	200.474	424,83	35.672	1.668,53	16.566.612	1.765,69	409.521	11,9%	-2,19%	
Tasa anual acumulativa																3,05%

Elaboración propia con las siguientes hipótesis:

Número de pensiones del Informe de Estrategia del Ministerio de Trabajo

Tasa anual acumulativa PIB en el periodo 2008-2060 = 2,23% real

Ingresos por cuotas = 9,7% del PIB constante en el periodo

**Simulación gasto en pensiones segmento contributivo de la Seguridad Social**

**Tasa anual de las cuantías medias igual a la media de las nuevas pensiones en el periodo 1995-2008**

**Euros constantes de 2008**

	Incapacidad permanente 1,10%		Tasa anual jubilación 2,30%		Viudedad 2,00%		Orfandad 0,80%		Favor familiares 3,20%		Tasa anual 2,20%		Gasto total		Diferencia	
	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	número	euros/mes	millones euros	% PIB		
2008	925.600	825,69	5.006.300	812,88	2.265.200	535,18	260.300	327,78	37.600	439,21	8.495.000	723,71	86.071	7,9%	1,84%	
2009	938.282	834,77	5.056.103	831,58	2.278.993	545,88	260.653	330,40	37.310	453,26	8.571.341	739,63	88.755	8,3%	1,43%	
2010	951.137	843,96	5.106.401	850,70	2.292.869	556,80	261.007	333,05	37.023	467,77	8.648.437	755,90	91.523	8,5%	1,17%	
2015	1.086.893	891,41	5.498.969	953,14	2.451.682	614,75	261.426	346,58	36.828	547,56	9.335.798	842,79	110.154	10,4%	0,17%	
2020	1.239.784	941,52	5.954.638	1.067,91	2.647.583	678,74	258.581	360,67	34.441	640,96	10.135.027	939,67	133.330	10,4%	-0,70%	
2030	1.372.117	1.050,37	7.763.018	1.340,57	3.067.825	827,38	246.753	390,58	30.764	878,28	12.480.477	1.168,11	204.100	12,4%	-2,73%	
2040	1.264.674	1.171,80	10.365.747	1.682,86	3.387.831	1.008,57	225.138	422,98	29.516	1.203,43	15.272.906	1.452,09	310.487	14,8%	-5,07%	
2050	1.038.641	1.307,27	12.284.071	2.112,53	3.389.452	1.229,44	208.909	458,06	33.001	1.649,00	16.954.074	1.805,10	428.454	15,9%	-6,23%	
2060	987.705	1.488,40	12.014.111	2.651,91	3.328.650	1.498,68	200.474	496,06	35.672	2.259,52	16.566.612	2.243,94	520.443	15,1%	-5,41%	
<b>Tasa anual acumulativa</b>																<b>3,52%</b>

Elaboración propia con las siguientes hipótesis:

Número de pensiones del Informe de estrategia del Ministerio de Trabajo

Tasa anual acumulativa PIB en el periodo 2008-2060 = 2,23% real

Ingresos por cuotas = 9,7% del PIB constante en el periodo

planteamiento que parecen compartir los autores del sistema recientemente acordado, a la vista de la ampliación acordada recientemente en el acuerdo del Sistema de Financiación que, en su aplicación total, supera los 11.000 millones de euros. El traspaso beneficiará las finanzas de las comunidades autónomas, pero reducirá los ya de por sí exiguos recursos del Estado para asumir sus funciones (7% del PIB) o, en su defecto, generará un mayor déficit de la Administración General del Estado.

Con independencia de los traspasos entre niveles de gobierno, la situación a que se enfrentan las finanzas públicas es delicada en todos los niveles de gobierno. Como muestra del reto, solo la liquidación del SFA aplicable en el próximo ejercicio presupuestario correspondiente al ejercicio de 2008 implica una devolución de 6.000 millones de euros de las comunidades autónomas sobre el anticipo recibido, si bien va a ser periodificada en cuatro ejercicios con el consiguiente traspaso del esfuerzo a la Administración General del Estado. De no haberse aprobado el nuevo sistema, la devolución correspondiente a 2009 superaría los 8.000 millones de euros que sumar a los del año precedente.

A corto plazo, por tanto, será necesario buscar nuevos recursos si se pretende compatibilizar el mismo nivel de gasto y una reducción moderada del déficit para no incurrir en una peligrosa pérdida de confianza de quienes tienen que comprar la deuda y limitar en lo posible la prima de riesgo. A medio y largo plazo, el sostenimiento de un sistema de protección social parecido al de los países más desarrollados de la Unión Europea obliga a realizar un esfuerzo aún mayor en la definición de un sistema tributario con mayor capacidad de recaudación, dado que incluso en 2007, cuando los ingresos públicos españoles alcanzaron un nivel muy difícil de alcanzar en bastante tiempo al estar asentado sobre operaciones de carácter extraordinario relacionadas con el sector inmobiliario, todavía eran inferiores en 3,9 puntos del PIB con la media de la UE-27 y 8,6 puntos del PIB inferiores a un país como Francia. La diferencia se amplía a 15,3 puntos del PIB con Suecia.

Las modificaciones tributarias se deberán realizar en un contexto bastante diferente al conocido en las últimas décadas, dado que ante la dificultad de aplicar mayores traspasos desde la Administración General del Estado a las comunidades autónomas, tendrá que haber un mayor ejercicio de corresponsabilidad por parte de estas últimas en el ejercicio de su autonomía fiscal —disponen de capacidad normativa en diversos tributos, alguno tan importante como el 50% del IRPF— y asumir también subidas de impuestos, con mayor motivo si se tiene en cuenta que dentro de sus competencias se encuentran políticas de gasto muy dinámicas, como son la sanidad, los servicios sociales y la educación. El ejercicio de su autonomía fiscal permitirá profundizar en el modelo de Estado descentralizado recogido en la Constitución

Española para construir un territorio diverso sin poner en riesgo la equidad de los ciudadanos en el acceso a las políticas públicas.

El esfuerzo a realizar deberá ser sostenido en el tiempo porque, conocido el carácter extraordinario de los ingresos obtenidos en 2007, va a ser muy difícil recuperar en un tiempo corto los niveles de ingresos, mientras que el carácter de los gastos parece más estructural. La información disponible transmite dificultades importantes para hacer frente a los actuales niveles de gasto público, en una demostración del pernicioso efecto de la conducta mantenida por la mayor parte de las fuerzas políticas al prometer mejoras de los servicios públicos junto a bajadas de impuestos.

### **Algunas líneas de actuación para mejorar la cobertura, intensidad, viabilidad y equidad del sistema de protección social español**

El objetivo del sistema de protección social es, como su nombre indica, proteger a las personas ante las necesidades, y en la actual posición se podría sintetizar en mantener la cobertura con una mejora de la intensidad acorde a la creación de riqueza, en un escenario de viabilidad financiera a largo plazo con equidad en el trato de las personas. Una tarea nada fácil, conjugar la amplitud en el universo a proteger con la adecuada intensidad de las prestaciones para acceder a un nivel estándar de vida, y un grado de equidad en el que no se incurra en discriminaciones o privilegios que puedan deslegitimar el sistema en la sociedad.

La estabilidad en el tiempo es otra de las características de los sistemas de protección social, porque a diferencia de otras políticas, donde se buscan objetivos a corto plazo, algunas de las prestaciones, como es el caso de las pensiones, deben estar construidas con perspectiva de futuro. Los sistemas públicos de reparto cuentan con sólidos elementos de solidaridad a nivel personal, sectorial y territorial pero se hacen más explícitos si cabe en el plano generacional, de manera que su virtud no se agota en el pago de las actuales prestaciones sino en poder pagar las de las próximas generaciones. De ahí la necesidad de tener en cuenta el futuro cuando se adoptan las medidas presentes.

Los objetivos marcados de mantenimiento de la cobertura, mejora controlada de la intensidad y estabilidad financiera a largo plazo, entendida como un consenso de transferencia de renta desde la población ocupada con aquella que ha finalizado su vida laboral, pueden perseguirse con las siguientes líneas de actuación:

- Estudiar con detalle las tendencias de las nuevas pensiones y las características del mercado laboral para determinar las fórmulas paramétricas de acceso y cálculo de la prestación. De mantenerse las tendencias observadas en la última década puede ser necesario acometer un aumento progresivo de la contributividad de los trabajadores para desacelerar la tasa anual de crecimiento de las cuantías medias.
- El pleno desarrollo del concepto de jubilación flexible apoyado en una cuantía de la prestación ajustada al tiempo de percepción de la misma permite la plena voluntariedad en el acceso a la jubilación anticipada desde los sesenta y un años, también para los empleados públicos adscritos al sistema general de la Seguridad Social, asumiendo los correspondientes coeficientes reductores en el cálculo de la base reguladora de la pensión.
- Los coeficientes reductores por jubilación anticipada deben situarse en los límites de la neutralidad financiera y con la esperanza de vida actual probablemente admiten una rebaja sobre los porcentajes actuales.
- La protección del objetivo de equidad en el acceso a las prestaciones para evitar una erosión en la legitimidad social del sistema público de pensiones entre los trabajadores apunta a la necesidad de analizar con mucho detalle la evolución de las jubilaciones parciales y, en caso de mantener la tendencia a una generalización de su uso, podría ser necesario introducir coeficientes reductores en el cálculo de la base reguladora de la prestación.
- En aras de potenciar el mismo objetivo de equidad es preciso avanzar en la convergencia de regímenes para conjugar mayores y más justas aportaciones con mejores prestaciones.
- La evolución del sistema de pensiones español permite una ampliación de la presencia de los sistemas complementarios de empleo bajo el sistema de capitalización individual creados a partir de las dotaciones fijadas en negociación colectiva con objeto de fortalecer el sistema en su conjunto.
- La defensa de la protección de los trabajadores ante la situación de enfermedad apunta a la necesidad de analizar con detalle la evolución de la prestación por incapacidad temporal para eliminar algunas deficiencias en su aplicación derivadas de la distinta ubicación entre quien ejerce el control y el pago.

En la tarea de fortalecer una integración del sistema de protección social español ante el escenario de mayor envejecimiento de la población sería deseable avanzar también en los siguientes apartados:

- Fortalecer las políticas de servicios sociales y de protección a la familia para reducir las importantes deficiencias actuales.
- Introducir modificaciones en la Ley de promoción de la autonomía personal y atención a las personas en situación de dependencia para detallar el catálogo de las prestaciones y establecer comisiones de evaluación comunes para toda España, fijando un gasto con un crecimiento progresivo en el tiempo incorporado en el Sistema de Financiación Autonómica.
- Analizar los problemas de funcionamiento detectados en el sistema de asistencia sanitaria dentro de la estructural multinivel de distribución política y administrativa de funciones, para garantizar la equidad en el acceso y evitar la selección adversa por residencia del ciudadano.

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

upd

# **La economía española y la sostenibilidad**

**Francisco J. Ferraro**

**Catedrático de  
Economía Aplicada**

**Universidad de Sevilla**





## 1. LA SOSTENIBILIDAD Y SUS IMPLICACIONES

La expresión *desarrollo sostenible* viene utilizándose desde hace años como reacción a los estilos de producción y consumo intensivos en el uso de recursos naturales y generadores de desequilibrios ambientales. También se ha utilizado la expresión para expresar la necesidad de sostenibilidad social, refiriéndose a un sistema que asegure la cohesión social y que permita encarar con garantías el envejecimiento de la población. Pero es la perspectiva económica de la sostenibilidad la que está adquiriendo una creciente relevancia ante los embates de la crisis y las sombrías perspectivas para la economía española.

Por sostenibilidad económica debemos entender un modelo de crecimiento viable, es decir, que mantenga los equilibrios macroeconómicos básicos y que esté soportado por factores de crecimiento cuya cantidad y calidad sean un soporte consistente para las expectativas de desarrollo de la ciudadanía o, desde una perspectiva negativa, que no dependa de variables cuya continuidad en el tiempo sea improbable.

El equilibrio macroeconómico básico es el que pone en relación la demanda agregada (consumo más inversión) con la producción y la renta generada,

pues si bien una demanda superior al PIB en un año puede ser financiada externamente, no es sostenible un desequilibrio exterior permanente. Otros equilibrios básicos son: entre los ingresos y gastos públicos, el de un nivel de inflación contenido y semejante al del entorno y un satisfactorio nivel de utilización de los recursos humanos sin incurrir en desempleo estructural.

Además de los equilibrios macroeconómicos básicos, la sostenibilidad de un sistema económico se basa en la dotación de factores de producción suficientes en cantidad, calidad y precio en los que se soporte el crecimiento en un marco internacional competitivo. En estos puede distinguirse entre:

- a. Recursos naturales: su dotación va perdiendo importancia relativa, pero algunos (como los energéticos) juegan un papel estratégico.
- b. Recursos humanos: factores básicos de desarrollo. Importa tanto la cantidad, como su estructura y, especialmente, su cualificación para el trabajo productivo.
- c. Capital físico: conjunto de activos materiales obtenidos a partir de procesos de producción y que se utilizan en otros procesos de producción (infraestructura, equipamientos, instalaciones, máquinas, herramientas). Su dotación es decisiva para el aumento de la productividad y el crecimiento a largo plazo.
- d. Capital tecnológico: acervo de conocimientos teóricos y empíricos que se contienen en los equipos, métodos, procedimientos, organización y saber hacer de las empresas e instituciones, y que se utilizan en las actividades de producción de bienes y servicios.
- e. Marco institucional: las Instituciones son las reglas de juego desarrolladas por los hombres para regular sus relaciones (sociales, económicas, políticas). Las Instituciones Formales son las normas de distinto rango y las organizaciones públicas y privadas. Las Instituciones Informales son el grado de cumplimiento de las normas y los valores y códigos de conducta que condicionan la aplicación e interpretación de las normas y determinan lo que es permisible o no en las relaciones humanas de una sociedad determinada. Las Instituciones propician incentivos adecuados o perversos para el buen funcionamiento del sistema económico y social.

## 2. EL PATRÓN DE CRECIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA 1995/2007

Tras la superación de la crisis de los primeros años de la década de los noventa del pasado siglo, la economía española experimentó una de las etapas de crecimiento más largas e intensas de su historia. Con un aumento del PIB del 3,7% en media anual entre 1995 y 2007, se produjo un aumento de renta generalizada en el país, que permitió la creación de más de siete millones de puestos de trabajo, integrar un intensísimo flujo de inmigrantes y converger con las economías europeas más desarrolladas. El proceso de crecimiento fue tan intenso y diferencial que en algunos ámbitos se le caracterizó como «el milagro español», y permitió que los responsables gubernamentales de uno y otro signo se mostrasen encantados y se anotasen la responsabilidad del éxito.

Pero como muchos analistas económicos venían alertando desde principios de siglo, el patrón de crecimiento estaba construido sobre bases muy frágiles y era insostenible a medio plazo, como los acontecimientos de los dos últimos años han demostrado. Entre los factores explicativos de la insostenibilidad del patrón de crecimiento pueden destacarse:

- El elevado protagonismo de la construcción en la estructura productiva, que llegó a significar el 12% del PIB, frente al 6% en los países desarrollados; a lo que hay que sumar otros sectores vinculados (materiales de construcción, actividades inmobiliarias, mobiliario y equipamientos de los hogares) que fueron arrastrados en su dinámica por el ímpetu de la construcción. El aumento del empleo y de la renta de ellos derivados propició el aumento de la demanda interna, con especial intensidad en los servicios.
- La escasa complejidad tecnológica y el elevado requerimiento de empleo son características dominantes del conjunto de actividades que experimentaron el mayor crecimiento, consecuencia de lo cual ha sido el prácticamente nulo aumento de la productividad de la economía española en los años de expansión.
- La existencia de una mano de obra abundante por el flujo inmigratorio permitió una moderación de los salarios, aunque los costes laborales unitarios aumentaron un 12,6% más que la media europea desde 1998 a 2008.

- La burbuja inmobiliaria, el efecto riqueza y el mal funcionamiento de algunos mercados propició un diferencial de inflación respecto a la Unión Europea del 10% desde 1998.
- La pertenencia al sistema monetario europeo permitió bajos tipos de interés (negativo en términos reales algunos años por la mayor inflación) y la posibilidad de un endeudamiento casi ilimitado con el respaldo del euro.
- La dinámica de crecimiento de las rentas trajo consigo una caída del ahorro y un fuerte aumento del consumo (privado y público) y de la inversión inmobiliaria.
- Los fondos europeos siguieron transfiriendo a España capacidades adicionales para financiar la inversión y el mantenimiento de rentas.

Todos estos factores fueron provocando profundos desequilibrios en la economía española. Los más notables son los siguientes:

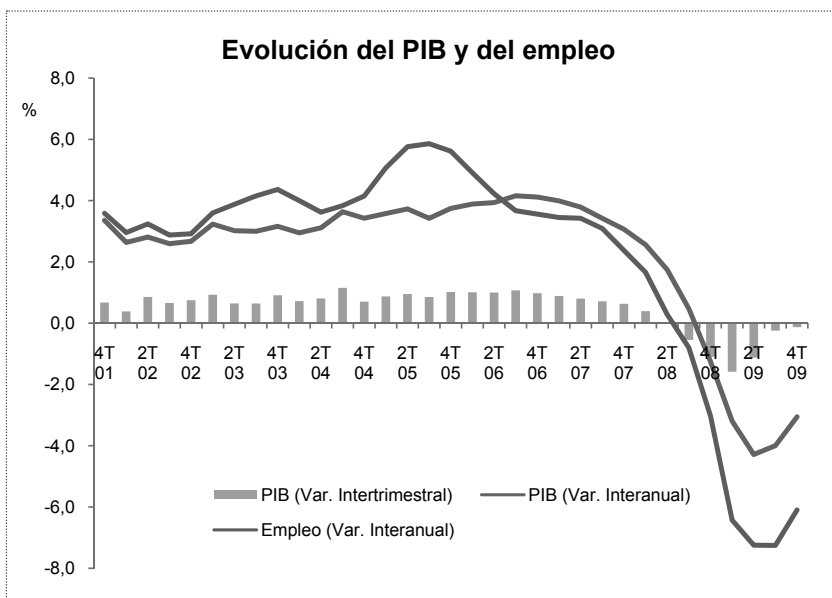
1. La tendencia creciente a que la demanda interna supere a la producción y a la renta. Como consecuencia de ello las empresas y las familias han incurrido en un elevado endeudamiento (más del doble del PIB anual) y la economía española ha ido aumentando su desequilibrio exterior, alcanzando un déficit de la balanza de pagos por cuenta corriente superior al 10% del PIB, lo que ha exigido un elevado endeudamiento externo.
2. Una creciente tendencia a la sobreoferta inmobiliaria (se estaban construyendo 16 viviendas por cada 1.000 habitantes, mientras en Alemania se construían 3) y espiral de precios conocida como «burbuja inmobiliaria».
3. Pérdida continuada de la competitividad de la economía española<sup>19</sup> por su diferencial de inflación, bajo aumento de la productividad y especialización en actividades poco intensivas en tecnologías avanzadas y recursos humanos altamente cualificados.

---

<sup>19</sup> Según la clasificación del *Doing Business* del Banco Mundial, que mide la facilidad o las trabas para la actividad empresarial en 183 países del mundo, España pasa a ocupar el puesto número 62, mientras que según el Índice de Competitividad Global que publica anualmente el Foro Económico Mundial de Davos, España pasa al puesto 33 de los 134 países analizados.

### 3. LA ECONOMÍA ESPAÑOLA EN LA CRISIS

El patrón de crecimiento estaba dando muestras de agotamiento desde 2006, cuando comienza a desacelerarse el sector inmobiliario y el Gobierno reconoció la *deseabilidad* de un «aterrizaje suave». Sin embargo, la inercia del crecimiento permitió mantener tasas positivas en los siguientes trimestres, e incluso una vez desencadenada la crisis de las *subprime*, pero las restricciones crediticias y la desconfianza en los mercados financieros propiciaron que la desaceleración se convirtiese en recesión desde el verano de 2008. El sector de la construcción y las actividades inmobiliarias primero, posteriormente la industria, y finalmente los servicios entraron en recesión. Por el lado de la demanda, se inició una contracción del consumo, mientras que la reducción de la inversión inmobiliaria se intensificó y cayó abruptamente la inversión productiva en un marco de inciertas expectativas.



La contracción del PIB se intensificó en el primer trimestre de 2009 (-1,6% en tasa intertrimestral), mejorando su registro en el segundo trimestre, aunque se profundizara en el proceso recesivo, lo que llevó a un descenso interanual

del PIB del -4,2% en el segundo trimestre, el mayor de las últimas décadas. La fuerte contracción del consumo (-5,9% respecto al año anterior, de las más elevadas de Europa) refleja el extraordinario aumento del paro y la reducción de algunas rentas mixtas y de capital (el beneficio de las empresas se redujo un 37,4% en el primer semestre y cerca del 40% de las empresas no tuvieron beneficios), así como la reducción del precio de los activos. La inversión por su parte se contrajo extraordinariamente (-17%) por las inciertas expectativas empresariales y las restricciones crediticias.

Pero el fuerte aumento del paro está siendo la consecuencia más dolorosa de la crisis económica y un rasgo diferencial en España, al duplicar la tasa de paro de la Unión Europea y situarse como el país desarrollado con la más elevada tasa de paro. Este comportamiento es consecuencia de la existencia de un paro estructural incluso en la etapa de expansión y de la elevada destrucción de empleo provocada por la especialización de la economía española en actividades intensivas en empleo y muy afectadas por la crisis, así como por las características del mercado de trabajo español; en particular por su inflexibilidad para ajustar los salarios, lo que determina un ajuste vía cantidad que recae intensamente en los trabajadores menos protegidos.

## 4. LOS RETOS A LOS QUE SE ENFRENTA LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

En consecuencia con lo anterior, la economía española venía gestando una crisis propia por la insostenibilidad del patrón de crecimiento, crisis que se precipita e intensifica por el desencadenamiento de la crisis financiera internacional. Por ello, tiene que hacer frente a retos de naturaleza diversa. Algunos urgentes, para evitar la recaída y aliviar los efectos más graves de la crisis, y otros importantes, para recomponer su patrón de crecimiento hacia un estilo de desarrollo más sostenible, lo que exige corregir algunos desequilibrios notables y desplazar la producción desde actividades escasamente competitivas, basadas en trabajo poco cualificado y con soportes tecnológicos débiles, hacia actividades de mayor valor añadido, más intensivas en recursos humanos y de capital cualificados.

En consecuencia, la política económica española tiene que atender a diversos objetivos:

*a) Asegurar la estabilidad del sistema financiero y favorecer los flujos de crédito, una condición sine qua non para la recuperación económica*

Desde el inicio de la crisis de las *subprime*, las autoridades y los economistas han reiterado la fortaleza de la banca española, poniéndola como un modelo de solidez y solvencia para el mundo. Y, de hecho, a excepción de la preocupación por la liquidez en el otoño de 2008, que llevó a miles de ahorradores a retirar sus depósitos, la banca española no ha necesitado recapitalización<sup>20</sup>, como si ha ocurrido en la mayoría de las economías desarrolladas, ya que el sistema financiero español estaba volcado en la financiación interna y el ahorro era escaso para comprar activos tóxicos. Además, la regulación y supervisión financiera más estricta del Banco de España le dotaba de mayor solvencia que otros sistemas bancarios.

Sin embargo, el aumento de la morosidad bancaria, la necesidad de financiación de las entidades bancarias por el vencimiento de sus obligaciones y la reducción del *rating* de muchas de estas entidades mantienen la necesidad de apoyar al sistema bancario español, especialmente algunas cajas de ahorro, lo que puede exigir la necesidad de capitalización o rescate, en un marco en el que será necesaria la fusión o absorción de entidades y la mejora de la eficiencia con cierre de oficinas.

Por ello, aunque tardíamente, el Gobierno español arbitró un Fondo de Reestructuración y Ordenación Bancaria (FROB) con una capacidad de endeudamiento cercana a 100.000 millones de euros.

*b) Favorecer la salida de la recesión y preservar la cohesión social*

La contracción de la actividad económica como consecuencia de la caída de la demanda propició un cambio de paradigma en las instituciones económicas internacionales hacia políticas keynesianas con el objeto de evitar un desplome (deflación) de la actividad económica. Por ello, los Gobiernos de todos los países desarrollados han arbitrado políticas fiscales activas o políticas de demanda (aumentos del gasto público y disminución de impuestos en algunos casos) de diversa entidad.

En el caso de España se han sucedido diversos paquetes de medidas (desde la criticada reducción de 400 euros en el IRPF, hasta la ayuda a los parados de larga duración, pasando por el Plan E o las ayudas a la compra de coches).

---

20 La excepción: la intervención de la Caja Castilla-La Mancha por el Banco de España. A lo que habrá que sumar la aportación para la integración de Cajasur con Unicaja y la fusión de las cajas catalanas.

Aunque existe una elevada coincidencia en la oportunidad de las medidas de política fiscal activa para evitar que se acentúe el deterioro de la actividad, frenar el paro y asegurar la cohesión social, el caso español se ha caracterizado por la falta de un plan coherente y por fuertes dosis de improvisación.

Como consecuencia del aumento del gasto y de la disminución de los ingresos tributarios se está generando un elevado déficit público que plantea serias preocupaciones hacia el futuro, ya que la previsión del Gobierno de reducirlo al 3% del PIB en 2013, tal como exige la Unión Europea, es poco razonable, ya que el superávit que lucía las cuentas públicas en 2007 se debía enteramente a factores cíclicos. El saldo estructural —el que según las leyes de estabilidad presupuestaria vigentes hay que mantener a cero— era deficitario en dos o tres puntos porcentuales del PIB. Como consecuencia, el nivel de déficit estructural actual puede situarse entre seis y ocho puntos del PIB. Esto significa que, una vez ajustados los factores cíclicos, el sistema fiscal no es capaz de financiar más que el 80% del nivel de gasto público actual.

Además, hay que tener en cuenta que existe una tendencia al aumento del gasto público, derivada de la necesidad de hacer frente al servicio de la deuda y, por otra parte, que la tendencia es a aumentar los gastos en pensiones y en salud por el envejecimiento de la población.

### *c) Ajuste y estabilización*

Como he señalado con anterioridad el desequilibrio básico de la economía española es que «hemos vivido por encima de nuestras posibilidades» en la fase de expansión. Es decir, que la generación de renta (producción) ha sido inferior a la demanda agregada (consumo e inversión). Para restablecer este equilibrio, y con ello el equilibrio exterior, es inevitable un ejercicio de austeridad por parte de todos los agentes económicos.

Este ajuste es en parte contradictorio con la necesidad de estimular la demanda y ayudar a los colectivos con más dificultades, pero es imprescindible. El ajuste ya se está produciendo en el ámbito familiar, en que se ha producido un espectacular descenso del consumo del 8,6% en el segundo semestre y en que el ahorro se ha elevado al 17,5% de la renta disponible (6,5 puntos más que en los cuatro trimestres precedentes, y el mayor en 40 años).

Pero el ajuste se está produciendo de forma injusta e ineficiente. Los sectores más sometidos a la competencia son los que lo están sufriendo de forma intensa, mientras que los más protegidos se mantienen con privilegios. Esto es cierto, tanto para las rentas empresariales (lo sufren las pymes y, especialmente, en las actividades económicas más abiertas a la competencia),



como en las rentas salariales (lo sufren los parados, los empleados temporales y los autónomos, mientras que los funcionarios y los empleados de grandes empresas con contratos fijos están aumentando sus salarios).

#### *d) Reformas estructurales*

La estabilización permitirá reducir los desequilibrios macroeconómicos, pero no es soporte suficiente para una recuperación de la economía a medio plazo.

Para una verdadera transformación se necesitan políticas de oferta, esto es, políticas que expandan y cualifiquen la oferta agregada. Necesitamos medidas y reformas que permitan a la economía española contar con más y mejores recursos productivos, así como con mecanismos para un uso más eficiente de los recursos; reformas que creen las condiciones para que la sociedad española vaya definiendo y gestando ese nuevo patrón competitivo.

Por ello, es urgente iniciar un programa de reformas estructurales que propicien un nuevo modelo productivo, basado en capital humano cualificado y mayores contenidos tecnológicos, que solucione el problema de la baja productividad y que diversifique su producción hacia nuevas actividades intensivas en estos factores. Estas reformas deben:

1. Favorecer el desarrollo de los factores de crecimiento: capital humano, capital físico, I+D+i y marco institucional.

El panorama actual de la dotación de capital humano no es nada favorable, pues si bien se han elevado notablemente las ratios de escolarización en todos los niveles, los indicios de calidad son decepcionantes: el mayor nivel de fracaso escolar de Europa, lo que cuesta el 0,5% del PIB cada año y afecta especialmente a los hijos de padres con baja formación, una formación profesional infrarrepresentada y que no atiende siempre a las necesidades del mercado y un exceso de licenciados universitarios que salen de universidades con mucha autonomía y escasa competencia. A lo que se suma la pérdida de ciertos valores, como el sentido de la responsabilidad, el valor del esfuerzo o el respeto a los profesores. El reto es primar la calidad y la eficiencia del sistema educativo y orientarlo a la obtención de las habilidades que se requieren en el sistema productivo.

Para la mejora en la dotación de capital físico productivo es necesario incentivar el ahorro y la inversión productiva, base indispensable de la acumulación de capital.

Para el aumento de la inversión en I+D+i, tanto o más importante que las medidas de fomento es la revisión de la amplia panoplia de regulaciones y subsidios que impiden que los mercados incentiven la innovación empresarial.

En cuanto al marco institucional, sus ineficiencias están determinando una pérdida de la capacidad competitiva. En cuanto a las Instituciones Formales es necesaria una profunda reforma de las instituciones públicas (incluidos algunos aspectos del sistema político) y del comportamiento de otras instituciones como la patronal, los sindicatos o los medios de comunicación. Además, España requiere avances en las Instituciones Informales para aproximarnos a los países más civilizados que permitan disminuir los costes de transacción: grado de cumplimiento de las normas, seguridad en las relaciones económicas, reducción de la morosidad, reducción del absentismo, marginación de los «gorriones sociales» (fraude fiscal, economía sumergida, incapacidad laboral, abuso de los servicios públicos, prestaciones sociales, subvenciones a empresas...).

2. Mejorar el funcionamiento de los mercados para dotarnos de una economía más flexible aumentando la competencia.

En España siguen perviviendo muchas prácticas limitadoras de la competencia que restringen la eficiencia de los mercados, en particular en los servicios. Por ello, la aplicación de la Directiva Europea de Servicios es una oportunidad para favorecer la competencia en el sector, para lo que debe hacerse una trasposición de la directiva que no altere su espíritu, como parece que va a ocurrir con lo referido al comercio interior. También en otros sectores (transporte público, farmacias, registro público...) se debe avanzar en un sentido liberalizador.

También existe una elevada coincidencia en la necesidad de reformar la regulación sobre los organismos reguladores (Tribunal de Defensa de la Competencia, CNMV, CNE, CRTV) para mejorar el funcionamiento de sus respectivos mercados, dotándolos de mayor independencia de los poderes y partidos políticos y de mayor transparencia ante la sociedad.

Aunque es la reforma del mercado de trabajo la que concita mayor grado de acuerdo y urgencia entre los economistas. Una reforma que debe dotar al mercado de trabajo de mayor flexibilidad y facilitar las ganancias de productividad. Para ello se debe romper con la injusta e ineficiente dualidad en el mercado (trabajadores fijos de alta estabilidad, frente a temporales, parados y autónomos), y ajustar la negociación colectiva a la productividad, lo que exige revisar la dominancia de los convenios centralizados, dotar de mecanismos de flexibilidad y mejorar las políticas activas de empleo.

La inadecuación de nuestro mercado de trabajo se está poniendo de manifiesto en la actual crisis, pues mientras en la UE-27 el PIB ha caído un 4,9% en un año, el empleo ha disminuido solamente un 1,9%; mientras que en España, con una caída del PIB menor (4,2%) el empleo ha disminuido un 7,2% (3,7 veces más), situando a España al frente del *ranking* de la tasa de paro. Además de ineficiente, se está poniendo de manifiesto la injusticia de la dualidad del mercado de trabajo: el aumento del paro lo están soportando los asalariados temporales y los autónomos.

Aunque existen diferentes propuestas de reforma del mercado de trabajo, en lo común participan de la necesidad de establecer un tipo de contrato único, reducir los costes de despidos modulándolo a la antigüedad, vincular la percepción del subsidio de desempleo a la formación, profesionalizar la formación de los desempleados y descentralizar la negociación colectiva.

Por otra parte, también es imprescindible la reforma del mercado del suelo y el ordenamiento urbanístico, tan determinante del *boom* especulativo inmobiliario, de los elevados costes del suelo, de la desviación de la energía, el capital y la creatividad empresarial al sector inmobiliario y de los reiterados casos de corrupción urbanística. Junto a ello, es muy recomendable activar el mercado de alquiler, para lo que es necesario fortalecer el derecho de propiedad y agilizar los desahucios.

3. Reforma de las Administraciones Públicas, para que sean más ágiles y más eficientes. Algunas de las de las ideas dominantes en este campo son aumentar la transparencia, Administración electrónica, Administración proactiva, ajustes en la función pública, incentivos a la productividad.

4. Reforma del sistema de pensiones para su sostenibilidad en el medio plazo. El creciente envejecimiento de la población española hará aumentar el gasto en pensiones (con una base de cotizantes que difícilmente aumentará de forma significativa) y el gasto sanitario. Un sistema mixto (en parte de reparto y en parte de capitalización) parece lo más factible para la economía española.

5. Reforma de la Justicia para que no signifique una restricción a la actividad económica, para que se reduzcan los costes, para que esté menos politizada..., para que sea más justa. Para ello se requiere una profunda reforma para simplificar los procedimientos, incorporar nuevas tecnologías y despolitizar el poder judicial.

6. Cerrar el Estado autonómico. Techo al Estado de las Autonomías y redistribución estable de competencias entre las Administraciones Públicas. Puede ser la ocasión para replantear la distribución de competencias entre

las Administraciones territoriales para asegurar la unidad de mercado y la prestación de servicios públicos comunes, evitar la duplicación de competencias y evaluar la eficiencia comparada.

## 5. LA LEY DE ECONOMÍA SOSTENIBLE

Un modelo económico sostenible exige corregir los desequilibrios y realizar las reformas estructurales que he venido señalando, pero no es algo que se pueda decidir por decreto ni alcanzable en el corto o medio plazo.

No se puede alcanzar en el corto o medio plazo porque exige dotarse de unos factores de producción más potentes y cualificados que no se inventan en pocos días, y porque las reformas del marco institucional son difíciles de implementar por la resistencia social y el coste político. Pero es imprescindible iniciar cuanto antes el camino si queremos tener un futuro de prosperidad y no alejarnos de los referentes de países desarrollados.

Y no se puede alcanzar por la sola acción del Gobierno, porque compete a toda la sociedad (empresarios, trabajadores, rentistas, consumidores, Administraciones Públicas, universidades, medios de comunicación, etc.), aunque el Gobierno debe iniciar una política de reformas institucionales que propicien incentivos positivos para que los agentes privados adopten comportamientos económicos (de consumo, ahorro y productivos) coherentes con una economía sostenible.

Estas ideas, que vienen siendo compartidas por la mayor parte de los economistas desde hace tiempo, parece que finalmente fueron asumidas por el Presidente del Gobierno, que prometió «cambiar el modelo productivo» con una «ley de economía sostenible» en el Debate sobre el Estado de la Nación del 12 de mayo: «Aspiramos a renovar un modelo económico que ha de ser sostenible en tres dimensiones clave. Sostenible económicamente a medio y largo plazo: que esté basado en la economía del conocimiento y la innovación [...]. Sostenible socialmente: que favorezca el empleo estable, la igualdad de oportunidades y la cohesión social, y que nos ayude a encarar con garantías el reto del envejecimiento de nuestra población [...]. Sostenible medioambientalmente: bajo en emisiones, para conjurar las amenazas planteadas por el cambio climático y en una permanente tarea de ahorro energético».

En los primeros días de septiembre se han conocido las líneas básicas del Anteproyecto de Ley de Economía Sostenible. En él se define el objetivo de la sostenibilidad económica, social y ambiental, y se establecen los siguientes ámbitos de actuación:

1. Mejora del entorno económico
2. Sostenibilidad en el uso de los recursos, movilidad y disminución de emisiones contaminantes
3. Capital humano y formación
4. Ciencia e Innovación
5. Competitividad empresarial y productividad
6. Instrumentos fiscales para el desarrollo de la economía
7. Instrumentos financieros para el desarrollo de la economía

Con estas líneas de actuación difícilmente se puede estar en desacuerdo, pues plantean actuaciones que, por lo general, han sido ampliamente demandadas y, en muchos casos, anunciadas en anteriores paquetes de medidas económicas; pero son actuaciones menores y no se abordan políticas contundentes para hacer frente a los graves problemas económicos y sociales del país en relación al sistema financiero y al crédito, ni en cuanto a la reactivación, ni al ajuste, ni tampoco a las grandes reformas estructurales pendientes.

La complejidad y urgencia de las actuaciones de política económica necesarias en el presente son de tal envergadura que es poco probable que las ejecute un Gobierno por su impopularidad y coste político. Es por ello por lo que el Gobierno debería plantear un pacto nacional con los partidos políticos, al que sería conveniente que se sumasen los Gobiernos autonómicos y los agentes sociales, que hiciese frente a unos riesgos económicos que pueden condicionar el bienestar de los españoles en la próxima década.





