



# Otro modelo económico y social para España

## **UNA PROPUESTA PROGRESISTA PARA SALIR DE LA CRISIS**



Autores

**Santiago Díaz de Sarralde, Bruno Estrada**

Coordinadores

**Almudena Asenjo, Javier Doz, Nicolás Sartorius**

**Otro modelo económico y social para España.**  
**UNA PROPUESTA PROGRESISTA**  
**PARA SALIR DE LA CRISIS.**

Autores:

**Santiago Díaz de Sarralde, Bruno Estrada.**

Coordinadores:

**Almudena Asenjo, Javier Doz, Nicolás Sartorius.**

# OTRO MODELO ECONÓMICO Y SOCIAL PARA ESPAÑA. UNA PROPUESTA PROGRESISTA PARA SALIR DE LA CRISIS

Fotografía de portada: Julián Rebollo [Gabinete de Comunicación de CCOO]

Edita:

FUNDACIÓN 1º DE MAYO  
C/ Longares, 6. 28022 Madrid. Tel.: 913640601  
1mayo@1mayo.ccoo.es | www.1mayo.ccoo.es

© Madrid, Abril 2015

FUNDACIÓN ALTERNATIVAS  
C/ Zurbano 29, 28010 Madrid. Tel.: 913199860  
www.falternativas.org

FUNDACIÓN FRANCISCO LARGO CABALLERO  
C/ Colegios, 7, 28801 Alcalá de Henares, Madrid. Tel.: 918852440  
portal.ugt.org/fflc/

ISBN: 978-84-87527-41-8

DEPÓSITO LEGAL: M-14120-2015

## **Presentación:**

Este trabajo, impulsado por la Fundación Alternativas, Fundación Largo Caballero y Fundación 1º de Mayo y que se ha desarrollado durante más de un año, tiene como hilo conductor la necesidad de construir un proyecto de país diferente al que nos conducen las políticas económicas desarrolladas en los últimos cinco años.

Democracia económica e igualdad social resumen el proyecto de país que debe orientar la modernización económica y social que necesita España. Los ejes que deberían guiar la política económica que requiere nuestro país son el desarrollo del Estado del Bienestar, la creación de empleo de calidad y la estabilidad macroeconómica.

Este documento es una propuesta de las tres fundaciones para su debate en la sociedad española.

*“Incluso en teoría el salario del trabajador no está determinado por el valor de su producto (...) sino por sus necesidades mínimas y por la demanda de los capitalistas de fuerza de trabajo en relación con el número de trabajadores compitiendo por trabajar”.*  
*Albert Einstein.*

*Agradecemos los comentarios y sugerencias realizadas por F.J. Braña.*

## **Breve currículum de los autores:**

### **Santiago Díaz de Sarralde.**

Doctor en Economía Aplicada y profesor titular en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha desempeñado las funciones de subdirector general de Financiación Territorial, director de Estudios Tributarios y Estadísticas de la Agencia Estatal de Administración Tributaria y director de gabinete del secretario de Estado de Hacienda y Presupuestos del Ministerio de Economía y Hacienda.

### **Bruno Estrada López.**

Economista. Adjunto al Secretario General de CCOO. Director adjunto del programa de postgrado en Relaciones Laborales de la UNED. Miembro de la Junta Directiva de Economistas Frente a la Crisis. Ha desempeñado las funciones de director de Estudios de la Fundación 1º de Mayo y economista en el gabinete técnico de la Federación Minerometalúrgica de CCOO. Fue miembro del Consejo Económico y Social en representación de CCOO.

## ÍNDICE:

<b>Parte I Causas y consecuencias de la crisis</b> .....	7
Capítulo 1.- La crisis internacional.....	7
Capítulo 2.- España: Un crecimiento económico (1996-2007) con pies de barro .....	18
Capítulo 3.- El fracaso de las políticas de austeridad y devaluación salarial .....	31
3.1. Un análisis comparativo de EEUU y la UEM .....	31
3.2. La política económica aplicada en España .....	36
<b>Parte II Un proyecto de país: El empleo como prioridad</b> .....	44
Capítulo 4.- Reanimación de urgencia de una economía infartada.....	54
Capítulo 5.- La banca pública: Un bypass crediticio para crear empleo .....	64
Capítulo 6.- Bases para un crecimiento sano .....	92
6.1. Reformar el sistema fiscal para incrementar los ingresos públicos .....	94
6.2. Una política industrial que apueste por el incremento de la productividad .....	118
6.3. La modernización de la negociación colectiva.....	138
6.4. Una política energética que reduzca la dependencia exterior e impulse las energías renovables.....	142
6.5. España, puerta de Europa: Infraestructuras necesarias para mejorar la competitividad estructural .....	147
6.6. Una política de vivienda que apueste por el alquiler social .....	155
6.7. Una eficiente gestión pública del Estado del Bienestar .....	158
<b>Parte III Recomendaciones</b> .....	162



## **Parte I. Causas y consecuencias de la crisis.**

### **Capítulo 1.- La crisis internacional**

La crisis financiera desatada en 2007 es, en términos gramscianos, una clara evidencia de que lo viejo no acaba de morir y lo nuevo no termina de nacer. Estamos asistiendo al ocaso de la hegemonía mundial del modelo liberal-conservador de crecimiento, desigual en lo social, depredador en lo medioambiental, unilateral en el ámbito internacional, sin que aún sepamos hacia dónde se orientará el nuevo modelo productivo, ya que no están claras las correlaciones de fuerza actuales en el mundo. Aunque es evidente que se está produciendo una fuerte migración de capital, acelerada durante la crisis financiera, desde los países occidentales de ambas orillas del Atlántico Norte hacia Asia, y en particular hacia China. El que Hong-Kong fuera considerado en 2011 por el Foro de Davos como la principal plaza financiera internacional del mundo, desbancando a EEUU y al Reino Unido, y el fuerte crecimiento económico de China en los últimos años (que hará que dentro de poco sea superior a la economía norteamericana en términos de paridad de compra) son una clara evidencia de que se acelera el declive de la hegemonía del dólar en la economía mundial.

Si bien el detonante de la actual crisis financiera internacional fue el alto volumen de hipotecas de dudoso cobro que acumuló el sistema financiero estadounidense las causas fueron más profundas. Tienen su origen en la devaluación unilateral del dólar que llevó a cabo el presidente Richard Nixon en 1971, aconsejado por Milton Friedman, que rompió unilateralmente las reglas del juego que los países capitalistas se habían dotado tras la Segunda Guerra Mundial: el acuerdo de Bretton Woods por el cual el tipo de cambio entre las principales monedas del mundo occidental era fijo. Las razones inmediatas de esa trascendente decisión estaban en la necesidad del gobierno estadounidense de financiar la guerra de Vietnam, sin caer en déficits públicos excesivos y sin subir los impuestos, lo que hubiera sido demoledor para un gobierno republicano. Fue el comienzo de lo que se denominó el “keynesianismo de derechas”, el uso del gasto público militar para dinamizar la economía.

El resultado de esa acción unilateral de ruptura del patrón oro no fue crear otro sistema de cambio estable con un dólar más devaluado, sino que los tipos de cambio empezaron a flotar libremente. Se eliminó de un plumazo la obligación de acordar el valor de las monedas entre las principales economías del mundo occidental. La

situación preeminente del dólar como moneda de reserva mundial y su peso en el comercio mundial (en el que jugó un papel muy importante el acuerdo alcanzado en 1973 con las monarquías petroleras de los países árabes e Irán para dolarizar el mercado del petróleo, los llamados petrodólares) dio a EEUU un inmenso poder. Le permitió obtener del resto del mundo un crédito sin límites y a la vez incrementar sus exportaciones, ya que éstas no quedaban limitadas ni por un encarecimiento del dólar, como hubiera sucedido bajo el sistema de Bretton Woods, ni generaba una alta inflación. El dólar, al ser la primera moneda del comercio internacional y, por tanto, de reserva era demandado en todo el mundo. Sus gastos militares pudieron seguir creciendo a la vez que sus ciudadanos podían endeudarse para aumentar su consumo, a pesar de la creciente desigualdad en la distribución de la renta, fruto del estancamiento de los salarios reales. Al contrario de lo que sucedió en la URSS, donde la escalada en los gastos militares vivida en las últimas dos décadas de la guerra fría supuso un evidente deterioro de las condiciones de vida de sus ciudadanos, lo que finalmente llevó a su colapso económico y político. La deuda pública estadounidense se disparó, ya que se financiaba en gran medida simplemente emitiendo más dólares, sin mayor coste que el papel, la tinta y poner en marcha la máquina de hacer dinero. La desregulación en la creación de dinero público por parte de EEUU fue la antesala a la desregulación financiera de la banca privada.

Efectivamente, la capacidad de acumular capital no está solo en quien dispone de recursos naturales, en quien desarrolla tecnologías o productos innovadores, en quien invierte en educación e infraestructuras públicas, en quien se apropia de mercados de forma más o menos lícita, en quien desarrolla empresas altamente competitivas. No, la mayor capacidad de acumular capital está en quien tiene el poder de crear el dinero, y la razón última del fuerte incremento de las desigualdades en el mundo desarrollado en los últimos años anteriores a la crisis está en la progresiva cesión de ese poder del ámbito público al ámbito privado, a los bancos y a las grandes multinacionales.

En estos años, a diferencia de lo que está pasando en la actualidad tras el estallido de la crisis, el crecimiento de la desigualdad fue sobre todo por “elevación del techo”, los más ricos obtuvieron enormes beneficios de la mayor libertad para crear capital privado por parte de los bancos que permitía la desregulación financiera.

Al ser desmantelados en 1971, unilateralmente por EEUU, los instrumentos internacionales de soberanía monetaria compartida, que influían en la determinación de la cantidad de dinero que debía emitirse y en la fijación del tipo de cambio entre las

diferentes monedas, el resto de los estados capitalistas desarrollados quedaron en una posición subordinada respecto a EEUU e iniciaron un relativo declive frente a la economía estadounidense. La productividad a largo plazo depende de la capacidad de atraer, o crear, capital, y EEUU a partir de 1971 obtuvo en este sentido una posición dominante.

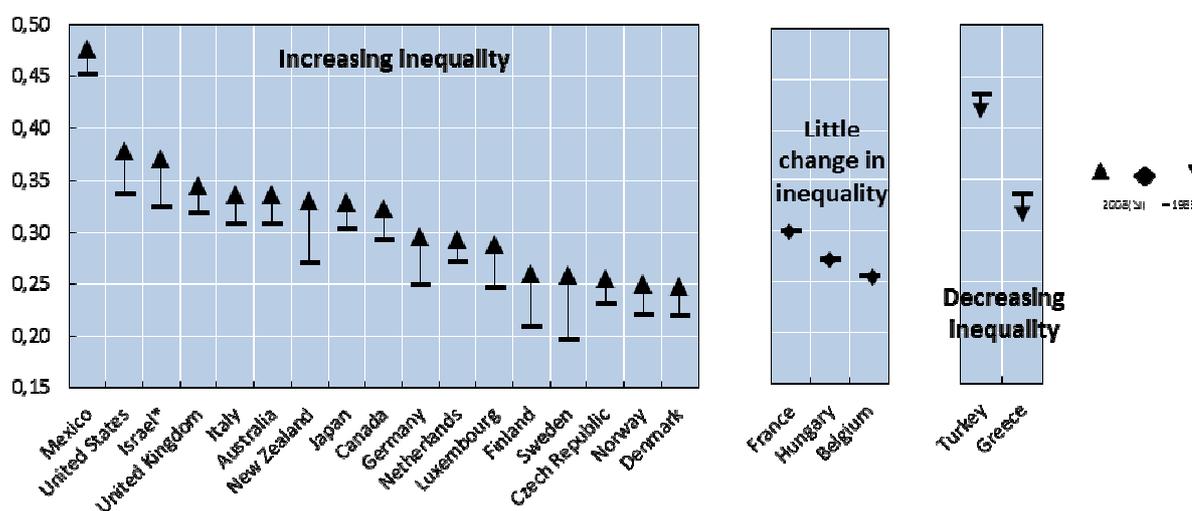
A partir de entonces los poderosos *lobbies* financieros estadounidenses iniciaron una creciente presión para que su gobierno compartiera con ellos parte de ese privilegio. Indudablemente el cambio en la correlación de fuerzas políticas a escala global favoreció estos intereses. El 13 de julio de 1989, cuatro meses antes de que cayeran los primeros ladrillos del muro de Berlín, fue cuando, por primera vez desde el “Crac” del 29, un banco comercial, JP Morgan, suscribió una oferta de acciones de una empresa, la Xerox Corporation. Apenas unos meses después, ya caído el Muro, Alan Greenspan autorizó dicha operación. Al autorizar esta operación se rompía la barrera erigida desde los años treinta entre la banca comercial y la de inversión. Actualmente JP Morgan es la sexta entidad financiera global, poseedora del 1,53% del valor de todas las multinacionales del mundo. En 1996 Greenspan dio un paso más, permitiendo que empresas subsidiarias de los bancos comerciales pudieran participar en el capital de otras empresas hasta en un 25%. Se abría la veda para que el capital financiero copase cada vez más poder en las actividades productivas, lo que se ha denominado como “financiarización” de la actividad económica, que es la base económica de la actual globalización.

Finalmente, el objetivo fue plenamente logrado en 1999, durante el segundo mandato del demócrata Bill Clinton, al derogarse la ley Glass-Steagall. Ello supuso extender la “economía de casino” al resto del planeta y, por tanto, su capacidad de generar crecientes desigualdades sociales, burbujas financieras y crisis. Esta ley, el último vestigio de la legislación desarrollada por Roosevelt para hacer frente al poder omnímodo de los bancos, que había sido la causa de la crisis de 1929, obligaba a una separación total entre la banca comercial, o de depósito, (la que capta el ahorro de pequeños y medianos ahorradores para financiar las necesidades crediticias de individuos y pymes) y la banca de inversión (la dedicada a financiar operaciones de mayor tamaño, muchas de ellas con un elevado nivel de riesgo y un fuerte componente especulativo). También vetaba la participación de los banqueros en los consejos de administración de las empresas industriales, comerciales y de servicios. Roto el dique nos encontramos con que en la actualidad las 45 mayores entidades financieras del mundo, de las que la mitad son estadounidenses, poseen el 36,5% del

valor de todas las multinacionales del mundo, según el estudio “La red de control empresarial global” del Instituto de Tecnología Suizo (ETH Zúrich). Las empresas transnacionales han adquirido un papel cada vez más determinante en la economía mundial. Según un estudio de la UNCTAD anterior al inicio de la crisis, entre 1982 y 2006 las empresas de carácter multinacional habían multiplicado casi por cuatro el número de los trabajadores de las filiales en el extranjero, por doce el volumen de ventas y por treinta el valor de sus activos.

En otros países del mundo capitalista desarrollado quienes se vincularon estrechamente a las instituciones financieras privadas estadounidenses que disponían de amplia libertad para crear dinero (gracias a la desregulación bancaria en relación con el volumen de reservas exigido en las operaciones especulativas), o quienes copiaron parcialmente ese modelo a escala nacional, pudieron acrecentar su riqueza de forma exponencial frente a aquellos cuyos ingresos dependían sólo de su trabajo. En casi todos los países desarrollados<sup>1</sup> las desigualdades se han incrementado desde mediados de los años ochenta, de forma paralela a la desregulación financiera.

**Gráfico 1. Evolución de la desigualdad de ingresos (coeficiente de Gini) en los países de la OCDE desde mitad de los años 80 hasta el final de la década del 2000.**



*“Little change in inequality” se refiere a cambios inferiores a un 2%.  
Source: OECD Database on Household Income Distribution and Poverty.*

El incremento del poder de las instituciones financieras privadas para crear “dinero ficticio”, que en muchos casos se convirtió posteriormente en “dinero basura”, fue favorecido en otros países debido al incumplimiento por parte del supervisor público de

<sup>1</sup> En este cuadro la OCDE no ofrece datos de España.

sus obligaciones de garantizar la solvencia del sistema bancario. El negligente comportamiento del BCE y del Banco de Inglaterra a la hora de controlar y supervisar la banca en la sombra, que estaba creciendo en las entidades financieras europeas como una letal ramificación de la desregulación bancaria estadounidense, permitió que el problema se trasladara a Europa. Concretamente en nuestro país la actuación del Banco de España fue deficiente en el control de la financiación de la burbuja inmobiliaria por parte de bancos (el más afectado fue el Banco Popular) y de cajas de ahorros (no todas tuvieron una alta implicación en la financiación de la actividad inmobiliaria, como es el caso de La Caixa, las cajas vascas, Unicaja, etc.). El elevado grado de riesgo inmobiliario adquirido por algunas entidades financieras ya fue denunciado por la propia Asociación de Inspectores del Banco de España en 2006.

Una expansión del crédito no respaldada por ahorro voluntario previo da lugar a la creación de grandes cantidades de “dinero ficticio” por parte de los bancos (obligaciones, bonos, revalorización artificial de las acciones por presuntas expectativas futuras de negocio). Esta gran masa de “dinero ficticio” en circulación en la economía tiende a orientar la inversión a largo plazo en direcciones equivocadas, debido a la distorsión que ha producido en los precios relativos de los activos, y en las tasas de interés de mercado. Se generan inversiones de alta intensidad de capital que no hubieran sido emprendidas de no ser por la mencionada inflación de activos. Pero cuando estas inversiones, que parecían rentables con precios inflados de los activos, dejan de serlo la crisis estalla y se efectúa una natural liquidación de inversiones erróneas, el “dinero ficticio” súbitamente se convierte en “dinero basura”, destruyéndose una gran cantidad de capital, lo que supone una profunda contracción de la actividad económica y la destrucción de millones de puestos de trabajo.

Este cóctel explosivo necesitaba una mecha, en este caso fue el descubrimiento de la estafa de las hipotecas *subprime* en Florida, pero podía haber sido cualquier otra inversión de alto riesgo generadora de un proceso de inflación de activos. La generalización de la aplicación del modelo matemático *Value at Risk* (VaR), basado en presupuestos teóricos neoliberales, en la fijación del capital de las entidades financieras infravaloró durante años los riesgos de las inversiones y, por tanto, el volumen de depósitos de capital que los bancos debían realizar, favoreciendo el descomunal endeudamiento del sistema. Los flujos financieros antes del estallido de la crisis llegaron a ser veinte veces superiores al volumen de los intercambios comerciales. Las agencias de calificación, o *rating*, fueron cómplices necesarios en

esta monumental estafa, como demuestran las denuncias, realizadas por el BCE y el FMI, sobre los conflictos de intereses con los bancos emisores de títulos.

Tras el estallido de la burbuja de las *subprime*, gran parte de los complejos productos financieros creados por bancos estadounidenses quedaron bajo sospecha, ya que los inversores no eran capaces de conocer su grado de toxicidad financiera. El comportamiento cómplice de las agencias de *rating* en la estafa acentuó la pérdida de confianza. En enero de 2011 la Comisión de Investigación sobre la Crisis Financiera del Congreso de EEUU concluyó que "los fallos de las agencias de calificación crediticia fueron engranajes esenciales en la maquinaria de la destrucción financiera. Las tres agencias (S&P, Fitch y Moody's) fueron herramientas clave del caos financiero. Los valores relacionados con hipotecas en el corazón de la crisis no se habrían comercializado y vendido sin su sello de aprobación". Se detectaron errores metodológicos de bulto en las calificaciones obtenidas mediante el uso del VaR, connivencia con las empresas emisoras y conducta fraudulenta. Algo que ya había detectado el FMI, dedicando un capítulo del World Economic Outlook de 2010 a los "Usos y abusos de las agencias de calificación". Asimismo el Banco Central Europeo, a partir de una muestra de 38.753 calificaciones realizadas entre 1990 y 2011 por las tres grandes agencias de *rating* sobre los bancos de EEUU y Europa, concluyó que "existen conflictos de intereses entre los bancos y las agencias de calificación que parecen alterar el proceso de calificación", ya que "las agencias asignan calificaciones más positivas a los grandes bancos y a las entidades con más probabilidades de proporcionarles negocios adicionales de calificación de valores (...) las agencias de *rating* distorsionan injustificadamente el mercado interbancario con sus calificaciones".

Como consecuencia de esta falta global de confianza los bancos dejaron de prestarse dinero entre ellos, generando una sequía de crédito que afectó gravemente a las economías europeas, con una mayor relación con el sistema financiero de EEUU, y en menor medida a las economías emergentes.

Los efectos de la crisis en términos de caída del PIB, y por tanto de pérdida de empleo, han sido dramáticos. En 2009 prácticamente todas las economías de los países desarrollados del Atlántico Norte, Japón y algunas economías emergentes como Brasil, Rusia y México sufrieron fuertes descensos de la actividad productiva. Mientras que China y la India, junto con las principales economías emergentes del Sudeste asiático, apenas percibieron el shock externo. Sus tasas de crecimiento en

2009 fueron de un 9,2%, un 8,5% y un 7,7%, respectivamente, acelerando el tránsito del eje económico mundial del Atlántico al Pacífico.

**Cuadro 2. Evolución PIB 2008-2013.**  
(% incremento anual a precios constantes)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Media anual periodo 2008/2013
Mundial	2,7	-0,4	5,2	3,9	3,2	3,0	2,9
EEUU	-0,3	-2,8	2,5	1,8	2,8	1,9	1,0
Japón	-1,0	-5,5	4,7	-0,4	1,4	1,5	0,1
Reino Unido	-0,8	-5,2	1,7	1,1	0,3	1,8	-0,2
Zona euro	0,4	-4,4	2	1,6	-0,7	-0,5	-0,3
Alemania	0,8	-5,1	3,9	3,4	0,9	0,5	0,7
Francia	-0,1	-3,1	1,7	2,0	0,0	0,3	0,1
Italia	-1,2	-5,5	1,7	0,4	-2,4	-1,9 (p)	-1,5
España	0,9	-3,8	-0,2	0,1	-1,6	-1,2	-1,0
Grecia	-0,2	-3,1	-4,9	-7,1	-7,0	-3,9	-4,4
Portugal	0,0	-2,9	1,9	-1,2	-3,2	-1,4	-1,1
Irlanda	-2,2	-6,4	-1,1	2,2	0,2	-0,3 (p)	-1,3
Asia emergente	7,3	7,7	9,7	7,9	6,7	6,5	7,6
China	9,6	9,2	10,4	9,3	7,0	7,7 (p)	8,9
India	3,9	8,5	10,3	6,6	4,7	4,4	6,4
Rusia	5,2	-7,8	4,5	4,3	3,4	1,3	1,8
Brasil	5,2	-0,3	7,5	2,7	1,0	2,3	3,1
México	1,4	-4,7	5,1	4,0	3,9	1,1	1,8

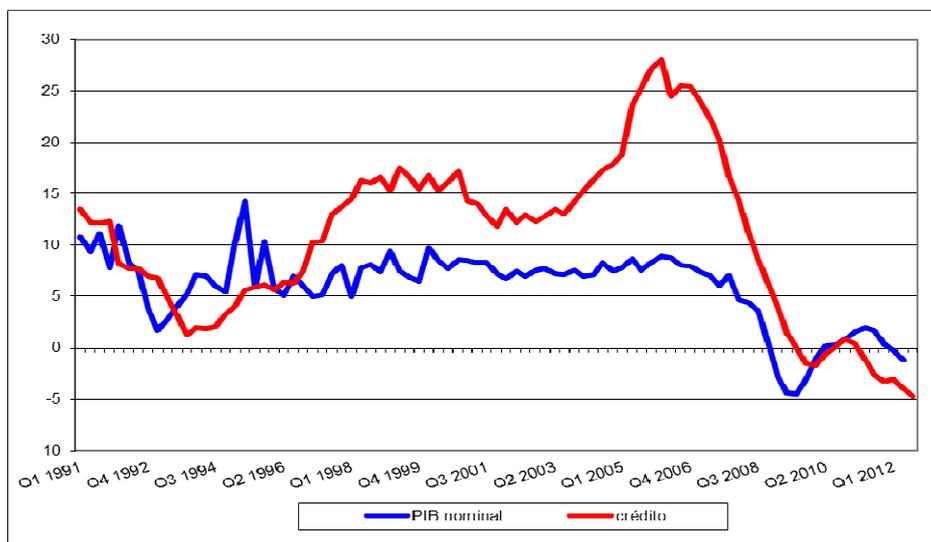
(p): previsiones.

Fuente: FMI.

En 2010 la mayoría de los países desarrollados iniciaron su recuperación aunque a un ritmo muy diferente al de los países emergentes. El área euro, Reino Unido y EEUU tuvieron un crecimiento de tan solo el 2%, el 1,7% y el 2,5% respectivamente, frente al 4,5% de Rusia, el 7,5% de Brasil o el 5,1% de México. Los países asiáticos emergentes se recuperaron del ligero bache y retomaron sus altas cifras de crecimiento, un 10,4% en China y un 10,3% en la India. Sin embargo en el área euro se empezó a apreciar cómo varios países quedaban rezagados, concretamente Italia, Grecia, Irlanda y España, aquellos en los que el flujo externo de capital en relación al PIB, había sido mayor en los años del *boom*, como puede verse en el Gráfico 2 para España. Durante los tres siguientes años (2011-2013) las tasas de crecimiento de las economías emergentes de Asia siguieron siendo muy superiores (entre un 4,4% y un 9,3%) a las de los países europeos desarrollados que no adoptaron políticas monetarias expansivas y heterodoxas que les permitieran impulsar políticas de incremento del gasto público. La zona euro entró en recesión en 2012 y el Reino Unido ese año tuvo un ínfimo crecimiento del PIB, un 0,3%. La aplicación de esas

heterodoxas políticas por parte de EEUU permitió que en ese trienio la tasa media anual de incremento del PIB fuera superior al 2%.

**Gráfico 2. Tasas de variación interanuales del PIB nominal y del volumen de crédito (en %) en España.**



Fuente: Antonio Sanabria a partir de datos del INE y Banco de España.

A partir del año 2011 aparece una clara divergencia en la evolución económica de los países desarrollados, mientras los países emergentes mantienen su fuerte crecimiento, aunque algo más moderado. EEUU continua su recuperación, con tasas de crecimiento del 1,8% para ese año, un 2,8% en 2012 y un 1,9% en 2013; pero el área euro y el Reino Unido se descuelgan de la recuperación. En el área euro se acentuó el deterioro económico de los países que tenían una fuerte necesidad de financiación exterior (Italia, España, Portugal, Grecia, e Irlanda en menor medida), mientras que Francia y Alemania empezaron a percibir cómo la situación de esos países empezaba a lastrar su propia recuperación iniciada en 2010. El crecimiento alemán del PIB en 2012 fue tan solo del 0,9% y del 0,5% en 2013, y el de Francia apenas el 0% en 2012 y del 0,3% en 2013.

Las causas y consecuencias de esta evolución dispar se analizarán con detalle en el Capítulo 3. En concreto para el área euro la tortuosa senda que han impuesto el gobierno alemán, la Comisión Europea, el FMI y el BCE, ha sido una letal mezcla de: 1) política monetaria restrictiva, excepto en lo que se refiere al saneamiento del sistema financiero; 2) fuertes recortes del gasto público; y 3) deterioro de las condiciones salariales y de trabajo de millones de trabajadores, lo que ha supuesto la destrucción de millones de puestos de trabajo. Satisfacer las altas exigencias de

rentabilidad del capital del sistema financiero en un escenario recesivo sólo se puede hacer por apropiación de las rentas del trabajo, ya sean directas, los salarios, o indirectas, los servicios del estado del bienestar. Dando lugar a un segundo crecimiento de la desigualdad, en este caso por “hundimiento del suelo”.

No obstante, una vez que ya se han producido dos reestructuraciones de la deuda pública griega (una quita a los acreedores privados del 75% del valor de los títulos y un posterior alargamiento de plazos y reducción de intereses del crédito concedido por la Troika) parece evidente que ese no es el mejor camino para resolver los problemas de los países europeos con graves dificultades de financiación externa, como Portugal, Chipre, Irlanda, Italia y España.

En ningún caso puede olvidarse que las causas últimas del incremento del endeudamiento público han sido generadas por el estallido de la burbuja financiero-inmobiliaria: 1) la forzada socialización que se ha hecho de las pérdidas generadas por el sector financiero privado; 2) la caída de los ingresos fiscales derivada de la crisis; y 3) el incremento del gasto público en transferencias sociales derivado del aumento del desempleo.

**Cuadro 3. Evolución Tasa de desempleo 2008-2014**

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
EEUU	5,8	9,3	9,6	8,9	8,1	7,4	6,2
Reino Unido	5,6	7,6	7,8	8,0	7,9	7,5	6,7 <sup>2</sup>
Zona euro (17)	7,6	9,5	10,1	10,1	11,3	12,0	11,6
Alemania	7,5	7,8	7,1	5,9	5,5	5,3	5
Francia	7,5	9,1	9,3	9,2	9,8	10,3	10,2
Italia	6,7	7,8	8,4	8,4	10,7	12,2	12,7
España	11,3	18	20,1	21,7	25	26,4	24,5
Grecia	7,7	9,5	12,6	17,7	24,3	27,3	26,5
Irlanda	6,4	12,0	13,9	14,7	14,7	13,1	11,3
Portugal	8,5	10,6	12,0	12,9	15,9	16,5	14,1

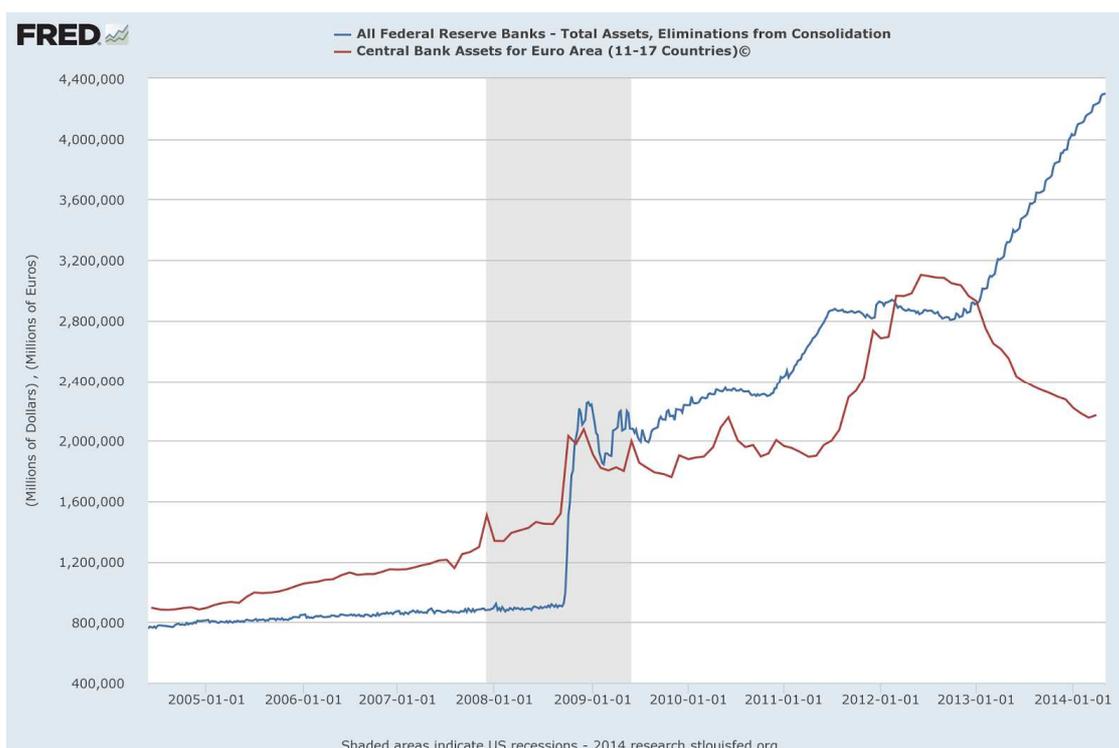
*Fuente: Eurostat.*

Incrementar el endeudamiento público de un país hasta llevarle hasta el límite de su quiebra, generar enormes tensiones sociales e incertidumbres en los mercados financieros, para luego aceptar una quita, en la evidencia de que el volumen total de esa deuda es impagable, es producir un dolor inútil, una vía absurda que solo crea desempleo, pobreza, destrucción del tejido productivo, desmantelamiento del estado del bienestar y desafección política de gran parte de la ciudadanía.

<sup>2</sup> Enero-mayo.

Los efectos de esas políticas en la negativa evolución de la actividad productiva en la zona euro han tenido dramáticos efectos en el empleo. En 2013 la tasa de desempleo alcanzó en el área euro (17 países) el 12%, una tasa más de cuatro puntos superior a la de 2008, y en 2014 todavía era del 11,6%. A mediados de 2013 había 19,2 millones desempleados en la zona euro, siete millones y medio más que en 2007. En España la tasa de desempleo en 2014 alcanzó un 24,5%, en Grecia un 26,5%, en Portugal el 14,1%, en Italia el 12,7%, en Irlanda el 11,3%, y en Francia el 10,2%. Mientras que la tasa de desempleo empezó a descender en EEUU a partir de 2009, en febrero de 2015 se situó en el 5.5%. En los últimos tres años las políticas expansivas, tanto monetarias como fiscales, impulsadas por el gobierno estadounidense han conseguido reducir el volumen de parados en cuatro millones y medio, mientras que en el área euro los parados se han incrementado en ese periodo en más de tres millones.

**Gráfico 3. Ampliación de Balances de la Reserva Federal de EEUU y del BCE  
(2005-2014)**



Fuente: Reserva Federal de EE.UU.

La experiencia de EE.UU. pone de manifiesto que una heterodoxa política monetaria expansiva, como la desarrollada por la Reserva Federal, puesta al servicio de una decidida política fiscal expansiva, permite una recuperación más rápida de la senda

del crecimiento económico y, por tanto, de la capacidad de crear empleo. La expansión histórica del gasto público en los EEUU, hasta superar el 42,5% del PIB en 2009 y 2010, ha sido posible porque la línea divisoria entre la política monetaria y la política fiscal se ha difuminado. Como resultado de estas políticas la recuperación de la demanda nacional ha sido mucho más rápida en EEUU: desde 2010 hasta 2013 ha crecido a una media anual del 2%, mientras en el mismo periodo en la zona euro ha permanecido estancada.

La recuperación iniciada en el Reino Unido en 2013 obedece al nuevo rumbo expansivo que ha tomado su política monetaria, a semejanza de la Fed estadounidense, a partir de que el canadiense Mark Carney fuera elegido gobernador del Banco de Inglaterra, y a que la reducción del déficit se ha paralizado. El déficit británico en 2013 alcanzó 5,8% PIB, habiéndose reducido tan solo en tres décimas respecto 2012, cuando fue del 6,1%.

En los años anteriores al estallido de la crisis, la desregulación financiera favorecida por los gobiernos y la incompetencia, cuando no complicidad, de las instituciones regulatorias, permitió que los poseedores de capital se beneficiaran de una mayor libertad para crear capital privado, entrando en una espiral especulativa-financiera que incrementó la desigualdad sobre todo por "elevación del techo". Un modelo de crecimiento insostenible al estar basado en el incremento de las desigualdades.

## **Capítulo 2.- España (1996-2007): Un crecimiento económico con pies de barro.**

La magnitud de los efectos de la crisis financiera internacional en España se explica, en primer lugar, por las propias debilidades inherentes al modelo de crecimiento especulativo-inmobiliario de nuestro país, basado en sectores de baja cualificación de los trabajadores y de escaso esfuerzo en I+D, lo que determinó una baja productividad agregada del trabajo, pero también por la política económica de austeridad fiscal y devaluación salarial desarrollada desde mediados del año 2010, que se analizará en el siguiente capítulo.

En cuanto al primer aspecto hay que considerar tres cuestiones que están interrelacionadas:

1) El que haya sido un crecimiento económico basado en el incremento, fundamentalmente exógeno, de los factores productivos, capital y trabajo, y no en la mejora de la productividad del trabajo. En el caso del capital, principalmente mediante la afluencia de inversiones extranjeras cortoplacistas (préstamos a corto plazo al sistema bancario e inversiones en cartera) que en gran medida no se dirigieron a la economía productiva sino a actividades con un alto grado de componente especulativo, como la promoción inmobiliaria. Asimismo el fuerte flujo migratorio hacia España suministró el volumen de población asalariada necesaria, sobre todo para los empleos de poca cualificación, que demandaban actividades como la construcción, la hostelería, el comercio y los servicios domésticos.

2) Una elevada especialización en la actividad de la construcción, que fue impulsada por los poderes políticos en todos los ámbitos de las administraciones.

En el ámbito estatal la Ley del suelo, aprobada por el gobierno de Aznar en 1998, significó el pistoletazo de salida del “boom” inmobiliario. Asimismo, la desgravación fiscal a la compra de vivienda funcionó como una permanente subvención pública a la actividad inmobiliaria privada.

En las Comunidades Autónomas y ayuntamientos por la aprobación de planes urbanísticos que supusieron la creciente edificación de los términos

municipales, a la que vincularon gran parte de sus ingresos y, por tanto, de sus gastos, sobre todo en el caso de los ayuntamientos. Dos tercios de las viviendas construidas en Europa entre 1999 y 2007 se localizaron en España. En 2006 se había iniciado la construcción de 860.000 viviendas.

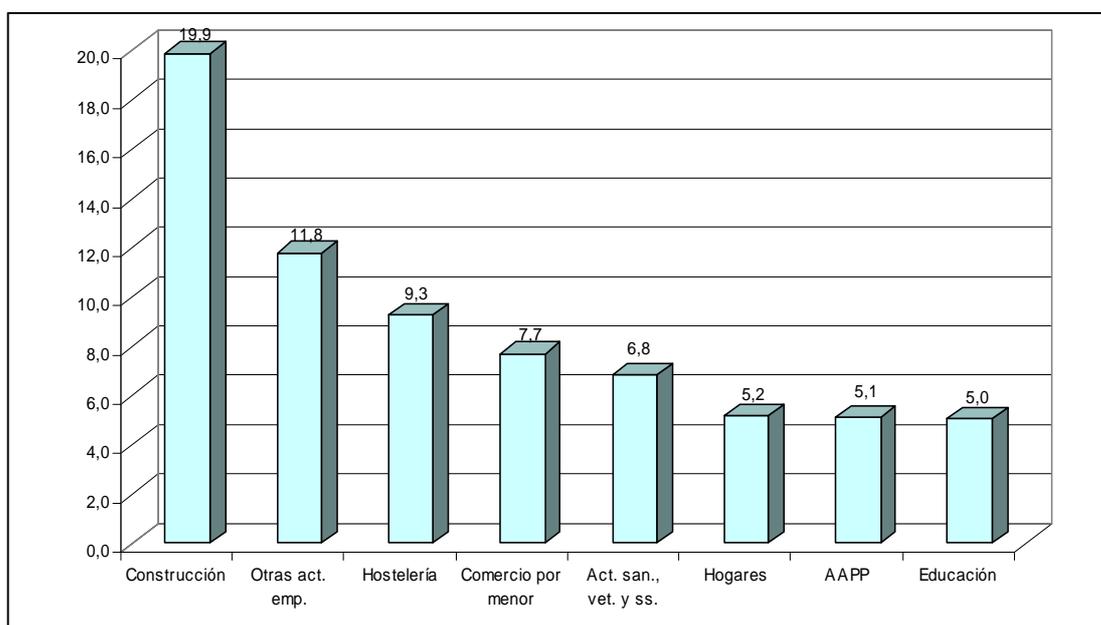
3) Una excesiva concentración del crédito en el sector inmobiliario por parte de algunos bancos (Banco Popular, Banco de Valencia) y algunas cajas de ahorros (p.ej. La Caixa, las cajas vascas y Unicaja no concentraron su negocio en los créditos a promotores inmobiliarios y no han tenido problemas de solvencia), que evaluaron de forma errónea los riesgos de su elevada exposición al ladrillo. A finales de 2008 el volumen de crédito concedido a constructores y promotores inmobiliarios ascendía a casi 500.000 millones de euros, un 50% del PIB. No hay que olvidar que además, en muchos casos, la concesión de créditos hipotecarios a particulares estuvo acompañada de malas prácticas crediticias. En todo caso, esto sucedió por una deficiente supervisión por parte del Banco de España debido a su sometimiento a los intereses gubernamentales, como ha reconocido el propio gobierno al haber aceptado, entre las condiciones del Memorandum de Entendimiento (Mou) que dio lugar al rescate bancario, una mayor independencia en la labor de supervisión del Banco de España.

Este patrón de crecimiento implicaba también la ausencia de un liderazgo institucional efectivo por parte del gobierno central en relación con una política industrial y de innovación tecnológica. Los países emergentes que han estado ganando cuota de mercado mundial (China, Brasil que pasó entre 2001 y 2011 del 0,9% al 1,4%, Corea del Sur del 2,4% al 3%), o los países desarrollados que menos la están perdiendo, como Alemania que pasó del 9,2% al 8,1%, han desarrollado diferentes actuaciones de política industrial. Bajo la premisa de que la actuación estratégica del Estado para favorecer a un sector o a una empresa que compite en un mercado global, supondrá transferencias netas de rentas favorables al país, si dicho sector o empresa genera más beneficios al conjunto de la economía que la cuantía de la ayuda recibida.

Fruto del modelo productivo descrito, el intenso crecimiento económico registrado en España desde mediados de los años noventa hasta 2007 se concentró principalmente en actividades productivas cuyos rasgos comunes fueron la utilización intensiva de mano de obra poco cualificada, un contenido tecnológico medio-bajo, o bajo, y una escasa apertura a la competencia exterior. El elevado ritmo de creación de empleo,

7,6 millones de puestos de trabajo entre 1996 y 2007, se concentró en muy pocos sectores. El 71% del volumen total de empleo generado lo fue en tan sólo ocho subsectores, como se puede ver en el Gráfico 4, donde se crearon 5,4 millones de puestos de trabajo: Construcción; Otras actividades empresariales; Hostelería; Comercio al por menor; Actividades sanitarias, veterinarias y de servicios sociales; Hogares que emplean personal doméstico; Administración Pública, defensa y seguridad social obligatoria; y Educación.

**Gráfico 4. Subsectores (2 dígitos CNAE 93) con mayor contribución a la creación de empleo (% s/total de empleo creado entre 1996 y 2007)**



Fuente: Elaboración propia a partir de la EPA (segundos trimestres)

La Construcción se configuró como el principal motor del crecimiento de la actividad económica en la década anterior al estallido de la crisis, debido tanto a su actividad directa, creó un 20% del empleo, como a la repercusión de la misma, por su efecto de “arrastre”, en muchas actividades industriales y de servicios.

Otro aspecto reseñable fue la fuerte creación de empleo desarrollada en actividades relacionadas con servicios considerados tradicionales, como la Hostelería y el Comercio al por menor, que representaron el 17% del empleo generado.

Destaca también el importante crecimiento del empleo registrado por los servicios de personal doméstico, un 5,2% del total. La demanda de esta actividad, que tiene un alto grado de desregulación laboral, fue impulsada por la combinación de diversos cambios

demográficos y sociales, entre los cuales ha jugado un papel clave la intensa incorporación de mano de obra inmigrante, en especial, femenina.

Un hecho particularmente positivo lo constituyó la expansión del empleo en algunas ramas de actividad relacionadas con la provisión de servicios colectivos -como los sanitarios, educativos y sociales, así como los servicios generales de las AA.PP.-, un 17% del empleo creado, que tienen una incidencia directa en la mejora de los niveles de bienestar de la población.

Esta evolución sectorial del empleo es la causa, como puede observarse en el Cuadro 4, de que España sea el país de la OCDE, junto con Italia, en el que menos creció la productividad del trabajo entre 2001 y 2009. Apenas un 0,7 de media anual durante todo el periodo, mientras que la media de la OCDE fue del 2% y países bastante más desarrollados que el nuestro, como Suecia, Japón o Finlandia tuvieron tasas notablemente superiores, un 2,9%, un 2,1% o un 2,5%.

**Cuadro 4. Incremento medio anual de la productividad del trabajo (PIB por hora trabajada) 2001-2007 en las economías desarrolladas.**

<b>Países OCDE</b>	<b>Tasa anual media</b>
Estonia	5,8
Eslovaquia	5,5
Corea del Sur	4,7
Republica Checa	4,5
Eslovenia	4,0
Polonia	3,4
Suecia	2,9
Finlandia	2,5
Estados Unidos	2,1
OCDE-Total	2,0
España	0,7
Italia	0,2

*OECD Factbook 2014: Economic, Environmental and Social Statistics.*

La productividad aparente del trabajo ha experimentado en nuestro país una progresiva desaceleración durante la última década, a diferencia del comportamiento registrado por esta variable en décadas anteriores. El persistente diferencial negativo de productividad de nuestro país en relación a la media de la Unión Europea se ha incrementado en este período.

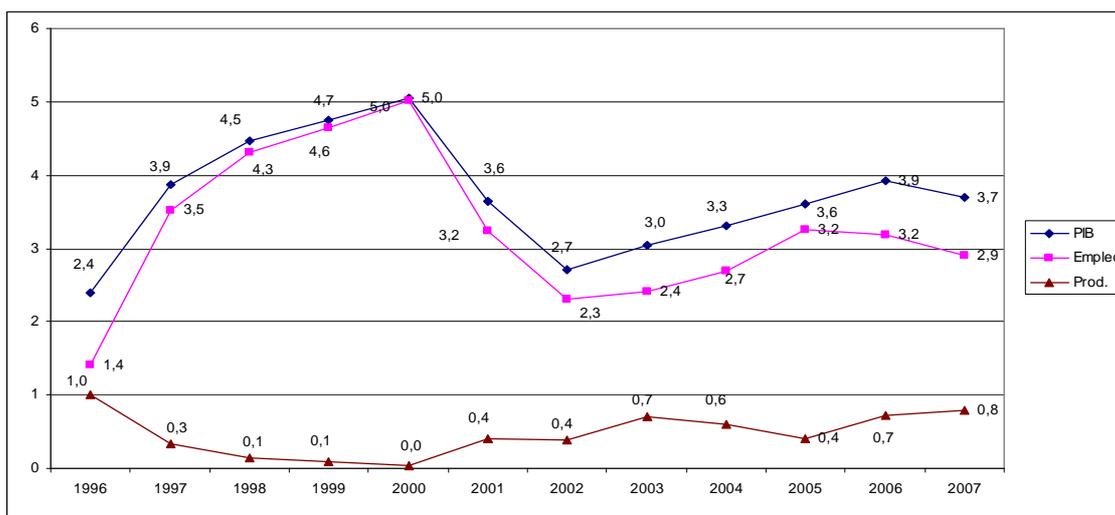
**Cuadro 5. Cuota exportaciones españolas sobre el total mundial y evolución exportaciones 2002-2007.**

	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Cuota %	1,9	2,1	2	1,8	1,8	1,8
Evolución (Incremento interanual)	2,7%	3,6%	6,4%	5,5%	10%	8,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICEX y OMC.

El incremento de sectores de baja productividad no abiertos a la competencia internacional ha hecho que se incrementaran los Costes Laborales Unitarios (CLU) agregados para el conjunto de la economía, sin que hubiera un deterioro real de la capacidad exportadora de las empresas españolas abiertas a la competencia exterior, como pone de manifiesto la evolución de la cuota exportadora española sobre el total mundial en el Cuadro 5. Entre 2002 y 2007 la cuota exportadora de España respecto al total mundial apenas se redujo, pasando de un 1,9 a un 1,8. Sobre todo en los años inmediatamente anteriores a la crisis se produjeron elevadas tasas de crecimiento de las exportaciones, un 5,5% en 2005, un 10% en 2006 y un 8,6% en 2007, lo que pone de manifiesto la elevada capacidad exportadora de las empresas españolas de tamaño medio y grande, que tienen niveles de productividad similares o superiores a los de sus competidoras europeas y estadounidenses.

**Gráfico 5. Tasas de crecimiento interanual del PIB real, empleo y productividad aparente del trabajo en España (% s/total año anterior). 1996-2007**



Fuente: Elaboración propia a partir de la Contabilidad Nacional de España (serie contable con base 2000, actualizada a fecha de agosto de 2008)

Esta es la razón por la cual numerosos estudios (del Servicio de Estudios del BBVA, del Banco de España, de economistas como Vicente Salas y Jesús Felipe y Utsav Kumar del Banco de Desarrollo de Asia) ponen de manifiesto que los CLU agregados a escala sectorial o nacional no son un indicador correcto para medir la competitividad de un país, ya que tan solo informan sobre la competitividad-precio de productos estandarizados. Este tipo de productos tienen un peso decreciente en economías desarrolladas con un elevado grado de sofisticación de la demanda. No aportan ninguna información sobre las mejoras que se hayan producido en otros aspectos, como la calidad y la diferenciación del producto, las estrategias de internacionalización o la calidad de los servicios de distribución y venta. El economista Nicholas Kaldor evidenció, ya en 1978, que en los países desarrollados no existía una relación entre la evolución de los CLU y la cuota de mercado mundial.

Esta evolución sectorial de la economía explica el bajo crecimiento estadístico de la productividad agregada de la economía española respecto a la europea en los últimos años. Pero las razones estructurales que están detrás de los bajos niveles de productividad del trabajo en España son:

- 1) El predominio de pequeñas y medianas empresas, que en general tienen mayores dificultades en relación al esfuerzo tecnológico y de recapitalización.

Según un Informe de Fedea<sup>3</sup>, las empresas españolas medianas y grandes, de más de 250 trabajadores, las que tienen una mayor propensión exportadora, tienen una productividad mayor que las alemanas o británicas, y prácticamente igual que las americanas. El problema es el reducido peso de estas empresas en el tejido industrial español.

- 2) El bajo nivel de stock de capital de la economía española que en 2009 suponía un 161% PIB, un porcentaje muy inferior al peso que tiene en otras economías desarrolladas, como Alemania, un 184% y EEUU, un 209%. Por eso es muy preocupante que los beneficios empresariales distribuidos a los accionistas y los intereses financieros pagados por los préstamos solicitados pasaran de significar el 39% del total de beneficios en 1995 al 60% en 2008. Es decir, en la época de fuerte crecimiento económico se incrementó notablemente el porcentaje de los beneficios que no se reinvierten en la empresa, lo que lastra la mejora de la

---

<sup>3</sup> Apuntes 02 de Fedea. Competitividad. El comportamiento de las exportaciones españolas. Noviembre 2011.

productividad futura de las empresas. Lo absurdo es que este menguante compromiso de los accionistas con sus empresas fuera además favorecido por el gobierno del PP en los años noventa, al mejorar el tratamiento fiscal de los gastos financieros en el Impuesto de Sociedades. Para financiar sus inversiones a las empresas a muchos empresarios les era más rentable, en términos fiscales, pedir créditos, incluso a los propios accionistas, que aumentar su capital.

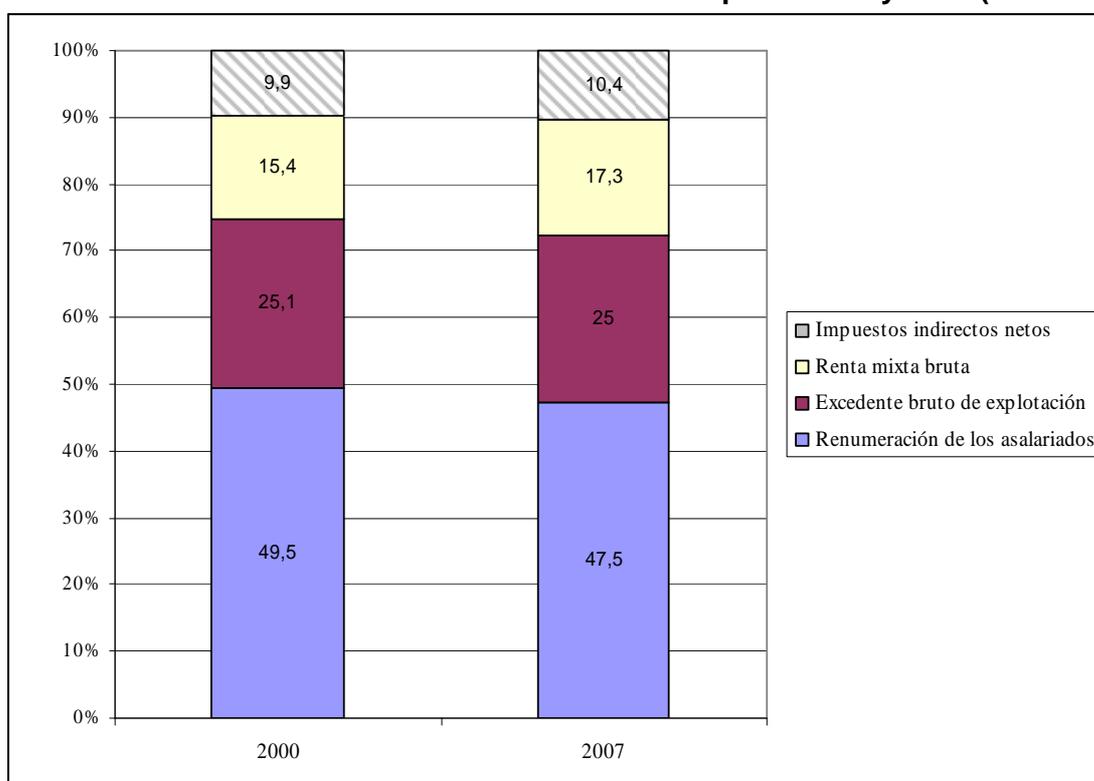
Como resultado de todo ello, el stock de capital productivo, excluidas las viviendas, en los últimos 15 años ha crecido a una tasa media de tan solo el 1%, mientras que en los años sesenta y setenta lo hizo a una tasa anual media del 10%. El stock de capital productivo privado por empleado en relación con la media del área euro de 2009 fue igual al de 1995, apenas un 75,6%. Es decir, la relación capital/trabajo se ha estancado, como reconoce el Informe del BBVA “Evolución reciente de las dotaciones de capital, 1994-2007”, que llega a la conclusión de que “las debilidades de nuestra productividad podrían tener su explicación en la insuficiente dotación de capital de nuestra economía”.

Las consecuencias de un crecimiento muy dependiente de la afluencia de inversiones extranjeras cortoplacistas es que genera una “economía acordeón”, ya que cuando se interrumpe el flujo de capitales exteriores la economía se derrumba. Pero también es preocupante por las características del modelo productivo generado en la fase de crecimiento:

- Una excesiva dependencia de flujos muy volátiles de capital exterior genera un elevado riesgo de inestabilidad macroeconómica, lo que no propicia un crecimiento económico estable. El propio FMI advierte a los países emergentes, en sus informes anuales desde 2010, sobre la importancia de controlar los flujos financieros impacientes: “La volatilidad de los flujos de capital jugó un papel muy crítico en la crisis reciente, tanto al incrementar las vulnerabilidades como al transmitir el shock entre países (...) Una liberalización total de los flujos de capital no es un objetivo adecuado para todos los países en todo momento (...) La liberalización por parte de grandes economías de mercados emergentes de importancia sistémica podría ocasionar considerables efectos multilaterales (como implicaciones para la estabilidad financiera)”.

- La elevada inflación de activos inmobiliarios, y de acciones de empresas de determinados sectores, impulsó un exceso de inversión hacia esos mismos sectores, dando lugar a un círculo vicioso especulativo.
- Generó un reparto de la renta crecientemente desigual. Al incrementarse muy poco la productividad se reduce el margen para mejorar sustancialmente las condiciones de trabajo y salariales de la mayor parte de los trabajadores. El gran volumen de empleo generado en los años del *boom* fue de poca cualificación y de baja remuneración. Ello explica, junto al crecimiento de la desigualdad por “elevación del techo”, que durante la época de fuerte crecimiento económico la tasa de pobreza apenas se redujera en nuestro país. Según la *Encuesta de Condiciones de Vida* elaborada por el INE, en 2007 una de cada cinco personas que residían en España se encontraba por debajo del umbral de pobreza relativa. Unos resultados peores que los registrados en el año 2001, lo que refuerza la idea de que los frutos del intenso crecimiento económico registrado en esta etapa no se distribuyeron equitativamente entre la población.

**Gráfico 6. Distribución funcional de la renta en España. 2000 y 2007 (% s/PIB).**

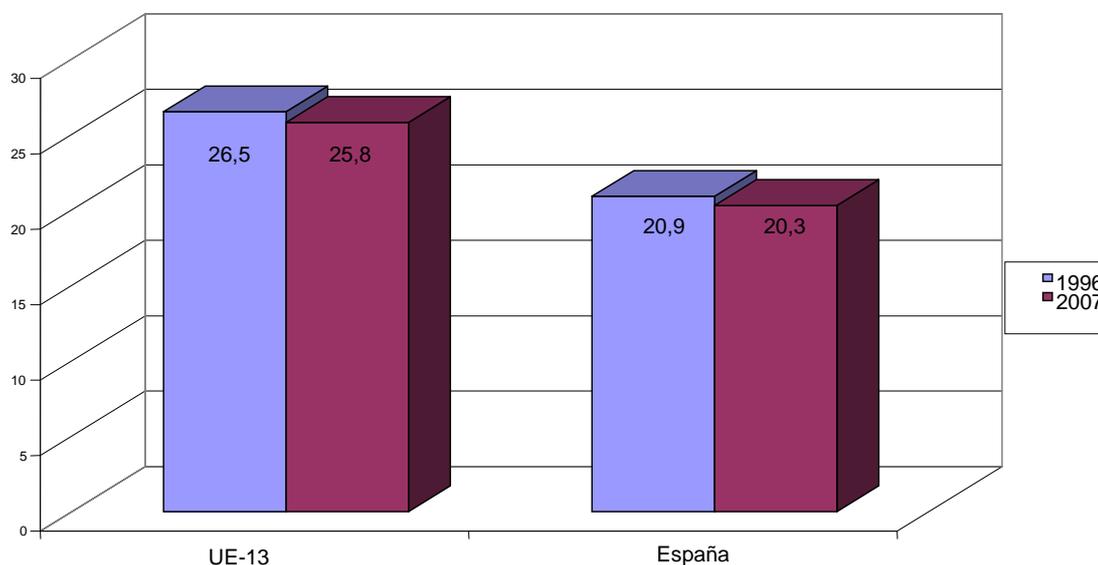


Fuente: Contabilidad Nacional de España y Contabilidad Trimestral de España

Asimismo, el análisis de la distribución funcional de la renta pone de manifiesto que en este período se ha producido una reducción del peso de la remuneración de los asalariados en el PIB, a pesar del alto volumen de empleo generado, a favor de las rentas mixtas. Un dato que hay que atribuir a la mencionada desigualdad por “elevación del techo” y a que una parte importante de los nuevos empleos creados en esa década se han localizado en ocupaciones con niveles salariales muy bajos, y en actividades -como la construcción y algunos servicios (hostelería, comercio al por menor y servicio doméstico) con una elevadísima proporción de empleo temporal. El salario medio real se estancó entre los años 2000 y 2007.

El incremento de la desigualdad en una etapa de crecimiento económico también ha sido posible porque se ha producido en un escenario de pérdida de importancia relativa del Estado del Bienestar. El gasto público en protección social, en porcentaje sobre el PIB, entre los años 1996 y 2007 decreció en España en 0,6 puntos, manteniendo a España entre las últimas posiciones de la UE, 5,5 puntos menos que la media UE-13, como indica el Gráfico 7.

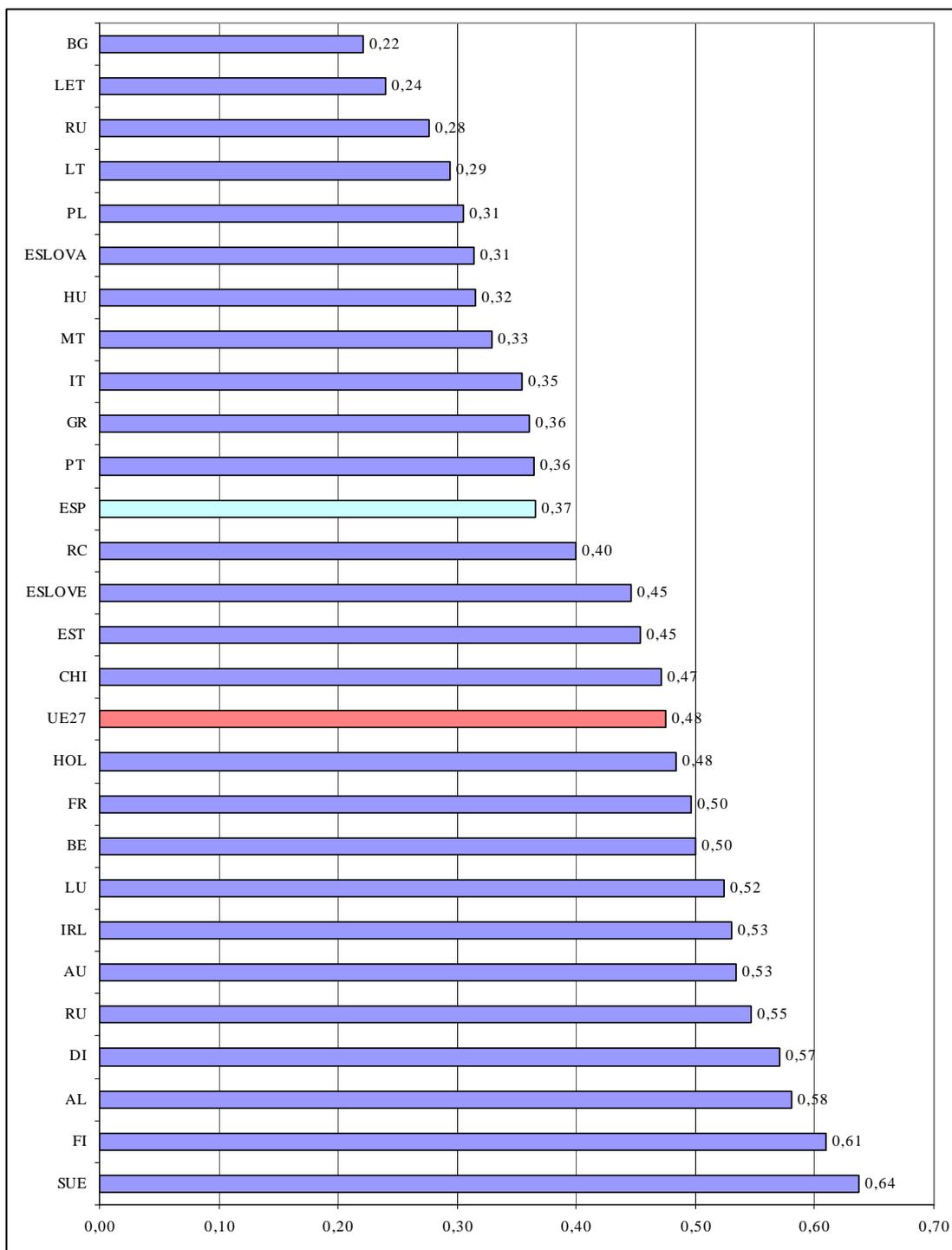
**Gráfico 7. Gasto público en protección social en la UE-13 y España. 1996-2007 (% s/total PIB)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

- Impulsa un reducido esfuerzo en I+D+i de las empresas españolas, que queda reflejado de modo claro a través del Índice Sintético de Innovación de la Comisión Europea, como se puede observar en el Gráfico 8.

**Gráfico 8: Índice sintético de innovación en la UE (2008)\***



\*El valor 0 expresa la puntuación más baja y el 1 la más alta.

Fuente: European Innovation Scoreboard 2008 (disponible en: [www.proinno-europe.eu/metrics](http://www.proinno-europe.eu/metrics)).

España, que registró un valor de 0,37 en 2008, está en el tercer grupo de países europeos en cuanto a innovación, en los “Moderadamente innovadores”, junto a Chipre, Estonia, Eslovenia, República Checa, Portugal, Grecia e Italia, con

puntuaciones por debajo de la media comunitaria (0,48)<sup>4</sup>. Muy por detrás de los dos primeros grupos, los “Líderes en innovación”, grupo integrado por Suecia, Finlandia, Alemania, Dinamarca y el Reino Unido, con puntuaciones muy superiores a la media comunitaria), y los “Seguidores”, que lo conforman Austria, Irlanda, Luxemburgo, Bélgica, Francia y Holanda.

- También da lugar a una estructura productiva crecientemente desequilibrada frente al exterior. El consumo se disparó como consecuencia del flujo exterior de capitales y, dadas las tradicionales insuficiencias de la producción nacional de energía, de determinados bienes intermedios y de bienes de equipo, las importaciones se incrementaron, dando lugar a un acoplamiento entre crecimiento económico y déficit comercial. Asimismo, un modelo productivo basado en la construcción, el transporte por carretera y otros servicios de elevado consumo energético aumentó el ya de por sí elevado grado de dependencia energética que tenía nuestro país.

Estas son las razones reales de nuestro elevado déficit comercial durante la época de la burbuja inmobiliaria. La supuesta pérdida de competitividad de la economía española, debido a un inexistente encarecimiento generalizado de los salarios, nunca se produjo. Aunque algunos economistas, y el gobierno, hayan utilizado indicadores erróneos, como los CLU, para justificar la devaluación salarial.

- Un problema añadido que ha generado este modelo de crecimiento basado en el ladrillo, debido a que las competencias sobre la recalificación del suelo en nuestro país son en gran parte de las administraciones locales, es que ha producido un alto grado de corrupción política a escala local. Un estudio de la Universidad de La Laguna registra un total de 676 casos judiciales de corrupción en diferentes ayuntamientos entre 2000 y 2010.
- Por último, el deterioro medioambiental se ha súperacoplado al crecimiento económico. El negativo impacto ecológico del patrón de crecimiento que ha regido la economía española hasta 2007 se manifiesta, de forma sintética, en<sup>5</sup>:
  - *Aumento sostenido de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI).* El Protocolo de Kyoto fijó unos compromisos para los Estados signatarios

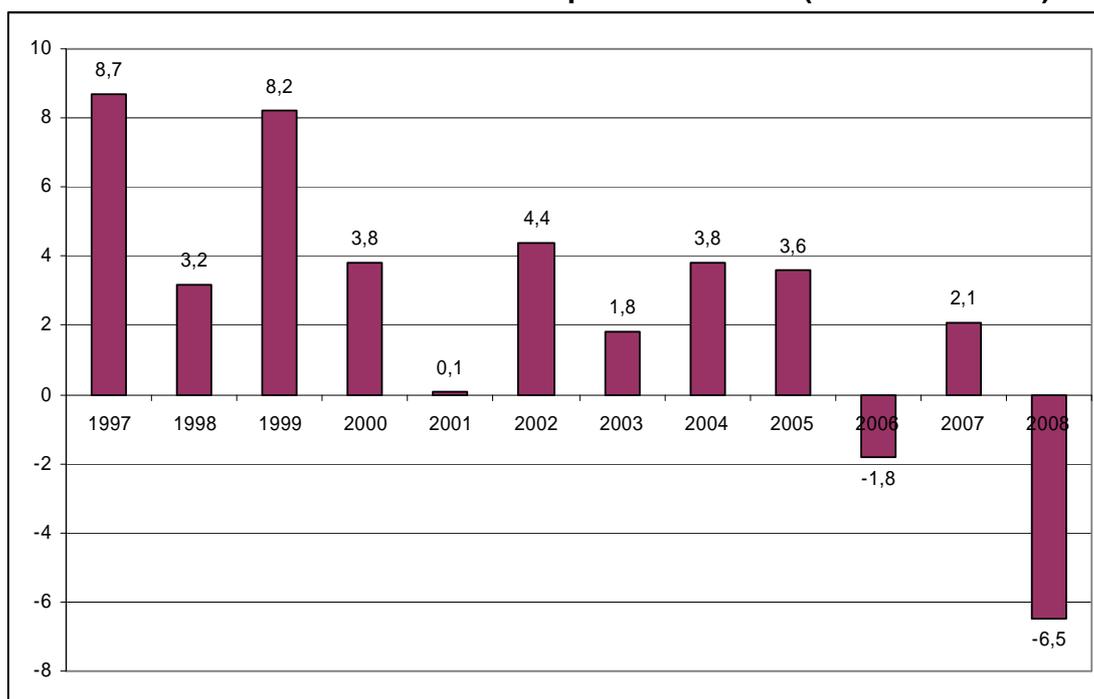
---

<sup>4</sup> En este sentido, en el informe se señala que España no ha aumentado su posición relativa en relación a los índices de anteriores años.

<sup>5</sup> *Observatorio de Sostenibilidad en España: Sostenibilidad en España 2008* (disponible en [www.ose.es](http://www.ose.es)).

que -en el caso de España- implican que el promedio de las emisiones de GEI en el período 2008-2012 no podía superar en más de un 15% las del año de base 1990. En 2007 España había aumentado sus emisiones en un 52,3% respecto a 1990. El descenso de las emisiones experimentado a partir de 2008, como indica el Gráfico 9, ha sido debido a los efectos de la crisis económica, que ha supuesto una moderación importante del consumo de electricidad, del uso del vehículo privado y del transporte de mercancías por carretera<sup>6</sup>.

**Gráfico 9. Emisiones de GEI en España. 1997-2008 (% s/año anterior)**



Fuente: Llorenc Serrano i Giménez; y José Santamaría: *Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España (1990-2008)*. Comisiones Obreras, mayo de 2009.

- *Incremento continuado del requerimiento de materiales*, especialmente en sectores como la construcción y el turismo, con un notable impacto sobre el medio ambiente en forma de contaminación y residuos.
- *Crecimiento excesivo y no controlado de la urbanización*, especialmente en las zonas litorales y en la Comunidad de Madrid.
- *Aumento del transporte por carretera y aviación*, que son los medios de transporte menos eficientes desde la perspectiva medioambiental por su elevado consumo energético, en detrimento del ferroviario y marítimo, lo que ha incrementado la dependencia del petróleo.

<sup>6</sup> Llorenc Serrano i Giménez; y José Santamaría: *Evolución de las emisiones de gases de efecto invernadero en España (1990-2008)*. Comisiones Obreras, mayo de 2009 (disponible en: [www.ccoo.es](http://www.ccoo.es)).

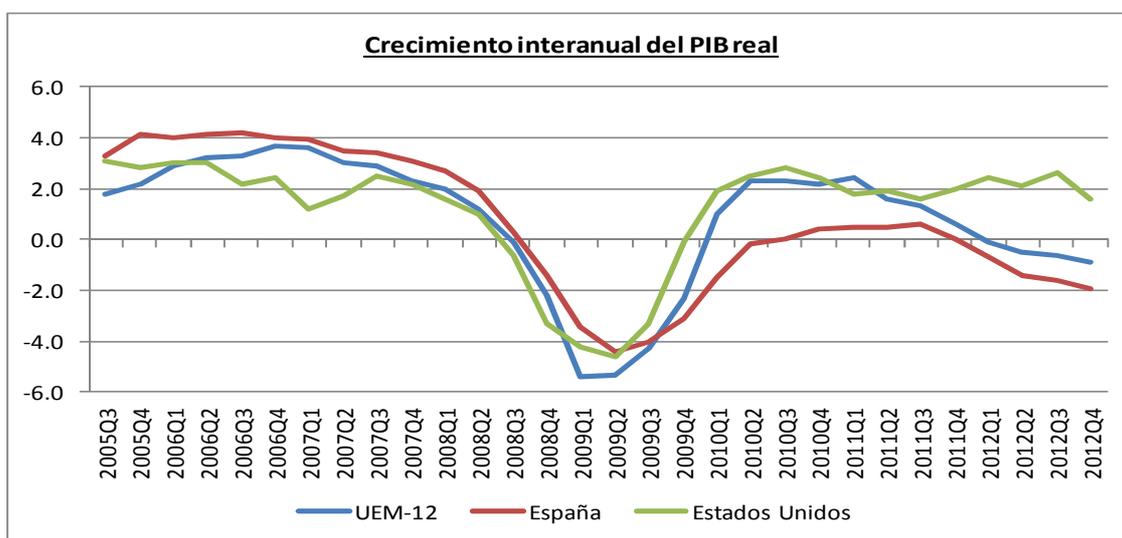
- *Aumento del consumo de agua para abastecimiento público* con un ritmo muy superior al crecimiento de la población.
- *Expansión del consumo energético y crecimiento de la demanda energética.* El consumo energético creció en España más que la media europea y lo hizo por encima del crecimiento económico. A ello se suma además el aumento de la tasa de dependencia energética, que ha pasado del 60% en 1990 al 80% en 2008, lo que también supone una menor autonomía económico-política.

### Capítulo 3.- El fracaso de las políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial.

#### 3.1.- Un análisis comparativo de EEUU y la UEM.

Los ejemplos dispares de EEUU y la Unión Económica y Monetaria (UEM) muestran que el supuesto de que la austeridad fiscal era un mecanismo útil para la recuperación de la economía, la llamada austeridad-expansiva, ha resultado falso. Por el contrario, las políticas expansivas en el ámbito fiscal y monetario del gobierno de Obama han generado un crecimiento del PIB del 3% en 2010, del 1,8% en 2011, del 2,2% en 2012, como puede observarse en el Gráfico 10, y del 1,9% en 2013. Mientras que las políticas de austeridad fiscal impulsadas por las instituciones comunitarias en el conjunto de la zona euro, y la devaluación salarial impuesta por la Comisión Europea, el Banco Central y el FMI, a los países que tuvieron problemas de financiación exterior, han tenido como consecuencia unas menores tasas de incremento del PIB. En 2010 y 2011, un 1,9% y un 1,6% respectivamente, que derivaron en tasas negativas en 2012, un -0,6%, y en 2013, un -0,4%. Es decir, han generado una contracción de la economía. La parte final del oxímoron austeridad-expansiva ha demostrado ser una ficción.

**Gráfico 10. Evolución anual del PIB de España, EEUU y la UEM-12.**



Fuente: Datos trimestrales desestacionalizados. Fuente: “¿Qué hacemos con la competitividad?” Jorge Uxó, Antonio Sanabria y otros. Editorial Akal, Madrid 2013.

En el periodo 2007-2012 la Reserva Federal destinó 979 mil millones de \$ a financiar a bajo coste la política fiscal expansiva del gobierno de EEUU<sup>7</sup>, comprando directamente

<sup>7</sup> Área de Estudios y Análisis Económico de La Caixa.

bonos del Tesoro. El BCE lo hizo en proporciones muy inferiores, tan solo destinó 201 mil millones de \$ a comprar deuda pública de países del euro con problemas de financiación exterior y, al intervenir solo en los mercados secundarios, es decir, a través fundamentalmente del sistema financiero privado, lo ha hecho a un coste mucho más elevado para los gobiernos de esos países. Los únicos beneficiarios fueron los inversores privados en deuda pública, incluidos los bancos a los que el propio BCE prestó dinero al 1%, y que obtuvieron altas retribuciones por un supuesto riesgo de impago que luego el propio BCE se encargó de minimizar. En el área euro se ha utilizado la compra de deuda pública como una forma de ayudar, de forma encubierta, a gran parte del sistema financiero.

Si el BCE hubiera actuado antes, y en los mercados primarios como la Fed, no se hubiera puesto el euro al borde del abismo y el coste del endeudamiento público para los países con problemas de financiación exterior hubiera sido mucho menor. Por tanto, no habría habido tanta presión para desarrollar las políticas de austeridad fiscal que han agravado la crisis. Además la compra, por parte de un Banco Central, de deuda pública en mercados secundarios no ha dirigido el dinero a la economía real, ya que los propietarios privados de deuda pública han utilizado gran parte de los recursos recibidos para invertirlos en otros activos mobiliarios, permaneciendo ese dinero en el mundo financiero-especulativo, es decir, favoreciendo a los más ricos sin que se incrementara el PIB y el empleo.

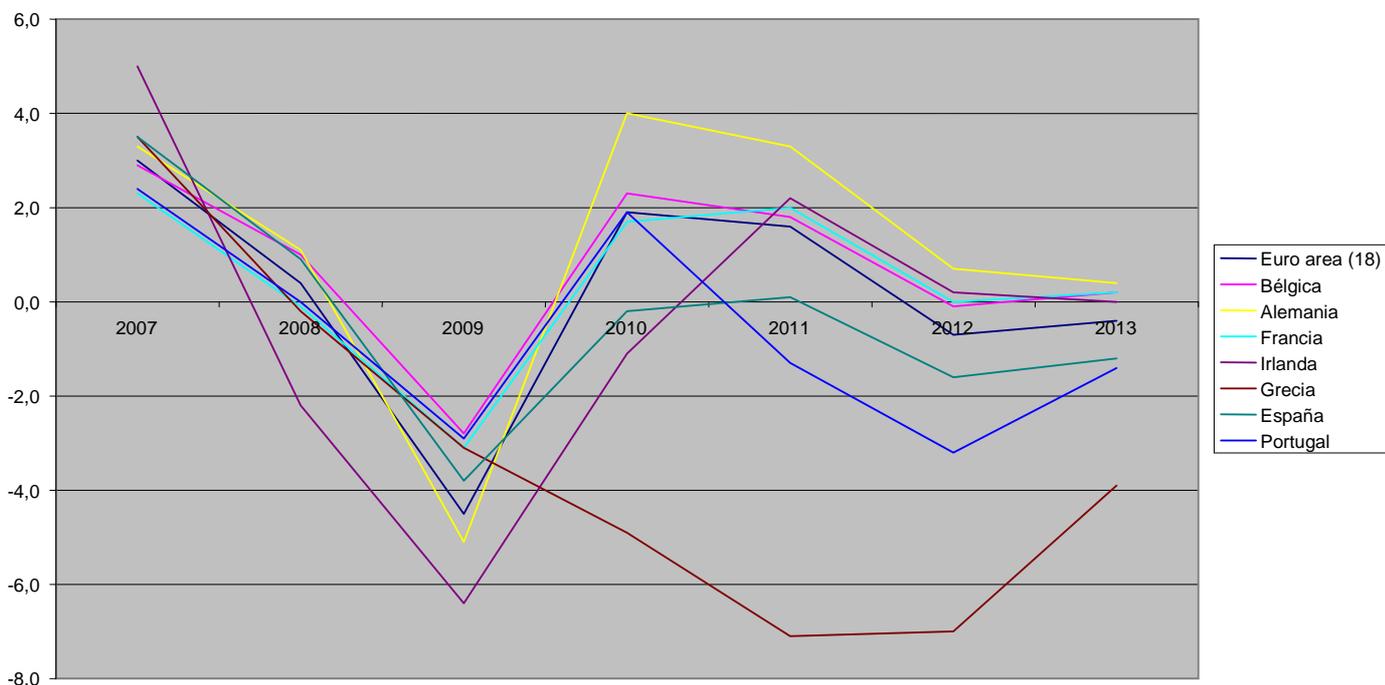
Las medidas tomadas por el BCE del 22 de enero de 2015 suponen una clara corrección del diagnóstico, un cuestionamiento de las políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial, aunque son tardías e insuficientes. Sigue habiendo un problema de restricción del crédito, de falta de estímulos fiscales, y se carece de un plan de reestructuración de la deuda pública en la zona euro, que algunos países necesitan.

En el caso de la zona euro, la creación de una unión monetaria con países con niveles de capitalización y de desarrollo muy diferentes estaba, en la práctica, incentivando un transvase de capitales de los países centrales hacia los periféricos. En los países periféricos de la zona euro, debido a su menor nivel de capitalización, hacer negocios suponía más riesgos, obligándoles a ofrecer mayores rentabilidades que en los países centrales. Esta elevada rentabilidad atrajo una gran cantidad de capital impaciente a estos países, entre ellos el nuestro. De este modo se financió gran parte del crecimiento de la demanda interna mediante el endeudamiento, compensando así el estancamiento de los salarios reales.

La acumulación de deuda privada que se produjo en la periferia de la zona euro no sólo financió el crecimiento de estos países, sino que también hizo posible el superávit comercial de los países centrales, en especial de Alemania y, por tanto, también financió indirectamente su crecimiento, ya que vendieron más gracias al endeudamiento de los países de la periferia.

Es importante insistir en que la mayor parte del incremento en las posiciones deudoras anterior a la crisis fue debida al comportamiento del sector privado no financiero, y no al del sector público. La deuda privada se incrementó en estos años en 25 puntos porcentuales sobre el PIB como media de la eurozona, pero en más de 90 puntos en el caso de España, en torno a 50 puntos en Grecia y Portugal, y se redujo en 9 puntos en Alemania. La deuda privada superaba el 200% del PIB en Grecia, Portugal y España, pero también en Bélgica, Irlanda (donde se incrementó en 67 puntos sobre el PIB en ese periodo) Luxemburgo y Holanda.

**Gráfico 11. Evolución PIB zona euro 2007-2013**



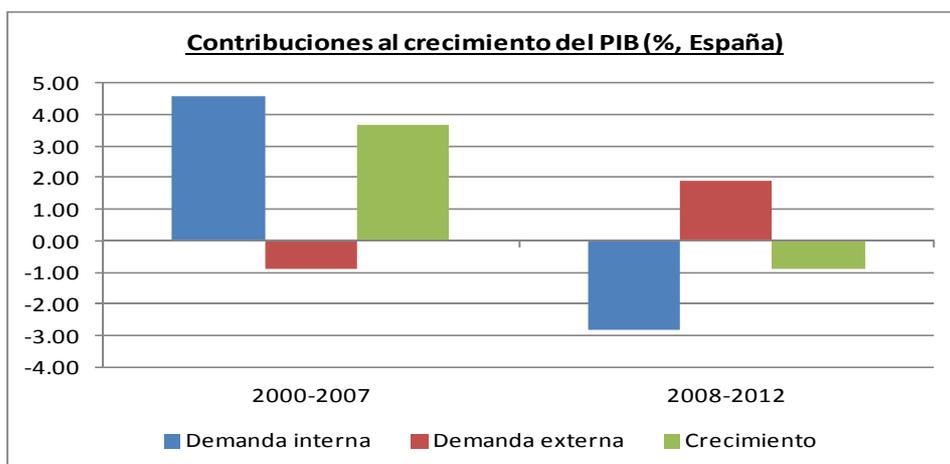
Fuente: Elaboración propia a partir de datos de Eurostat.

Resulta evidente, por tanto, que las exigencias de rápida reducción del déficit público en la zona euro por parte de la Comisión, el BCE y el FMI han tenido como efecto ahondar la crisis en países como España. Las políticas de austeridad han agudizado la

crisis y retrasado la recuperación, como puede observarse en el Gráfico 11, y no son capaces de ofrecer ninguna perspectiva de que en un futuro cercano se puedan alcanzar los niveles de empleo y bienestar social que había antes del estallido de la crisis.

En el marco de la Unión Europea, además, se ha llevado a cabo una política de devaluación salarial, particularmente agresiva en los países que han requerido financiación externa, que ha estado basada en otra consideración errónea: que los países con altos déficits comerciales eran países derrochadores, “que vivían por encima de sus posibilidades”. Ya Keynes advirtió, hace casi 60 años, en Bretón Woods que tan desequilibrado estructuralmente está un país con déficits exteriores permanentes (el caso de España) como uno con superávits exteriores permanentes (el caso de Alemania). Y, por tanto, que la solución a esos desequilibrios debía ser compartida. Keynes llegó a diseñar una institución financiera internacional, la *International Clearing Union* (ICU) que permitiría crear un sistema monetario no depredador de las economías exportadoras sobre las importadoras. Kenneth Rogoff, que fue economista jefe del FMI, ha reconocido que: “los grandes desequilibrios externos continuos son algo que los responsables de las políticas mundiales deben vigilar estrechamente porque (...) pueden indicar problemas que requieren una investigación más profunda. Y los críticos de los países con superávit están en lo cierto al afirmar que todos los balances tienen dos lados y que deben revisarse las políticas tanto en los países con superávit como en los deficitarios”.

**Gráfico 12. Contribución de la demanda interna y de la externa (exportaciones) al crecimiento del PIB 2000-2012.**



Fuente: Eurostat

Las políticas de devaluación salarial no han tenido en consideración que en la mayor parte de los miembros de la Unión Monetaria, y de la OCDE (Lavoie y Stockhammer 2012), la evidencia empírica muestra que la demanda interna está impulsada principalmente por los salarios. Es decir, que un aumento del peso de las rentas salariales sobre el PIB implicará un crecimiento del consumo y, con ello, del grado de utilización de la capacidad instalada en las empresas. El diferente comportamiento del PIB español en los periodos 2000-2007 y 2008-2012, en función de la evolución de la demanda interna, corrobora esta idea, como se puede observar en el Gráfico 12.

En los países en los que se ha profundizado más en estas políticas es donde más se ha agudizado el segundo coletazo de la crisis, como indica el Cuadro 6. En nuestro país, donde el PIB cayó un -1,2% en 2013, en Portugal un -1,4%, y en Grecia un -3,9%, lo que terminó afectando a los países centrales, ya que son un destino importante de sus exportaciones. En 2013 el crecimiento del PIB en Alemania fue tan sólo de un 0,4% y el de Francia un 0,2%. Ello, a pesar de los beneficios que obtuvo Alemania, y otros países del Norte de Europa, de la gestión política que hizo el BCE y de la Comisión Europea de la crisis del euro. La espesa sombra de inseguridad financiera que cubrió a los países rescatados, así como el miedo a una ruptura del euro, redirigieron un gran volumen de los flujos de inversión hacia los países considerados más seguros por los inversores. Alemania se ha beneficiado en la práctica de una política monetaria expansiva, sin que el BCE haya tenido que actuar en ese sentido, gracias a la fuga de los capitales de los países con problemas de financiación exterior, que veían como la sequía de crédito acentuaba la recesión de sus economías.

**Cuadro 6. Evolución del PIB en 2013 zona euro**

	2013
Euro área (18)	-0,4
Bélgica	0,2
Alemania	0,4
Francia	0,2
Irlanda	0
España	-1,2
Portugal	-1,4
Grecia	-3,9

*Fuente: Eurostat.*

### **3.2.- Las políticas económicas aplicadas en España.**

Ya se ha analizado cómo el abundante flujo de capitales exteriores que demandaban altas rentabilidades ayudó a la creación de una burbuja financiero-inmobiliaria, en cuya gestación no fueron ajenos los gobiernos. Así como que la consecuencia inevitable de esa llegada masiva de capital impaciente fue un déficit permanente en la balanza por cuenta corriente (la balanza de capital y la de cuenta corriente se equilibran por definición).

En el momento que la burbuja estalló, como siempre hacen las burbujas financieras, los capitales huyeron buscando lugares más seguros para la inversión. La economía española sufrió “mono de abstinencia” al faltarle el flujo de capitales que la estaba dopando. Los bancos españoles, intermediarios en la atracción de esa inversión extranjera, se encontraron de pronto ante una fuerte necesidad de financiación exterior. La sequía internacional de crédito en los mercados financieros internacionales tuvo efectos más graves en nuestro país debido al elevado endeudamiento exterior alcanzado y a las crecientes dudas sobre la solvencia de las entidades más ligadas a la financiación de la burbuja inmobiliaria, las cajas de ahorro. La falta de respuesta del BCE a las imperiosas necesidades de financiación exterior de Irlanda, Grecia, Portugal, España e Italia hizo que se incrementara el riesgo-país, poniendo a nuestra economía al borde del abismo.

A partir de las erróneas medidas de política económica iniciadas en mayo de 2010, continuadas e incrementadas por el actual gobierno desde 2012, a la crisis de endeudamiento se sumó una crisis de demanda, aumentando su potencial destructivo sobre el empleo. Es como si a un paciente que ha sufrido un ataque al corazón se le obliga a recibir la mitad del suero que requiere su organismo, bajo el criterio de que debe reducir sus niveles de colesterol. La consecuencia más probable de ese acto es que su organismo se debilite aún más y, por tanto, que su recuperación sea más larga.

Asimismo, los sucesivos gobiernos españoles tras el estallido de la crisis no han cuestionado en ningún momento la deficiente gestión, por parte del BCE, del FMI y de la Comisión Europea, de la crisis de la deuda pública de Irlanda, Grecia, Portugal, España e Italia. Tampoco han puesto de manifiesto las insuficiencias institucionales que tiene la zona euro para gestionar correctamente una crisis asimétrica de este tipo. No han osado insinuar sobre la necesidad de una reestructuración de la deuda pública de esos países, ni de desarrollar políticas expansivas a escala europea, como

propone, entre otras organizaciones, la Confederación Europea de Sindicatos que en 2013 aprobó el Plan: "Un nuevo rumbo para Europa. Un Plan para la inversión, el crecimiento sostenible y empleos de calidad".

Ante el riesgo de quiebra de una parte importante de nuestro sistema financiero, en un marco de estricta limitación del déficit público derivado del Pacto de Estabilidad y Crecimiento (PEC), la "solución" del gobierno del PP fue recurrir a un préstamo del BCE, la Comisión y el FMI, que garantizara la continuidad de esas entidades financieras, que pasaron, a través del FROB, a ser de titularidad pública. El Memorándum de Entendimiento (Mou) que se firmó con esos acreedores contempló, a cambio de un préstamo de 38.500 millones de € (que posteriormente se amplió hasta los 41.000 millones de €) por quince años a un tipo de interés anual del 0,5%, 32 condiciones entre las que se incluyeron algunas que nada tenían que ver con la reestructuración del sistema financiero.

El gobierno aprovechó el *shock* al que se sometió a la sociedad española en relación con el rescate financiero para acentuar las políticas de devaluación salarial y austeridad fiscal. Sin embargo, habían sido el gobierno y el sector financiero los responsables de la pérdida de credibilidad financiera de nuestro país. Los objetivos de la política económica que ha perseguido el actual gobierno del PP han sido:

1) Cercenar derechos laborales, supuestamente para recuperar competitividad de la economía española y ganar cuota exportadora y así reducir las necesidades de financiación del sector privado. Todo ello sin ninguna consideración sobre intervenciones de política industrial sectorial, ni de cómo mejorar la competitividad estructural del país, para conseguir que cada vez, en mayor medida, el factor competitivo clave, como pasa en la mayor parte de países desarrollados, sean elementos de diferenciación de producto, innovación tecnológica, poder de mercado en alguna fase del proceso productivo, etc. Sus consecuencias han sido facilitar el despido, otorgar más poder al empresario y limitar la capacidad de intervención de los representantes de los trabajadores, los sindicatos, en la negociación colectiva.

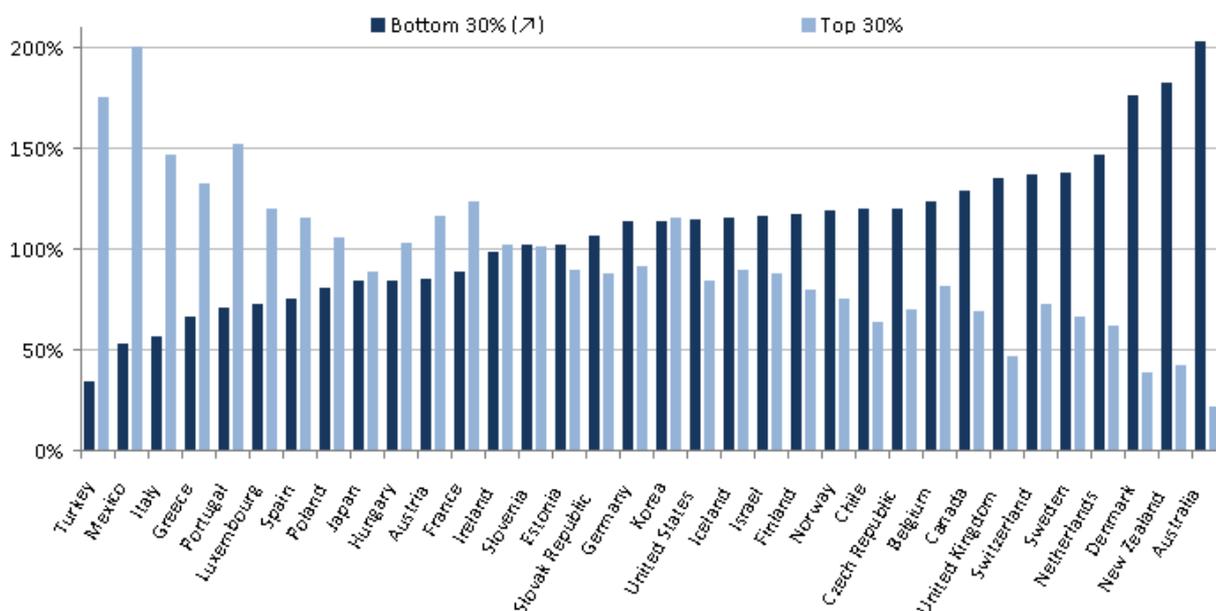
2) Recortar servicios públicos básicos para reducir el déficit fiscal, y consiguientemente la necesidad de financiación del sector público, sin otras consideraciones sobre el incremento de la fiscalidad sobre las rentas del capital y los beneficios empresariales, ni sobre una reestructuración de parte de la deuda a escala europea para aminorar dichas necesidades de financiación. Sus consecuencias han sido reducir la capacidad

de crear riqueza colectiva por parte del Estado en servicios públicos básicos para el bienestar de la población, como la sanidad, para la igualdad de oportunidades, como la educación, o en elementos básicos para mejorar la competitividad estructural de un país desarrollado, como la investigación y las infraestructuras productivas.

El que el ajuste fiscal se haya basado, principalmente, en las políticas de gasto social (educación, sanidad, dependencia, política industrial), es fruto de una decisión política consciente con el objetivo de minimizar los servicios públicos, deteriorar su calidad y así ofrecer nuevos negocios a la iniciativa privada.

Los recortes de gasto social, el deterioro de la calidad de los servicios públicos y una creciente exclusión de dichos servicios de quienes más los necesitan, configuran una creciente regresividad de lo que ya podemos llamar “Estado del Malestar”, en el que la media de transferencias sociales en metálico que reciben los más ricos es superior a la media que reciben los más pobres.

**Gráfico 13. Media total de las transferencias en metálico recibidas por el 30% de las familias más ricas y por el 30% de las familias más pobres en 2010.**



*Nota: Las transferencias incluyen todas las ventajas públicas sociales, incluidas pensiones.*

*Fuente: OCDE*

Según el último Informe de la OCDE Panorama de la sociedad 2014 para España (los últimos datos disponibles para la comparación internacional son de 2010 antes de que se acentuaran las medidas de recorte del gasto público social), la transferencia media del Estado en metálico recibida por el 30% de las familias más pobres, 2.745 euros

anuales representa apenas 65% de la transferencia media en metálico recibida por el 30% de las familias más ricas, 4.224 euros anuales. La prestación social media en metálico por habitante en 2010, según el Ministerio de Trabajo, era de 3.673 euros anuales (incluidas pensiones, atención sanitaria, invalidez, desempleo, etc.). Hay que recordar que en España las prestaciones sociales en metálico representan un 65,5% del total de prestaciones sociales y que sólo un 14,3% del total de gasto en protección social, según el Ministerio de Trabajo, está condicionado por los recursos del beneficiario.

Estos datos explicarían porqué España es uno de los países europeos donde la pobreza se reduce en menor medida después de las transferencias sociales que realiza el Estado.

España tenía en 2011 una tasa de pobreza, antes de transferencias sociales, del 35,9%, Francia un 35,05%, Alemania un 32,4%, Finlandia un 32,2%. Pero mientras esos países consiguen reducir la tasa de pobreza en más de un 75% gracias a las prestaciones sociales, Francia hasta reducirla a un 8% de la población, Alemania hasta un 8,7%, Finlandia a un 6,6%, el escaso volumen de transferencias y su diseño regresivo hacen que España solo reduzca la tasa de pobreza en algo más de la mitad.

No hay que olvidar que la reducción de las prestaciones del Estado del Bienestar es funcional dentro de un modelo que supuestamente intenta ganar competitividad mediante la devaluación salarial, ya que posibilitan una mayor defiscalización de las rentas empresariales. El modelo de competitividad mediante bajos salarios se intenta completar con un sistema fiscal de bajos impuestos a las empresas, y de aumento de la imposición indirecta sobre el consumo. Esto tiene efectos muy negativos en la progresividad del sistema fiscal: las clases medias trabajadoras soportan un sobre-esfuerzo tributario en relación con las rentas altas, ya que estas tienen una mayor posibilidad de canalizar fiscalmente sus ingresos hacia la tributación por rentas del capital, que es sustancialmente inferior.

3) Reestructurar el sistema bancario, aprovechando la deficiente gestión de algunas Cajas de Ahorros para eliminarlas completamente. Esta reestructuración se ha hecho principalmente mediante la aportación de fondos públicos (nacionales y europeos) pero sin que la propiedad pública de las entidades resultantes esté en la hoja de ruta. Asimismo, las exigencias de una mayor capitalización para el sistema financiero han restringido el flujo de crédito al conjunto del sistema productivo.

Además de la catástrofe social que están produciendo estas políticas, sus efectos sobre la Competitividad Estructural de la economía española son demoledores. La Competitividad Estructural de un país parte de la consideración de que, además de a factores internos de gestión empresarial, la capacidad competitiva de las empresas depende de la estructura económica de la que forman parte, esto es:

1) Del tamaño y sofisticación de la demanda nacional, que se han reducido al bajar los salarios y el empleo, (la contracción del consumo afecta en mayor medida a la venta de productos de alta elasticidad renta y de alto contenido tecnológico).

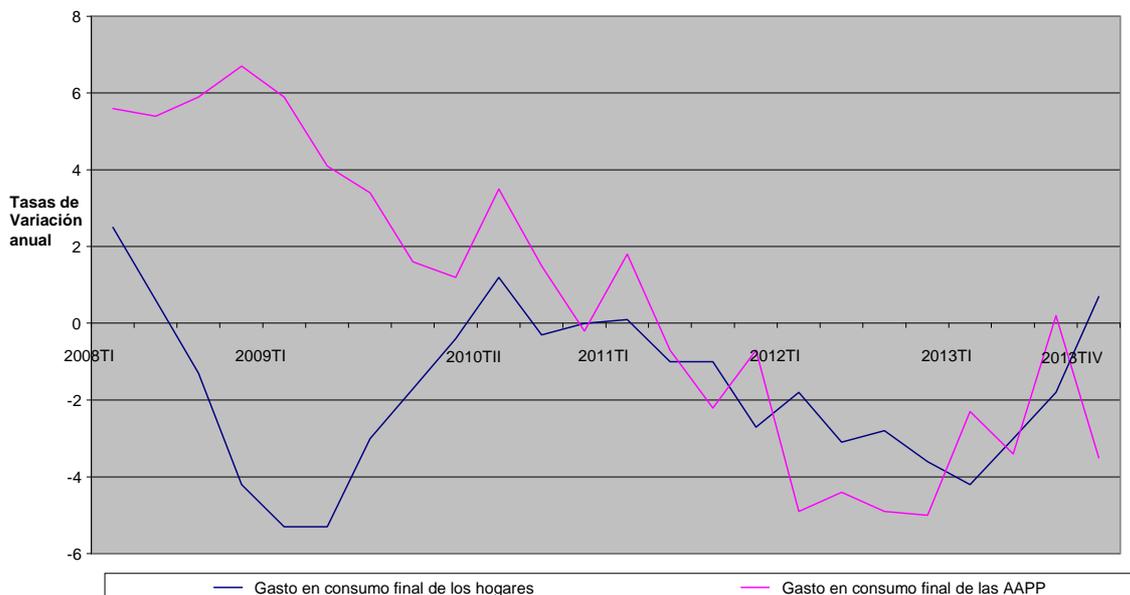
2) De las estructuras que tienen las relaciones de producción entre los diferentes sectores nacionales.

3) Del tamaño y poder de mercado de proveedores y clientes, que no se han modificado para mejorar la competitividad de las empresas exportadoras españolas, (al revés, se ha reforzado el poder de mercado de las grandes empresas de los sectores oligopólicos, como son el financiero y el energético, incrementándose los sobrecostes que imponen sobre el resto de la actividad productiva)

4) De la difusión de tecnología, que se ha mermado sustancialmente (la reducción del gasto público en I+D ha puesto en cuestión la viabilidad de muchos proyectos de investigación públicos-privados y ha fomentado la emigración de los trabajadores más cualificados).

En términos globales estas medidas han acentuado la crisis, destruyendo millones de puestos de trabajo, y han retrasado la recuperación. La pérdida de poder adquisitivo de millones de trabajadores, fruto de sucesivas reformas laborales desarrolladas a partir de mayo de 2010, quebró a partir del tercer trimestre de 2010 la tendencia de recuperación del consumo privado, como se puede observar en el Gráfico 14. Hay que recordar que para que se produzcan mejoras estructurales de la productividad del trabajo en las empresas, los factores determinantes son su esfuerzo inversor en capital productivo (bienes de equipo, etc.), capital humano e innovación tecnológica, cuestiones que apenas se han tenido en cuenta en las medidas desarrolladas.

**Grafico 14. Evolución Consumo Hogares y Administración Pública  
(Índices de volumen encadenado)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del INE.

También el consumo público truncó su tendencia a la recuperación. Desde finales del año 2011 hasta principios de 2013 tuvo tasas interanuales negativas, debido a que se intentó afrontar el creciente endeudamiento público, un comportamiento por otra parte normal del sector público en época de crisis, principalmente desde el recorte del gasto público.

En ningún momento se intentó hacer frente al creciente fraude, y elusión fiscal, en las rentas del capital que padece la economía española desde hace décadas. Las últimas amnistías fiscales indican todo lo contrario. La mayor parte de los países de la OCDE (20 de 27) han incrementado su presión fiscal en los últimos años. Según la OCDE, los países que mejor han afrontado la crisis son precisamente aquellos, excepto Italia, que más presión fiscal tienen: Dinamarca (47,7%), Suecia (44,2%), Francia (44,1%), Bélgica (44,1%), Finlandia (43,7%), Noruega (42,5%) y Alemania (36,9%)<sup>8</sup>.

Además, como ya se ha comentado, la política monetaria desarrollada por el BCE hasta principios de 2015 y la negativa de la Comisión, y de los principales países del euro, a impulsar una mutualización europea de la deuda pública de los países periféricos de la eurozona con alto endeudamiento público, han retrasado varios años

<sup>8</sup> Datos de la OCDE en 2011.

la reducción sustancial del coste de financiación del sector público en esos países, factor determinante para favorecer el crecimiento.

Los efectos conjuntos de las políticas de devaluación salarial y de recortes en el gasto público, junto al retraso en la solución de los problemas de solvencia de gran parte del sector financiero, el no desatascar la embolia crediticia, han generado una destrucción de empleo similar a la que se produjo durante los primeros años de la crisis, cuando la caída del PIB fue mayor. El propio FMI, corrigiendo sus propios cálculos iniciales, e incluso significativas autoridades europeas, como el Presidente del Eurogrupo, reconocieron que se habían subestimado los negativos efectos de las políticas de ajuste fiscal en términos de destrucción de empleo.

#### **Cuadro 7. Evolución del empleo en España por sectores 2008-2014 (1 trim.)**

<i>(En miles de personas)</i>	1er T 2008- 3er T 2010	3er T 2010- 1º T 2014
Total	-1801,0	-1869,0
Agricultura	-122,3	+142
Industria	-707,5	-346,7
Construcción	-1012,7	-724,7
Servicios	+ 41,5	-858,3

*Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la EPA en base a la población de 2011.*

Si dividimos la evolución del empleo en nuestro país desde el inicio de la crisis, en el primer trimestre de 2008, hasta el primer de trimestre 2014, en dos periodos en función del cambio de política económica que se produjo en la primavera de 2010 vemos que en ambos periodos se ha destruido un volumen de empleo similar, 1.801.000 puestos de trabajo en el primer periodo (desde inicios de 2008 hasta el tercer trimestre de 2010), un -8,7%, y 1.869.000 empleos en el segundo periodo (desde el tercer trimestre de 2010 hasta el primero de 2014), un -9,9% menos.

En este segundo periodo la pérdida de empleo en la construcción siguió siendo muy importante, aunque a un ritmo menor, 724.700 puestos de trabajo frente al millón del primer periodo; se ralentizó la destrucción de empleo industrial, 346.700 empleos frente a 707.500 del primer periodo, aunque se extendió a otras actividades industriales menos conectadas con la construcción; pero se disparó en las actividades de servicios que son las que más han sufrido la fuerte caída del consumo nacional y

los recortes de gasto público, 858.300 puestos de trabajo perdidos frente a una creación neta de empleo de 41.500 en el primer periodo.

Los resultados de las políticas de ajuste fiscal y devaluación salarial han sido muy diferentes a los esperados, la demanda nacional se desplomó, lo que supuso una fuerte caída del PIB en 2012, del -1,4%, y en 2013, del -1,2%. En el caso de insistir por ese camino nos llevaría a un escenario de lenta salida de la crisis en términos de creación de empleo. La continuidad del débil crecimiento de 2014, un 1,4%, dependerá en gran medida de la evolución de los países centrales de la UE. En el cuarto trimestre de 2014 el número de parados aún era de 5.457.700 personas, y el empleo creado se caracteriza por su precariedad, sin que apenas se haya incrementado el total de horas trabajadas.

Por último, en relación a la mejora de la balanza comercial, imprescindible para reducir la elevada necesidad de financiación de nuestra economía, hay que tener en cuenta que no sólo depende de la evolución de las exportaciones, sino también de las importaciones. La inacción de los últimos gobiernos frente al oligopolio del sector energético ha tenido como consecuencia un incremento de la dependencia energética exterior y un fuerte encarecimiento del precio de la electricidad. Sin decididas políticas públicas que reduzcan la elevada dependencia energética de nuestro país de fuentes provenientes de hidrocarburos, generadoras del calentamiento del planeta, no se va a conseguir una sustancial reducción estructural del déficit comercial.

Los datos, en este sentido, son contundentes: en 2013, por efecto de la crisis, el valor total de las importaciones de nuestro país era tan solo el 87,8% del que alcanzaron en 2007. Sin embargo, las importaciones energéticas en 2013 representaron el 135% del valor alcanzado en 2007, un 5,5% del PIB. Una cifra absolutamente exagerada que lastra la balanza comercial total y la capacidad de reducción de nuestra deuda exterior. En 2013, sin contar con los productos energéticos, la balanza comercial española obtuvo un superávit del 3% del PIB.

## **Parte II. Un proyecto de país: El empleo como prioridad.**

El análisis de la gestión económica y social del actual gobierno ofrece una nítida imagen del proyecto de país al que nos abocan los conservadores: 1) un país de bajos salarios, fruto de una desarticulación de la negociación colectiva; 2) con una reducida fiscalidad de las rentas del capital, la última rebaja fiscal aprobada en 2014 beneficia en mucha mayor medida a las rentas más altas; y 3) un Estado del bienestar jibarizado tras varios años de recortes del gasto social. Estos tres elementos, en la medida que no se corrijan, confluirán en la conformación de una sociedad crecientemente desigual, con una profunda brecha social y un enorme volumen de ciudadanos bajo el nivel de pobreza, como están poniendo en evidencia numerosos informes de entidades como Cáritas o Intermón Oxfam. Según el VII Informe Foessa 11.700.000 españoles, un 25% de la población, son pobres y otro 40%, está en riesgo de exclusión social por su precariedad laboral o habitacional.

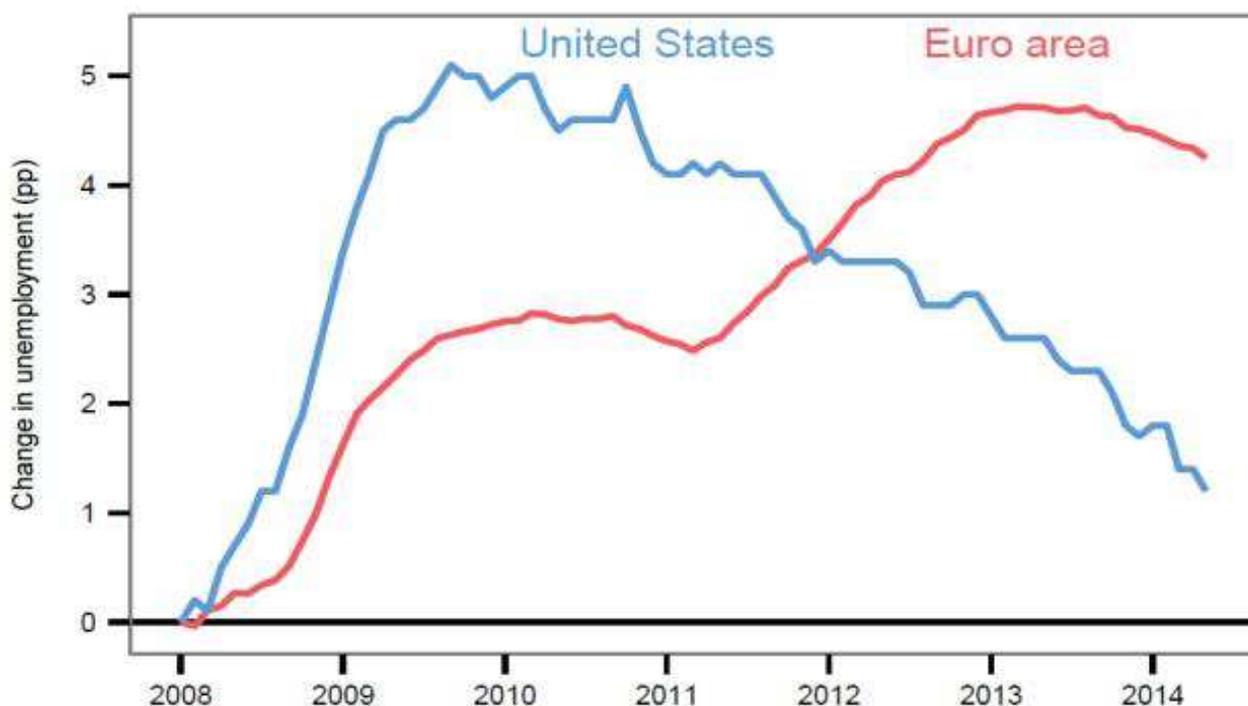
Esta política económica aplicada por el PP, seguidista de las tesis neoliberales de las instituciones europeas, ha retrasado la recuperación económica y mantendrá altas tasas de desempleo durante un largo tiempo, lo que condenará al paro y a la pobreza a millones de personas durante décadas. Algo que ya criticaba en 1943 el economista polaco Kalecki en su texto “Aspectos políticos del pleno empleo”, en relación con la política económica desarrollada en la mayor parte de los países europeos tras el Crac de 1929.

El modelo económico y social resultante de esas políticas no solo es injusto en términos de justicia social, además es profundamente equivocado desde el punto de vista económico. Ya que no tiene en cuenta que la competitividad de un país no depende solo de las decisiones micro de sus empresas, sino también de cuestiones de carácter estructural (infraestructuras productivas, formación de los trabajadores, gasto en I+D, sofisticación de la demanda) en las cuales la actuación del sector público es determinante para impulsar el crecimiento. En las sociedades desarrolladas, gracias al importante volumen de clase media, se ha producido una sofisticación de la demanda por lo que la calidad, la innovación y las estrategias de comercialización son elementos determinantes del éxito de un producto o servicio. Asimismo, tienen un peso creciente en las estrategias que desarrollan las empresas en los mercados globales aquellas que buscan alcanzar cierto poder de mercado en alguna fase del proceso productivo. En el éxito de dichas estrategias empresariales es determinante la

colaboración entre el sector privado y el público (política industrial, innovación, etc.). El estancamiento de la zona euro, con altas tasas de desempleo y riesgo de deflación en muchos países, es el resultado de esas políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial. En España, los altos niveles de desempleo y la profunda devaluación salarial sufrida por millones de trabajadores han producido un significativo deterioro de la demanda nacional, un componente del PIB que en España es mucho más determinante que el sector exterior a la hora de impulsar el crecimiento económico.

Incluso el Banco Central Europeo, tras varios años impulsando esas políticas, tuvo que reconocer sus pésimos resultados<sup>9</sup>: “la recuperación de la zona euro permanece uniformemente débil, con un crecimiento salarial débil incluso en los países no presionados lo cual sugiere una demanda mediocre”. Así como la necesidad de desarrollar políticas de estímulo fiscal en la zona euro, incluido “un gran programa de inversión pública a escala europea”. Esta modificación de la posición del BCE ha dado lugar a la expansión monetaria (QE) iniciada a principios de 2015, seis años después de que la Reserva Federal tomara una medida similar.

**Gráfico 15. Cambio en la tasa de desempleo en la zona euro y en EEUU desde 2008.**



Fuente: Banco Central Europeo.

<sup>9</sup> Discurso de Mario Draghi en Jackson Hole (EEUU), 22 agosto 2014.

Las medidas de expansión monetaria aprobadas por el BCE en enero de 2015 (compra de hasta 60.000 millones de € mensuales de deuda -45.000 millones de € de deuda pública- durante 17 meses, que permitirían comprar hasta 1,02 billones de euros de deuda), junto con el aplazamiento de los plazos de reducción del gasto público para Francia e Italia, suponen una significativa relajación de las políticas de austeridad. Ampliar el plazo de reducción del déficit y, a la vez, facilitar una financiación más barata del mismo, son evidentes desincentivos a continuar en la senda de la austeridad fiscal. Algo que había sido negado de forma reiterada en el pasado, ya que supuestamente implicaba una modificación de los estatutos del BCE y de los Tratados Europeos, por lo que su aceptación final muestra que era un problema de correlación de fuerzas entre acreedores, encabezados por el Bundesbank, y deudores.

La expansión monetaria *QE* adoptada por el BCE supone también una cierta reestructuración de la deuda, ya que los Estados podrán emitir un mayor volumen de deuda nueva, aprovechando los bajos tipos de interés que ofrece el BCE, para comprar su propia deuda emitida con anterioridad a tipos de interés más altos. Asimismo, significa un aval parcial de la deuda pública nacional por parte del BCE, hasta el 20% de toda la deuda que compre.

El retraso en la recuperación económica de la eurozona que habían provocado las políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial, de la cual la deflación es un claro signo, ha obligado a quienes encabezan los intereses de los acreedores a aceptar una política monetaria algo más expansiva y heterodoxa. También ha pesado en esa decisión el riesgo que puede suponer para la existencia del propio euro los cambios políticos que pudieran producirse en los próximos meses en varios países de la UE, debido a los terribles efectos sociales que han generado dichas medidas.

Un claro efecto positivo de las nuevas medidas del BCE es la depreciación del euro frente al dólar, ya que tan solo su anuncio ha hecho que el tipo de cambio euro/dólar, que en el verano de 2014 era de un euro por 1,4 dólares, se haya reducido a un euro por 1,14 dólares a finales de enero de 2015. Ello permitirá una importante recuperación de la competitividad-precio de las economías de los países del euro, rebajando la presión sobre las ineficaces políticas de devaluación salarial a la hora de impulsar el crecimiento económico. Como ya se ha comentado, en el ámbito micro de la competitividad empresarial el precio no es el único factor a tener en cuenta en el intercambio de bienes y servicios, y los costes laborales son cada vez menos

determinantes en fijación de los precios de las exportaciones de productos y servicios de los países desarrollados.

No obstante, el que el BCE haya tomado esta medida con mucho retraso respecto a la actuación de la Reserva Federal posiblemente no permita revertir tan rápidamente la situación en términos de empleo como ha sucedido en EEUU. Ello es debido al empobrecimiento de millones de trabajadores (incluida la expulsión definitiva del mercado de trabajo de miles de asalariados de edades avanzadas), así como al creciente endeudamiento público, generado en gran medida por la socialización de pérdidas del sistema bancario privado y por la inexistencia de adecuados mecanismos de solidaridad intraeuropeos.

Esta nueva política monetaria del BCE, más expansiva, será insuficiente si no se aprovecha, como hizo EEUU, para desarrollar imprescindibles políticas de incremento del gasto social y de la inversión pública que estimulen la demanda.

Por ello, hoy más que nunca es necesario un proyecto de país que defina un nuevo modelo de crecimiento cuyo principal objetivo debe ser crear más y mejor empleo mediante el incremento de la productividad del trabajo, lo que no es sólo un problema técnico-económico, sino un problema político, de decisión política.

Para ello es fundamental democratizar la economía, mediante una nueva relación entre economía y política democrática, así como un papel más relevante del Estado en el conjunto de la actividad económica y concentrar el esfuerzo inversor privado en el incremento del volumen de capital físico de las empresas y en su capacidad de innovación tecnológica, desacoplándose de actividades especulativas a corto plazo, como la inmobiliaria.

### **Un proyecto de país en el proceso de construcción de la Unión Europea.**

Un proyecto de país que no sea solo la recuperación de algunos elementos básicos de la modernización económica y social que vivió España en los años ochenta, que tenga en cuenta, desde la actual posición de nuestro país en el escenario internacional y en concreto en la Unión Europea, los cambios que se han producido en la reorganización del capitalismo desde la caída del Muro de Berlín y los riesgos que la financiarización de gran parte de la actividad productiva supone para la estabilidad macroeconómica global.

Las frustradas políticas progresistas desarrolladas a escala nacional por Harold Wilson en el Reino Unido en 1974, por François Mitterand en Francia en 1981, o por Andreas Papandreu en Grecia en 1985, ponen de manifiesto que la necesaria recuperación de la soberanía democrática sobre decisiones clave de política económica de los estados-nación no pasa por rescatar competencias nacionales, por una vuelta atrás en el proceso de construcción europeo, sino por una profundización del mismo. Lo sucedido con el sistema financiero europeo durante la crisis también es un claro ejemplo de ello. Los reguladores nacionales incentivaron que los bancos de cada Estado miembro limitaran su actividad a sus fronteras, impulsando una renacionalización de facto de los mercados financieros, lo que generó enormes problemas de liquidez en varias economías de la zona euro.

Frente a los grandes bloques económicos y políticos que son EEUU y China, Europa aparece en el escenario internacional como un conjunto de países unidos geográficamente, entrelazados económicamente por reglas e instituciones débiles e imperfectas que no son capaces de mejorar de forma conjunta el bienestar de sus ciudadanos, y dispersos políticamente. Europa es hoy en día un proyecto de unión política, pero no es una unión política, y mucho menos en cuestiones relativas a la política económica.

Este proyecto de país debe partir de su actual marco de relaciones supranacionales, fundamentalmente en la Unión Europea y en la zona euro, para considerar qué cambios imprescindibles deben producirse en esas instituciones que determinan una parte importante de la política económica de nuestro país, con el objetivo de regular la excesiva volatilidad de los movimientos de capital, y de volver atrás en la desregulación del mercado de trabajo que intenta convertir el contrato de trabajo en una mera relación mercantil. Hay una insuficiente capacidad de actuación de las instituciones europeas, pero sobre todo hay falta de instituciones europeas para el gobierno de la economía. Para lograr que en la zona euro la estabilidad macroeconómica sea un bien público, es imprescindible la consolidación de instituciones europeas democráticas que gobiernen la economía. Aunque no es objeto de este texto analizar pormenorizadamente qué espacio institucional requiere una Europa más social, deben esbozarse al menos ocho elementos básicos:

## **1. Un presupuesto comunitario para la recuperación de la economía y el empleo.**

Que en la actual situación de crisis el Presupuesto Comunitario no represente mucho más del 1% del PIB de la UE, y que en torno al 40% del mismo se destine a la Política Agraria Común, parecería un chiste, si no fuera por los devastadores efectos que tiene la inexistencia de instrumentos de ámbito comunitario para enfrentarse a crisis asimétricas, en términos de destrucción de empleo y de generación de pobreza en los países que más sufren la crisis. El Presupuesto del Gobierno Federal de EEUU representa más del 20% del PIB de EEUU. Un Presupuesto Comunitario, que ya en los años ochenta se discutía que debía suponer al menos el 5% del PIB europeo, y que debería tener como objetivo prioritario impulsar una política expansiva desde el ámbito europeo.

El plan de inversiones “Un nuevo rumbo para Europa” que ha propuesto la Confederación Europea de Sindicatos (CES), consiste en un vasto programa de inversiones para Europa, cuya financiación se obtendría a través de cuatro vías fundamentales: la emisión de bonos europeos, los recursos generados por el Impuesto a las Transacciones Financieras (versión europea de la Tasa Tobin), los obtenidos por la armonización europea de los tipos del impuesto sobre el patrimonio hasta un 3%, así como los recursos financieros que aporten el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD).

- 2. Otra política monetaria europea, otro Banco Central Europeo.** Ya ha sido analizado el comportamiento radicalmente diferente entre el Banco Central de EEUU (Reserva Federal) y de la UE (BCE) tras la crisis financiera de 2007, en relación con las imprescindibles políticas de expansión fiscal que deben tomarse para salir de la recesión.

Por ello, es necesario que el Banco Central Europeo esté al servicio de los objetivos señalados por las instituciones europeas. La independencia no deja de ser un eufemismo para referirse a que sus decisiones no están sometidas al control democrático del Parlamento Europeo. Entre sus objetivos, junto con el control de la inflación, debe incluirse la creación de empleo, tal como sucede en la Reserva Federal estadounidense, por lo que deben reformarse sus estatutos. Asimismo debe ampliarse el recientemente aprobado programa de compra de deuda pública de forma que esta se realice directamente a los estados. La creación de dinero público y la supervisión del sistema financiero europeo son bienes económicos demasiado importantes para dejarlos en manos de tecnócratas

altamente ideologizados, como se ha visto en los pésimos resultados que ha tenido la gestión de la política monetaria en la zona euro en comparación con EEUU en términos de creación de empleo.

3. **Una política de rentas coordinada y orientada al crecimiento de los salarios**, especialmente en los países que han llevado a cabo en el pasado políticas de tipo mercantilista, como Alemania, facilitaría la recuperación de la demanda interna del conjunto de la zona euro y la absorción de los actuales niveles de deuda, como señaló J. M. Keynes hace más de 75 años:

“si las naciones pueden aprender a procurarse la ocupación plena con su política interna (...) no se necesita que haya fuerzas económicas imperantes destinadas a enfrentar el interés de un país con el de sus vecinos. (...) Ya no existiría motivo apremiante para que un país necesite forzar sus mercancías sobre otro o rehusar las ofertas de sus vecinos (...) con el objeto expreso de modificar el equilibrio de la balanza de pagos de manera que la balanza de comercio se inclinara a su favor. El comercio internacional dejaría de ser (...) un expediente desesperado para mantener la ocupación en el interior (...) que, de tener éxito, simplemente desplazaría el problema de la desocupación hacia el vecino que estuviera peor dotado para la lucha”.

El propio presidente de la Comisión Europea, el político conservador Jean-Claude Juncker, ha defendido la propuesta de un salario mínimo europeo como una medida de solidaridad europea.

4. **Avanzar en la Armonización Fiscal a escala europea es necesario para mantener el Estado del Bienestar.** La competencia fiscal entre los estados en la zona euro ha sido incluso criticada por reputados economistas neoclásicos de la corriente ordoliberal, como Hans-Werner Sinn. Las razones están en que la competencia fiscal da lugar a claros ganadores y perdedores. Los ganadores serán los propietarios del capital y los trabajadores súper-cualificados. Los perdedores serán la mayor parte de los trabajadores, que no se pueden mover a la misma velocidad que el capital, los pequeños propietarios de la tierra y, por supuesto, fundamentalmente los pobres.

Este reputado economista alemán, actualmente Presidente del Instituto IFO para la investigación económica, uno de los principales “*think-thanks*” económicos de

Alemania, propone armonizar los tipos impositivos en la zona euro, vía acuerdos colectivos entre los gobiernos europeos, o asignar todas las actividades redistributivas a un gobierno central europeo, según él: “Con una armonización planificada colectivamente, en lugar de una forzada por la competencia entre sistemas fiscales, Europa no tendrá que renunciar a sus logros sociales y no tendría que sufrir distorsiones de origen fiscal como las descritas.”

De forma urgente debiera aplicarse el compromiso del Consejo de establecer una base imponible común del impuesto de sociedades. A ello debería añadirse un tipo mínimo unificado, que podría establecerse en el 25%, y un suelo para el tipo efectivo mínimo que no se alejara de esta cifra.

En el marco de un proceso de armonización fiscal a escala europea tiene particular importancia la lucha conjunta contra los paraísos fiscales. Hay que establecer un Plan europeo de lucha contra el fraude y la elusión fiscal y contra los paraísos fiscales, uno de cuyos elementos debería ser la prohibición legal de la existencia de estos últimos en el ámbito de la UE. Esto debería complementarse con un esfuerzo decidido de la UE en los foros internacionales en los que participa, en particular en el G20, para que estas acciones se adopten a escala mundial. Pero no se puede olvidar que bastante más de la mitad del dinero depositado en los paraísos fiscales, gran parte del cual es dinero procedente del delito, está depositado en paraísos fiscales radicados en Europa.

5. **Crear un Tesoro Único Europeo.** El objetivo de una Hacienda común europea es un elemento central de la creación de instituciones europeas de gobierno económico, ya que su papel sería fundamental para la coordinación de las políticas económicas de la Comisión Europea con el BCE. El volumen de sus recursos debería ser suficiente para financiar un programa de inversiones contracíclico.
6. **La necesidad de una reestructuración europea de la deuda.** Las nuevas medidas del BCE son insuficientes para que los países del euro con un alto endeudamiento público puedan recuperar en un breve lapso de tiempo los niveles de empleo y de bienestar social anteriores a la crisis. Es necesario un plan de reestructuración y/o renegociación a escala europea de la deuda.

Los posibles mecanismos de reestructuración de la deuda pública (quita, aplazamiento y mutualización) deben partir de la consideración de que, junto a una

reducción del pago de los intereses de la deuda, con el fin de que no se obstaculice la recuperación económica, no debe producirse una pérdida de calificación para futuras emisiones de deuda pública, ya que ello supondría su encarecimiento. En este marco podrían contemplarse, entre otras, las siguientes medidas: 1) una mutualización europea de las deudas públicas nacionales que, mediante la emisión de eurobonos por parte del BCE, en el futuro pudiera llegar a alcanzar el 60% del PIB; 2) la posibilidad de emisión de deuda perpetua<sup>10</sup> (que no obliga a la devolución del principal); y 3) la vinculación de parte del pago de la deuda a la evolución del PIB del país.

**7. Unión Bancaria** puede ser un instrumento útil para implementar un estricto control del sistema financiero, así como para revertir la renacionalización de los mercados bancarios que se ha producido tras la crisis del euro, y que afecta en mayor medida a los países que han tenido problemas de financiación exterior. Pero para ello su desarrollo normativo debe considerar:

- Un marco reglamentario único para todos los bancos de la zona euro.
- Un supervisor único del sistema bancario de los países del euro.
- Un sistema europeo de garantía de depósitos bancarios.
- Un marco único de reestructuración y, en su caso, de liquidación de los bancos en riesgo de quebrar.

El actual desarrollo normativo de la Unión Bancaria, debido sobre todo a la influencia del gobierno alemán, no garantiza que se cumplan las consideraciones expuestas, ya que en la actualidad solo afecta a los grandes bancos y no establece un fondo europeo que aporte garantías suficientes y sea capaz de actuar con rapidez ante las crisis financieras.

**8. Creación de una Agencia Europea de *rating*.** Es imprescindible, además de avanzar en la regulación pública europea de las empresas de *rating*, crear una Agencia Europea de calificación con participación pública, como ha propuesto Francia. Ello reduciría las posibilidades de que las empresas de *rating* continúen engañando a los inversores privados y públicos, poniendo en peligro el equilibrio

---

<sup>10</sup> A diferencia de las emisiones habituales de deuda perpetua, en las que se pagan más intereses a cambio de no recuperar el principal, en este caso el compromiso europeo implicaría la compra de esta deuda perpetua por el BCE a tipos de interés más bajos que los del mercado para este tipo de títulos.

macroeconómico global. Asimismo permitiría que Europa determinase cuáles son sus propios criterios para valorar las empresas y las políticas económicas de los Gobiernos. Como ha hecho China desde hace veinte años, cuando creó su primera empresa de *rating*, Dagong, con el objetivo de tener un sistema de calificación menos influido por condicionantes ideológicos neoliberales. Según el Presidente de Dagong: "El actual sistema de calificación utilizado por las tres grandes empresas de rating tiene la culpa de la crisis global, ya que no proporciona información correcta sobre la calificación crediticia y no refleja las condiciones cambiantes".

En este mismo sentido se han expresado Michel Barnier, cuando era comisario de Servicios Financieros de la Comisión en relación a las empresas de *rating*: "hay que cuestionar seriamente su papel en esta crisis", y José Manuel González Páramo, exconsejero del BCE, que resumió su actividad en una contundente frase: "son más parte del problema que de la solución".

Por todo ello, es necesaria una decidida apuesta por la construcción política y democrática de la UE. La crisis ha demostrado que la UE no solo debe modificar sustancialmente sus políticas sino que además no tiene la arquitectura necesaria y, por tanto, las herramientas para hacer frente a la crisis. La UE tiene defectos estructurales que debe corregir.

Si hay una moneda única tiene que existir una política económica, fiscal y presupuestaria común, un Tesoro Europeo, la mutualización de la deuda pública, y un Banco Central digno de tal nombre. Hay que caminar hacia una Europa política y federal en sus instituciones.

## **Capítulo 4. Reanimación de urgencia para una economía infartada.**

Establecer un paralelismo entre la situación por la que está pasando la economía española y la insuficiencia de riego sanguíneo que termina dando lugar a un ataque de infarto de miocardio, permite hacer un diagnóstico en tres niveles de los retos a los que se enfrenta España para salir de la crisis: las actuaciones de reanimación inmediata, las dirigidas a recuperar el flujo de crédito y las de largo plazo que promueven un crecimiento sano.

En el primer nivel se sitúan las actuaciones de urgencia necesarias para que el paciente siga con vida. En un ataque al corazón se requiere la reanimación cardiopulmonar y la respiración artificial. En el caso de la economía española estaríamos hablando de políticas de impulso de la demanda.

El principal problema de las empresas en España entre marzo de 2010 y marzo de 2014, tal como manifestaron los propios empresarios (según la encuesta que realiza periódicamente el Banco Central Europeo), ha sido la insuficiencia de la demanda, “encontrar clientes”, entre un 30 y un 35% de las respuestas en el conjunto del periodo. En segundo lugar estaría el acceso a la financiación, en torno a un 25% de las respuestas durante los cuatro años de la encuesta. La reducción de los costes laborales, por otro lado, solo era relevante para tan solo entre un 10% y un 15% de las empresas, un porcentaje similar al que suponía la falta de competencia.

Las medidas de impulso de la demanda interna, mediante un incremento de los salarios reales, aumento de la inversión pública, estímulo de la reinversión productiva de beneficios y modificaciones legales que faciliten la reestructuración de la deuda hipotecaria de las familias (entre 2008 y 2013 se recibieron en los tribunales 309.560 lanzamientos hipotecarios, comúnmente ejecuciones de desahucios, según las estadísticas del Consejo General del Poder Judicial), permitirán que las constantes vitales del paciente, en este caso la economía española, se recuperen de forma sólida.

Pero la creación robusta de empleo no podrá consolidarse sin un segundo nivel de actuaciones dirigido a restablecer el crédito en la economía española (el principal problema para un 25% de las grandes empresas y para un 27% de las Pymes). La sequía internacional de crédito afectó a la liquidez y a la solvencia de un importante número de entidades financieras sobrepuestas al sector inmobiliario, sin que el Banco

de España y el Ministerio de Economía hubieran detectado sus problemas de sobreendeudamiento, o hubieran actuado en el sentido de corregir sus excesos.

La reestructuración del sistema financiero que ha acometido el actual gobierno, lejos de facilitar el acceso al crédito de particulares y pymes, los sectores con mayores dificultades de acceso a los mercados internacionales de capital (un 89% de las Pymes recibieron su último préstamo de un banco) está suponiendo en la práctica intensificar la situación de oligopolio de los grandes bancos en el mercado nacional. Las previsiones del Banco Santander son que en tres años las tres principales entidades bancarias se hagan con el 70% del mercado, lo que conllevará a largo plazo a un previsible encarecimiento del crédito en nuestro país respecto a otros países de la zona euro.

Las actuaciones que tienen como objetivo reparar elementos estructurales del sistema cardiovascular tras un infarto, como son las intervenciones quirúrgicas de “*bypass*”, intentan sortear la arteria dañada ofreciendo una nueva ruta por la que pase la sangre. En este caso estaríamos hablando de un “*bypass*” crediticio, de actuaciones destinadas a restablecer el flujo de crédito en la economía española, algunas de las cuales son de ámbito nacional, pero otras necesitan un marco de actuación política de las instituciones europeas radicalmente diferente al actual.

En tercer lugar estarían las actuaciones destinadas a resolver problemas estructurales derivados de un modelo de crecimiento insano. Si bien el origen de la crisis fue exógeno, la quiebra de las hipotecas *subprime* en Florida, el hecho que la recesión del crédito internacional terminara afectando en mucha mayor medida a la economía española fue debido a que el modelo de crecimiento experimentado desde mediados de los años noventa, basado en actividades de baja productividad, muy depredadoras medioambientalmente y muy dependientes de una financiación exterior cortoplacista, había incrementado sus factores de riesgo. Una dieta saludable, ejercicio moderado, el control del colesterol y la reducción del estrés son los consejos médicos que se dan a una persona que ha sufrido un ataque de corazón, que debe cambiar radicalmente su estilo de vida para que este no se repita. En términos económicos significa apostar por políticas económicas que diseñen un modelo de crecimiento de alta productividad del trabajo, basado en el incremento del capital por trabajador, en el mayor contenido tecnológico de sus productos, en elevadas tasas de reinversión productiva de los beneficios.

La necesaria mejora de la competitividad de las empresas españolas, imprescindible para reducir el endeudamiento exterior de nuestro país, debe basarse en la eficiencia energética (nuestra balanza comercial sin los productos energéticos ya tiene superávit), en la sostenibilidad medioambiental, en un sistema de relaciones laborales moderno, en la cualificación de los trabajadores y en la existencia de un sistema bancario sano que, en vez de dedicarse a actividades especulativas de alto riesgo, facilite a las empresas el acceso a una financiación estable y barata. Asimismo la política económica debe contemplar como objetivos prioritarios la creación de empleo y la lucha contra la pobreza.

### **Impulso de la demanda nacional, lucha contra el fraude fiscal, reestructuración de la deuda, también de los particulares.**

Antes de entrar en el ámbito propositivo merece la pena que hagamos una reflexión sobre la reciente evolución de la situación económica de nuestro país desde finales de 2013. Los datos macroeconómicos del cuarto trimestre de 2013 y del año 2014 muestran unas reducidas tasas positivas de crecimiento interanual del PIB que, según ha transcurrido el año 2014, se han ido incrementando (un 0% en el cuarto trimestre de 2013, un 0,6% en el primer trimestre de 2014, un 1,2% en el segundo, un 1,6% en el tercero y un 2% en el cuarto. La pregunta pertinente sería entonces ¿Si las medidas del gobierno han acentuado la crisis, por qué se ha iniciado a partir de finales de 2013 una recuperación económica?

El buen comportamiento de las exportaciones a partir del segundo trimestre de 2012 no tuvo una influencia determinante en la evolución positiva del PIB. Es más, durante 2012 las exportaciones fueron el único componente del PIB que creció, pero a una tasa insuficiente para compensar los efectos negativos que sobre el crecimiento y el empleo estaban teniendo la contracción del consumo y de la inversión causadas por las políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial.

Asimismo, el sector exterior no ha jugado ningún papel en la recuperación experimentada desde principios de 2014. Durante 2014, el sector exterior tuvo una aportación negativa media al crecimiento del PIB, de -0,75 puntos. El que las importaciones hayan crecido durante 2014 un 7,6%, bastante más que las exportaciones, que lo hicieron en un 4,1%, pone de manifiesto las insuficiencias de nuestro sistema productivo, ya que la recuperación del consumo y de la inversión genera un fuerte incremento de las importaciones, particularmente de las energéticas

que, desde 2011, han representado como media, un 22% del total de importaciones. Hay que recordar que las exportaciones representaron, en el primer trimestre de 2014, el 33,6% del PIB, mientras que el consumo de los hogares representó el 63% del PIB y el de las AAPP un 17,8%.

Si analizamos la variación interanual de otros componentes del PIB vemos que la recuperación económica se ha iniciado cuando el consumo de los hogares ha consolidado su crecimiento, un 1,3% en el primer trimestre de 2014, un 2,3% en el segundo, un 2,7% en el tercero, y un 3,4% en el cuarto, como indica el Cuadro 8. Y cuando se han detenido los recortes del gasto público, el consumo de las administraciones públicas creció en 2014 un 0,1% frente a una caída del -2,9% en 2013 y del -4,8% en 2012.

**Cuadro 8. Variación interanual de los principales componentes del PIB 2012-2014.**

	2012	2013	2014	1 T 2014	2T 2014	3T 2014	4T 2014	% PIB 1T 2014
Gasto Consumo final hogares	-2,8	-2,3	2,4	1,3	2,3	2,8	3,4	63,0%
Gasto Consumo final AA.PP.	-4,8	-2,9	0,1	0,3	0,3	0,3	-0,5	17,8%
Formación Bruta capital Construcción	-9,7	-9,2	-1,4	-7,4	-0,7	0,1	2,4	9,1%
Formación Bruta capital Bienes equipo	-3,9	5,8	12,3	15,8	12,9	10,2	10,3	6,6%
Exportación bienes y servicios	2,1	4,3	4,1	6,4	1,0	4,5	4,7	33,6%
Importación bienes y servicios	-5,7	-0,4	7,6	9,4	4,9	8,6	7,7	33,0%
<b>PIB a p.m.</b>	<b>-1,7</b>	<b>-1,2</b>	<b>1,4</b>	<b>0,6</b>	<b>1,2</b>	<b>1,6</b>	<b>2</b>	<b>100%</b>

*Nota: La suma total de los porcentajes de cada componente del PIB, la última columna, es superior a 100, ya que las importaciones se restan.*

*Fuente: INE.*

El incremento del gasto público experimentado en los primeros nueve meses de 2014, a pesar de que el gobierno ha seguido insistiendo en la retórica de la austeridad para justificar las erróneas medidas tomadas, fue posible a partir de la aprobación por parte de las autoridades europeas, en mayo del 2013, de una importante relajación en el cumplimiento de los objetivos de déficit público. El objetivo de déficit para el año 2013 pasó del 4,5% al 6,5%, por lo tanto durante el segundo semestre del año 2013 el sector público gastó unos 20.000 millones más de lo que estaba presupuestado. Y para el año 2014 el objetivo de déficit pasó del 3% al 5,5%.

Asimismo, la positiva evolución de la formación bruta de capital fijo en bienes de equipo durante 2013 y 2014 pone de manifiesto la inestimable ayuda pública recibida por las empresas. El incremento en las dotaciones del Plan PIVE y PIMA Aire indudablemente ha ayudado a que la inversión empresarial en bienes de equipo creciera a tasas interanuales del 5,8% en 2013 y de un 12,3% en 2014.

También jugaron un papel muy relevante en 2013 los Créditos Extraordinarios aprobados por el Real Decreto-Ley 10/2013, de 26 de julio, para el Ministerio de Defensa, 877,3 millones de €, casi un 0,1% del PIB, destinado a atender el pago de obligaciones correspondientes a 19 programas especiales de armamento y material, en el que participan parte importante de las empresas tecnológicamente más punteras del país.

La aceptación por parte del gobierno de una enmienda a finales de diciembre 2013, en la tramitación en el Senado de la Ley Orgánica de control de la deuda comercial en el sector público, ha permitido utilizar en 2014 los remanentes de tesorería de ejercicios anteriores para financiar inversiones, lo que ha tenido indudables efectos positivos en la evolución de la inversión pública local durante un año preelectoral para los ayuntamientos. Asimismo en abril de 2014 el gobierno anunció una reestructuración de la deuda de los ayuntamientos con los proveedores, lo que ha supuesto una reducción sustancial de los tipos de interés que están pagando las corporaciones locales, sobre todo para aquellas que más esfuerzos han realizado para reducir su endeudamiento.

También en el haber de la recuperación del consumo, pero no en el de ninguna política desarrollada por el gobierno, hay que tener en cuenta el notable esfuerzo realizado en los cuatro últimos años por empresas y familias para amortizar la enorme deuda acumulada. El endeudamiento de empresas no financieras y particulares se ha reducido en más un 40% del PIB. En el caso de los hogares, desde 2010 hasta

septiembre de 2014, la deuda disminuyó en 122.000 millones de €, y en el de las empresas no financieras en 305.000 millones de €<sup>11</sup>. El endeudamiento de las empresas sigue siendo elevado, un 109% del PIB, pero los datos sobre la reducción de la deuda de empresas y particulares no son desdeñables e indudablemente están teniendo efectos positivos en la recuperación económica.

La incipiente recuperación económica experimentada en 2014 no pone en cuestión la crítica a las políticas de austeridad fiscal y devaluación salarial. Al revés, el propio INE reconoce que en 2014 la mejora del PIB “se produce como consecuencia de una mayor aportación de la demanda nacional al crecimiento agregado”, mientras que la aportación de la demanda externa ha sido negativa, -0,75%. Estos datos confirman que una política económica que quiera reactivar de forma sólida la economía española debe tener como objetivos prioritarios:

- **El crecimiento de los salarios reales**, que es un elemento básico en el impulso a la demanda nacional. El consumo de los hogares representa más del 60% del PIB. Como recordaban Lavoie y Stockhammer (2012) solo para economías pequeñas y con un suficiente grado de apertura al exterior, que no es el caso de España, el impulso exportador podría hacer que la demanda pase a ser “impulsada por los beneficios”. El servicio de estudios del BBVA ha puesto de manifiesto que en el periodo 2009-2013 los márgenes de beneficios de las empresas españolas tuvieron un diferencial del 0,24%, como media anual, respecto a las empresas de la zona euro. Este incremento del beneficio empresarial no ha tenido efectos positivos en la actividad económica global ni en la creación de empleo.

Para que sea posible el crecimiento de los salarios reales en primer lugar será necesario que se deroguen la mayor parte de las modificaciones introducidas desde 2010 en la legislación laboral, y en la regulación de la negociación colectiva. La desregulación de las relaciones laborales ha convertido a algunos convenios de la OIT en un mecanismo jurídico más eficaz para defender los derechos de los trabajadores españoles que la actual legislación laboral. Este debe ser el primer paso para afrontar una profunda modernización de las relaciones laborales en nuestro país, que debe considerar fórmulas que incrementen una mayor participación de los trabajadores en la empresa, que favorezcan el incremento de

---

<sup>11</sup> Aunque estas cifras recogen también el menor volumen de deuda debido a la desaparición de empresas, a la declaración de quiebra familiar y a la quita de deuda privada derivada de situaciones cercanas al impago.

la productividad gracias a la reinversión de un mayor porcentaje de beneficios, que apuesten por competir mediante la innovación y la diferenciación de producto, no solo ni principalmente vía precios, que impulsen la creación de empleo no precario.

- **El incremento de la inversión pública y el gasto social.** En mayo de 2013 una opaca renegociación entre el gobierno de España y la Comisión Europea modificó los límites al déficit público que marcaba el Procedimiento de Déficit Excesivo, fijando unos nuevos objetivos menos estrictos, el 6,5% del PIB en 2013, el 5,8 % en 2014, el 4,2 % en 2015 y del 2,8 % en 2016, y aplazando en dos años el cumplimiento del 3%. Las autoridades españolas deberían, en esta línea, desarrollar una clara y pública estrategia que tuviera como objetivo la modificación de las contractivas políticas económicas establecidas a escala europea, el Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Two and Six Pack:
  - Lograr plazos más largos para reducir el déficit público y descontar la inversión pública en I+D+I para el cálculo del gasto son medidas imprescindibles para tener un mayor margen de gasto público con el que incentivar la actividad económica.
  - La mutualización a escala europea de parte del endeudamiento público generado por los gobiernos para afrontar la crisis, ya que de lo contrario el creciente pago de los intereses de la deuda pública tendrá cada vez un mayor peso en el gasto público, lastrando el papel que este pueda jugar en el impulso de la demanda nacional. En 2013 los intereses de la deuda pública supusieron un gasto no productivo para el Estado de 35.096 millones de €, un 3,4% del PIB.

Asimismo, en el ámbito nacional debería modificarse el reformado art. 135 de la Constitución y derogarse la Ley Orgánica de Estabilidad Financiera.

- **Lucha contra el fraude y la elusión fiscal.** Para mejorar los ingresos fiscales, en primer lugar, debe corregirse la escasa voluntad política gubernamental observada hasta ahora de actuar contra los elevados volúmenes de fraude y elusión fiscal que se producen en nuestro país. Este aspecto se trata de forma más desarrollada en el capítulo fiscal, pero en este apartado se quiere poner de manifiesto que una actuación eficaz del gobierno en este ámbito es imprescindible para que se puedan

poner en marcha iniciativas políticas a escala europea que intenten modificar el actual marco sobre el gasto público.

Si nuestro país no se enfrenta a la lacra que supone para el conjunto de la sociedad el elevado grado de fraude y elusión fiscal que realizan principalmente las grandes empresas y los grandes propietarios de capital (la renta media por defraudador que ha intentado eludir a Hacienda es de 221.000 euros anuales), será imposible que las autoridades europeas impulsen una reestructuración de nuestro endeudamiento público. Los impuestos evadidos por las grandes empresas y las grandes fortunas son del orden de 42.710 millones de €, casi un 60% del fraude fiscal estimado, y los datos de la propia Comisión de expertos consultada por el gobierno para la reforma fiscal ha estimado que el fraude en el IVA se había incrementado en 7.000 millones de € desde que se inició la crisis hasta 2012 ¿No son todos estos ejemplos una evidencia de que no ha existido un compromiso serio de los últimos gobiernos en la lucha contra el fraude y elusión fiscal de los contribuyentes de rentas altas?

El volumen de fraude fiscal estimado en nuestro país está entre un 6%, según el Consejo Económico y Social, y un 7% del PIB, según la Asociación Nacional de Inspectores de la Hacienda Pública. Una cifra similar al déficit público y a nuestro diferencial recaudatorio con la media de los países más desarrollados de la UE.

Las últimas estimaciones<sup>12</sup> sobre el fraude fiscal, referidas al IRPF y al IVA, señalan que el fraude en el IRPF ha ascendido desde el 14% de los ingresos constitutivos de renta tributaria en 2003 hasta un 26% en 2012. En el caso del IVA en 2003 el fraude estaba en el 28% de la recaudación teórica y en 2012 había alcanzado un 35%. Como resultado de ello las clases medias cuyos ingresos principales provienen fundamentalmente del trabajo asalariado, y cuya renta se destina principalmente al consumo, soportan una presión fiscal efectiva (IRPF e IVA) muy elevada.

- Y por último, pero no menos importante, debe acometerse **una regulación adecuada de la insolvencia de los particulares y modificaciones legislativas sobre la legislación hipotecaria** que regulen las circunstancias de la dación en pago, lo que tendría

---

<sup>12</sup> Tesis doctoral “El fraude fiscal en España una estimación con datos de Contabilidad Nacional” presentada por Emilio José Pulido Alba en la Universidad de Salamanca en septiembre de 2014.

indudables repercusiones positivas en el desendeudamiento de las familias y, por tanto, en el incremento del consumo nacional. La situación absurda a la que se ha llegado en el caso de muchas ejecuciones hipotecarias es que el acreedor, casi siempre un banco, se queda con el inmueble sobre el que se concedió la hipoteca, pero el deudor sigue manteniendo una deuda con el banco, ya que el valor de mercado actual de la vivienda es muy inferior al precio que tenía cuando la compró.

Sin embargo, no ha existido voluntad política de regular la insolvencia de las familias y la dación en pago, lo que facilitaría la reestructuración de sus deudas y hubiese impedido el desahucio de miles de personas. Esta pasividad contrasta con la rapidez con que el gobierno anterior aprobó en 2008 el Real Decreto-Ley 10/2008, de 12 de diciembre, una medida que modificaba la contabilidad de los activos de las empresas para evitar su quiebra, de hecho se le ha llamado el “escudo legal anti quiebras”, facilitando la reestructuración de la deuda, sobre todo de las empresas del sector inmobiliario. El nuevo Plan General de Contabilidad de 2005 había incorporado un nuevo criterio contable, de acuerdo con las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs) de inspiración estadounidense, por el que a partir de entonces se valorarían los activos en balance por su valor de mercado actual, no por su valor de adquisición, como sucedía anteriormente. La brusca pérdida de valor de muchos activos inmobiliarios debido a la crisis tenía que contabilizarse como pérdidas patrimoniales, obligando a muchas empresas, sobre todo del sector inmobiliario, a recapitalizarse o a quebrar. Dicho Decreto-Ley permitió a las empresas no contabilizar las pérdidas por deterioro del “inmovilizado material, de las inversiones en inmovilizado y de las existencias” como disminuciones de patrimonio durante dos años. Posteriormente fue prorrogado por los sucesivos gobiernos.

Se trataría, simplemente, de que la ley trate a las personas más vulnerables de nuestra sociedad del mismo modo que se ha tratado a los accionistas de grandes empresas inmobiliarias. A pesar del mencionado esfuerzo realizado en los tres últimos años por las familias para reducir su endeudamiento, un 8% del PIB, es necesario que se reduzcan sus elevados niveles de endeudamiento actual, un 74,4% del PIB en mayo de 2014, para que se produzca una sólida recuperación del consumo nacional, y por tanto del empleo. En EEUU, donde en algunos Estados la entrega de la vivienda al banco permite saldar la deuda hipotecaria en determinadas condiciones, las quitas y reestructuraciones han permitido reducir el

endeudamiento de los hogares en 6,6 puntos del PIB, lo que ha facilitado la dinamización del consumo.

Estas medidas requerirían **una renegociación del Memorando de Entendimiento (Mou) entre España y la Comisión Europea** en relación al menos con cuatro cuestiones: 1) los límites establecidos para la reducción del déficit público; 2) las consideraciones sobre reformas estructurales que nada tienen que ver con el sistema financiero, en particular las relativas al mercado de trabajo; 3) el papel que puedan jugar las entidades nacionalizadas en la creación de una sólida y competitiva banca pública en nuestro país, tal como ya existe en EEUU, Suiza, Alemania, Francia, Suecia, Noruega, Países Bajos, Costa Rica, Finlandia y Suecia; y 4) la modificación de los objetivos de la Sareb para convertirlo en un instrumento de gestión de un parque público de vivienda en alquiler, con especial atención al alquiler social.

## Capítulo 5. La Banca Pública: Un “bypass” crediticio para crear empleo.

Como ya se ha analizado, la deficiente orientación del crédito, por un exceso de inversiones especulativas dirigidas al sector inmobiliario, creó un círculo vicioso. Los precios de las viviendas se distorsionaron al alza realimentando el flujo financiero nacional y extranjero hacia ese sector, bajo la consideración de la vivienda meramente como un bien de inversión.

Las espléndidas condiciones de financiación que gran parte de las entidades financieras ofrecieron para la compra de vivienda durante el periodo del *boom* fueron letales para el conjunto de la actividad económica de nuestro país, ya que el gran número de errores en la valoración de riesgos que se cometieron, y en muchos casos malas prácticas, han terminado generando una gran cantidad de créditos incobrables. Particularmente, varias cajas de ahorros y algunos bancos cometieron errores de gestión mayúsculos al conceder un gran número de créditos hipotecarios a largo plazo en nuestro país mientras se endeudaban a corto y medio plazo en los mercados internacionales. Esta gestión errónea fue más peligrosa en las cajas de ahorro, que no son una banca pública ya que el Estado no es accionista, puesto que no podían ampliar su capital en el caso de futuros problemas de solvencia. Algo de lo que debían haber sido plenamente conscientes los gestores que tomaron decisiones erróneas sobre el grado de exposición crediticia al “ladrillo”.

Como resultado de ello las entidades financieras españolas tuvieron que acudir a los mercados financieros internacionales, demandando un volumen de crédito muy superior al incremento del PIB. En el segundo trimestre de 2008 la deuda exterior de los bancos españoles alcanzó su máximo histórico, 794.000 millones de €, un 48,1% del total de la deuda exterior de nuestro país.

Cuando la actividad inmobiliaria se frenó en seco y los niveles de mora e impagos crecieron, un importante número de bancos y cajas de ahorro se encontraron con que una gran parte de los activos inmobiliarios que estaban en sus balances no valían lo que figuraba en los libros, lo que les impidió refinanciar su deuda, desencadenando un proceso de descapitalización muy preocupante.

La crisis financiera fue más devastadora sobre las cajas de ahorro ya que muchas de estas entidades, aunque no todas como muestra la buena salud financiera de

Caixabanc, Unicaja Banco o Kutxabank (la entidad resultante de la fusión de las cajas vascas), tenían una alta concentración de su actividad en los créditos hipotecarios a particulares y en los créditos a promotores inmobiliarios. Asimismo en muchas de estas entidades fallaron los instrumentos de control interno, generando un típico problema de agencia: no se controló a los gestores, que impusieron sus intereses por encima de los de los impositores, representantes de administraciones públicas y trabajadores. En el caso de Cajamadrid la libre disponibilidad inversora en participaciones estratégicas del presidente de la entidad, Miguel Blesa, llegó a alcanzar los 2.000 millones de euros, un 0,2% del PIB español, sin dar cuenta ni a la comisión ejecutiva, ni al comité de inversiones, ni al consejo de administración. Algo inaudito, ya que en los bancos privados los gestores deben responder a los accionistas y en los bancos públicos al gobierno que les nombra. Una peligrosa situación de la que era consciente el Banco de España ya en 2006, pero sobre la que no tomó ninguna medida.

Frente a la idea de que “vivimos por encima de nuestras posibilidades” que lanzó el gobierno del PP, con el objetivo político de diluir las responsabilidades de los gestores financieros, del Banco de España y del propio gobierno en la gestión de la crisis, hay que recordar que la responsabilidad de un proceso de endeudamiento es de las dos partes, de quien solicita el crédito y de quien lo concede. Pero el dolo, la voluntad de prestar dinero a personas y empresas sobre las que había serias dudas sobre su capacidad de devolver el dinero, es del prestamista. Porque no olvidemos que quién define la solvencia de una persona, una empresa o un país es quién presta el dinero. En un sistema bancario como el nuestro cuya capacidad de crédito no viene determinada por el volumen de depósitos, sino por la confianza que los ahorradores y el mercado de capitales internacional tienen en las entidades bancarias, la calidad de los préstamos concedidos es un elemento básico para mantener ese frágil activo intangible que es la confianza, imprescindible para que el conjunto del sistema económico funcione correctamente. Un excesivo índice de morosidad es la antesala de la quiebra de una entidad financiera.

Los bancos y cajas de ahorro de nuestro país concedieron préstamos hipotecarios con avales cruzados, con una simple tarjeta de abono transporte como documentación, con una nómina de un trabajo precario, eso es dolo. Se abrieron millonarias líneas de crédito a empresas cuya contabilidad no reflejaba que pudieran devolver el dinero solicitado, o en función de una sobrevaloración de sus acciones (ya que no se las consideraba por su valor actual, sino por un hipotético valor futuro), eso es dolo.

Cuando los ingresos de directivos de bancos y cajas han dependido del volumen de créditos concedidos, y no de la calidad de los mismos, eso es dolo, como están mostrando numerosas sentencias judiciales.

Es evidente que los profesionales que evaluaron los riesgos de particulares y empresas obraron incorrectamente, pero lo que conviene remarcar es que en muchos casos no fueron errores técnicos, sino decisiones empresariales plenamente conscientes de que se estaban concediendo créditos incobrables, dentro de una estrategia en la que todo valía para ganar cuota de mercado en el segmento del crédito hipotecario. Lo que importaba era prestar dinero, porque estábamos en una burbuja financiera en la que el “dinero ficticio” que creaban los bancos (créditos sin provisiones) y las empresas (acciones sin un adecuado control público sobre su supuesto valor bursátil) no tenía ningún coste para ellos. Cuando la burbuja estalló el “dinero ficticio” se convirtió en “dinero basura”, las casas perdieron su valor, las empresas se derrumbaron en bolsa, o ante los concursos de acreedores, y un número importante de cajas de ahorro y, en menor medida, de bancos (como el banco Gallego, el Banco de Valencia) vio afectada su solvencia.

Este deterioro de la solvencia de gran parte de nuestro sistema bancario ha consumido cada vez más capital público y privado para provisionar la pérdida de valor de esos activos tóxicos, en vez de dedicarlo al crédito para actividades productivas o a las crecientes necesidades sociales de una población empobrecida. El propio Banco de España reconocía a finales de 2011, después de haber desoído la denuncia presentada por sus inspectores cinco años antes, que el 52% de los créditos concedidos a promotoras inmobiliarias y constructoras estaban avalados por activos problemáticos, es decir, que habían perdido gran parte de su valor, cifrando en 176.000 millones el total de activos tóxicos del conjunto del sistema financiero, de los cuales habría unos 50.000 millones en suelo, cuyo valor real se aproximaba a cero. Algunos expertos estiman que la banca tardaría en venderlos medio siglo. Agencias privadas como Standard & Poors han llegado a estimar que el valor de los activos tóxicos se situaba entre los 296.000 y 313.000 millones de euros.

Las dificultades de muchas entidades financieras españolas para acceder a financiación a corto plazo en los mercados financieros internacionales, o para recapitalizarse, puso a dichas entidades al borde de la quiebra. Esto fue especialmente preocupante en el caso de algunas cajas de ahorro, ya que no podían acudir a ampliaciones de capital como en el caso de la banca privada. En algunos

casos las necesidades de capital no se obtuvieron mediante procedimientos transparentes en el mercado, como pone de manifiesto la multitud de demandas judiciales que han puesto los perjudicados sobre las participaciones preferentes emitidas por algunas de las antiguas cajas de ahorro. El gobierno puso en marcha diferentes medidas, y ayudas millonarias, para favorecer su capitalización y dotarlas de liquidez, dentro de un proceso de conversión de cajas de ahorros en bancos, y de concentración del sector.

Entre las medidas de liquidez hay que considerar los avales del gobierno a la emisión de deuda bancaria, que sumaron un importe de 110.616 millones. También el aval implícito que supuso asegurar por parte del Estado todos los depósitos bancarios inferiores a 100.000 euros, que asciende a 792.281 millones. Y los préstamos a bajo tipo de interés, a un 1%, 357.293 millones, concedidos por el BCE a las entidades financieras españolas. Así como otras cantidades menores consignadas como líneas de liquidez, 16.300 millones.

Otras ayudas recibidas por los bancos y cajas de ahorros que se encuadran dentro de las ayudas de liquidez son la compra de activos de difícil venta en el mercado, que en principio son ayudas reembolsables cuando se vendan dichos activos. En este sentido varias entidades financieras (BFA-Bankia, Catalunya Banc, Novagalicia Banco, Banco de Valencia, Ceiss, BMN, Liberbank, Caja 3 y Banco Gallego) han recibido 50.449 millones del Sareb a cambio de activos inmobiliarios problemáticos, cuyo valor contable se redujo en un 63,1%, y préstamos a promotores, aminorado su valor en un 45,6%. En ambos casos en base a las valoraciones realizadas por la consultora Oliver Wyman. Aunque no son aportaciones a fondo perdido, ya que hay activos a cambio, es posible que parte de esas compras hayan podido estar sobrevaloradas. Algunos expertos estiman que el sobrepago pagado por la Sareb a las entidades bancarias por activos de escaso valor en el mercado pudo ser de hasta un 100%. Una catalogación similar tendrían los 21.041 millones que el Estado usó para comprar activos de dichas entidades. En mayo de 2014 el Banco de España obligó a la Sareb a volver a tasar los activos, las pérdidas que puedan aparecer como resultado de que las compras se hayan realizado por encima del valor de mercado se cargarán al balance de la Sareb, que originalmente preveía obtener beneficios ya este año. Ello podría incrementar para el Estado la factura de 2.192 millones que le costó su creación.

**Cuadro 9. Ayudas a la capitalización y a la liquidez recibidas por el sistema financiero español por parte de fondos públicos (nacionales y europeos). 2008-2013.**

En millones €	Ayudas concedidas	Dinero que no se va a devolver al Estado.
Aportaciones de capital	61.495	59.735
Esquema Protección Activos	28.667	7.888
Participación preferentes convertibles	1.991	1.766
<b>Total Medidas de capitalización</b>	<b>92.153</b>	<b>69.389</b>
<b>Total Ayudas fiscales</b>	Estimaciones de <b>49.000</b>	<b>49.000</b>
Préstamos BCE	357.293	No ha habido impagos.
Avales del Estado a la emisión de deuda bancaria	103.436	71.350 devueltos (1) No se esperan pérdidas
Compra activos Sareb	50.780 + 2.192 creación Sareb	Hay estimaciones de pérdidas de hasta 25.000
Compra de activos	21.041	Hay estimaciones de pérdidas de hasta 10.000
Líneas de liquidez	16.300	No hay pérdidas
<b>Total Medidas de liquidez (2)</b>	<b>551.042</b>	Como máximo <b>35.000</b>

(1): Hasta 30 de abril de 2014.

(2): No se ha contabilizado como ayuda a la liquidez el aval implícito del gobierno a los bancos y cajas de ahorros, para evitar el riesgo de su quiebra, que significó el Real Decreto-ley 16/2011, de 14 de octubre, al garantizar hasta 100.000 euros por cada titular de una cuenta corriente, cuentas de ahorro, depósitos a plazo fijo y depósitos de valores con importes garantizados. La Plataforma por la Banca pública estima que esto significó una ayuda al sistema financiero español de 792.281 millones de €. Este aval implícito no ha llegado a hacerse efectivo.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Nota informativa sobre ayudas públicas en el proceso de reestructuración del sistema bancario español (2009-2013) del Banco de España y de datos de la Plataforma por la banca pública.

En total las ayudas a la liquidez han sumado 1,34 billones de euros, 551.042 millones de € sin considerar el aval implícito que supuso el RD 16/2011 que garantizó los

depósitos en entidades financieras españolas hasta 100.000 por titular y cuenta. La mayor parte de estas ayudas deberían reembolsarse al 100% al Estado, aunque en el caso de las compras de activos puede ser en plazo temporal muy largo, y también es posible que se generen pérdidas de la Sareb que tengan que financiarse con presupuesto público.

En todo caso, muchas de estas operaciones han supuesto subvenciones directas a los bancos privados, de las que en muy poca medida se han beneficiado los ciudadanos y las empresas. A diferencia de lo que hizo la Home Owners Loan Corporation, un organismo creado por el gobierno de Roosevelt en 1933. Esta entidad emitió bonos para obtener recursos con los cuales compraba los créditos hipotecarios de personas con problemas de pago, para posteriormente refinanciarlos con los prestamistas, desde una posición de mayor poder de negociación que la del deudor individual.

Una vez que las subastas de liquidez del BCE se demostraron ineficaces para garantizar la viabilidad de gran parte de nuestro sistema financiero el gobierno tuvo que solicitar un préstamo a la UE en junio de 2012 de 39.160 millones que se utilizaron para recapitalizar cuatro bancos nacionalizados (tres bancos que antes habían sido cajas de ahorro, BFA-Bankia 17.960 millones, Catalunya Banc, 9.084 millones, NCG Banco, 5.425 millones y uno que no, Banco de Valencia, 4.500 millones) y 2.192 millones para constituir la Sareb. Los Fondos del FROB se habían agotado y las restricciones al endeudamiento público nacional, que había sido fijadas por las propias instituciones europeas y asumidas por los gobiernos de todos los países de la UE, dificultaban la aportación de recursos públicos nacionales.

Esto supuso un rescate bancario en toda regla, que quedó plasmado en el Memorándum de Entendimiento (Mou) firmado en julio de 2012, que también comprometía nuevos recortes en el gasto público y una fuerte reestructuración de los bancos que habían recibido las ayudas. Un escenario que ya consideró negativo en su momento la Directora Gerente del FMI: “los países que tuvieran que recurrir al Fondo Europeo para la Estabilidad Financiera (FEEF), después de utilizar ingentes recursos públicos para salvar sus bancos, lo harían después de asumir fuertes reducciones de gasto público que deprimirían aún más su economía”. En febrero de 2013 se solicitaron 1.865 millones de euros más para el Banco Mare Nostrum (730 millones), Banco CEISS (604 millones), Caja3 (407 millones) y Liberbank (124 millones). El volumen final del rescate bancario solicitado a las autoridades europeas fue de 41.025 millones de €.

El volumen total de las aportaciones de capital público a la recapitalización de las entidades bancarias españolas ascendió a 61.495 millones. Estas aportaciones que se realizaron principalmente a través del FROB, e incluyen el rescate europeo utilizando los fondos del MEDE, tuvieron como destinatarios: BFA-Bankia, 22.424 millones; Catalunya Banc, 12.052 millones; NovaGalicia Banco, 9.052 millones; Banco de Valencia, 5.498 millones; Caja de Ahorros del Mediterráneo, 5.249 millones, Liberbank-Caja Castilla-La Mancha, 1.864 millones; Banco Mare Nostrum, 1.645 millones; Ceiss, 1.129 millones; Unnim, 953 millones; Banca Cívica, 977 millones; Caja3, 407 millones; y Banco Gallego, 245 millones. Hasta ahora solo se han recuperado 1.760 millones por la venta de Catalunya Banc al BBVA, de Novagalicia Banco a Banesco y la colocación de un 7,5% de Bankia en Bolsa. Los Esquemas de Protección de Activos también deben contabilizarse como ayuda a la capitalización, ya que son avales públicos contra pérdidas futuras en el proceso de reprivatización de algunas entidades nacionalizadas, que solo se ejecutaran si las pérdidas se realizan realmente. El volumen total de estos avales públicos ha sido de 28.227 millones de euros, las pérdidas que han aflorado, a fecha de junio de 2014, ascienden a 7.888 millones.

Sin embargo, en estas estimaciones del Banco de España no se contemplan los costes fiscales que ha significado para el Estado la aplicación de varias modificaciones contables aprobadas por el gobierno con el objetivo de que los bancos pagaran unos menores impuestos sobre beneficios. Algunas de estas modificaciones entran en contradicción con las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs), que son de obligado cumplimiento, como ha tenido que reconocer el propio Banco de España:

- El modelo de provisiones dinámicas aprobado por el Banco de España que reconoce “potenciales pérdidas futuras”, algo que está prohibido por la NIC 39, podría haber supuesto en 2012 una sobrecontabilización de pérdidas por parte de las cuatro principales entidades financieras de España de 27.800 millones (Santander, más de 7.500 millones, BBVA, más de 3.700 millones, La Caixa, más de 1.600 millones, y Bankia, más de 15.000 millones), según estimaciones realizadas por varios catedráticos de Economía financiera y contabilidad en 2012. En términos fiscales podrían significar unos menores ingresos para el Estado de unos 9.000 millones.

- La disposición adicional vigésima segunda del Real Decreto-Ley 14/2013 de 29 de noviembre, que en su apartado 4 dice: “Los activos por impuesto diferido a que se refiere el apartado 1 anterior podrán canjearse por valores de Deuda Pública, una vez transcurrido el plazo de compensación de bases imponibles negativas previsto en esta Ley”. Los activos por impuesto diferido son ahorros de impuestos futuros para los bancos originados por operaciones del pasado, como pérdidas o provisiones. Hasta la aprobación de este Real Decreto algunos bancos podían no beneficiarse de esos ahorros de impuestos futuros si dentro del plazo contemplado no habían generado suficientes beneficios que pudieran compensar las pérdidas anteriores. Con este Real Decreto el estado pagará dichos activos con deuda pública. Las estimaciones realizadas sobre los efectos de esta medida en las arcas públicas ascienden a más de 40.000 millones de €<sup>13</sup>.

Las ayudas a la capitalización de entidades financieras, según el Banco de España, han supuesto unas pérdidas de 59.735 millones de €, las pérdidas de los Esquemas de protección de activos, 7.888 millones de €, y 1.766 millones en la participación de Estado en preferentes convertibles. En total 69.389 millones de euros, más los 49.000 millones que se estima que se ahorrarán las entidades financieras en impuestos en los próximos años. Así como una cantidad que es difícil de estimar por el sobreprecio que la Sareb habría pagado a las entidades por los activos inmobiliarios comprados por encima del precio de mercado, que podría ascender según varios analistas a unos 35.000 millones de €.

El coste total para el sector público, desde 2009 hasta la actualidad, de la reestructuración del sector financiero de nuestro país se situaría en una horquilla de entre 120.000 y 160.000 millones de euros, sin contabilizar el coste de los avales públicos concedidos y los préstamos a bajo tipo de interés, incluidos los del BCE, recibidos por los bancos y cajas de ahorros, entre un 12% y un 16% del PIB.

La utilización de dinero público para afrontar la reestructuración bancaria puede ser necesaria para evitar un colapso mayor del conjunto de la economía pero se debería aprovechar la actual participación del Estado en parte importante del sistema bancario para crear una banca pública o, en el caso de que se opte por una privatización posterior, como ha decidido el actual gobierno, el Estado debería recuperar la totalidad de su dinero (ING ha devuelto al Estado holandés 3.500 millones de € más de los

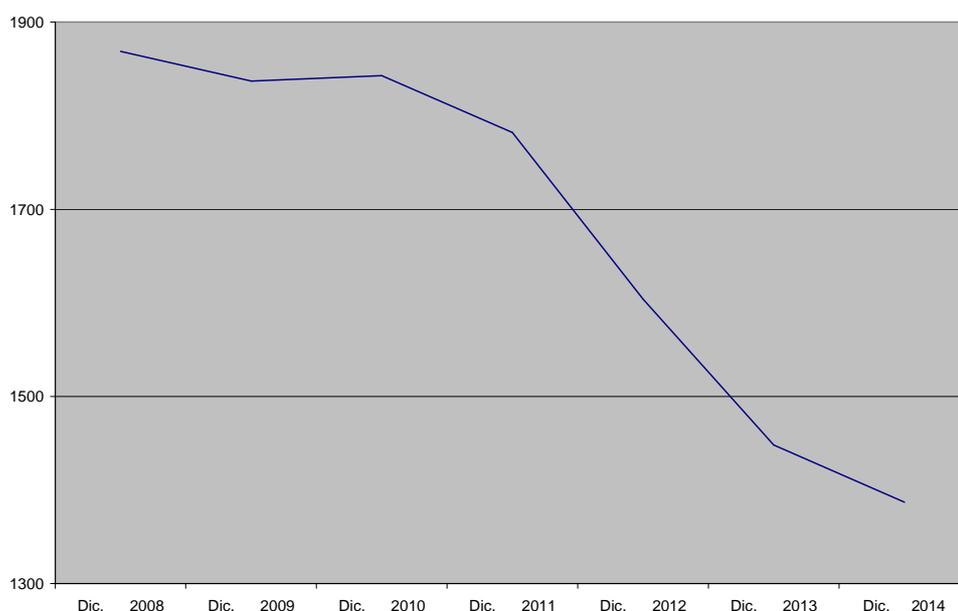
---

<sup>13</sup> La banca salva 40.000 millones en capital gracias a un decreto del gobierno. Miguel Jiménez. El País, 24 abril 2014.

10.000 millones recibidos para evitar su quiebra, en concepto de intereses y primas, en la crisis bancaria de Suecia de inicios de los noventa el Estado recuperó el 75% de las ayudas), al contrario de lo que está haciendo el actual gobierno que es malvender las entidades intervenidas. Las rápidas operaciones de venta de las entidades nacionalizadas, cuando en el Mou se daba de plazo hasta 2017, han supuesto unas pérdidas para el Estado, hasta ahora, de unos 25.000 millones de euros: la venta de Catalunya Banc al BBVA generó unas pérdidas netas de 11.269 millones, la de NovaGalicia Banco al grupo venezolano Banesco 8.340 millones, y 5.498 millones en el caso de la venta del Banco de Valencia a CaixaBanc por un euro.

La carísima reestructuración del sistema financiero impulsada por el gobierno del PP y por el Banco de España, si bien ha reducido su hipertrofiado tamaño (el compromiso adquirido por el gobierno español en el Mou es reducir el balance de dichas entidades en un 60% para 2017 y que la red de sucursales sea la mitad de la que había en 2010), ha sido fallida al no haber resuelto los problemas de escasez y encarecimiento del crédito en España y ha reducido la competencia en el sector. La contracción del crédito se ha prolongado, e incluso intensificado, con el paso el tiempo, como se puede observar en el Gráfico 16.

**Gráfico 16. Crédito de Entidades Financieras a Otros Sectores Residentes** (Miles de millones €)



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Banco de España.

Entre diciembre de 2008 y diciembre de 2011 el crédito bancario a Otros sectores Residentes (hogares y empresas) se redujo en un -4,7%, y entre diciembre de 2011 y septiembre de 2014, después de la reestructuración del sector, lo hizo en un 22,2%. En total, desde finales de 2008, el crédito a particulares y empresas se ha desplomado en un -26,2%.

Es previsible que a medio plazo continúe el racionamiento del crédito y, por tanto, la exclusión financiera de un gran número de pymes y de hogares que más necesidades tienen, ya que la reforma del sistema financiero ha supuesto el fin de casi todas las Cajas de Ahorros, prácticamente el 50 % del sistema financiero español, que se dedicaba prioritariamente a estos sectores. En los últimos tres años han desaparecido una de cada tres entidades de depósito existentes en nuestro país. Entre 2008 y 2012 se ha reducido el empleo en el sector en 42.000 puestos de trabajo, un 15% del total.

El mercado bancario se ha hecho más oligopólico, concentrándose en cinco entidades privadas: tres grandes cuyo objetivo declarado es alcanzar una cuota de mercado del 70% en los próximos años, Santander (+ Bankinter), BBVA ( que ha integrado a seis antiguas cajas de ahorro al adquirir Unnim y Catalunya Banc) y Caixabank ( que además del Banco de Valencia y la Caja de Girona ha integrado a otras cinco antiguas cajas de ahorro al adquirir Banca Cívica); y dos medianas, Popular (+ Banco Pastor) y Sabadell (+ Caja Ahorros del Mediterráneo, Banco Gallego y Banco Guipuzcoano).

Estas entidades financieras podrán recuperar en breve los altos beneficios de épocas pasadas dedicando su actividad preferente a los grandes clientes y a negocios financieros, gracias a su creciente poder de mercado que puede verse notablemente incrementado gracias a la próxima adquisición de alguna otra entidad saneada con dinero público (Bankia). No hay que olvidar que el principal objetivo de la banca privada es obtener beneficios y que esta en la actualidad obtiene la mayor parte de sus beneficios fuera de nuestro país, por lo que la reactivación de la economía española no es una de sus prioridades, dados los excesivos riesgos que ello supone para la actividad crediticia (incremento de impagos, de los índices de morosidad, etc.).

El Informe de Estabilidad Financiera de noviembre de 2014 del Banco de España reconoce que el crédito al sector privado se ha reducido en el último año en un 3,7% (junio 2013-junio 2014). Además, del nuevo flujo de crédito (150.000 millones entre marzo y julio de 2014) más de la mitad se ha destinado a las grandes empresas, un 55% del crédito, un tercio a las pymes, 32,5%, apenas un 1,9% a empresarios

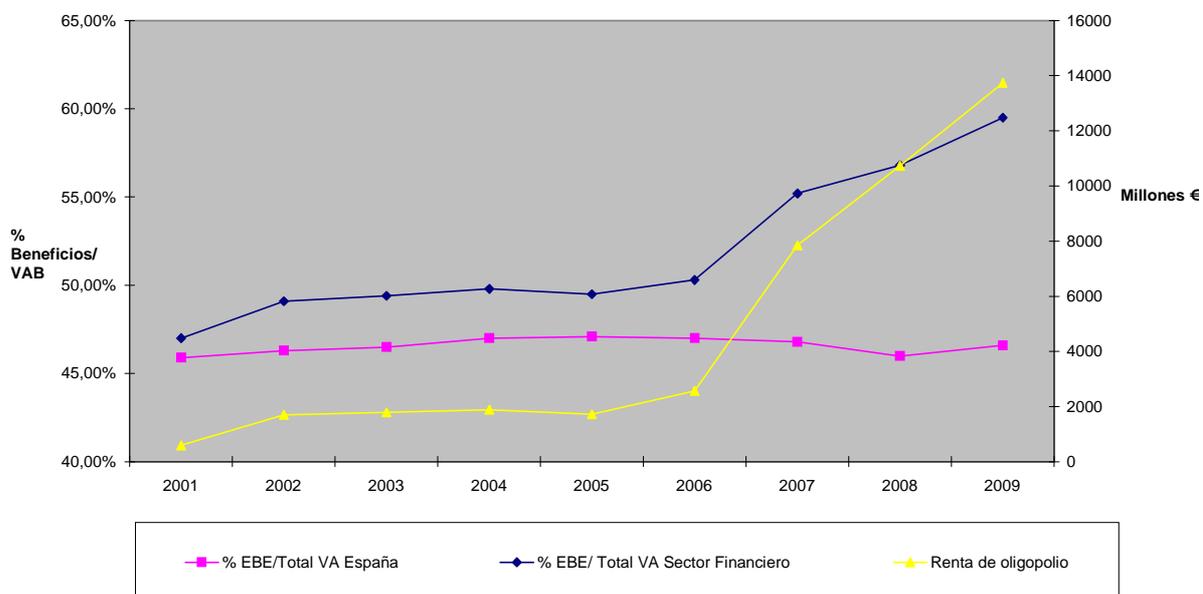
individuales y un 11% a las familias. Estos porcentajes tienen poco que ver con el *stock* de crédito total, que refleja el crédito concedido en el pasado, donde el 50,8% corresponde a las familias.

Frente a esta situación de restricción del crédito por parte de los bancos españoles muchas empresas medianas y grandes han optado por buscar por sus propios medios un “*bypass*” crediticio, incrementando su financiación exterior. Según datos del Banco de España, en octubre de 2013 el volumen de crédito de las empresas españolas con el exterior alcanzó el 33,2% del total, mientras que en marzo de 2008 tan solo suponía el 23,8%. Pero esto no es posible para un gran número de pymes. Un crédito caro y escaso, como el que ofrece actualmente el sistema bancario de nuestro país, es justo lo contrario de lo que necesitan las empresas para hacer frente a sus requerimientos de financiación a corto plazo y para afrontar las inversiones que incrementen su productividad a largo plazo.

### **Rentas de oligopolio del sector financiero.**

Las consecuencias de una mayor concentración del sector serán mayores beneficios en el futuro para unos pocos bancos. Como puede observarse en el Gráfico 17 y en el Cuadro 10, las Rentas de Oligopolio del sector bancario se dispararon a partir de 2007, tras la crisis, cuando se empieza a reestructurar el sector, se reduce la competencia y el empleo. El porcentaje que representan los beneficios en el conjunto del valor añadido del sector financiero se situó, a partir de ese año, más de diez puntos por encima de la media que representan los beneficios sobre el conjunto de la economía. En el conjunto del periodo 2001-2009 la Renta de Oligopolio del sector financiero se puede estimar en unos 42.622 millones de €, un 4,1% del PIB.

**Gráfico 17. Rentas de Oligopolio del sector financiero**



Fuente: Elaboración propia a partir de las Tablas Input-Output de la Economía española. [www.ine.es](http://www.ine.es)

La Renta de Oligopolio del sector financiero se ha estimado como la diferencia entre el porcentaje de los beneficios obtenidos en este sector y el porcentaje que representa el Excedente Bruto Empresarial (EBE) en el conjunto de la economía española.

Por ejemplo, para el año 2007 esta diferencia sería de 7.850 millones de €, al restar a los beneficios reales obtenidos por el sector financiero (27.443 millones de €) los que hubiera tenido el sector (19.593 millones de €) de tener un reparto entre Remuneración de Asalariados y EBE similar al conjunto de la economía. Se parte de la consideración de que esta diferencia -por eso se han denominado Rentas de Oligopolio- ha sido originada por el poder de mercado que tienen las entidades financieras, lo que les permite imponer precios (los tipos de interés o comisiones) sobre otros agentes económicos, debido en gran medida a las barreras de entrada que existen. La creación de un banco, o la instalación en nuestro país de sucursales de un banco extranjero, exige la autorización del Banco de España, un proceso complejo que tiene como objetivo que haya un alto grado de estabilidad financiera. El beneficio empresarial (EBE) que correspondería al sector si tuviera un margen de beneficio similar a la media nacional (un 46,6%) se ha obtenido multiplicando la Remuneración de Asalariados del sector por el porcentaje de beneficios (EBE) medio de la economía española y se ha dividido por el porcentaje de Remuneración de Asalariados media de la economía española. Ejemplo para el año 2007:

Beneficios estimados= Remuneración Asalariados del Sector \* 46,8 / 53,2.

**Cuadro 10. Rentas de oligopolio del sector financiero.**

Millones €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% EBE/Total VA España	45,3%	45,9%	46,3%	46,5%	47%	47,1%	47,0%	46,8%	46%	46,6%
% EBE/ Total VA Sector Financiero	42,4%	47,0%	49,1%	49,4%	49,8%	49,5%	50,3%	55,2%	56,8%	59,5%
EBE sector financiero real	11.069	14.097	15.951	16.562	17.630	18.553	20.674	27.443	30.491	33.826
EBE sector financiero según media nacional	12.477	13.501	14.248	14.770	15.744	16.824	18.099	19.593	19.752	20.074
<b>Renta de oligopolio</b>	<b>-1.408</b>	<b>596</b>	<b>1.703</b>	<b>1.792</b>	<b>1.886</b>	<b>1.729</b>	<b>2.575</b>	<b>7.850</b>	<b>10.739</b>	<b>13.752</b>

EBE: Excedente Bruto de Explotación.

Fuente: Tablas Input-Output de la Economía española. [www.ine.es](http://www.ine.es)

Se ha partido del supuesto de que el volumen y la remuneración de los trabajadores necesarios para ofertar los servicios financieros son independientes del margen de beneficios que obtengan los bancos. Es un supuesto un poco restrictivo, pero no ha sido posible calcular la parte de la Remuneración de los Asalariados del sector que depende de los beneficios obtenidos por los bancos. Como sector financiero se han considerado tres agrupaciones de la CNAE: las de intermediación financiera, seguros y planes de pensiones y actividades auxiliares a las financieras. A partir de 2008 hay un cambio metodológico en la consideración del sector financiero en términos de CNAE, pero no supone una variación sustancial de las cifras.

### **La deficiente gestión de la crisis del sector financiero.**

La deficiente gestión de la crisis bancaria por parte del gobierno puso en riesgo la capacidad de financiación del conjunto de la economía española, agudizando la crisis. Los reales decretos de saneamiento del sector financiero aprobados en la primera mitad de 2012, RD 2/2012 y RD 18/2012, los “decretos Guindos”, supusieron un fuerte incremento de las provisiones para créditos y activos inmobiliarios que determinaron la necesidad de una intervención pública para la que no había recursos.

BFA/Bankia presentó en mayo un plan de saneamiento, no aprobado por el gobierno, en el que se solicitaban 7.000 millones adicionales al préstamo de 4.300 millones que había recibido del FROB. Finalmente en junio de 2012 el gobierno tuvo que aportar 17.959 millones a la entidad, financiado mediante el rescate bancario europeo, como

consecuencia del Real Decreto 18/2012, que elevó desde el 7% al 30% la provisión genérica para créditos y activos no problemáticos. Esas nuevas exigencias en forma de capital y provisiones ascendieron a un total de 84.000 millones de € para el conjunto del sistema financiero. Como dice Julio Rodríguez<sup>14</sup>: “Es difícil justificar la mayor provisión en créditos que no han dejado de pagarse y mejorar la confianza cuando se anuncia un problema y no se tiene prevista una solución”. El propio gobernador del Banco de España, Miguel Ángel Fernández Ordóñez, criticó públicamente la gestión realizada por el Ministro de Economía, que en última instancia vio forzada su actuación por presiones del secretario del Tesoro de EEUU.

La participación en las negociaciones sobre el futuro de BFA/Bankia de los representantes de las tres grandes entidades financieras que finalmente van a salir beneficiadas del proceso de concentración bancario (Santander, BBVA y La Caixa) y entre las que, posiblemente, esté la que termine comprando la propia Bankia cuando se privatice, pone en duda si la actuación del gobierno fue un conjunto de errores de apreciación del problema, o una estrategia consciente para favorecer una mayor concentración del oligopolio bancario que, además, le ha permitido al gobierno justificar un incremento de las medidas de austeridad fiscal y devaluación salarial, una versión española de la “Estrategia del *shock*”.

El que la actuación del actual gobierno en la negociación del Mou pudo ser contraria a los intereses nacionales lo pone de manifiesto la extrañeza expresada por un economista del FMI que participó en dichas negociaciones: “He participado en el diseño de muchos ajustes, pero jamás habíamos tenido que pedir a un gobierno que hiciera un ajuste menos duro; con los europeos y los españoles sí”<sup>15</sup>.

Hay responsabilidad política por el “retraso en tomar medidas efectivas por parte del anterior gobierno”, como manifestó el propio FMI, que en una expresión más coloquial podría decirse que “dejó pudrirse el problema”. La especificación del Mou de que “es preciso un ulterior refuerzo de la independencia operativa del Banco de España. Antes del 31 de diciembre de 2012, las autoridades españolas transferirán las competencias sancionadoras del Ministerio de Economía al Banco de España”, supone reconocer que el anterior gobierno no tomó medidas sancionadoras en su momento ante el mal

---

<sup>14</sup> *Crisis económica y cambios en el sistema financiero*. Julio Rodríguez López. Ediciones la Catarata. 2014.

<sup>15</sup> *Un reportero en la montaña mágica*. Andy Robinson. Editorial Ariel. Septiembre 2013. Madrid.

comportamiento de varias entidades financieras, lo que hubiera reducido la magnitud del problema.

Asimismo, la voluntad política del anterior gobierno de minimizar el uso de dinero público para afrontar la reestructuración bancaria, retrasó esta e hizo que finalmente fuera necesario utilizar un mayor volumen de recursos públicos.

El Mou también es muy explícito en la crítica a la labor de supervisión del Banco de España cuando dice que: “Los métodos de supervisión del Banco de España deberán perfeccionarse en función de una revisión interna formal. El Banco de España llevará a cabo una revisión interna de sus procedimientos de supervisión y decisión antes de finales de octubre de 2012, a fin de detectar deficiencias e introducir las mejoras precisas. En este proceso de revisión, el Banco de España verificará las recientes mejoras introducidas en los procedimientos de supervisión a fin de cerciorarse de que las conclusiones de las inspecciones realizadas in situ se traducen, rápida y eficazmente, en medidas correctivas. En concreto, las autoridades españolas analizarán la necesidad de realizar nuevas mejoras en la comunicación a los órganos decisores de las vulnerabilidades y riesgos del sistema bancario, a fin de garantizar que se introducen las correcciones pertinentes”. La deficiente gestión del sector financiero realizada por el actual gobierno tras el estallido de la crisis no debe hacernos olvidar que previamente habían fallado las instituciones responsables de prevenir un colapso de tal magnitud en nuestro país, esto es, el Banco de España y el propio Ministerio de Economía.

### **Las Cajas de Ahorros no eran bancos públicos.**

De forma intencionada en muchos casos, por desconocimiento en otros, se ha producido en todo el proceso de crisis bancaria en nuestro país una identificación entre las cajas de ahorros y la banca pública, cuando son instituciones radicalmente diferentes en su propiedad y en sus sistemas de gobierno corporativo.

Las cajas de ahorro en España no tenían participaciones negociables, acciones, que pudieran cotizar en el mercado bursátil y que pudieran disciplinar una gestión incorrecta<sup>16</sup>, como sucede con la banca privada, pero tampoco eran propiedad de

---

<sup>16</sup> El gobierno de las cajas de ahorro españolas. Valentín Azofra y Marcos Santamaría. *Universia Business Review*. Segundo Trimestre 2004.

ninguna administración pública a la que pudieran pedirse responsabilidades por una deficiente gestión.

La liberalización financiera iniciada en 1977 supuso situar a las cajas de ahorro en un limbo en cuanto a los derechos de propiedad, definidas como instituciones privadas de carácter fundacional pero sin el régimen jurídico propio de las fundaciones. La regulación de los órganos de gobierno de las cajas de ahorro en los años del *boom* inmobiliario vino definido por la Ley 31/1985, aunque la Ley 44/2002 introdujo un cambio en los porcentajes de voto en los órganos de gobierno de las partes interesadas no accionistas, *stakeholders* en la terminología anglosajona, que tras dicha ley quedaron establecidos en tres grupos: administraciones públicas, clientes-impositores y trabajadores. Dicha Ley dejaba a la concreción de la legislación de las comunidades autónomas los porcentajes definitivos, aunque dentro de unas horquillas: los representantes de las administraciones públicas no debían superar el 50%, la representación de los clientes-impositores debía estar entre el 25 y el 50% y la de los trabajadores entre el 5 y 15%. En la práctica la Ley supuso una reducción del poder de las administraciones públicas en la gestión de las cajas de ahorro, ya que antes superaban el 50% en muchos casos. La representación de las administraciones públicas, no obstante, era plural, ya que debía tener en cuenta el peso de cada partido político en las diferentes administraciones representadas.

La deficiente regulación del gobierno de las cajas de ahorros, y el relajamiento de los mecanismos de control interno, agravó hasta límites exagerados un típico problema de agencia. Los gestores fueron concentrando el poder de las entidades en sus manos, de forma que finalmente consiguieron imponer sus intereses por encima de los de las propias entidades, hasta poner en cuestión su viabilidad. No había accionistas, ni gobierno en el caso de que hubiese sido una banca pública, que defendieran sus intereses frente a los gestores. El caso más extremo de concentración de poder es el ya mencionado volumen de fondos de libre disponibilidad inversora en participaciones estratégicas del que dispuso el presidente de Cajamadrid, que llegó a alcanzar un 0,2% del PIB español.

### **La banca pública en el mundo.**

La importante presencia de una banca pública rentable y solvente en gran número de países desarrollados (Alemania, Francia, Suecia, Estados Unidos, Italia, Finlandia, Países Bajos, Suiza, Dinamarca, Noruega, etc.) cuestiona esta visión ideologizada

sobre las causas que originaron el problema de las Cajas de Ahorros. Estudios, como los realizados por la profesora Adrianova de la Universidad inglesa de Leicester, usando datos del periodo 1995 a 2007, han llegado a la conclusión que, para países que tienen características similares, un alto grado de propiedad pública de los bancos es una garantía de mayor crecimiento del PIB.

## **Alemania.**

Una de las fortalezas de la economía alemana está en su *Mittelstand*, empresas pequeñas y medianas con gran capacidad de innovación y exportación a las que apoya un fuerte sistema bancario público de ámbito regional, dispuesto a financiar sus necesidades de investigación e internacionalización. La banca pública alemana también financia viviendas sociales e infraestructuras públicas, como escuelas, centros de tercera edad, etc. Actualmente la cuota de mercado de la banca pública alemana está en el 24%.

La VÖB, la Asociación de Bancos Públicos Alemanes, tiene 32 miembros de pleno derecho, bancos cuyas acciones son propiedad, directa o indirecta de las autoridades públicas. Entre sus miembros están los quince bancos regionales cuyos propietarios son los respectivos gobiernos federales y cuya deuda está garantizada por el Gobierno Central alemán:

- HSH Nordbank, de Hamburgo y Schleswig-Holstein.
- LBBW de Baden-Württemberg (propietario del BW del mismo estado, del Sachsen-Bank de Sajonia y del LRP Rheinland-Pfalz Bank de Renania-Palatinado).
- NORD/LB (Norddeutsche Landesbank – Girozentrale) de Baja Sajonia, Mecklenburgo-Pomerania y Alta Sajonia.
- SaarLB del Sarre.
- HELABA de los estados de Hessen y Thüringia.
- WIBank (Wirtschafts und Infrastrukturbank) de Hessen.
- Thüringer Aufbaubank del Estado de Thüringia.
- NRW-Bank de Renania del Norte-Wesfalia.
- WestLB del mismo Lander.
- LBB de Berlín.
- Investitionsbank Berlin.
- LfA Forderbank de Baviera.

- BayernLB del mismo Lander.
- NBank de Niedersachsen y Hannover.
- Bremer Landesbank Kreditanstalt Oldenburg-Girozentrale.

## **Austria**

Históricamente ha habido una importante presencia de bancos públicos en Austria, pero a finales de los años noventa, coincidiendo el fin de la hegemonía socialdemócrata en el gobierno, se generalizaron las privatizaciones de la banca pública, lo que finalmente dio lugar a una fuerte concentración del mercado bancario en unas pocas entidades privadas. De la banca pública solo quedan los bancos hipotecarios, los "HYPOs", pertenecientes a las autoridades regionales.

Desde 2007, debido a la crisis financiera, el gobierno austriaco nacionalizó varias importantes entidades bancarias, de las cuales dos aún tienen una significativa presencia pública: El ÖVAG, el cuarto grupo bancario austriaco, en el cual el estado detenta el 43,3 % del capital y el Kommunalkredit, una entidad financiera especializada en la financiación de proyectos medioambientales por parte de los ayuntamientos.

## **Francia**

Las tres entidades financieras públicas más importantes en Francia son la Caisse des Dépôts, la Banque Postale y el Credit Municipal de Paris, una caja de ahorros propiedad del Ayuntamiento de Paris cuyo activo en 2012 ascendió a 953 millones €.

La Caisse des Dépôts es una entidad de depósito, que compite en igualdad de condiciones con la banca privada. Además participa al 50%, el otro 50% es aportación del Estado francés, en la Banca Pública de Inversión (BPI), creada en 2012 bajo el gobierno de Hollande, cuyo capital social en 2013 era de 21 mil millones de €, y entre cuyos objetivos está la inversión de 8.000 millones de € hasta 2017 para impulsar la capacidad de innovación y exportación de las empresas francesas. La BPI ha integrado a Oseó (la banca de financiación de pymes), CDC Empresas (la filial de La Caisse), el Fondo Estratégico de Inversiones, y el Fondo Estratégico de Inversiones-Regiones, (estos dos últimos creados por el Estado francés en 2008, bajo el gobierno de Sarkozy).

Entre las actividades puestas en marcha por el BPI está el Fondo franco-chino Midcap, diseñado para apoyar las empresas de ambos países, incluso con participación accionarial en ellas.

Banque Postale fue creada en 2006 a partir del servicio público postal, La Poste. Es una banca de depósito minorista que también se dedica a la gestión de activos y a los seguros, tiene más de 10 millones de clientes. Desde 2007 está autorizada a conceder créditos al consumo.

### **Italia.**

Banco Posta, de forma similar a la Banque Postale francesa, fue un banco creado a partir del servicio postal italiano, la Poste Italiane. Sus características son muy similares a la Banque Postale, aunque merece la pena destacar que también es propietario de la Banca del Mezzogiorno-MedioCredito Centrale, cuyo objetivo es el desarrollo de inversiones en el sur de Italia.

Caja de Depósitos y Préstamos (CDP) es un banco público italiano fundado en 1850. El 80% de su capital pertenece al Estado, y el 20% restante a varias fundaciones relacionadas con la banca privada. Su objetivo es ofrecer financiación barata a los gobiernos estatales y regionales, a las autoridades locales y a organismos públicos. Tradicionalmente tenía dos ramas de negocios que supuestamente están separadas por el origen de los fondos, una parte de los fondos proviene de los depósitos del Banco Posta y otra de los mercados internacionales de capital. Pero, según expone Luiss Guido Carli en su tesis doctoral, ambas instituciones (CDP y Banca Posta) están conectadas operativamente: “hoy todavía representan las dos caras de un proceso unitario de depósito y uso del ahorro”. Los bonos emitidos por la CDP, a diferencia de lo que ocurre en la Banca Posta, no están respaldados por el Estado. Su volumen total de activos en 2013 era de 339 mil millones de €.

En 2011 se creó el Fondo Estratégico Italiano (FSI), el 80% del capital pertenece al CDP y el 20% al Banco de Italia, entidad similar a nuestro Banco de España. El FSI es un fondo soberano de 4.000 millones de €, creado a semejanza de la BPI francesa, cuyo objetivo es invertir, incluso entrando en el capital, en empresas italianas rentables para ayudarlas a competir a escala mundial. Es decir, es un instrumento de política industrial similar a la BPI francesa.

En 2012, el FSI adquirió una participación del 18,6% en la compañía biofarmacéutica Kedrion SpA y del 46% de Metroweb, empresa de fibra óptica. En 2013 el 49,5% de Valvitalia, empresa dedicada a la fabricación de equipos y componentes para los sectores de petróleo, agua y gas natural, el 42,3% de SIA, líder en tecnología e infraestructura para el sector de las instituciones financieras, el 84,55% de Ansaldo Energía, y anunció su interés por adquirir el 20% de FINIBER, líder italiano en la gran distribución comercial. A pesar de que en principio el ámbito de sus operaciones eran las empresas italianas, los intereses estratégicos del sector del aceite de oliva italiano le hicieron anunciar en 2014 su intención, luego frustrada, de comprar el 30% de la empresa española Deoleo, dedicada a la producción de aceite de oliva y segundo grupo alimentario español por volumen de facturación.

En relación con la búsqueda de inversores extranjeros hay que destacar que en 2012 llegó a un acuerdo con Qatar Holding, del gobierno de Qatar, para invertir 2.000 millones de €, en 2013 con el Fondo soberano ruso (Russian Direct Investment Fund) para invertir 1.000 millones de € y en 2014 el FSI creó una sociedad con el fondo kuwaiti KIA, que ha adquirido el compromiso de invertir 500 millones de € en empresas italianas.

En un ámbito regional, además de la mencionada Banca del Mezzogiorno-Medio Crédito Centrale, merece la pena destacar FinPiemonte y FinLombarda, dos experiencias de colaboración público-privada en el desarrollo de las respectivas regiones italianas del norte, Piamonte y Lombardía. Son entidades mayoritariamente públicas, pero en la que participan entidades del sector privado como asociaciones empresariales y Cámaras de Comercio. Entre sus objetivos está el apoyo financiero a pymes (tienen la autorización del Banco de Italia para conceder créditos), el impulso de la inversión exterior, la regeneración de espacio urbano y productivo de dichas regiones, y la inversión en infraestructuras tecnológicas y medioambientales.

### **Reino Unido.**

Debido a la crisis financiera el gobierno del Reino Unido nacionalizó el Royal Bank of Scotland, del que ha llegado a poseer más del 80% del capital.

El Northern Rock Bank también fue nacionalizado por el gobierno de Gordon Brown en 2008 debido al riesgo de que quebrase. Recientemente ha vuelto a ser privatizado pero su papel en los peores momentos de la crisis financiera en el Reino Unido fue

muy importante, ya que fue un instrumento clave para apoyar la política monetaria expansiva del gobierno laborista, facilitando el acceso al crédito de muchas pymes.

Además en el Reino Unido hay interesantes experiencias de instrumentos financieros para el desarrollo regional, cómo el Blueprint Fund para las East Midlands, de financiación paritaria público-privada.

### **Suiza.**

En este país existen 24 bancos cantonales públicos con un total de 19.000 empleados y suponen un 13% del total de activos bancarios del país. Varios de estos bancos participan en unas 15 *joint ventures* financieras, interregionales, nacionales e internacionales.

### **Países Bajos.**

BNG Banco Nederlandse Gemeenten. El estado es el dueño del 50% del capital y el resto pertenece a diversos municipios y provincias. Es el cuarto banco de los Países Bajos por volumen de activos. Se dedica exclusivamente a financiar a bajo coste a instituciones públicas, o semipúblicas, y la vivienda pública, no concede préstamos a particulares. Es, según la revista Global Finance, el segundo banco más seguro del mundo.

NWB Nederlandse Waterschapsbank. Las Juntas de Agua de los Países Bajos (Waterschappen) son antiguos órganos de gobierno regionales, algunos creados en el s.XIII, encargados de la gestión de los diques y canales, de impedir las inundaciones, de la calidad del agua y del tratamiento de las aguas residuales. Este banco es propiedad, en un 81%, de dichas juntas del agua y el resto está en manos del Estado holandés y las provincias. Su función es proporcionar financiación barata y a largo plazo a entidades gubernamentales para infraestructuras sanitarias, educativas y de vivienda social. Es el sexto banco del mundo más seguro lo que facilita su acceso a la financiación internacional.

### **Países nórdicos.**

Bancos públicos de este tipo, destinados a financiar las entidades locales también existen en Suecia (Kommuninvest en una entidad cooperativa formada por 276

ayuntamientos y entidades locales), Dinamarca (KommuneKredit), Noruega, (Kommunalbanken y KLP Kommunekredit) y Finlandia.

Asimismo, hay que destacar la experiencia del Banco Nórdico de Inversiones, un banco multinacional público creado en 1976 por los gobiernos de Islandia, Finlandia, Suecia, Noruega y Dinamarca, a los que luego se unieron Letonia, Lituania y Estonia. Este banco financia, tanto dentro como fuera de los estados miembros, proyectos públicos y privados de desarrollo de infraestructura, energía, telecomunicaciones y mejora ambiental.

El Estado sueco conserva, quince años después de su creación, un 13,5% del capital de Nordea, el gran banco nórdico surgido de la fusión de varias entidades suecas, finlandesas, danesas y noruegas (Nordbanken, Merita Bank, Unibank y Kreditkassen) a finales de los años noventa, y uno de los principales bancos a escala europea. La creación de este banco, que en la actualidad es uno de los diez bancos europeos más rentables, según Bloomberg, fue fruto de la reestructuración que hizo el gobierno sueco del sistema bancario para hacer frente a su particular crisis financiera.

Aunque no es un banco público, la experiencia de gestión del Handelsbanken es muy interesante. A principios de los años setenta del siglo pasado el nuevo equipo directivo del Banco, decidió crear una Fundación, Oktogonen, que fue recibiendo acciones emitidas por el Banco cuando la rentabilidad obtenida era superior a la media de los bancos comparables, lo que incentivaba a todos trabajadores a obtener una mayor rentabilidad. Aunque las acciones son propiedad individual de los trabajadores no pueden disponer de ellas, y de los beneficios que han generado, hasta que cumplen los sesenta años, ya que su gestión se hace de forma colectiva por parte de la Fundación. Lo que en la práctica supone un Fondo de Pensiones, pero con poder de decisión sobre la gestión del banco, ya que esta Fundación, gestionada por los trabajadores, es actualmente la propietaria del 10% de los votos del banco. Con esos fondos el banco además se garantiza un inversor permanente. Los directivos no cobran bonus, se benefician, igual que el resto de los trabajadores, de los fondos de Oktogonen, sin embargo, Handelsbanken es uno de los bancos más rentables de Europa.

## **EEUU.**

El ejemplo del Banco Público de Dakota del Norte (BND) es paradigmático, es uno de los Estados de EEUU con menor nivel de desempleo, superávit presupuestario y una de las mejores calificaciones de deuda. En este banco, por ley, el Estado deposita todos los ingresos que recibe, su objetivo es impulsar la economía de Dakota del Norte y tiene prohibido invertir fuera del estado y dedicarse a actividades financieras especulativas.

El BND fue fundado en 1919 por inmigrantes noruegos, por lo que tiene bastante similitud con los bancos públicos de los países nórdicos. El banco ofrece líneas de crédito barato a las agencias gubernamentales estatales y locales, respalda los préstamos que solicitan los estudiantes para pagar las matrículas, suscribe bonos municipales y fondos para la atención de desastres naturales. También financia proyectos empresariales, en muchos casos asociados con la banca comercial local. El banco no paga primas, cuotas o comisiones, no hace publicidad, y no tiene sucursales más allá de la oficina principal en la capital Dakota del Norte. Durante los últimos diez años el banco ha pagado una media de 30 millones de dólares anuales al Estado en concepto de dividendos.

En la actualidad unos veinte Estados de EEUU han iniciado trámites para constituir bancas públicas similares a la de Dakota del Norte.

## **Costa Rica.**

Costa Rica destaca en Centroamérica debido a su historia de casi medio siglo de democracia estable, con la mayor clase media de la región y la ausencia tanto de ejército como de un movimiento guerrillero. En la actualidad su PIB per cápita (PPA) es el segundo más alto de Centroamérica, detrás de Panamá y es ligeramente superior al de Brasil, según datos del Banco Mundial, pero Costa Rica no tiene los ingresos del Canal que tiene Panamá ni una abundancia de recursos naturales exportables como Brasil. El Gobierno costarricense desarrolló, desde hace más de medio siglo, un sistema de bienestar social de tipo escandinavo que todavía hoy proporciona atención médica y educación gratuitas. Costa Rica tiene la menor tasa de mortalidad infantil y la más alta esperanza de vida promedio en toda Centroamérica. Según el Índice de Desarrollo Humano de la ONU es un país de alto desarrollo humano.

Un elemento determinante de esta excepcionalidad costarricense en el ámbito centroamericano, incluso más que la inexistencia de un ejército, es la capacidad de generación de riqueza colectiva que han impulsado los cuatro bancos de propiedad pública que dominan su sistema bancario desde 1949: tres bancos comerciales estatales (*Banco Nacional, Banco de Costa Rica y Banco Crédito Agrícola de Cartago*) y un cuarto banco especial llamado *Banco Popular*, que en principio es de propiedad de todos los trabajadores costarricenses.

El gobierno de Costa Rica no sucumbió en la década de los ochenta a la presión del FMI para que privatizara su sistema de banca pública. Los cuatro bancos compiten entre sí y han funcionado tan bien desde hace más de sesenta años que a pesar de la liberalización del monopolio bancario público que Costa Rica puso en marcha desde 1980, bajo presión del FMI, en 2003 representaban el 75% de todos los depósitos bancarios. Mientras que varios de los veintinueve bancos privados y asociaciones mutuales o cooperativas de crédito que han sido autorizados desde 1980 han quebrado en los últimos veinte años, haciendo que los ahorradores costarricenses que confiaron en ellos hayan perdido sus ahorros.

### **Bancos públicos y crisis financiera.**

No solo los bancos públicos pueden propiciar un mayor crecimiento del PIB, también el comportamiento de los bancos públicos, en situaciones de crisis, puede ser más positivo que el de los bancos privados. Las conclusiones de un estudio realizado por Alfredo Schclarek y Michael Brei sobre el comportamiento de 560 bancos privados y públicos en la crisis financiera<sup>17</sup> son que los bancos públicos:

- Prestan más que el sector bancario privado. Los bancos privados redujeron el crédito, como media, un 5,5%, mientras que los bancos públicos incrementaron sus líneas de crédito en un 9,4%, contrarrestando la caída de crédito privado.
- Evitan parcialmente que la crisis financiera se extienda a la economía real.
- Tienen un importante papel en la reconversión de los sectores productivos tras la crisis.

---

<sup>17</sup> Public bank Lending in Crisis Time. Alfredo Schclarek (University of Cordoba, Argentina) y Michael Brei (Univertity Paris Ouest, Francia). Mayo 2011.

- El crédito de los bancos públicos es muy importante para que las medidas de política monetaria de reactivación tengan éxito. Como se puso de manifiesto en el caso del nacionalizado Northern Rock en el Reino Unido.
- Son considerados más seguros por los ahorradores. Debido a que, ante situaciones de crisis, los bancos públicos son más recapitalizables que los bancos privados, ya que los gobiernos tienen más recursos que los banqueros privados, y por ello sufren menos retiradas de depósitos. Los bancos públicos no tienen como único objetivo maximizar sus beneficios, sino también impulsar la actividad económica.

Incluso "The Economist" señaló en 2010 que los bancos fuertes y estables de carácter público de la India, China y Brasil fueron un elemento clave para que esos países sortearan la crisis financiera de 2007 que afectó a las economías desarrolladas del Atlántico Norte. En el Informe del Banco Mundial "Repensando el papel del Estado en las finanzas" se reconoce: "...el positivo papel que han jugado los bancos públicos de varios países durante la crisis financiera para mantener el flujo de crédito (...) compensando parcialmente la reducción del crédito ofrecido por los bancos privados". Así como: "La evidencia del papel contracíclico que han jugado varios bancos públicos durante la crisis".

El porcentaje de la participación del estado en el sistema financiero en los países desarrollados como consecuencia de la crisis, según el propio Banco Mundial, ha pasado del 6,7% en el periodo 2000-2007 al 8% en los años 2008-2010.

### **La necesidad de una banca pública en España.**

Los diferentes bancos públicos que hay en multitud de países, desarrollados y emergentes, han obedecido en su origen a tres modelos teóricos de banca pública, aunque el desarrollo temporal de sus actividades, en algunos casos durante más de un siglo, ha derivado en que muchas entidades en la actualidad tengan rasgos mixtos:

- Una banca pública de depósito minorista que compite en igualdad de condiciones de mercado que la banca privada y por tanto tiene un gran número de sucursales y personal, bien sea de ámbito estatal (Francia e Italia) o regional (Alemania).

- Bancos públicos de desarrollo (Países Bajos, países nórdicos, Dakota del Norte). Inicialmente se nutren de depósitos de diferentes administraciones públicas, o de ingresos de empresas públicas. Gracias a su elevada solvencia obtienen una alta calificación financiera que les permite obtener recursos financieros en los mercados interbancarios a bajos tipos de interés. El destino prioritario de su crédito es la financiación de infraestructuras públicas e impulsar el desarrollo. En algunos casos también juegan un papel importante en la refinanciación de los créditos a corto plazo de las empresas, de forma que estas puedan conseguir una financiación a más largo plazo. Este tipo de banca exige un volumen inferior de sucursales y personal que la banca pública de depósito, pero esta reducida red de sucursales y personal hace que estos bancos sean menos útiles en situaciones de sequía del crédito, sobre todo si su tamaño es muy pequeño en relación con el conjunto del sistema bancario, como ha sucedido en nuestro país con el ICO, que en enero de 2014 tan solo representaba el 1,3% del crédito concedido a empresas no financieras y familias.
- Bancos públicos relacionados con la financiación hipotecaria a los particulares.

En la banca pública regional de Alemania hay una clara relación entre sus actividades de depósito y de inversión. Asimismo, la Banca Pública de Inversión (BPI) francesa y el Fondo Estratégico Italiano son bancos públicos de inversión utilizados como instrumento de política industrial que obtienen gran parte de sus recursos de otras instituciones financieras públicas minoristas.

En todo, caso el comportamiento crediticio de la banca pública debe ser distinto al de la banca privada porque, de lo contrario, no tendría razón de ser. Es decir, más orientado a financiar infraestructuras y equipamientos públicos, proyectos empresariales de largo plazo que estén relacionados con objetivos estratégicos de política industrial, así como hacia colectivos con problemas de acceso al crédito, principalmente en relación con la vivienda y pymes.

También es muy importante que la banca pública, además de tener en cuenta los riesgos de cada particular y empresa a la hora de conceder préstamos, tenga una evaluación mácroprudencial de los riesgos del ciclo y de la situación de la economía en su conjunto.

Asimismo, la banca pública puede jugar un importante papel en la regulación del flujo de crédito exterior, limitando los riesgos que una alta volatilidad de los movimientos internacionales de capital a corto plazo puede suponer para la estabilidad macroeconómica, como insiste el FMI en sus informes desde 2010.

La estabilidad macroeconómica implica altos índices de población ocupada, baja inflación, estabilidad cambiaria, sostenibilidad de la balanza de pagos, bajo endeudamiento público y privado y bajas tasas de interés reales. Una economía que intente basar su crecimiento en un fuerte flujo de capital exterior cortoplacista corre el riesgo de recibir un exceso de inversiones especulativas que den lugar a una sobrevaloración de activos mobiliarios e inmobiliarios, de “colesterol financiero”, que, como hemos visto en el caso de nuestro país durante los años de la burbuja, terminan provocando una embolia de la economía real.

Actualmente, tras la nacionalización de varias entidades a un coste que supera los 120.000 millones de €, el Estado español posee, a través del FROB, más del 20% del sector bancario de nuestro país. La suma de activos de los dos bancos intervenidos por el FROB que aún no han sido adjudicados a otros bancos privados, Banco Mare Nostrum y Bankia, situaría a este banco público, a través de las sinergias que pueden generarse entre dichas entidades, entre los primeros del país por volumen de activos.

Es una oportunidad para crear una banca pública de un tamaño relevante, similar a las mencionadas entidades de Francia e Italia, o para impulsar un sistema de banca pública regional como la alemana.

La creciente tendencia del sector bancario a conformarse como un oligopolio concentrado en muy pocas entidades, la escasez de crédito y el endurecimiento de los criterios de solvencia aumentan los riesgos de exclusión crediticia para un creciente número de particulares y empresas. Una potente, competitiva, solvente y profesionalizada banca pública minorista podría ser el *bypass* financiero que permita impulsar el flujo de crédito a los hogares y pymes, acelerando la recuperación de la actividad económica y la creación de empleo, sin incrementar el endeudamiento público. Como destaca Julio Rodríguez: “el papel de una banca pública sería muy relevante para desatascar el crédito a las pymes”.

Asimismo, al reducir los costes financieros que soportan las pequeñas y medianas empresas mejoraría la competitividad estructural de la economía española. La demanda intermedia de servicios de intermediación financiera (incluidos los seguros y planes de pensiones y los servicios auxiliares) representaba en 2009 el 6,5% del PIB, según la última información que ofrecen las Tablas Input-Output de la economía española.

Pero también una banca pública de inversión puede jugar un papel muy relevante, dentro de una política industrial coherente, para lograr la financiación a largo plazo que requiere el cambio de modelo productivo de alta productividad que necesita nuestro país, ya que un mundo de finanzas globalizadas la productividad a largo plazo depende de la capacidad de captar capitales. En sentido contrario, la inexistencia de instituciones financieras eficaces en la atracción del capital exterior a largo plazo, y los grandes bancos privados de nuestro país hoy no cumplen ese papel, hará imposible que España pueda resolver sus actuales insuficiencias productivas, sobre todo en relación con el sector energético y su alta dependencia de combustibles fósiles importados, y con las carencias tecnológicas y de capitalización que tienen importantes sectores abiertos a la competencia internacional.

Para que la banca pública pueda realizar estas funciones, y para evitar que puedan surgir casos de corrupción en relación con su utilización partidista, es necesario un correcto diseño institucional, en el que haya suficientes instrumentos de control democrático sobre su gestión y en el que la norma sea la transparencia de sus actividades frente a la sociedad y sus representantes.

## Capítulo 6. Bases para un crecimiento sano.

Un nuevo nexo entre economía y política democrática hace necesaria, en primer lugar, una mayor presencia del Estado, pero también la democratización de la economía en el ámbito privado. Estos elementos deberían permitir ofrecer una respuesta positiva a los cambios que está sufriendo la realidad social española entre los que el desempleo, la desigualdad y el crecimiento de la pobreza son los más relevantes, mediante una mayor responsabilidad de los agentes sociales, sindicatos y empresarios, en la modernización de la actividad productiva, en el incremento del volumen de capital físico de las empresas y de su capacidad de innovación tecnológica, desacoplándose de actividades especulativas a corto plazo, como la inmobiliaria. Para ello, además de las consideraciones que se han hecho sobre la banca pública, hay que tener en cuenta:

1) Que el Estado debe ser capaz de financiar de forma suficiente, mediante un **sistema fiscal progresivo**, un eficiente y reforzado Estado de Bienestar que deberá cubrir las crecientes necesidades de una población que por su evolución demográfica demandará en el futuro más servicios sociales relacionados con la salud y la dependencia y que, por el empobrecimiento al que le han sometido las políticas de ajuste, requiere en la actualidad unas políticas públicas más ambiciosas sobre el derecho a una vivienda y a una renta mínima garantizada.

2) El desarrollo de una eficaz y moderna **política industrial** que busque una nueva inserción de la economía española en la globalización que permita que las empresas españolas asciendan en la cadena de valor, que haga frente a las distorsiones productivas que supone la existencia de determinados oligopolios en sectores básicos (como el financiero, energético y las telecomunicaciones) y que impulse la internalización de los costes externos medioambientales que generan ciertas actividades, sobre todo en relación con la emisión de gases de efecto invernadero. Una potente política de I+D+i que busque las sinergias entre la actividad desarrollada por el sector público y el privado y que, en todo caso, tenga como objetivo que en tres años se alcance una inversión anual no inferior al 3% del PIB, y que se mantenga de forma sostenible.

3) El impulso a la financiación de **infraestructuras**, reorientando el excesivo peso que han tenido hasta ahora las relacionadas con el transporte por carretera hacia las infraestructuras productivas y tecnológicas que creen riqueza colectiva y

aprovechen las potencialidades que ofrece nuestro país en relación con nuestra situación geográfica, como puerta de Europa.

4) Así como avanzar en la regulación de unas **modernas relaciones laborales**, revirtiendo las reformas laborales impuestas, en el que una mayor participación de los trabajadores debe ser un punto esencial para incrementar la productividad de las empresas.

Hay que partir de la garantía efectiva del cumplimiento de los derechos sindicales y laborales básicos definidos en los convenios fundamentales de la OIT, porque lamentablemente algunos de ellos -entre los que se encuentra el derecho de huelga- están siendo vulnerados en España y otros países europeos por decisiones políticas o judiciales. Esto ha dado lugar a que por primera vez en muchos años España y otros países de la UE hayan sido demandados ante los órganos correspondientes de la OIT.

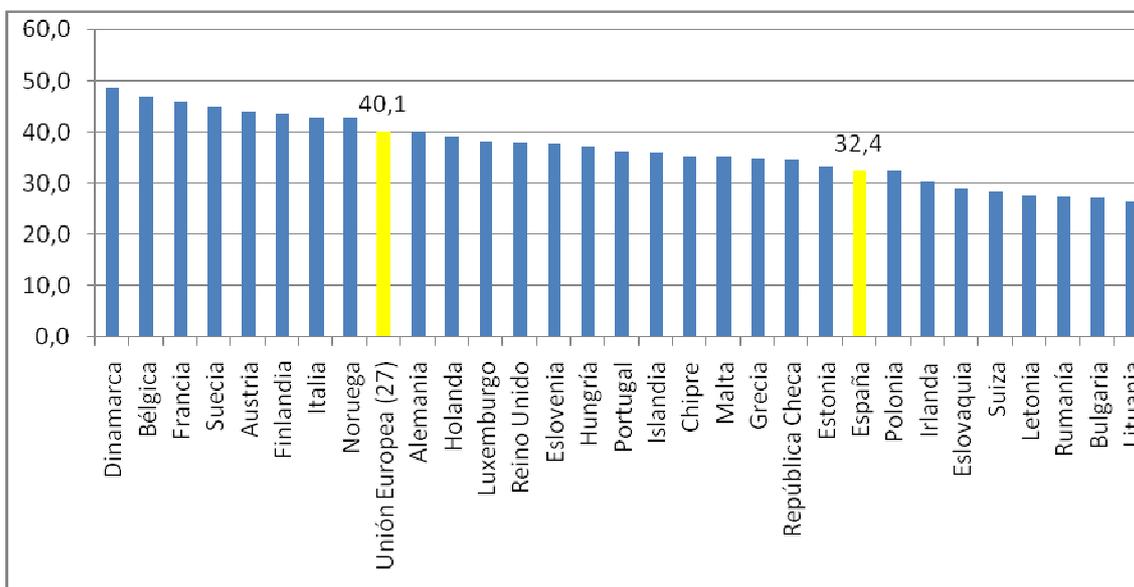
La modernización de las relaciones laborales no puede realizarse en detrimento de la negociación colectiva, como se ha pretendido hacer con las reformas efectuadas desde el comienzo de la crisis, cuya finalidad no ha sido otra que la de ser instrumentos de la devaluación interna impuesta a los países periféricos de la UE. Menos aún mediante la anulación del diálogo social para imponer unilateralmente recortes de derechos y prestaciones laborales y sociales. Por el contrario, la modernización tiene que basarse en el reforzamiento de la negociación colectiva, y de la autonomía de los interlocutores sociales dentro de ella, y del diálogo social (bipartito y tripartito).

La participación de los trabajadores en las empresas, elemento clave tanto para la mejora de la productividad como para la necesaria democratización de las relaciones sociales, tiene que basarse en unos derechos de información, consulta y representación fuertes. A ellos hay que añadir fórmulas de cogestión de las empresas, aplicables a las que tengan un determinado tamaño. En este sentido, no nos parecen las más adecuadas la participación de representantes de los trabajadores en los consejos de administración de las empresas, sino la creación de consejos de vigilancia y control, con competencias amplias, como las que existen en el modelo alemán de cogestión empresarial.

## 6.1 Reformar el sistema fiscal para incrementar los ingresos públicos<sup>18</sup>.

La **recaudación global en España es baja**, muy baja en relación a los países que nos gustaría tener como modelo. De acuerdo con las últimas cifras homogéneas disponibles (*Eurostat*, 2011) y pese a la relativa convergencia registrada en los años anteriores, estamos casi 8 puntos por debajo de la media europea de presión fiscal (32,4 frente a 40,1) y sólo siete de los veintisiete países tienen una recaudación inferior a la nuestra (Polonia, Irlanda, Eslovaquia, Letonia, Rumanía, Bulgaria y Lituania).

**Gráfico 18. Presión fiscal en la UE y EFTA. 2011. (en % del PIB).**

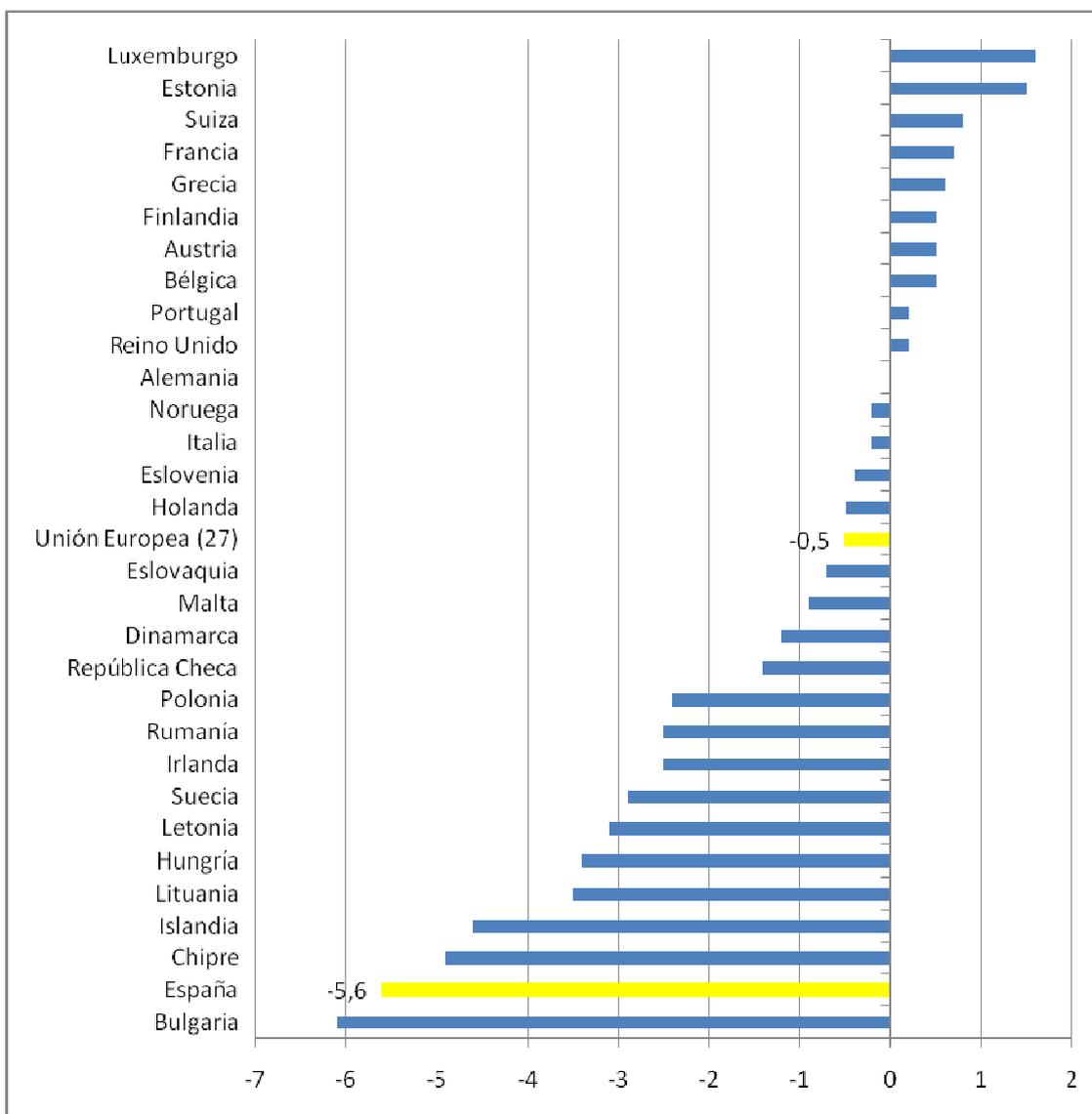


Fuente: Eurostat

Además es una **recaudación inestable**, que se ha desplomado al mismo tiempo que desaparecían los frágiles sustentos de nuestro crecimiento. Durante la crisis, entre 2007 y 2011, y con la contribución de las medidas normativas adoptadas, España ha experimentado la mayor caída de la presión fiscal de la zona euro, 5,4 puntos del PIB, sólo superada en la Unión Europea (27 países) y la EFTA por Bulgaria.

<sup>18</sup> La mayor parte de las propuestas de este capítulo están recogidas del Libro “Qué hacemos con los impuestos”. Madrid, 2014. Editorial Akal. (Santiago Díaz de Sarralde, F. Javier Braña et al.)

**Gráfico 19. Variación de la Presión fiscal en la UE y EFTA.  
2007-2011(en % del PIB).**



Fuente: Eurostat.

En cuanto a la composición de la presión fiscal, distinguiendo sus principales agregados<sup>19</sup>, se observa que únicamente las cotizaciones sociales (CS) están a nivel europeo (tan sólo 0,9 puntos del PIB por debajo) y que son la única fuente de ingresos que ha mantenido su peso respecto al PIB en el periodo de crisis considerado.

Tanto los impuestos indirectos (II) como directos (ID) se encuentran muy alejados de la media de la UE en 2011 (3,5 y 3,2 puntos del PIB, lo que supone el 46% y el 42% de la distancia total, respectivamente). Durante la crisis la caída de los II explica el

<sup>19</sup> Sus valores están ajustados descontando la recaudación incierta de acuerdo con los criterios y estimación de Eurostat.

33% del descenso de la presión fiscal (1,8% del PIB), mientras que la disminución de los ID (que antes de la crisis se aproximaban a la media europea) ha sido aún más pronunciada (3,6% del PIB) y explica el 67% del total.

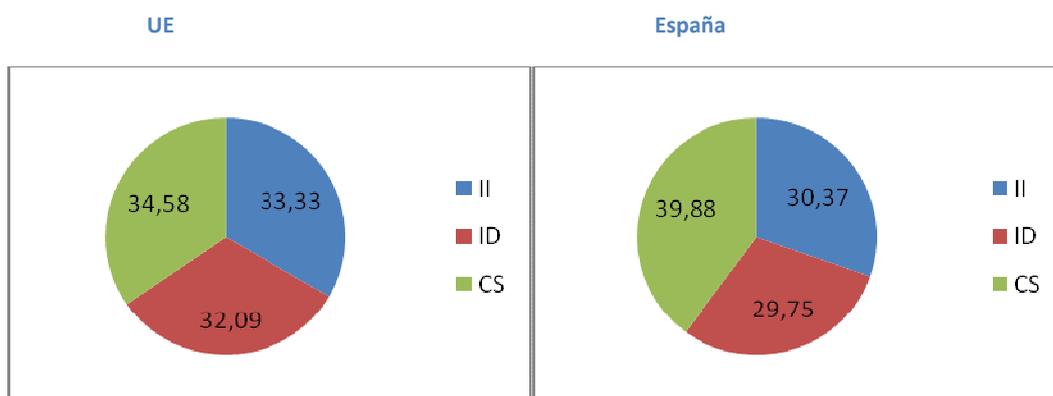
**Cuadro 11. Presión fiscal UE-España (en % del PIB).**

		2007	2011	Variación
<b>UE27</b>	<b>TOTAL</b>	<b>40,6</b>	<b>40,1</b>	<b>-0,5</b>
	II	13,4	13,4	0
	ID	13,8	12,9	-0,9
	CS	13,3	13,9	0,6
<b>ESPAÑA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>38,0</b>	<b>32,4</b>	<b>-5,6</b>
	II	11,7	9,9	-1,8
	ID	13,3	9,7	-3,6
	CS	12,9	13	0,1

Fuente: Eurostat.

En términos relativos, lo anterior supone que el peso de las CS en España sea mayor en porcentaje del total de los ingresos que en la media de la UE. Sin embargo, hay que recalcar que esto se debe, principalmente, a las carencias recaudatorias del resto de los impuestos (II e ID) y no al excesivo peso recaudatorio de las CS respecto a la renta nacional<sup>20</sup>.

**Gráfico 20. Estructura de la Presión fiscal (% del total). 2011.**



Fuente: Eurostat

<sup>20</sup> Otro factor relevante para interpretar estos datos relativos es el derivado de las distintas fórmulas posibles de financiación de las prestaciones sociales. Si bien el modelo predominante es el adoptado en España, basado en cotizaciones sociales específicas, otros países optan por una financiación basada en el conjunto de los impuestos. Un caso paradigmático es Dinamarca, donde las CS apenas representan el 1% de su PIB, mientras que la recaudación de II supera la media y, sobre todo, ID supera obviamente la media (tan sólo el gravamen sobre la renta personal supone el 24,3 del PIB, frente al 9,1 de media).

Si desagregamos el peso de las principales<sup>21</sup> figuras impositivas y su evolución durante la crisis podemos profundizar en la explicación de la baja presión fiscal en España.

**Cuadro 12. Presión fiscal UE-España por figuras (en % del PIB).**

		2007	2011	Variación
<b>UE</b>	<b>TOTAL</b>	<b>40,6</b>	<b>40,1</b>	<b>-0,5</b>
	IVA	7,0	7,1	0,1
	II (sin IVA e IMP) <sup>22</sup>	4,0	3,7	-0,3
	PERSONAS	9,4	9,1	-0,3
	EMPRESAS	3,3	2,5	-0,8
	CS REALES TOTAL	12,4	12,9	0,5
	CS EMPLEADOR	7,2	7,4	0,2
	CS EMPLEADO	3,8	3,9	0,1
	CS AUTOEMPLEO	1,5	1,6	0,1
	CS IMPUTADAS	0,9	1,0	0,1
<b>ESPAÑA</b>	<b>TOTAL</b>	<b>38</b>	<b>32,4</b>	<b>-5,6</b>
	IVA	6,0	5,4	-0,6
	II (sin IVA e IMP)	4,7	3,2	-1,5
	PERSONAS	7,8	7,4	-0,4
	EMPRESAS	4,8	1,9	-2,9
	CS REALES TOTAL	12,2	12,1	-0,1
	CS EMPLEADOR	8,9	8,5	-0,4
	CS EMPLEADO	1,9	1,9	0,0
	CS AUTOEMPLEO	1,4	1,7	0,3
	CS IMPUTADAS	0,8	1,0	0,2

Fuente: Eurostat

Todas las principales figuras reflejan descensos durante la crisis, sin embargo son dos las que más caen: los impuestos indirectos diferentes del IVA (que suponen el 26,7% del descenso global) y la imposición sobre las rentas de sociedades (con una caída equivalente al 51,7% de la pérdida de ingresos).

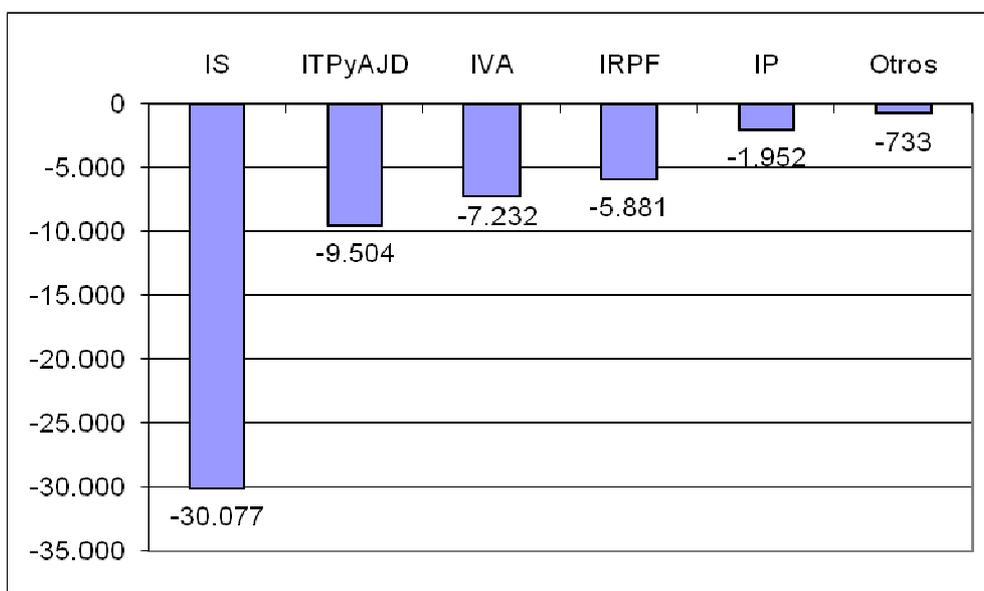
Si recurrimos a los datos de la IGAE podemos observar que en realidad es la evolución de tan sólo dos tributos la que explica más del 70% del descenso de la recaudación: el Impuesto de Sociedades (IS) y el Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados (ITPAJD). Mientras que el descenso de otras figuras (IVA, IRPF) es comprensible en un escenario de crisis o es fruto de una

<sup>21</sup> Las reflejadas en el cuadro suponen para España más del 95% de los ingresos fiscales. En este caso los valores desagregados no están ajustados por recaudación incierta.

<sup>22</sup> Agregado de los impuestos indirectos excluyendo el IVA y los impuestos sobre importaciones.

decisión discrecional del ejecutivo (la desaparición del Impuesto sobre el Patrimonio), la caída del ITPAJD y el IS tiene características específicas muy ligadas a la estructura productiva española previa a la crisis.

**Gráfico 21. Descenso recaudación en España. 2007-2010 (en mill. de euros).**



Fuente: IGAE (Series históricas de la recaudación tributaria del Estado y de las Comunidades Autónomas).

En el caso del ITPAJD el descenso está ligado casi íntegramente a la crisis del sector la construcción. Este impuesto, cedido a las CCAA íntegramente en cuanto a su recaudación y con amplias competencias normativas autonómicas, grava las transmisiones patrimoniales onerosas entre particulares, las operaciones societarias y los actos jurídicos. El derrumbe de las operaciones inmobiliarias, incluyendo compraventas y constitución de hipotecas, junto al frenazo en la constitución de sociedades ha supuesto la pérdida de un punto del PIB en la presión fiscal.

En el caso del Impuesto de Sociedades, la caída de la construcción y del sector financiero también es el componente principal para explicar el descenso de recaudación (tan sólo entre 2006 y 2008 las cuentas anuales del IS muestran que estos sectores explican el 50% del descenso de la cuota líquida). Adicionalmente hay que tener en cuenta el impacto de las medidas discrecionales adoptadas desde 2007 (reforma del impuesto y rebaja de los tipos impositivos en cinco puntos y libertad de amortización, fundamentalmente) y que pudo suponer una pérdida adicional de más de siete mil millones de euros. A esto habría que añadir otros factores ligados a la

crisis económica y las estrategias fiscales de las grandes empresas que serán comentados más adelante.

Una parte importante de estos ingresos perdidos, ligados a la burbuja inmobiliaria, han demostrado ser claramente inestables y no van a volver<sup>23</sup>. Al igual que en muchos otros aspectos de nuestra economía, el boom de la construcción ha sido un cáncer para nuestra estructura de ingresos, impidiendo que se desarrollara de forma estructuralmente sostenible.

Desde otro punto de vista, el impacto de la disminución de los ingresos fiscales ha sido diferente por niveles de gobierno, recayendo de forma especial en el caso de España sobre el nivel central, seguido por el autonómico. En todo caso debe precisarse que estas cifras no reflejan directamente el efecto final sobre las finanzas de cada nivel, ya que éste depende del funcionamiento global de los respectivos sistemas de financiación y sus reformas.

**Cuadro 13. Presión fiscal UE-España por niveles de gobierno (en % del PIB).**

	2007	2011	Variación
<b>UE</b>			
TOTAL	40,6	40,1	-0,5
NACIONAL	40,3	39,8	-0,5
CENTRAL	21,7	20,2	-1,5
EST/AUTON	2,7	2,6	-0,1
LOCAL	4,2	4,3	0,1
SEG.SOC	11,7	12,6	0,9
UE	0,3	0,3	0
<b>ESPAÑA</b>			
TOTAL	38	32,4	-5,6
NACIONAL	37,6	32,1	-5,5
CENTRAL	14,6	10,1	-4,5
EST/AUTON	8	7,3	-0,7
LOCAL	3,3	3	-0,3
SEG.SOC	11,8	11,6	-0,2
UE	0,3	0,3	0

Fuente: Eurostat.

<sup>23</sup> Según los datos de Contabilidad Nacional por ramas de actividad del INE, la construcción llegó a suponer un 14% del Valor Añadido Bruto total a precios básicos (sin impuestos netos) en 2006. En 2011 representaba el 10%, una caída de casi el 30%. Mientras, la media de la UE en este periodo pasó del 6,9 al 6,2 por ciento. En términos de empleo, el sector representaba en 2007 el 14% del total, y en 2011 el 8%: una pérdida de más de un millón trescientos mil empleos.

Pero no es una cuestión únicamente de cuánto se recauda, sino de quiénes lo pagan y que efectos tienen los impuestos sobre la actividad económica. Y **el sistema impositivo español es injusto e ineficiente**. Por el fraude, por las oportunidades de elusión que ofrece, por los privilegios que concede a los grupos poderosos, por su falta de transparencia, por su complejidad y costes para los empresarios y trabajadores cumplidores, por sus contradicciones territoriales, por los errores en las previsiones y su falta de credibilidad.

Actualmente el peso del sostenimiento del gasto público recae de forma casi exclusiva sobre las rentas del trabajo medias y bajas. En torno al 40% de los ingresos tributarios procede de las cotizaciones sociales que soportan de forma directa o indirecta los salarios medios y bajos. Otro 23% se recauda a través del IRPF, cuya base en un ochenta por ciento procede de las rentas del trabajo<sup>24</sup>. Y otro 26%, aproximadamente, se obtiene con los impuestos indirectos (IVA, Impuestos Especiales) que soportan con un impacto claramente regresivo las rentas fundamentalmente salariales. La imposición sobre el capital, la riqueza y las sociedades apenas aporta un euro de cada diez (el restante 10%), y sería muy discutible que en realidad estuviese siendo aportado por las rentas altas.

**Cuadro 14. Presión fiscal UE-España por figuras. 2011. (en % del PIB).**

UE	
CS	34,7
IRPF	22,7
II (SIN IMP)	26,9
RESTO	15,7
TOTAL	100,0
ESPAÑA	
CS	40,4
IRPF	22,8
II (SIN IMP)	26,5
RESTO	10,2
TOTAL	100,0

Fuente: Eurostat

<sup>24</sup> En España la participación de la remuneración de los asalariados en el PIB a precios de mercado es del 48,2% (un 52,8% si se descuentan los impuestos ligados a la producción y la importación).

En resumen, las rentas salariales medias y bajas soportan directamente el 90% de la presión fiscal, en torno a nueve de cada diez euros recaudados.

En cuanto al nivel de fraude, no es necesario entrar en una discusión sobre sus niveles y medición, siempre difíciles de realizar, para ser conscientes de que es elevado. De hecho las carencias recaudatorias en España no se explican por los niveles de tipos de gravamen nominales existentes. Si fuera por éstos, nuestra recaudación se situaría claramente por encima de la media europea. Por ejemplo: En 2012, el tipo marginal máximo en el impuesto sobre la renta se situó muy por encima de la media europea (52% en España; 43,1 UE17; 38,1 UE27). El tipo de gravamen general del IVA, 21%, coincide con la media de la UE27 en 2012. Y el tipo nominal del impuesto sobre sociedades supera la media europea (30% en España; 26,1 UE17; 23,5 UE27)<sup>25</sup>.

Una parte de esta pérdida de recaudación se debe a los, en general mal denominados, beneficios fiscales (una denominación más precisa es la de gastos fiscales), que introducen regímenes especiales para ciertas actividades o agentes económicos. Beneficios que son en la mayoría de las ocasiones injustos, complejos, e ineficientes, y que, obviamente, la disminución de ingresos que provocan debe ser suplida por el resto de contribuyentes. Sin embargo, tampoco teniendo en cuenta el efecto de los beneficios fiscales podemos explicar todas las fugas de recaudación. Por ejemplo, en el IVA nos podemos aproximar a lo que sería su recaudación potencial aplicando a las cifras de gasto en consumo final<sup>26</sup> que proporciona la Contabilidad Nacional. Aplicando sobre esta cifra el tipo general del IVA obtendríamos la recaudación potencial en ausencia de tipos reducidos, exenciones, etc., y el cociente entre la recaudación real y la potencial no ofrece una estimación de la eficiencia relativa de nuestro IVA. Además, dado que conocemos la cuantía estimada de la pérdida de recaudación ocasionada por los beneficios fiscales (reflejada en el Presupuesto de Beneficios Fiscales, dentro de los Presupuestos Generales del Estado), dividiéndola por la recaudación potencial podemos calcular la ineficiencia recaudatoria relativa ligada a los mismos. En España estos cálculos dan como resultado una eficiencia recaudatoria del IVA del 47,08% y una ineficiencia por beneficios fiscales del 19,34% ¿Qué resta por considerar hasta el 100%? Lógicamente la ineficiencia recaudatoria vinculada con el fraude, la elusión y el resto de factores no considerados, sería en nuestro caso de un 33,56%. Redondeando, recaudamos un 50% del IVA potencial máximo, un 20% lo sacrificamos

---

<sup>25</sup>Taxation Trends in the UE. 2012. Eurostat.

<sup>26</sup> Una vez descontados los impuestos que recaen sobre el consumo.

en exenciones y tipos reducidos, y el restante 30% se escapa por falta de capacidad de control u otros factores no considerados como beneficios fiscales.

Aun siendo cierto que los objetivos de equidad se alcanzan fundamentalmente mediante el gasto público, la sanidad, la educación, las pensiones, etc., y que los impuestos cumplen un papel complementario, dado que se recauda para financiar la actividad colectiva y los servicios públicos, y no para castigar a nadie, el esfuerzo debe repartirse con justicia, y actualmente estamos lejos de conseguirlo, con consecuencias muy negativas en la conciencia fiscal.

Por otra parte, el actual sistema fiscal perjudica la libre competencia, es ineficiente y complejo para los contribuyentes. Así, la pequeña y mediana empresa apenas se aprovecha de los beneficios fiscales, soporta costes de cumplimiento elevados y tiene grandes dificultades para competir con las grandes corporaciones. Adicionalmente, el ahorro no tiene un marco de tributación neutral entre las diferentes opciones.

De nuevo a modo de ejemplo, de acuerdo con las últimas cifras disponibles<sup>27</sup>, las Grandes Empresas (el 1,81% del total) tienen un tipo íntegro (cuota íntegra dividida por base imponible) del 29,2%, muy cercano al tipo nominal del 30%, mientras que su tipo efectivo tras aplicar las deducciones (cuota líquida dividida por la base imponible) se reduce casi diez puntos hasta el 19,8%. El coste, en términos de cuota, de estas deducciones es de casi siete mil millones<sup>28</sup>. En el caso de grandes empresas españolas que consolidan cuentas el tipo efectivo en 2012 fue del 5,3%, según los Informes de recaudación de la AEAT.

Por su parte, las empresas de reducida dimensión (aquellas que facturan menos de 10 millones de euros al año y que representan el 83,5 del universo de declarantes) tienen un tipo íntegro inferior, el 25,6 % (acorde con los menores tipos nominales que aplican de acuerdo con la ley), y, sin embargo, un tipo efectivo superior al de las Grandes Empresas, el 21,8%, lo que muestra su menor aprovechamiento de las deducciones.

---

<sup>27</sup> Cuentas Anuales del Impuesto de Sociedades 2010, página web de la AEAT.

<sup>28</sup> Este análisis constituye una aproximación al problema, pero está lejos de mostrar todos sus matices. Muchas de las operaciones de ingeniería fiscal disponibles para las grandes empresas tienen sus efectos de forma previa al cálculo de la Base Imponible. De igual forma, algunas de las deducciones están plenamente justificadas por fenómenos como la corrección de la doble imposición.

Por último, merece la pena resaltar el caso de las Entidades de Crédito, la cuales tiene un tipo íntegro del 29,8%, mientras que el tipo efectivo, el que realmente pagan, se ve reducido hasta el 18%, casi 12 puntos menos.

A continuación, se analizarán en mayor detalle algunas de las cuestiones planteadas. La reforma fiscal debe abarcar las diferentes dimensiones del problema, refundando su estructura. En primer lugar debe enfocar la lucha contra el fraude fiscal como la principal lacra del sistema y como primer objetivo de la reforma. En segundo lugar necesita reformar la estructura global del sistema impositivo para recuperar el gravamen equitativo de todas las rentas, personas y sociedades, reformando las principales figuras tributarias. En tercer lugar, el sistema debe ser más eficiente, sencillo e incentivador de las actividades económicas que creen riqueza, al tiempo que penalice las que generan externalidades negativas. En cuarto lugar, el sistema fiscal debe ser más transparente y sencillo para el ciudadano, y su manejo por parte de los gobiernos más responsable. En quinto lugar, los ingresos fiscales deben ser sostenibles y su predicción creíble. Por último, debería reformarse la dimensión territorial, autonómica y local, del sistema, corrigiendo las inequidades e ineficiencias del sistema.

## **1. La lucha contra el fraude y la elusión fiscal.**

El fraude fiscal es la principal fuente de injusticias e ineficiencias. Cada euro no pagado por los defraudadores es soportado por los contribuyentes honestos en forma de mayores impuestos. Al mismo tiempo el fraude desvirtúa la libre competencia y pone en situación de desventaja a los empresarios y profesionales que cumplen con sus obligaciones.

Por una parte, la lucha contra el fraude y la elusión requiere de la actualización de las leyes, para evitar que se perpetúen en el tiempo los huecos y trampas legales que de forma continua se desarrollan. Dada la lentitud de los procesos legislativos y las dificultades que los diferentes ejecutivos pueden enfrentar a la hora de ajustar las normas, debería implantarse la aprobación de una **Ley bianual de Lucha contra el Fraude y la Elusión Fiscal**. Sin perjuicio de otros cambios legales puntuales, esta ley recogería y corregiría los huecos legales o de interpretación descubiertos por la inspección a lo largo del periodo, y estaría abierta a un periodo de consulta durante el cual los trabajadores y empresarios podrían aportar sus quejas y reclamaciones sobre situaciones de fraude, de cara a su corrección. La periodicidad pautada de esta Ley,

abierta a las contribuciones tanto de los profesionales de la administración tributaria como de la sociedad civil, obligaría a los partidos políticos a retratarse continuamente ante la ciudadanía en cuanto a su voluntad real de luchar contra el fraude fiscal.

Adicionalmente, la administración tributaria deberá diseñar **instrumentos públicos de medición cuantitativa y cualitativa del fraude**, homologables a los utilizados por las administraciones más avanzadas, como el IRS estadounidense (Internal Revenue Service, tax gap estimates), que sirvan para apreciar de forma continua y transparente los avances en la lucha contra el fraude.

En cuanto a las **medidas concretas, éstas deben desarrollarse tanto en materia de legislación interna como internacional**. Nuestra legislación, pese a los avances parciales realizados, permite que ciertas modalidades de tributación generen vías de fraude y elusión, como la tributación por estimación objetiva, la constitución de sociedades instrumentales, el aprovechamiento de los regímenes privilegiados y paraísos fiscales, la manipulación de los precios de transferencia entre entidades vinculadas, la simulación de gastos financieros, la triangulación de operaciones con empresas fantasma, etc. En este sentido es esencial exigir en todos los foros internacionales la absoluta necesidad de acabar con las prácticas desleales tanto de territorios calificados de paraísos fiscales como de los regímenes especiales para la atracción de capitales existentes en países como Gran Bretaña, Luxemburgo, Suiza, Irlanda, Países Bajos, etc. España debería condicionar su apoyo a cualquier medida de carácter comercial que implique a jurisdicciones que protejan y amparen el fraude a la consecución de la información fiscal relevante para avanzar en la lucha contra el fraude. En concreto, las legítimas exigencias de consolidación fiscal de la Unión Europea deberían tener como contrapartida avances en materia de información y lucha contra el fraude. Por otra parte, debe mejorarse la información de base para la lucha contra el fraude, incrementando la coordinación entre las distintas administraciones tributarias que operan en nuestro territorio y ampliando la información sobre transacciones internacionales de capital.

Adicionalmente, deben **endurecerse las sanciones contra el fraude y el delito fiscal**, ampliando sustancialmente el plazo de prescripción, rebajando y homogenizando las cuantías, y reforzando las medidas que permitan llegar al **cobro efectivo de las deudas** y eviten el vaciamiento patrimonial previo. La vigilancia, pese a que puede mejorarse, nunca podrá asegurar el 100% en la probabilidad de detección del fraude, por lo que el contenido disuasorio de las sanciones ante actuaciones

repetidas debe incrementarse. En este mismo sentido, debe facilitarse la colaboración ciudadana en la erradicación de los fraudes y su denuncia siguiendo los modelos vigentes en otros países de nuestro entorno.

**Los recursos materiales y humanos para la lucha contra el fraude deben incrementarse sustancialmente.** Tenemos, considerando la infradotación en inversiones y personal, una de las administraciones tributarias más eficientes del mundo. Sin embargo, es obvio que pese a ello la capacidad de la administración para enfrentarse a todas las tramas de fraude y elusión es insuficiente. Según las asociaciones profesionales y sindicatos del sector para llegar al ratio de funcionarios de Hacienda por habitante de Francia, Reino Unido o Alemania la plantilla debería doblarse. Por otra parte debería considerarse la oportunidad de crear unidades especializadas, adicionales a las ya existentes, para los fraudes más complejos como son aquellos relacionados con transacciones internacionales y reforzarse los programas de cooperación con la inspección de la Seguridad Social. Adicionalmente, la administración de justicia debería contar con instancias especializadas (juzgados y fiscalías) que permitiesen tratar con el fenómeno del fraude de forma más eficiente.

Por último, **no puede admitirse la amnistía fiscal** en ningún caso. Es una de las medidas más injustas e ineficientes que puede adoptar un gobierno y su daño para la credibilidad del sistema y para la moral tributaria ciudadana es inconmensurable. Dentro del marco de una reforma constitucional debe prohibirse de forma absoluta el recurso general o individualizado a la amnistía fiscal. Respecto al proceso de amnistía aprobado por el gobierno del Partido Popular, debe analizarse en profundidad la procedencia de los fondos acogidos a la misma.

Asimismo, en términos más estructurales, en la educación sobre valores cívicos debería incluirse una materia relacionada con el fraude fiscal, y sus negativos efectos en el conjunto de la sociedad, y el significado de los tributos como derecho de ciudadanía.

## **2. Equidad en el tratamiento de las rentas del trabajo y el capital.**

Para revertir la situación ya descrita en el primer apartado y que hace recaer el grueso del esfuerzo fiscal en las rentas del trabajo, serán necesarias reformas en todas las figuras tributarias.

Un punto esencial es el tratamiento actual de las rentas del capital. Nuestro sistema permite que las rentas elevadas prácticamente no paguen impuestos, encauzando su consumo a través de sociedades y acumulando capital que raramente tributará. Por lo que debe recuperarse un impuesto sobre la renta basado en el concepto de impuesto extensivo y base amplia, eliminando el actual impuesto dual, de manera que todas las rentas estén sometidas a una sola tarifa general.

La estructura de gravamen de la renta personal excluye las rentas y ganancias de capital canalizadas a través de diversos instrumentos financieros hasta el momento de su liquidación (fondos de inversión; SICAVs; sociedades instrumentales; seguros y planes de pensiones personalizados; etc.). Circunstancia que en muchas ocasiones se posterga de manera indefinida. Adicionalmente, la renta declarada no refleja realmente la capacidad económica de los sujetos, tanto por el tratamiento privilegiado de las rentas y ganancias de capital como por la existencia de regímenes especiales de estimación para las actividades económicas, con consecuencia no sólo en el pago de impuestos sino también en el accesos a los servicios que requieren comprobación de renta a través del IRPF (becas, guarderías, copagos, vivienda, etc.). Y, para cerrar el círculo, la imposición sobre el patrimonio y la riqueza ha sido desmantelada, gracias a errores en su diseño inicial, a sus exenciones, a los fallos en su descentralización y a la competencia fiscal perjudicial que ésta ha desencadenado, y a iniciativas simplistas y equivocadas como la supresión del Impuesto sobre el Patrimonio.

De forma muy resumida deberían reformarse los siguientes aspectos en el gravamen del capital, la riqueza y las actividades económicas:

**2.1 Debe establecerse una capacidad normativa básica y recuperar el gravamen efectivo en materia de imposición sobre la riqueza, sucesiones y donaciones.**

En este ámbito los errores en el proceso de descentralización han originado la defiscalización de los grandes patrimonios y ha generado diferencias territoriales injustas e ineficientes. Con esta medida las comunidades autónomas, lejos de perder autonomía, verían incrementados sus recursos y podrían conservar la capacidad de modular la carga efectiva por encima del mínimo homogéneo.

**2.2 Adicionalmente, debe tenerse en cuenta a todos los efectos la capacidad económica derivada de la riqueza patrimonial.** La desigualdad en términos de riqueza es muy superior a la desigualdad en renta (el 10% de los individuos más ricos acumula un patrimonio 135 veces más elevado que el 20% más pobre de la

población española, mientras que en renta la diferencia es de 13 a 1 –Encuesta Financiera de las Familias, Banco de España-) y su gravamen es casi nulo. Actualmente una familia residente, por ejemplo, en Madrid con rentas salariales de 20.000 euros pagaría íntegramente el IRPF y, al mismo tiempo, tendría muy difícil acceder a una guardería pública. Mientras, una familia con un patrimonio de dos millones de euros invertidos en un fondo de inversión o una SICAV podría obtener una rentabilidad de un 3% y 60.000 euros anuales, y mientras no los extraiga de su cuenta no tendrá que pagar nada en el IRPF y podrá fácilmente cumplir con los requisitos de renta para acceder a los servicios de guardería pública. Este es sólo un ejemplo.

Para recuperar una tributación equitativa de las diferentes fuentes de renta y recuperar el IRPF como estimación global de la capacidad económica debemos integrar en una figura tributaria única la valoración del patrimonio, de forma homogénea y sin excepciones, con la tributación de la renta, corrigiendo las dobles tributaciones que pudiesen generarse pero valorando la capacidad económica derivada del mismo independientemente de su instrumentación financiera, con un esquema inspirado en el actualmente vigente en Holanda.

Este modelo de gravamen integrado de la renta y el patrimonio está orientado a que las grandes fortunas, en particular, contribuyan de forma justa y equilibrada a la financiación del funcionamiento del país, algo que hasta el momento no han hecho.

Su funcionamiento consistiría en: 1) valorar el patrimonio global de los contribuyentes, de forma homogénea entre los diferentes tipos de activos, aproximándolo a los valores de mercados; éste incluiría todo el patrimonio: acciones, depósitos, inmuebles, vehículos, SICAVs, etc.; 2) estimar la capacidad de pago derivada de dicho patrimonio, o, lo que es lo mismo, la renta potencial que proporciona, por ejemplo, con una rentabilidad media del 3%; 3) esta renta o capacidad de pago patrimonial se tendría en cuenta a efectos de acceso a los servicios sociales y prestaciones públicas, junto al resto de rentas; 4) a partir de un nivel elevado de patrimonio, en torno a los 600.000 euros, esta renta sería gravada a los tipos que establezca el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas.

En relación con el ejemplo anterior, este sistema haría que se computara en el IRPF la renta del propietario de la SICAV: los dos millones de euros generarían

una capacidad de pago de 60.000 euros (3%) que se tendría en cuenta para acceder a los servicios públicos, y que en lo que exceda al mínimo exento que se determine, se gravarían, contribuyendo como cualquier otra renta al mantenimiento de dichos servicios.

Otra alternativa sería que tributase en el IRPF la rentabilidad obtenida en el ejercicio, independientemente de que su percepción se haya realizado o se traslade a un momento posterior; y en el Impuesto sobre el Patrimonio tributaría el mayor valor de adquisición, de cotización o de realización al final del período, independientemente de su instrumentación financiera, y sin perjuicio de corregir la doble tributación en IRPF e Impuesto sobre el Patrimonio que pudiera producirse.

**2.3 Gravar las viviendas vacías.** Este gravamen daría respuesta al absurdo social de que en nuestro país existan por un lado infinidad de viviendas vacías y por otra multitud de personas que pierden la suya cada día. Según el último gran censo sobre la vivienda realizado en 2011, había en España 3.443.365 viviendas vacías. La forma de gravamen puede hacerse por vivienda, independientemente de su tamaño, localización u otros factores, o teniendo en cuenta otras variables que aumentarían su complejidad. Aparte del aumento de recaudación, este gravamen tendrá efectos positivos, el principal un descenso en los precios de los alquileres. La puesta en marcha de un impuesto de este tipo exige una definición legal de “vivienda vacía”.

**2.4 El régimen de estimación objetiva en materia de actividades económicas debe eliminarse con carácter general,** su tributación tanto en materia de IRPF como de IVA genera oportunidades de fraude y elusión e inequidades injustificables. La renta media gravada de actividades económicas se sitúa en torno a 10.000 euros, 2.400 para actividades agrícolas, mientras que la renta salarial media supera los 19.000 euros (Estadística de los declarantes del Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, AEAT), una inequidad que además aumenta con el tiempo (así, la mayoría de los módulos que determinan la renta declarada no se han actualizado correctamente, por ejemplo, entre el año 2000 y el año 2012, la mayoría de ellos han aumentado únicamente un 4,8%, mientras que la inflación acumulada ha sido de un 39,2% -Ordenes de desarrollo del método de estimación objetiva, Ministerio de Hacienda-). Adicionalmente, el gravamen a través de módulos es perjudicial para la actividad económica del

autónomo. Por una parte, desincentiva la contratación de personal asalariado y la inversión –cada asalariado aumenta la renta declarada y la cuantía de IVA a ingresar, independientemente del beneficio real que se genere, y lo mismo sucede con muchos de los elementos del negocio-. Por otra, hace que el autónomo considere como costes fiscales propios cuantías predeterminadas de pagos por IVA e IRPF, independientes de su actividad económica real. Con el actual desarrollo de la tecnología y con el apoyo de la administración la generalización de la estimación directa sería beneficiosa para todos los autónomos cumplidores de sus obligaciones fiscales, manteniendo un régimen especial de forma marginal y únicamente para las actividades de menor tamaño o facturación.

En general, y en el marco de esta reforma, debe modificarse el actual tratamiento de las rentas de las actividades económicas y el trabajo formalmente no dependiente, facilitando su desarrollo pero evitando su utilización fraudulenta para reducir la contribución fiscal y las obligaciones de los empleadores.

**2.5 La tributación de las rentas del capital debe reformarse** para que, reforzando los componentes que puedan defenderse en términos de eficiencia y neutralidad (gravamen de las rentas reales, corrección del periodo de generación, gastos asociados, etc.), sea homogénea y equitativa con el gravamen de las rentas salariales. El actual sistema de separación de las bases por fuentes de renta no funciona y genera un gravamen excesivo de las rentas del trabajo. No es el tratamiento diferenciado de las fuentes de renta (trabajo; capital) lo que favorece el ahorro y la inversión, sino el tratamiento neutral de sus usos (consumo; ahorro). Y el ahorro y la inversión deben fomentarse tanto si proceden de rentas del trabajo como del capital.

Adicionalmente, las ganancias de capital a muy corto plazo y de carácter especulativo no deben beneficiarse de los tratamientos dirigidos a favorecer el ahorro sostenible y a largo plazo.

**2.6 Debe reformarse el tratamiento de las rentas salariales**, las cuales soportan tipos marginales efectivos de tributación en muchos casos abusivos y desincentivadores, tanto por el diseño de la tarifa como por el efecto combinado con las deducciones fiscales decrecientes con el nivel de renta. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta el efecto de la inflación sobre el gravamen real de las rentas, actualizando las magnitudes monetarias básicas en función de la misma

(mínimos personales y familiares y tramos de la tarifa del impuesto). Como veremos más adelante, deberían, además, eliminarse o reducirse drásticamente los beneficios fiscales claramente regresivos e ineficientes, como los asociados a la vivienda, que han contribuido a alimentar la burbuja inmobiliaria, o a los planes de pensiones gestionados por entidades financieras de forma oligopolística.

**2.7 Aumentar el número de tramos de la tarifa del IRPF**, ya que no es verdad que con menos tramos el impuesto se simplifica. Es más, cuanto mayor número de tramos mejor se ajusta la progresividad, pues se reducen los saltos en los tipos marginales.

**2.8 El régimen de tributación de las denominadas “rentas irregulares” debe reformarse.** El sistema actual, basado en la concesión de una reducción del 40% para las rentas generadas en un plazo superior a dos años, introducido en aras de una supuesta simplificación de su gravamen es claramente injusto e ineficiente, abriendo claras oportunidades de “ingeniería fiscal”.

**2.9 Reforma en profundidad del Impuesto de Sociedades**, eliminando los privilegios fiscales y la mayoría de las deducciones, controlando aspectos clave como son los precios de transferencia o la deducción de gastos financieros, e introduciendo temporalmente un impuesto mínimo compensable para las grandes empresas, que contribuya a recuperar la recaudación de este tributo y a estabilizarla en el tiempo. En el contexto de la reforma global del impuesto deberían eliminarse las posibilidades de utilización de las empresas como pantallas para la elusión fiscal (con casos extremos como las entidades de tenencia de valores extranjeros), la infratributación de las rentas procedentes del extranjero (mediante el actual régimen de exención) y la canalización de gastos –y rentas- particulares.

**2.10 Reforma y refuerzo de la contribución del sector financiero.** Gran parte de la responsabilidad de la crisis y de sus consecuencias en términos de costes y endeudamiento recae sobre el comportamiento, regulación y contribución fiscal del sector financiero: por ello, dentro del conjunto de reformas necesarias para revertir la situación (control y supervisión de sus actividades, responsabilidad de sus gestores, relación con los ahorradores, etc.) debe reforzarse su contribución a la sostenibilidad de las cuentas públicas. En concreto, el gobierno deberá apoyar el desarrollo del Impuesto de Transacciones Financieras (Tasa Tobin) en el ámbito

europeo e internacional, reforzar la contribución de las entidades de crédito al Fondo de Garantía de Depósitos y/o introducir un impuesto específico sobre los depósitos, y asumir su responsabilidad en la resolución del problema de los desahucios y las preferentes.

2.11 Por último, aunque merezca un tratamiento más amplio y específico en otro apartado, debemos tener en cuenta la relación con las **cotizaciones a la seguridad social**, el principal componente de la presión fiscal en España y básico para la sostenibilidad de nuestro sistema de protección social. Estas cotizaciones forman parte del salario de los trabajadores, tanto las que soporta el trabajador como las que formalmente corren a cuenta del empresario; salario diferido que se materializa en las prestaciones a las que da derecho en el futuro. Rebajarlas es rebajar los salarios. Y los costes salariales unitarios, los verdaderamente relevantes (incluyendo salario neto y cotizaciones), en España son bajos, dependen más de las condiciones estructurales del mercado laboral y se han reducido notablemente en los últimos años. Adicionalmente, las propuestas para sustitución de cotizaciones por IVA deben tener en cuenta su diferente impacto redistributivo, no parece justo financiar las pensiones utilizando la figura tributaria más regresiva respecto al nivel de renta personal. En el marco de una reforma global del sistema impositivo si cabe profundizar en la reducción de las inequidades e ineficiencias que generan los regímenes especiales y las bonificaciones (en España desde hace tiempo se utilizan las bonificaciones a las cotizaciones sociales como instrumento para fomentar la contratación de determinados colectivos, pero existe ya suficiente evidencia -Agencia de Evaluación y Calidad- que muestra que este tipo de bonificaciones son muy poco efectivas en conseguir el objetivo de contrataciones adicionales, pero tienen un impacto notable sobre las cuentas de la seguridad social). Por último, cabría reformar la financiación de las prestaciones por desempleo, las cuales sí tendría sentido ligar a fuentes de financiación de carácter menos procíclico.

**Eliminar los topes a las cotizaciones sociales**, según cálculos prudentes, permitiría recaudar 5.340 millones de euros. El Banco de España, en un informe sobre la reforma de las pensiones de la Dirección General del Servicios de Estudios de abril de 2009, ya planteó esta posibilidad, señalando: “La supresión de los topes de cotización convertiría al impuesto en proporcional y eliminaría su actual regresividad, reduciendo las distorsiones que genera sobre el mercado de trabajo. No obstante, también provocaría un incremento de los costes laborales de

los trabajadores con salarios más altos, que podría tener consecuencias negativas sobre el empleo de este colectivo y sobre la productividad”.

Lo que, según el Banco de España son consecuencias negativas sobre los salarios más altos, tendría, al contrario, indudables efectos positivos, ya que contendría el crecimiento de los salarios más elevados que, como han señalado reiteradamente los expertos en economía laboral, no tienen relación alguna con la productividad, y es harto dudoso que una medida de este tipo provocara despidos de altos ejecutivos y empleados con salarios altos.

### **3. Eficiencia, simplificación y fomento de la libre competencia.**

Nuestro actual sistema fiscal perjudica la libre competencia, es ineficiente y complejo para los contribuyentes. La pequeña y mediana empresa apenas se aprovecha de los, mal llamados, beneficios fiscales, soporta costes de cumplimiento elevados y tiene grandes dificultades para competir con las grandes corporaciones. Adicionalmente, el ahorro no tiene un marco de tributación neutral entre las diferentes opciones.

La tentación simplista de conceder desgravaciones fiscales supuestamente incentivadoras de la actividad económica acaba en la gran mayoría de los casos complicando la legislación, abriendo vías de fraude y beneficiando únicamente a los grandes capitales, a costa del resto de contribuyentes. El sector público puede y debe favorecer la actividad económica, pero para ello no existen atajos ni soluciones fáciles. Los empresarios requieren financiación, simplificación del marco administrativo y legislativo, celeridad en las gestiones, colaboración en la apertura de mercados, trabajadores formados, infraestructuras de calidad, control de la libre competencia y estabilidad macroeconómica e institucional. Y, a cambio, su contribución fiscal, acorde con el beneficio obtenido, no es un impedimento sino una garantía de continuidad y crecimiento.

Las medidas a adoptar son de nuevo numerosas, entre ellas:

**3.1 Establecimiento de un marco neutral de gravamen del ahorro.** Su actual tributación introduce beneficios fiscales ineficientes e inequitativos (planes de pensiones, y anteriormente, vivienda) y estructuras de planificación fiscal que sólo benefician realmente a las rentas más elevadas (con el caso extremo de las SICAV).

En este sentido sería preferible adoptar el esquema de cuentas de ahorro individualizadas, similar al vigente en Canadá (Tax-Free SavingsAccount), limitadas en la cuantía de aportación anual, acumulable para los episodios de ahorro discontinuo que caracterizan a las rentas medias y bajas, y neutrales en cuanto a los instrumentos financieros elegidos.

En relación a las SICAV, se requieren modificaciones de su regulación para evitar que sigan actuando como refugio de grandes fortunas individuales en, al menos tres ámbitos: incrementando la tributación de la propia SICAV; estableciendo un porcentaje de participación máximo para cada inversor y; fijando en todo caso un período de permanencia máximo de las plusvalías acumuladas sin que tributen. Además, para conseguir un efectivo control de las SICAV, se debería habilitar legalmente la posibilidad de que la Agencia Estatal de Administración Tributaria las controle fiscalmente y, en caso de detectar fraude en su constitución, pueda exigir la aplicación a éstas del tipo normal del Impuesto de Sociedades.

En todo caso los beneficios fiscales deberían liquidarse, para saber exactamente cuál ha sido su cuantía y quiénes son sus beneficiarios, con objeto de poder medir su impacto distributivo.

**3.2 Eliminación de las ventajas fiscales en materia de imposición sobre la renta empresarial**, y derivación de los incentivos al ámbito más transparente de la financiación y las políticas de gasto público.

**3.3 Simplificación de las obligaciones tributarias**, generalización de la factura electrónica, refuerzo de los sistemas de asistencia a los contribuyentes, flexibilización de los aplazamientos en caso de probada necesidad y con garantía, y avances en los mecanismos que deben dotar de seguridad jurídica a las empresas y particulares en el ejercicio de su actividad económica.

**3.4 Articulación de un sistema de cuenta corriente tributaria** entre los diferentes niveles de administración que permita que los contribuyentes puedan compensar devoluciones pendientes con pagos, sin tener que soportar un coste financiero extra en sus relaciones con la Administración.

**3.5 Profundización en los mecanismos de apoyo para el inicio de la actividad empresarial**, desde la reglamentación en cuanto a la concesión rápida de licencias válidas en todo el territorio nacional, las oficinas de asesoramiento e inicio de la tramitación (PAITs) o la instauración de ventanillas únicas para las obligaciones fiscales y administrativas, hasta los instrumentos de apoyo para la financiación (Centros de Apoyo, ENISA, BussinesAngels, etc.).

En un plano diferente, la mejora de la eficiencia del sistema fiscal español debe también abordar el papel de los impuestos para evitar comportamientos ineficientes e indeseados de los agentes económicos. Por una parte, de acuerdo con los últimos datos publicados por Eurostat la **imposición medioambiental** en España es inferior a la media de la UE en más de medio punto del PIB, en particular en materia de transporte e impuestos sobre las emisiones contaminantes, mientras que dependen relativamente en mayor medida del gravamen de la energía. Los nuevos impuestos sobre la energía, lejos de solucionar el problema del denominado déficit tarifario, no atacan el problema real de falta de transparencia y competencia en el sector, recaen sobre el consumidor final y perjudican relativamente a las energías renovables. Dentro del marco de una reforma que abarcaría aspectos no meramente fiscales, España debe reforzar el papel de los impuestos medioambientales ligados directamente a las emisiones contaminantes, incluyendo una tasa de CO<sub>2</sub>, que ya existe ya en muchos países europeos, coordinando y homogenizando las figuras tributarias desarrolladas a nivel autonómico y local y fomentando el uso de renovables

También en materia de **impuestos especiales sobre consumos nocivos** existe aún un margen para incrementar la fiscalidad en España en comparación con la media de la UE. Sin embargo, no debería caerse en dar un enfoque meramente fiscal y recaudatorio a esta problemática, la proliferación de figuras impositivas varias sobre ciertos productos (no sólo alcohol y tabaco, sino también bebidas con azúcar, grasas, etc.) puede tener cierto atractivo político y de opinión pública, sin embargo, su eficiencia nunca será completa sin medidas reales que fomenten y posibiliten hábitos de vida saludable en el conjunto de la población y, en particular, entre los ciudadanos de menor renta.

#### **4. Transparencia y responsabilidad fiscal**

El tratamiento fiscal favorable a determinadas personas, empresas o actividades es una de las mayores fuentes de discriminación, falta de equidad y pérdida de ingresos

públicos. Además aumenta la complejidad e ineficiencia del sistema fiscal. Los ejemplos son numerosos: SICAV, donaciones particulares a ciertas entidades, deducciones de las que sólo se aprovechan las grandes empresas, métodos especiales de tributación para ciertas actividades, etc.

Para limitar las discriminaciones y transparentar la concesión de beneficios fiscales se debe establecer una **Ley de Responsabilidad Fiscal**. Más allá de la estimación global realizada a través del presupuesto de beneficios fiscales, todo beneficio fiscal no general deberá especificar su cuantía, valorada por una institución pública autónoma del ejecutivo y vinculada al Parlamento. Para su aprobación deberá especificarse qué partida de gasto se reduce en la misma cuantía o qué otro ingreso se articula para su cobertura y posteriormente para mantenerse se deberá acreditar que está cumpliendo la finalidad para la que fue creado.

En este sentido, debe tenerse especial cuidado tanto en las desgravaciones fiscales teóricamente orientadas a favorecer la actividad económica y que acaban beneficiando únicamente a las grandes empresas con un grado de coste-eficacia muy reducido. Igualmente, debe evitarse la demagogia en la concesión de tratamientos especiales a favor de ciertos productos en los impuestos sobre el consumo (el IVA en particular), dado que la imposibilidad para distinguir al consumidor final de dichos bienes hace que en la mayoría de las ocasiones sean las rentas más elevadas las más beneficiadas (al tener un consumo más elevado en términos absolutos). Por otra parte, este tipo de tratamientos diferenciados en impuestos indirectos de carácter no personal complica la gestión de los impuestos y abre múltiples posibilidades de fraude y elusión.

Adicionalmente, el ciudadano tiene el derecho a conocer la responsabilidad social en materia fiscal de las empresas a las que compra sus bienes y servicios. Y actuar en consecuencia. Este es un elemento esencial en la integración de las empresas en los objetivos básicos de desarrollo de una sociedad. Por este motivo se propone la **publicación de las contribuciones fiscales de todas las grandes empresas** en los últimos 5 años y anualmente en el futuro, para el conocimiento público ciudadano, **así como las condenas por delitos fiscales**.

## **5. Sostenibilidad y credibilidad de los ingresos públicos.**

Incluso si contásemos con un sistema fiscal perfecto, si su gestión en términos macroeconómicos fuese ineficiente daría lugar inevitablemente a crisis periódicas que

cuestionarían su sostenibilidad y credibilidad. Y de nuevo, este es el caso en España. Se han manejado ingresos coyunturales, como han sido los ligados a la burbuja de la construcción como si fuesen permanentes, con lo que su hundimiento ha generado déficits fiscales insostenibles. Por otra parte, todos los gobiernos han manejado las previsiones de ingresos como un método para ganar tiempo y cuadrar artificialmente sus presupuestos, y esto de forma reiterada. Con lo que la credibilidad de los presupuestos públicos está bajo mínimos con graves consecuencias para la solvencia y el crédito del país.

Por ello, se propone la aprobación de una **Ley de transparencia de las previsiones tributarias** que incluya la instrumentación de un sistema de consenso, similar al utilizado desde hace más de cincuenta años en Alemania, entre las principales instituciones estadísticas y de análisis de nuestro país para realizar las estimaciones de previsiones macroeconómicas y de ingresos fiscales, valorando su componente estructural y coyuntural (el Grupo de Trabajo para las Previsiones Fiscales, *ArbeitskreisSteuerschätzung*, está formado por expertos del Gobierno federal, los gobiernos de los 16 estados federados, la Confederación Alemana de Ayuntamientos, los principales institutos de estudios económicos, el Bundesbank, el consejo asesor de los Cinco Sabios y el Instituto Federal de Estadística). Este sistema debe dotar de credibilidad, estabilidad y fundamento técnico a las estimaciones, evitando toda posibilidad de manipulación partidista.

Adicionalmente, la rendición de cuentas del gobierno no puede limitarse a una mera fiscalización de la fiabilidad de los estados financieros. Es necesario avanzar en la rendición de cuentas sobre la eficacia y eficiencia de los programas presupuestarios. Para ello se propone la creación de la **Oficina de Evaluación y Calidad del Gasto Público del Congreso**, cuyo objetivo esencial será, no solo garantizar la transparencia y supervisión ex-post del gasto ejecutado, sino fundamentalmente realizar una evaluación ex-ante de las políticas públicas financiadas con el Presupuesto, o al menos las más importantes, valorando la pertinencia de las mismas, las alternativas posibles y su eficiencia y eficacia ex post. Una experiencia existente y que podría ser de utilidad es la Oficina del Congreso norteamericano -Congressional Budget Office-.

## **6. Reforma de la financiación territorial.**

Si bien este tema no puede ser tratado en profundidad en este apartado, sí debe tenerse en cuenta que sus vinculaciones con la reforma fiscal son evidentes y deben integrarse. Tras los años de experiencia en esta materia deberían abandonarse los enfoques simplistas de solución de los problemas. La descentralización es un esquema de participación en la gestión de los asuntos públicos que claramente puede ser más eficiente, transparente y cercano al ciudadano. Sin embargo, su adecuado funcionamiento es lógicamente más exigente en cuanto a su articulación y requiere un esfuerzo de valoración de los avances realizados y fortalecimiento de las vías de coordinación y entendimiento. Algunos puntos básicos en esta materia serían:

- Reforma constitucional para adecuar las instituciones, competencias y principios a la realidad descentralizada en España, en una dirección federal.
- Aclarar los objetivos y mecanismos de nivelación en la prestación de servicios públicos y su compatibilidad con políticas de desarrollo territorial diferenciadas.
- Establecimiento de niveles homogéneos de financiación de los servicios públicos fundamentales en todo el territorio.
- Competencias básicas homogéneas a escala estatal en materia de imposición sobre el patrimonio, sucesiones y donaciones.
- Coordinación y fortalecimiento de la tributación verde.
- Articulación de capacidad de decisión conjunta de las CCAA en materia de IVA e IIEE (Impuestos Especiales).
- Integración de las capacidades normativas, de inspección y gestión de los tributos minimizando los costes de cumplimiento para el contribuyente.
- Reforma de la estructura de la administración local y de su financiación. Desaparición gradual de las Diputaciones. Integración voluntaria de ayuntamientos. Aclaración de las competencias. Modernización de los tributos locales.

## 6.2 Una Política Industrial del siglo XXI que impulse la productividad.

Los países emergentes han mostrado que es posible combinar el desarrollo de su mercado interno con el impulso de inteligentes y efectivas actuaciones de política industrial, lo que ha permitido que sus empresas sean competidoras de primer nivel con las empresas de los países desarrollados en multitud de sectores, incluso en algunos fuertemente intensivos en tecnología. Además de la creciente presencia de empresas chinas en sectores tan relevantes como las telecomunicaciones, electrónica, energías renovables, medicina, protección del medio ambiente, nuevos materiales, biotecnología e informática, hay empresas de otros países emergentes que están disputando mercados que hasta ahora eran considerados un coto vedado para EEUU y la UE, como es la reciente presencia de la brasileña Embraer en el segmento de aeronaves de más de cien pasajeros, frente al tradicional duopolio de Boeing y Airbus.

La existencia de externalidades, de competencia imperfecta, de costes de adquisición de tecnología, algo que es habitual en el mundo económico real, ofrece una evidente justificación económica para que los gobiernos favorezcan determinados sectores o empresas. El propio Secretario de Estado de *Business, Innovation and Skills* del gobierno conservador británico, en la carta que envió al primer ministro David Cameron en 2012 decía: *“Las fuerzas del mercado no son suficientes para crear las capacidades industriales de largo plazo que necesitamos”*, reconociendo la necesidad de una política industrial activa para hacer frente a los problemas que tiene el Reino Unido, lo que significa un cambio de paradigma respecto a las dominantes posiciones neoliberales.

En el ámbito de la UE se suele utilizar el argumento de que las ayudas de los estados son contrarias al libre mercado interior ya que podrían generar una competencia desleal. No obstante, no es un problema de imposibilidad jurídica, sino de voluntad política, ya que el Artículo 107 apartado 3 del Tratado de Lisboa (antiguo artículo 87 TCE del Tratado de Maastricht), en la sección de Ayudas otorgadas por los estados, dice que podrán considerarse compatibles con el mercado interior:

- a. las ayudas destinadas a favorecer el desarrollo económico de regiones en las que el nivel de vida sea anormalmente bajo o en las que exista una grave situación de subempleo (...).

- b. las ayudas (...) destinadas a poner remedio a una grave perturbación en la economía de un Estado miembro;

Parece evidente que en la actualidad hay subempleo en la mayor parte de las regiones españolas, con tasas de paro superiores al 20% entre la población de entre 16 y 64 años, y que ello supone una grave perturbación de la economía española. Por lo que quedaría suficientemente justificada, también en el ámbito de las instituciones comunitarias, el desarrollo de una política industrial de estímulo del sector privado que impulse un cambio de modelo productivo y permita incrementar el tamaño y número de empresas-tractoras<sup>29</sup> de nuestro país.

Hay que tener en cuenta que, dado el alto nivel de desempleo existente, la capacidad de arrastre que tiene la industria, su multiplicador de actividad, es mayor que en los demás sectores. Un estudio elaborado para el Gobierno de Estados Unidos ("Made in América, Again" del BCGGroup) señala que la capacidad tractora de su industria tiene un ratio de 1,34, la agricultura de 1,19, y la construcción un valor cercano a 1. Entre los servicios con mayor capacidad de arrastre, en niveles que rondan el 0,9, destacan el de la logística y la información.

La cuestión es ¿qué tipo de política industrial debe implementarse en países desarrollados?, considerando: 1) que ya no tienen sentido las políticas industriales tradicionales que, en un marco de escasez de fuentes de financiación privadas e incipiente desarrollo industrial, simplemente suponían una inyección de dinero público a la actividad productiva privada o el desarrollo de empresas públicas), y 2) que la existencia de amplios derechos laborales y de negociación colectiva reconocidos legalmente condiciona, en un marco de competencia global y de cadenas de creación de valor muy internacionalizadas, el tipo de producción industrial de estos países. El principal objetivo de una política industrial moderna debe ser el incremento de la productividad del trabajo.

En la parte del proceso productivo industrial que la contabilidad nacional reconoce como industria manufacturera y donde los procesos productivos están muy estandarizados el principal factor de competencia empresarial es el coste y, por tanto, el incremento de la productividad en los países desarrollados requiere un alto grado

---

<sup>29</sup> Según FEDEA las empresas españolas de más de 250 trabajadores, las que tienen una mayor propensión exportadora tienen una productividad mayor que las alemanas o británicas y prácticamente igual que las americanas.

de automatización para obtener economías de escala. Ello hace que la capacidad de generación de empleo por unidad de capital invertido sea muy limitada, por lo que la recuperación de nuestro tejido productivo y la creación de un importante volumen de empleo industrial no pueden descansar exclusivamente en esta parte del proceso de creación de valor de la industria.

Una política industrial moderna tiene que considerar de forma creciente las actividades más sofisticadas del proceso de producción, en las que lo tangible y lo intangible se funden como elementos de creación de valor, y que están a medio camino entre la industria y los servicios. Las ganancias de productividad en esa parte de los procesos productivos no se obtienen a través de economías de escala, sino logrando poder de mercado, de imponer precios, en alguna fase del proceso productivo mediante una adecuada gestión de activos intangibles. Los objetivos de una política industrial moderna, por tanto, deberían ser:

1) El impulso de una industria inteligente. Es decir, aquella que obtiene altos niveles de productividad al detentar ventajas competitivas, algún poder de mercado, sobre alguno de estos cuatro activos intangibles específicos<sup>30</sup>: el acceso a la tecnología, los conocimientos de gestión en equipo, mejores ideas de comercialización, marcas bien conocidas.

En este sentido, países desarrollados como Alemania o Finlandia, han desarrollado potentes instrumentos de promoción tecnológica e industrial, que cumplen la función de organizar la investigación, intermediando entre la universidad y la empresa.

En Finlandia fue determinante en la reorientación productiva del país, tras la caída del Muro, el papel de la Agencia Tecnológica Nacional (Tekes). Tekes es un organismo público finlandés, creado en 1983, encargado de la promoción y financiación de la investigación aplicada, del desarrollo tecnológico y de la innovación que, además de su sede en Helsinki, tiene 14 agencias regionales y oficinas en Pekín, Bruselas, Tokio, San José (California), SiliconValley y Washington D. C.

En Alemania ha sido muy relevante la Sociedad Fraunhofer en la organización de la investigación en ese país. Comprende 60 institutos especializados en los diferentes campos de las ciencias aplicadas, con centros situados en los diversos "lander"

---

<sup>30</sup> Kindeblerger, C.P., 1969.

alemanes, y un total de 18.000 trabajadores, la mayor parte científicos e ingenieros. La financiación es público/privada, en una proporción 30-70%.

También hay que considerar que el desarrollo de una economía inteligente no solo está relacionado con sectores industriales de alto contenido tecnológico. También en actividades de menor contenido tecnológico e intensivas en mano de obra, como el turismo y el sector agroalimentario, las empresas españolas pueden mejorar su actual posicionamiento en la cadena de creación de valor. En la actualidad los precios de sus productos y servicios vienen, en gran medida, determinados por el poder de mercado de grandes mayoristas del turismo, en un caso, y por el de la distribución comercial de alimentación, en el otro, lo que supone un menor volumen de empleos cualificados, menores salarios y mayor precariedad.

2) Aprovechar las oportunidades que puedan producirse por el inicio, en el plazo de una década, de un proceso de “deslocalización inversa” desde algunos países emergentes hacia otros más desarrollados.

En el Informe “Made in América, Again” del Boston Consulting Group de 2011, se analizan los efectos de la prevista evolución salarial en la industria china (aumentos de entre un 15 y un 20% anual como media en los próximos años) en la actividad industrial de EEUU. Esto socavaría la principal atracción de la externalización a China, esto es, el acceso a mano de obra barata. Lo que podría dar lugar a una reasignación geográfica de una parte de la industria manufacturera, fundamentalmente en sectores dedicados a: 1) Fabricación de elementos de transporte, 2) Computadoras y equipos electrónicos, 3) Productos metálicos, 4) Maquinaria, 5) Plásticos y caucho, 6) Aparatos y material eléctrico, 7) Muebles.

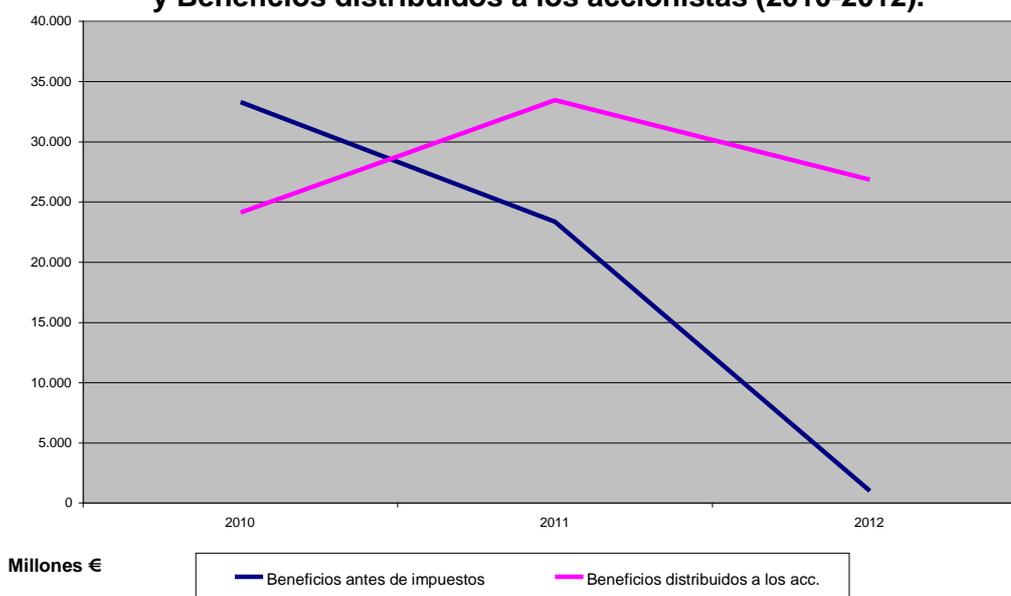
La posibilidad de que se produzca una cierta “deslocalización inversa” desde China a EEUU y algunas partes de Europa, en gran parte de productos estandarizados que compiten en precios, dependerá del contenido de mano de obra de los diferentes procesos de producción, de la posibilidad de mecanización de los mismos (incrementando el capital por trabajador), de la evolución de los costos de transporte, de las fortalezas competitivas de China, y de las estrategias industriales que pongan en marcha los países desarrollados.

En este sentido, las empresas españolas deben hacer un mayor esfuerzo en la reinversión de beneficios, ya que durante la crisis los beneficios antes de impuestos

han caído estrepitosamente, de 33.315 millones de euros en 2010 a 1.020 millones en 2012, mientras que los beneficios distribuidos a los accionistas se han incrementado, pasando de 24.151 millones en 2010, a 26.879 millones en 2012.

Estos datos obedecen a una masiva estrategia de elusión fiscal por parte de gran parte de las empresas españolas en 2012 alentada por el gobierno, ya que la modificación contable que se produjo ese año sobre la “dotación de un fondo de provisión para insolvencias” es incompatible con las Normas Internacionales de Contabilidad (NICs) que nuestro país debe cumplir, como ha reconocido el propio Banco de España<sup>31</sup>. Pero tienen efectos, aunque sea solo contablemente, en uno de los principales problemas de las empresas en nuestro país: su descapitalización. Algo que reconocen incluso los fondos de inversión: “Las empresas españolas están muy poco capitalizadas. El ratio de recursos propios sobre activos totales es muy bajo. Eso significa que la demanda de crédito tiene un perfil de alto riesgo<sup>32</sup>”.

**Gráfico 22.- Evolución de Beneficios declarados, antes de impuestos, y Beneficios distribuidos a los accionistas (2010-2012).**



*Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Central de Balances de 2012 del Banco de España.*

3) Lograr una nueva inserción de las empresas españolas en la globalización diversificando sus actividades hacia los mercados emergentes, como viene haciendo Alemania y los países nórdicos desde hace varios años, lo que no significa una desvinculación de los mercados europeos. En actividades con un alto grado de

<sup>31</sup> Usos y abusos contables: El “saneamiento” financiero. Araceli Mora. Revista Consejeros, febrero 2014.

<sup>32</sup> Mar Turrado, directora general de Bravo Capital, propiedad de Fondos de Inversión de EEUU.

internacionalización de su proceso productivo la ampliación geográfica fuera de los mercados europeos (donde las empresas españolas tienen a menudo una posición subsidiaria, contratista de segundo nivel, respecto a las grandes firmas europeas) también es una oportunidad para que las empresas españolas asciendan en la cadena de valor, pasando de ser precio-aceptantes a tener un cierto poder de mercado, esto es cierta capacidad de negociación de los precios de sus productos y servicios, lo que significa obtener ventajas competitivas.

El desarrollo de medidas de internacionalización de las empresas españolas que tengan como objetivo su expansión geográfica hacia las economías que tienen altas tasas de crecimiento es particularmente importante en sectores como el Turismo, la Industria Cultural, la Fabricación de vehículos de motor, las Telecomunicaciones, Aeroespacial, la Biotecnología y los relacionados con la Economía Verde, que son producciones de alto crecimiento en la demanda mundial y de alta elasticidad renta<sup>33</sup>. En 2010 apenas un 4,5% del total de exportaciones españolas se destinaron a los países asiáticos emergentes (China, incluido Hong-Kong, Rusia, Singapur, Corea del Sur, Malaysia, Tailandia y Taiwán), mientras que Alemania destinó a esos países el 12,8% de sus exportaciones. Indudablemente, competir en el mercado asiático no se hace a través de productos de escaso contenido tecnológico y salarios bajos, sino mediante el impulso de la industria inteligente que oferte productos de alta innovación, y consecuentemente requiere una alta cualificación de sus trabajadores que tiene que ser remunerada.

4) Aprovechar los retos medioambientales que tiene que afrontar la industria en relación el cambio climático como un vector clave de la innovación tecnológica, como están haciendo los países más desarrollados.

No obstante, una política industrial moderna debe partir de la consideración de que la capacidad competitiva de las empresas no depende solo de factores internos achacables a la estructura de costes, la cartera de productos o la gestión empresarial, sino también de factores externos a la empresa que conforman la **Competitividad Estructural**, muy dependiente de la estructura económica y social de la que forman parte, y cuya mejora depende de otras políticas públicas, algunas de las cuales se desarrollan en otros capítulos y apartados de este documento:

---

<sup>33</sup> Mapa del riesgo de los distintos sectores de actividad. Elaborado por Sandra Jódar del Servicio de Estudios de la Caixa, en el Informe Mensual de La Caixa de junio de 2009.

1. **La sofisticación de la demanda nacional** en el consumo final, que en los países desarrollados será mayor cuanto menor sea la desigualdad social. Esa sofisticación de la demanda tendrá indudables efectos positivos en la producción de bienes y servicios industriales cuanto más inteligente sea la industria de un país. Evidentemente las políticas públicas que tengan como objetivo incrementar la cohesión social (Apartado 6.7) y reducir las desigualdades serán importantes en este sentido.
2. **La implicación del Estado en valorizar el trabajo**, a través de la mejora de cualificación de los trabajadores y del establecimiento de un sistema de relaciones laborales que permita a estos defender sus derechos y condiciones de trabajo y que, a la vez, incentive la implicación de los trabajadores en la creación de valor (Apartado 6.3).

**Cuadro 15. Recursos Humanos en Ciencia y Tecnología**  
**(% trabajadores con educación universitaria y/o empleados**  
**en ciencia y tecnología/Población activa)**

	2004	2009	2010	2011	2012	2013
UE- 28	34,8	37,9	38,3	40,1	40,9	41,4
Noruega	43,5	45,9	46,1	49,1	49,8	51,1
Suecia	42,5	45,3	46	47,2	48,2	49,8
Finlandia	42,4	46,2	45,9	47,7	48,7	49,4
Alemania	40,5	42,3	42,7	42,3	44	44,5
Francia	37,7	41,2	41,8	45,8	46	46,9
España	34,6	37,2	37,3	38,8	39,5	40

*Fuente: Eurostat.*

En este sentido, en España es necesario revertir la actual tendencia al estancamiento en el incremento de la cualificación de los trabajadores, base imprescindible para una industria inteligente, que han propiciado las reformas laborales y las políticas de recorte de la I+D+i y de la educación pública desarrolladas por el actual gobierno. La consideración del trabajador como un mero coste, despreciando su contribución a la creación de valor, y la entrega de todo el poder a la cúpula directiva de las empresas, despreciando los consensos internos y la negociación, es el camino inverso al que hay que recorrer para avanzar en la sociedad del conocimiento.

El número de trabajadores cualificados por su formación, o por el desempeño de su trabajo, se considera un input de la sociedad del conocimiento. En España el porcentaje de trabajadores con educación universitaria y que trabajan en ciencia y tecnología en 2013 apenas representó un 40% sobre el total de la población activa, diez puntos menos que países como Finlandia, Suecia y Noruega.

Asimismo, España necesita redefinir y fortalecer todos los aspectos del sistema educativo, poniendo especial hincapié en los actuales regímenes de formación de los trabajadores que guardan relación directa con el entorno productivo, particularmente de la Formación Profesional (mediante una mayor dotación de recursos materiales, incentivos profesionales para los docentes, vinculación real de la titulación con las nuevas demandas tecnológicas de las empresas) y la formación continua, con el objetivo de ofrecer a todos los trabajadores en activo, cualquiera que sea su titulación, la oportunidad real de seguir profundizando en su cualificación, incluida la posibilidad real de combinar educación y trabajo.

3. **La banca pública**, como ya se ha desarrollado anteriormente (Capítulo 5), podría jugar un importante papel en la búsqueda de financiación exterior en relación con los fondos soberanos de algunos de los países emergentes. Como han hecho la BPI francesa y el Fondo Estratégico Italiano a través de su relación con fondos soberanos chinos, noruegos, rusos, kuwaitíes y qataríes. En muchos casos, el objetivo prioritario de estos fondos no es la obtención de altas rentabilidades inmediatas, como sucede con el impaciente capital anglosajón, sino garantizar una rentabilidad estable, aunque sea más moderada, durante un largo periodo de tiempo, y facilitar el acceso a nuevos mercados y tecnologías a las empresas de esos países.

La banca pública también puede ser un útil instrumento para mantener un control accionarial nacional de empresas estratégicas por su capacidad tecnológica, o que son claves en la cadena de valor de sectores internacionalizados. Un papel que hasta la crisis financiera realizaban las cajas de ahorro. En 2013 la SEPI compró el 20,1% de Indra a Bankia por 337 millones de €, pero no sucedió lo mismo un año más tarde en el caso de la empresa de distribución alimentaria Deoleo, propietaria de las principales marcas de aceite de oliva. Cuando Bankia vendió en 2014 su participación en esta empresa fue un fondo británico de capital riesgo quién la adquirió. Deoleo es una empresa determinante para posicionar a las empresas españolas fabricantes de aceite de oliva en la cadena de valor internacional.

4. **Intervenir en sectores estratégicos de carácter oligopolístico (energía, telecomunicaciones)** mediante la regulación y, en su caso, la participación del Estado a través de empresas públicas, para impedir que el excesivo poder de mercado que actualmente tienen las pocas empresas presentes en estos sectores tenga consecuencias negativas para el conjunto de la sociedad y de la actividad económica por: 1) un alto contenido de inputs importados de nuestras exportaciones, como sucede con la energía, 2) el encarecimiento de servicios básicos (crédito, electricidad, acceso a internet), lo que incrementan los precios del conjunto de la actividad productiva y empobrecen a gran parte de la sociedad.

Es importante mantener un cierto ámbito de soberanía económica nacional en estos dos sectores productivos estratégicos que tienen características oligopólicas, para cumplir dicho objetivo el capital público puede jugar un papel muy relevante, como sucede en otros países europeos. La participación del Estado francés en France Telecom-Orange en 2013 era del 27%. El Ministerio de Economía y Finanzas italiano posee el 31,24% de Enel (Esta empresa eléctrica italiana es propietaria de ENDESA, cuyos activos han sido transferidos en 2014 a la casa matriz sin transparencia y con grave perjuicio para el conjunto de la economía española). El Estado francés tiene una importante presencia en las principales empresas eléctricas del país (21,7% en Areva, un 36,7% en GDF Suez y un 84,4% en EDF). Merece la pena recordar que incluso en otros sectores más abiertos a la competencia la participación del Estado es una realidad en Europa: el Estado federado de Baja Sajonia poseía en 2013 el 12,7% de las acciones de Volkswagen, y el 20% de los derechos de voto en el Consejo de Administración.

5. **Impulsar la investigación pública y los mecanismos público/privados de organización de la investigación**, es básico para incrementar la capacidad de innovación global de un país, como se ha comentado en el caso de Alemania y Finlandia. Incluso en EEUU los programas financiados con fondos públicos, y desarrollados por instituciones públicas, suponen un amplio abanico de productos y servicios innovadores: la tecnología que permite ubicar el restaurante más cercano en un iPhone fue desarrollada con fondos del Departamento de Defensa, la investigación que dio lugar a las curas más eficaces contra el cáncer fue financiada por el National Institute of Health, la investigación en energías renovables ha tenido un amplio apoyo

de la American Recovery and Reinvestment Act, el algoritmo que descifró la forma más efectiva de clasificar la web surgió de la National Science Foundation<sup>34</sup>.

6. **Una adecuada dotación de infraestructuras** energéticas, de transporte, telecomunicaciones y de suministro de agua que mejoren la posición competitiva global de la industria española en el ámbito internacional (Apartados 6.3 y 6.5).

En este sentido, la política industrial debe establecer objetivos sectoriales (que no deben ser los del pasado que hacían referencia a la capacidad de producción, sino tecnológicos, de cualificación de los trabajadores, de inversión, de patentes), delimitar actuaciones concretas, e identificar instrumentos institucionales en los que participen los diferentes actores que intervienen en la actividad socioeconómica. Algo muy diferente a la consideración práctica que el Profit español (Programa de Fomento de la Investigación Técnica) le merecía al consejero delegado de una gran empresa del IBEX 35: “los préstamos a interés cero del Profit permitían reducir la financiación de las entidades financieras, pero no tenían impacto alguno en el volumen de I+D de su empresa<sup>35</sup>”.

Una política industrial que actúe sobre los conglomerados industriales (*cluster*)<sup>36</sup> existentes que mejor puedan aprovechar el apoyo público para mejorar la posición de las empresas españolas en la cadena de valor global. No hay que olvidar que España tiene una clara especialización en sectores de tecnología media y media-alta: en la fabricación de vehículos de motor y componentes de automoción, sector aeroespacial, material ferroviario, construcción naval, en sectores relacionados con la Economía Verde (energía eólica, sistemas de depuración de agua, tratamiento de residuos y distribución de electricidad), en el sistema agroalimentario, en biotecnología, en la actividad turística, en la industria cultural y en las industrias extractivas, entre otros. En estos sectores nuestro país dispone de un importante volumen de empresas altamente competitivas que también podrían beneficiarse de un posible proceso de “deslocalización inversa”. En ellos deberían concentrarse las actuaciones de política industrial:

---

<sup>34</sup> Reindustrializar España: nuevos retos, nuevas políticas. Documento de Economistas Frente a la Crisis.

<sup>35</sup> En busca de la Pócima Mágica. Maurici Lucena i Betriu. Antoni Bosch editor, S.A. Barcelona 2013.

<sup>36</sup> Porter 1990.

## **- Fabricación de vehículos de motor y componentes.**

Un sector de tecnología media-alta que en el periodo 1998-2008 supuso el 25% de las exportaciones nacionales, mientras que a escala mundial representó el 11% del comercio exterior. En 2013 significó el 20,4% de las exportaciones, un tercio de las cuales fueron de componentes de automoción. Para que el sector de la automoción siga siendo un sector estratégico para nuestra economía es necesario que sea capaz de mantener su actual posición de liderazgo en la adaptación de sus productos a las innovaciones tecnológicas que se vayan produciendo.

El sector de automoción juega un papel destacado en la economía de, al menos, ocho Comunidades Autónomas, por lo que la implicación de las administraciones regionales en el diseño y desarrollo de políticas industriales es fundamental. Sobre todo en el subsector de componentes, en el que tiene un mayor peso el capital nacional. Por tanto, sobre este subsector pueden ser más relevantes las actuaciones regionales que se puedan desarrollar en cuanto a innovación tecnológica, eficiencia energética e internacionalización.

Los positivos efectos del Plan PIVE y del Plan PIMA-Aire en las ventas nacionales del sector del automóvil, muestran los positivos efectos que tienen determinadas medidas de política industrial sectorial. Sin embargo, no se ha desarrollado una estrategia global del sector que debería contemplar:

- La diversificación de las exportaciones españolas, en especial hacia destinos dirigidos a los países emergentes, en el segmento de vehículos pequeños, que es en el que está especializada la industria del automóvil en nuestro país.
- La mejora de las infraestructuras de transporte, fundamentalmente de los puertos y sus conexiones ferroviarias. En este sentido, deberían jugar un papel muy importante los cinco corredores ferroviarios de nuestro país para los que la Comisión Europea ha aprobado la cofinanciación con fondos europeos, dentro de la red de infraestructuras prioritarias para el periodo 2014-2020.
- Dados los elevados requerimientos de electricidad de este sector es imprescindible reconsiderar la estructura tarifaria y el funcionamiento de los mecanismos de fijación de precios del sector eléctrico. De forma que se primen las

tecnologías de generación de menor coste, incluyendo en su cálculo todos los costes externos medioambientales que generan.

- Las políticas de apoyo a la I+D+i debieran orientarse a la investigación y desarrollo de la electrificación de las motorizaciones en vehículos híbridos y en vehículos ligeros, especialmente diseñados para la circulación urbana. El vehículo eléctrico crecerá en función de lo que se pueda abaratar el coste de la batería. También es importante el desarrollo de nuevos materiales y la incorporación de las TIC en el vehículo y su capacidad de interrelación con otros automóviles y con elementos de gestión del tráfico en las ciudades, con el objetivo de mejorar la movilidad. La industria española del automóvil no destaca por su esfuerzo en I+D+i porque las casas matrices delegan en muy poca medida en las filiales del país la creación de desarrollos tecnológicos propios (los motores provienen, en su mayoría, de otras filiales extranjeras de los respectivos grupos) y por el reducido esfuerzo inversor de las empresas cuya sede central está radicada en España, escasamente el 1,5% de sus ventas.
- La expansión del coche eléctrico plantea muchos y nuevos retos a la industria auxiliar, generando riesgos y oportunidades en la cadena de valor, sobre todo en relación con la fabricación del motor.
- Es necesaria una integración sectorial de estas políticas, dando un enfoque estratégico global para toda la cadena de valor, participando con los proveedores de los desarrollos tecnológicos y construyendo una relación sólida y de futuro con las redes de distribución, donde la actividad de post-venta adquiere un carácter clave.

#### **- El Sector aeroespacial.**

Una actividad de fuerte crecimiento de la demanda (sobre todo por las necesidades de las líneas aéreas asiáticas), alta elasticidad-renta y contenido tecnológico, en el cual nuestro país está muy bien posicionado internacionalmente al participar en el consorcio europeo EADS, que tiene una posición de liderazgo global junto a la norteamericana Boeing. Además las horas de insolación que ofrece nuestro país son determinantes en la estructura de costes de este sector en las fases de incorporación de las innovaciones tecnológicas a los aviones. Las exportaciones de aeronaves y equipos de navegación aérea alcanzaron en 2013 el 2,6% del total de exportaciones,

habiendo crecido en un 76% en los últimos tres años hasta llegar a los 6.000 millones. Las administraciones públicas deberían definir una política sectorial activa con los siguientes objetivos

- Garantizar la participación española en empresas multinacionales como EADS y sus filiales, apoyando la consolidación del actual tejido industrial de pymes altamente competitivas.
- Dotar de una asignación de recursos públicos suficientes para sostener una estrategia de investigación aeronáutica civil definida a largo plazo, ampliando las capacidades de integración de aviones y sistemas, así como una mayor presencia en actividades y productos de alto valor añadido. Con el objetivo de que tenga un efecto arrastre sobre esfuerzo inversor privado en I+D, facilitando al mismo tiempo una cooperación más integrada entre la industria de cabecera y la auxiliar.
- Aprovechar la base tecnológica alcanzada para diversificar su capacidad de innovación, desde una producción orientada hacia lo militar a otra orientada a lo civil-militar y desde la Defensa hacia la industria de Seguridad.

#### **- Fabricación de Material Ferroviario.**

Este sector de contenido tecnológico medio tiene una gran capacidad exportadora y está muy vinculado a la reducción de la dependencia energética por los menores consumos de energía por pasajero transportado. Las exportaciones de trenes y material ferroviario se han incrementado un 50% durante los tres últimos años, durante los cuales han representado como media anual un 0,6% del total de exportaciones. En este sector conviven filiales de empresas multinacionales con empresas de capital nacional que han desarrollado estrategias de internacionalización desde hace muchos años. Las empresas instaladas en nuestro país abarcan toda la cadena de producción de un proyecto ferroviario (diseño, construcción, material rodante, material fijo, señalización, control, billeteo, operación y equipamiento) con una fuerte posición de liderazgo internacional en alta velocidad, en los sistemas de comunicación y señalización, en construcción y mantenimiento de infraestructuras, y en la gestión de tráfico. En la medida en que muchos clientes son administraciones públicas extranjeras el papel del Estado en el apoyo a las empresas españolas es crucial. Francia, Turquía, Italia, México, Brasil, Alemania, Argelia, Venezuela, Reino Unido y Chile son, en la actualidad, los principales mercados de las empresas españolas.

Asimismo, las perspectivas son muy favorables en EEUU, Arabia Saudí, Rusia y Kazajstán.

#### **- Construcción naval.**

Esta industria supone un 1,3% de las exportaciones españolas, mientras que a escala internacional sólo representó el 0,4% del comercio mundial, aunque tiene un indudable potencial de crecimiento derivado del esperado incremento del tráfico comercial marítimo. En este sentido nuestro país no debe perder la oportunidad que ofrece la ampliación del Canal de Panamá prevista para 2015, tanto en lo relativo a la modernización de nuestros puertos, que se analiza en detalle en el capítulo dedicado a las “Infraestructuras necesarias para mejorar la competitividad estructural”, como en el papel creciente que el mantenimiento y reparación de barcos puede jugar en el sector de construcción naval.

#### **- Sectores emergentes vinculados a la Economía Verde.**

La profunda transformación energética, productiva y de transporte de las principales economías desarrolladas, y de gran parte de las emergentes, que se va a producir en los próximos años permitirá el paso a una nueva economía baja en carbono, lo que algunos denominan tercera revolución industrial. Pero esta transformación no será neutral en términos de competitividad internacional, sobre todo para aquellos países, como España, que son importadores netos de fuentes energéticas y de materias primas. Sin embargo, en muchos sectores vinculados con la Economía Verde las características físicas y climatológicas de nuestro país son una clara ventaja competitiva. En todo caso, la Economía Verde no debe verse como un mero ajuste sectorial, derivado del vector tecnológico hacia una economía baja en carbono, entre sectores emergentes (Energías renovables, Gestión de Agua, Energía y Residuos, Nuevas redes de Transporte colectivo, Química Verde, Forestal, Agricultura Ecológica) y otros más tradicionales, sino también como una modernización ecológica de la forma de producir y de consumir en esos sectores tradicionales.

En este sentido, no hay que tener una visión limitada de los empleos verdes. Empleos verdes, dentro de la definición de la OIT, serían también los de los trabajadores del automóvil que desarrollen y construyan vehículos eléctricos e híbridos, ya que suponen un importante ahorro energético y una reducción de emisiones contaminantes sobre los actuales motores de gasolina y gasóleo.

Igualmente, serían empleos verdes los de los trabajadores de la construcción dedicados a la rehabilitación energética de los millones de viviendas de nuestro país cuya construcción y aislamiento es muy poco eficiente en términos de consumo energético.

#### **-El sistema agroalimentario.**

La Producción de alimentos, bebidas y tabacos, supuso como media el 9,6% de las exportaciones españolas en el periodo 1998-2008, mientras que a escala mundial significó el 5,7%. En 2013, según datos del ICEX, supuso el 15,5% de las exportaciones españolas.

Según el Ministerio de Agricultura en su informe de 2012 el sector agroalimentario, incluyendo todas sus fases (producción de materias primas, transformación, comercialización y distribución), representó en 2012 el 7,8% del PIB nacional y generó 1,8 millones de puestos de trabajo, lo que supone en torno al 10% del empleo nacional. El número de trabajadores que se emplean en el sector sigue creciendo desde hace más de una década. El agroalimentario es el primer sector en la industria de manufacturas, aportando el 14% del PIB Industrial y el 17 % del total del empleo industrial. Las especializaciones productivas tienen una gran dependencia de la Política Agraria Común, que sigue suponiendo, después de 50 años, alrededor del 40% del presupuesto de la Unión Europea.

Una nueva característica del sistema agroalimentario desde el punto de vista financiero es que, al tratarse de un recurso más seguro y estable que otros sectores sujetos a mayores fluctuaciones de demanda, está resultando especialmente atractivo para la formación de oligopolios: el Grupo Carrefour-Día y el Grupo Mercadona juntos agrupan ya casi el 40% del suministro de alimentos en España. Este fenómeno de acelerada concentración-integración (aunque por detrás de otros países nórdicos o el Reino Unido) y el poder sin precedentes que ha adquirido la Gran Distribución en la conformación de los precios, está presionando los precios a la baja a lo largo de la cadena de valor, reduciendo notablemente los márgenes en la agroindustria. Sin embargo, ha tenido efectos positivos en la contención de los precios de los alimentos, especialmente si se compara con otros países de la UE, lo que mejora la posición competitiva de la agroindustria española y sus posibilidades de internacionalización.

Estos cambios ponen en cuestión el concepto tradicional de “sectores de actividad” y, en este caso, es más apropiado hablar de un sistema que integra: la producción de materias primas alimentarias, ya sean agrarias, pecuarias o pesqueras; las industrias de transformación de alimentos y bebidas; la distribución alimentaria; e incluso la restauración y la hostelería. En este sentido, no se entiende la mencionada pasividad del gobierno ante la pérdida de poder de mercado de todo el sector de aceite de oliva nacional debido a la venta a un fondo de capital riesgo británico de un paquete mayoritario de Deoleo (anteriormente grupo SOS), empresa distribuidora que agrupa las mejores y más vendidas marcas de aceite de oliva del mundo.

Esta es una actividad de bajo contenido tecnológico pero susceptible de incrementar su valor añadido mediante adecuadas estrategias de calidad y diferenciación del producto, en las que es muy importante la investigación biotecnológica, así como de mejora de la posición de las empresas españolas en la cadena de valor de los procesos de distribución y comercialización.

#### - **Biología<sup>37</sup>.**

El desarrollo de la biología en España en estos treinta últimos años ha sido impresionante. La cifra de negocios del conjunto de las empresas implicadas en el uso de las biologías ha evolucionado, de representar el 2,85% del PIB en 2008 al 7,15% en 2011 y la cifra de empleo ha aumentado un 23,7% en el mismo periodo hasta alcanzar los 202.250 trabajadores. El número de patentes identificado en el sistema biológico en 2012 ascendió a 1.064, con un incremento del 15,4 % con respecto al año anterior. Entre las mil empresas del mundo que más gasto dedican a Investigación y Desarrollo tecnológico hay 23 empresas españolas, de las que por lo menos seis se dedican a la biología (compañías farmacéuticas, de alimentación, químicas, producción agrícola o protección ambiental).

#### - **Actividades Turísticas.**

Esta es una actividad de alta elasticidad-renta en la cual España tiene una fuerte posición a escala internacional gracias a que se han aprovechado las ventajas competitivas naturales, representó más del 11% del PIB en 2012. No obstante, las empresas nacionales deben mejorar su posición en la cadena de valor, ya que de lo

---

<sup>37</sup> La(s) biología (s) en España: Pasado, presente y futuro. Emilio Muñoz. Economía a Debate. Fundación 1º de mayo.

contrario el turismo *low-cost* puede conducir a un creciente deterioro de las condiciones de trabajo y al incumplimiento sistemático de las obligaciones fiscales y con la Seguridad Social, como ya ha sucedido en alguna importante empresa del sector.

El sector turístico ha sido, prácticamente, la excepción en el marco de la crisis. La afluencia de turistas ha alcanzado niveles record durante el año 2013 y 2014. Esto no impide que el nivel de ingresos se haya estancado debido a la caída de precios.

Las razones de este éxito no es tanto que haya un mercado sin saturar y con amplio recorrido, sino la creciente afluencia de turismo británico, centroeuropeo y de fuera de la UE (Rusia, p.ej.) en medio de los graves conflictos que están sucediendo en varios países del norte de África y Oriente próximo. En todo caso, frente a las tentaciones de reproducir un patrón de crecimiento que amplíe viejas burbujas inmobiliarias, como parece apuntar la Ley de Costas del actual gobierno, es preciso apostar por otra línea cuyos ejes de actuación deberían ser:

- Diversificación de la oferta turística, desestacionalización y gestión de la estacionalidad. Hay un monocultivo del sol y playa que debería contenerse y orientarse, debido a que el límite físico y ambiental ya está desbordado en muchas localidades. Ha de complementarse con el turismo cultural, rural, de interior y urbano.
- Desbloquear el duopolio de los touroperadores alemanes y británicos.
- Apostar por la recuperación de los entornos medioambientales para acabar con la destrucción y la saturación de los territorios turísticos, estableciendo reglas de sostenibilidad en la actividad turística que realcen el atractivo de los paisajes y entornos turísticos.
- Impulsar el transporte colectivo sostenible de proximidad (tranvías, autobuses, alquiler de bicicleta, taxis colectivos eléctricos) en los destinos turísticos y potenciar del tren como transporte sostenible de larga distancia.

La clave para una política turística de futuro es pensar en términos territoriales, no solo porque la mayor parte de competencias en materia turística son de las CC.AA., sino

porque el desarrollo de este sector se potencia si las actuaciones se enmarcan en “plataformas de desarrollo regional”. En el ámbito territorial es donde se deben potenciar los factores claves que tiene una comunidad, lo que permitirá mejorar la posición de las empresas en la cadena de valor, ya sea la industria alimentaria local, la construcción y rehabilitación sostenible, el mantenimiento y protección de entornos naturales, el desarrollo de un transporte de proximidad y la mejora de calidad de la hostelería y actividades de ocio y culturales. Como ejemplos se citan la plataforma de arte y alimentación en la Toscana italiana, la plataforma de innovación culinaria en una región de Noruega, o la Rioja, que ha fusionado activos muy diferentes, como la industria del vino y el turismo cultural.

#### **- De la Industria Cultural a las Industrias Creativas.**

En España las actividades relacionadas con la cultura (incluido el papel, la edición y la producción audiovisual) aportaron, según el Anuario de Estadísticas Culturales, el 3,5% del PIB en 2011 y generó cerca de medio millón de empleos, con importantes efectos inducidos en otros sectores, como la industria manufacturera, el turismo, la educación o la investigación. En este sector el idioma tiene un papel fundamental y la presencia del español en el mundo nos coloca en una situación preeminente, tanto en productos “tradicionales”, como libros y audiovisuales, como en nuevos mercados vinculados a la digitalización de la cultura y en nuevos sectores como los contenidos *on-line* y los videojuegos. En el año 2012 el 28% de las exportaciones de bienes culturales se destinó a Latinoamérica.

No obstante, hay un nuevo concepto que, superando los límites estadísticos que supone la agrupación de actividades de la contabilidad nacional, está cobrando fuerza: el de las industrias creativas, que incluyen también el “*software*” y los videojuegos. Estas nuevas actividades tienen varias características diferenciales (aunque algunas actividades culturales tradicionales también las van incorporando): son menos intensivas en capital que la industria tradicional pero también tienen economías de escala (el valor de reproducción unitario de un producto cultural sin soporte físico, escuchar una canción o ver una película bajada de internet, es casi cero), los costes de su transporte a cualquier parte del planeta son ínfimos, y son intensivas en mano de obra especializada.

## **- Las industrias extractivas.**

España tenía una clara especialización en la producción de minerales no metálicos, un 3,3% de nuestras exportaciones, mientras que sólo representa un 1,3% del comercio mundial. Estas actividades en nuestro país están pasando por una transición, en la que el peso de productos de cantera y de la minería energética, carbón principalmente, está reduciéndose (en el periodo 2005-2011 en más de un 60% en ambos casos), mientras que aumenta el de la minería metálica, fundamentalmente cobre. Es muy importante que las nuevas inversiones que se produzcan en este sector tengan en cuenta sus efectos medioambientales.

### **El retroceso en el esfuerzo público y privado en I+D+i disminuirá la productividad.**

El tradicional escaso esfuerzo inversor en I+D+i de las empresas españolas es, en gran medida, el responsable de las bajas tasas de incremento de la productividad en nuestro país. Frente a Alemania los datos son esclarecedores: los gastos de las empresas alemanas en I+D+i representaron en 2008 el 1,84% del PIB, mientras que el de las españolas tan sólo el 0,74%, el número de patentes en nuestro país por millón de habitantes fue en ese año poco más de una décima parte de las patentes alemanas. Como resultado de ello tan sólo un 4,2% de las exportaciones españolas son de productos de alta tecnología, es decir, de productos que basan sus ventajas competitivas en el poder de mercado que ofrece la innovación tecnológica, frente a un 16,6% de media de la UE-27. La relación de estos datos con la baja penetración de las exportaciones españolas en los mercados emergentes es evidente.

Las empresas españolas, en general, han demostrado una escasa capacidad para incorporar innovaciones -mejoras de producto, de procesos, de mercadotecnia, de formas organizativas- lo que, entre otras cosas, está vinculado a su reducido tamaño y a la falta de estímulos públicos, lo que debe corregirse para modificar la creciente especialización en sectores de baja productividad y alta precariedad de la mano de obra que hemos vivido en los últimos quince años.

La evolución del gasto público en I+D+i en los últimos años, tras un trienio de fuertes reducciones, presenta un panorama desolador: reducción masiva de las plantillas de jóvenes investigadores y técnicos que son expulsados del sistema al término de sus contratos, laboratorios desiertos, convocatorias aplazadas cuando no anuladas,

universidades y OPIs en estado de hibernación, el CDTI congelado. Los PGE 2012 significaron un recorte de un 26,4% sobre el gasto público en Investigación, Desarrollo e Innovación (Función 46 de los PGE), incluyendo el Plan Nacional de I+D+i, y la financiación del CDTI cayó en un 75%. En 2013 se profundizó la caída situando a los PGE de I+D+i por debajo de los 6.000 millones de €. Los PGE 2014 fueron anunciados por el gobierno como los “presupuestos de la recuperación”, el gasto real se incrementaba en un 6,5%, con 146,9 millones de euros (M€) añadidos. Sin embargo, estas cifras ocultan que se ha producido una reducción de 27,1 millones sobre presupuesto ejecutado realmente en 2013, ya que durante ese año se aprobaron créditos adicionales al CSIC por valor de 174 millones de € para evitar su colapso.

Como resultado de todo ello el gasto público estatal total en I+D+i respecto al PIB ha disminuido desde el 0,92% en 2009 hasta el 0,59% en 2014, nada menos que un 36%, que nos devuelve a cifras del año 1998, agudizando las principales debilidades del sistema español de innovación, que son:

- Dotación de recursos insuficiente, con un peso muy pequeño de la contribución de las empresas. Muy lejos del objetivo del 2,3% del PIB, que es la media de gasto de los países de la OCDE.
- Muy baja eficiencia, que se refleja en el bajo porcentaje de patentes españolas, apenas un 1,6% de la UE.
- Una especialización sectorial industrial fuertemente sesgada hacia actividades de medio y bajo contenido tecnológico.

Es necesario revertir esta situación para incorporar ciencia y conocimiento a la cadena de producción.

### **6.3 La modernización de la negociación colectiva.**

La modernización de un país significa la capacidad de afrontar conjuntamente, por parte de una gran mayoría social, los diferentes retos que va encontrando una sociedad. La modernización de las relaciones laborales está profundamente vinculada a la existencia de instituciones, normas y costumbres que canalicen adecuadamente las demandas de los diferentes grupos sociales. Unas relaciones laborales que tienen que ser capaces de impulsar un desarrollo económico sostenible medioambientalmente y que esté basado en una cultura de la innovación, aun escasamente difundida en el sector privado español, generar riqueza individual y colectiva e incrementar el grado de libertad de los individuos, esto es, la igualdad de oportunidades para acceder a un puesto de trabajo digno y a unos servicios sociales básicos, como son la educación, la sanidad y la vivienda.

Unas relaciones laborales modernas son las que permiten que las empresas afronten los nuevos retos tecnológicos, productivos y de internacionalización desde la regulación política del conflicto capital/trabajo, lo que facilita aunque no garantiza, el consenso social. Desde la Revolución Industrial hasta bien avanzado el siglo XIX las relaciones laborales se caracterizaron por estar basadas en el poder unilateral del propietario de los medios de producción. Durante una parte importante de ese siglo y sobre todo en la primera mitad del siglo XX, fue el conflicto desregulado lo que definió las relaciones laborales en el mundo capitalista desarrollado.

La progresiva regulación política del conflicto, la reglamentación de las relaciones laborales y de las condiciones de trabajo y el impulso del desarrollo del Estado del Bienestar fueron posibles porque las organizaciones de los trabajadores impulsaron la participación política, lo que tuvo indudables beneficios para el conjunto de la sociedad en términos de incremento de la productividad y de extensión de la capacidad de demanda interna. Tras la segunda guerra mundial en varios países desarrollados (Suecia, Austria, Alemania) la regulación política del conflicto capital/trabajo fue dando lugar a sistemas de relaciones laborales en las que el diálogo y la cooperación tuvieron un papel creciente. Los cambios sucedidos desde finales de los años ochenta del pasado siglo hasta la actualidad no deben hacernos volver hacia un modelo de relaciones laborales decimonónico y caduco, basado en el conflicto desregulado, sino a profundizar en la modernización y democratización de las relaciones laborales que ha tenido lugar en los países más desarrollados.

Una mayor participación colectiva de los trabajadores en la gestión de la empresa plantea un nuevo modelo de relaciones industriales que supone una mayor corresponsabilidad entre los sindicatos y las direcciones de las empresas. La implicación de los trabajadores en las decisiones estratégicas sobre cómo se genera la riqueza en una empresa tienen indudables efectos positivos en la productividad en, al menos, tres aspectos: 1) el acceso a la tecnología, 2) la gestión en equipo, y 3) la mejora de ideas sobre la comercialización de los productos. Como dice la Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y Trabajo en su proyecto EPOC: “las propias empresas reconocen que la participación de los trabajadores es un elemento determinante en la generación de riqueza”.

En este sentido, son muy interesantes las experiencias desarrolladas en Alemania a través de los Consejos de Vigilancia, donde hay más de 800 empresas que disponen de ese órgano, ya que ponen de manifiesto el papel que juega la participación de los trabajadores en la elevada competitividad y productividad de las empresas alemanas. “La cogestión lleva a que el personal se identifique más con su empresa y los conflictos puedan ser solucionados en un marco de diálogo” (Ángela Merkel dixit).

Asimismo, hay que destacar las iniciativas desarrolladas en Suecia en esta dirección. En 1975 los economistas suecos Gosta Rehn y Rudolf Meidner, miembros de sindicato LO, propusieron la creación de “Fondos Colectivos de Asalariados” como una forma de enfrentarse a los tres principales problemas de la economía sueca en ese momento: que se consumía más que se producía, que las inversiones eran muy bajas y que había un exceso de capacidad productiva, problemas similares a los que actualmente tiene la economía española. Influenciados por Keynes y James Meade entendieron que para mantener un crecimiento económico con altos niveles de empleo y baja inflación debía tenerse muy en cuenta la interrelación entre el bienestar social y la financiación empresarial. El sistema de regulación del conflicto propuesto por ambos economistas conformaba tres espacios:

- Una Mesa de negociación salarial a nivel nacional que permitiera reducir las presiones inflacionistas y el desempleo, lo que implicaba una cierta restricción salarial por parte de los trabajadores con mayor poder de negociación, los más cualificados, a cambio de un creciente salario indirecto cubierto mediante servicios públicos y una mayor participación en la gestión de la empresa. Esto se produjo en un marco de un alto nivel de sindicalización de los trabajadores. En 2011, según la OCDE, aún estaba en el 68%.

- Un Estado del Bienestar que desarrollara ambiciosos programas públicos de educación, sanidad y vivienda, financiados con impuestos progresivos sobre el trabajo y el capital.

- Fondos Colectivos de Asalariados, para democratizar el proceso de inversión. La moderación salarial, principalmente de los trabajadores con mayor cualificación, tenía como contraprestación la cesión de acciones gratuitas de las empresas a unos Fondos de Asalariados. Mediante este mecanismo los “beneficios extraordinarios” que las empresas pudieran obtener de la moderación salarial no iban a engrosar la renta de los accionistas, que en gran parte no se reinvierten productivamente en la empresa, ya que entran a formar parte del circuito financiero-especulativo, como hemos visto en la reciente crisis. Estos Fondos (*stock-options* colectivas y obligatorias) debían ser gestionados por organismos de representación colectiva de los trabajadores, incrementaron enormemente la reinversión productiva de las empresas.

El sindicato LO consiguió que en 1984 el gobierno de Olof Palme aprobara una ley que, si bien no tenía en cuenta todas las propuestas de Meidner, sí recogía su filosofía. La derrota del Partido Socialdemócrata Sueco en 1991, varios años después del asesinato de Olof Palme, supuso el desmantelamiento de los Fondos de Asalariados, que habían alcanzado un volumen total de 2.000 millones de euros, un 7% del total de acciones cotizadas en la Bolsa sueca, reconvirtiéndolos en fondos de pensiones.

La creación de Fondos Colectivos de Asalariados, al fijar una parte del capital en las empresas mediante su reparto a los trabajadores, tiene positivas consecuencias para las empresas, para los trabajadores y para el conjunto de la sociedad:

- 1) Reduce la volatilidad de los capitales cuyo único objetivo es obtener una revalorización inmediata de la inversión a costa de los resultados productivos a medio plazo. Una evidente consecuencia de la menor volatilidad de la inversión es que se reduce la precarización del empleo y hace a las empresas más sólidas financieramente en una coyuntura recesiva.

2) Permite una mayor estabilidad en la gestión y la financiación de proyectos a largo plazo, lo que supone una mayor estabilidad laboral de los trabajadores y un incremento de la motivación de estos.

3) Mejora la productividad de las empresas, ya que esta depende cada vez más de la reinversión de los beneficios en Investigación, Desarrollo e Innovación, en la modernización de los bienes de equipo y en la formación de los trabajadores.

4) En empresas multinacionales refuerza el efecto sede facilitando en ellas la concentración de la parte de su actividad, o del proceso productivo, de mayor valor añadido.

5) Permite el desarrollo de nuevos mecanismos de flexibilidad interna para adecuar los costes laborales a la evolución de la demanda, ya que se dispone, entre los ingresos de los trabajadores, de instrumentos variables, los relacionados con las acciones de su propiedad.

6) En épocas de crisis evita en gran medida que el empleo sea la variable residual de ajuste.

7) En términos del conjunto de la sociedad genera una distribución más equitativa de la renta y riqueza, reduce el desempleo y los riesgos de deslocalización.

Así lo entendieron también los gestores de CAF (Construcciones Auxiliares de Ferrocarril), una empresa española con alto grado de internacionalización que cotiza con toda normalidad en Bolsa, cuando en 1994 ofrecieron el 18% del capital a los trabajadores. Este porcentaje en 2008 se incrementó hasta el 29,5%. Así como los de otras empresas radicadas en España: Frilac, IN2 Printing Solutions, Alcorta Forging Group, Textil Mora, además de las vinculadas al grupo cooperativo Mondragón.

En términos agregados se puede observar que los países con mayor productividad son aquellos en los cuales los derechos de participación de los trabajadores en la gestión de las empresas capitalistas son mayores, según la clasificación del Instituto de Estudios Laborales Avanzados de la Universidad de Ámsterdam (AIAS). En esos países, los comités de empresa tienen derechos de co-decisión en relación con fusiones, adquisiciones, inversiones y desinversiones.

#### 6.4 Una política energética que reduzca la dependencia exterior e impulse las energías renovables.

Es imprescindible una política energética orientada a reducir la alta dependencia exterior, un 73,3% según Eurostat, fundamentalmente de combustibles fósiles, y a impulsar las energías renovables (en algunos de cuyos segmentos como la energía eólica somos altamente competitivos), lo que permitiría reducir el déficit comercial y, por tanto, las necesidades de financiación exterior de nuestra economía.

El tradicional déficit de nuestra balanza por cuenta corriente es debido, en primer lugar, a las importaciones de combustibles y lubricantes que en 2012 y 2013 llegaron a representar el 6% y 5,5% del PIB, respectivamente. La alta dependencia energética exterior de las actividades industriales y de servicios, particularmente de un modelo de transporte que está excesivamente concentrado en la carretera, y no la evolución de los salarios es lo que ha determinado el desequilibrio estructural exterior de nuestra economía y, por tanto, la capacidad de reducción de nuestro endeudamiento exterior, tal como indica el propio BCE<sup>38</sup>.

En 2013 el déficit comercial se redujo un 50% respecto al año anterior, 16.100 millones de euros según el Banco de España, un 1,6% del PIB. Sin embargo en 2013 las importaciones de combustibles y lubricantes solo disminuyeron en un 7,2%. El total de las importaciones energéticas, 55.700 millones de euros, representó en ese año un 350% del déficit comercial total. Es decir, el saldo de la balanza comercial sin productos energéticos actualmente es positivo en unos 30.000 millones de €, un 3% del PIB. Según los cálculos del FMI<sup>39</sup> para estabilizar el nivel de nuestra deuda exterior se requiere que el déficit de la balanza por cuenta corriente no supere el 2% del PIB.

#### Cuadro 16. Evolución de las importaciones energéticas sobre el total 2010-2014

Miles millones €	2010	2011	2012	2013	En-abril 2014
Importaciones totales	240	263,1	258	250,2	86,7
Importaciones combustibles y lubricantes	42,6	54,4	60	55,7	18,7
% sobre total	17,7%	20,7%	23,3%	22,3%	21,6%

Fuente: Elaboración propia a partir de datos del ICEX.

<sup>38</sup> BCE. Boletín mensual de enero de 2013

<sup>39</sup> “La necesidad de exportar”, Jose Luis Leal en El País, 29 de enero de 2012.

La elevada dependencia energética de combustibles fósiles de nuestro país está ocasionada principalmente por:

1) Las necesidades de un sistema de transporte basado casi en exclusividad en el consumo de productos petrolíferos y derivados, que hay que recordar que gozaron de subvenciones públicas en 2011 por valor de 1.230 millones de €<sup>40</sup>. Por ello, es imprescindible la apuesta por medios de transporte más eficientes energéticamente, esto es, el impulso al ferrocarril y a medios de transporte colectivos en los núcleos urbanos.

2) Un sistema de retribución de la generación de electricidad que no saca todo el partido a las posibilidades de las energías renovables en nuestro país (la producción primaria de energía por fuentes renovables se ha incrementado en los últimos diez años<sup>41</sup> en un 56%, mientras que Alemania en ese mismo periodo lo ha hecho en un 257%), ya que en gran medida está hipotecado por los compromisos de importación de gas derivados de un exceso de capacidad de potencia instalada en centrales de ciclo combinado que lo utilizan como combustible. Durante los últimos veinte años el Estado ha dejado en manos de la iniciativa privada todas las decisiones inversoras en generación, limitando la planificación pública a la programación de las infraestructuras de tráfico y distribución eléctrica. Al tiempo se han abordado tan solo tibia y subsidiariamente las políticas de gestión de la demanda. La prioridad ha sido la seguridad de suministro, al dictado de la gran patronal eléctrica, lo que ha hecho que entre 1990 y 2006 las importaciones de gas crecieran un 760%.

La importancia de reducir los costes energéticos es evidente si se tiene en cuenta que la demanda intermedia de carbón, petróleo crudo y productos refinados, de energía eléctrica, de gas natural y gas manufacturado en 2009 representó el 8,3% del PIB, según las últimas Tablas Input-Output de la economía española elaboradas por el INE. Los precios de la electricidad, gas y otros combustibles se han incrementado en el periodo 2002-2012 más de un 80%, fundamentalmente por el fuerte aumento del precio de petróleo, lo que ha lastrado la competitividad vía-precios de los sectores intensivos en la utilización de energía, mientras que el IPC general lo hizo en ese periodo tan solo en un 30%. En este sentido, es prioritaria, también para millones de

---

<sup>40</sup> España: Inventario sobre el apoyo presupuestario estimado y el gasto fiscal relativo a los combustibles fósiles. OCDE 2013.

<sup>41</sup> Eurostat Yearbook 2011.

personas que están en desempleo, o con bajos salarios, una modificación sustancial del sistema de fijación de precios de la electricidad con el objetivo de reducirlos.

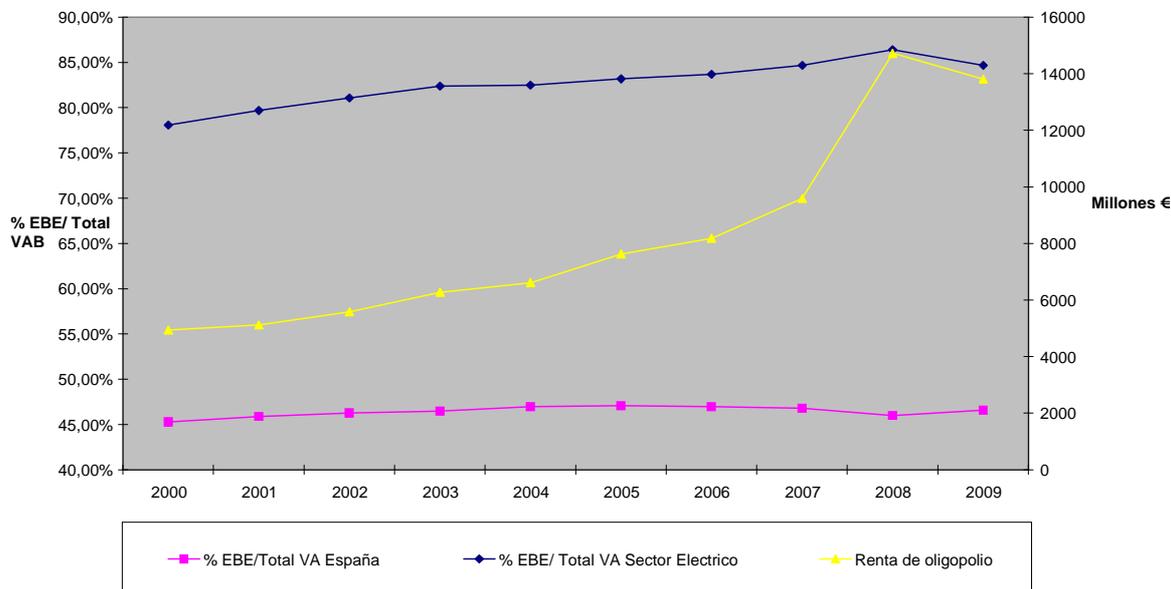
Al no ser competitivo el CESUR, el sucedáneo de mercado marginalista de la electricidad organizado mediante subastas, como reconoció la Comisión Nacional de Competencia al sancionar a las grandes compañías eléctricas y a UNESA por dificultar el desarrollo del libre mercado, fue clausurado por el gobierno a finales de 2013. Se había convertido en un mero simulacro legal para esconder una apropiación de rentas por parte de las compañías eléctricas a la ciudadanía española, vía “déficit de tarifa”, y una subvención implícita a la energía basada en infraestructuras ya amortizadas, en muchos casos construidas con ayudas públicas, como la nuclear y la hidroeléctrica. La concesión del uso de dichas infraestructuras debería retornar al Estado.

Por ello, debería implantarse un sistema de subasta de la electricidad que diferenciara por tecnologías de generación, en función de la planificación indicativa que realizara el gobierno sobre el mix energético, y que supondría limitar el poder de mercado de las grandes empresas energéticas y dejar de subvencionar la energía generada por las empresas que ya han amortizado sus inversiones, como actualmente hacen los consumidores (fundamentalmente pymes y particulares) y los contribuyentes (vía “déficit de tarifa”). En los próximos años cientos de concesiones de saltos de agua para la generación de electricidad podrían revertir al Estado, si no se amplían los plazos de la concesión. Recientemente la Confederación Hidrográfica del Ebro (CHE) asumió la gestión y los beneficios, del salto de El Pueyo en Panticosa (Huesca), cuya central fue construida en 1929. La reversión al Estado de las concesiones públicas de los saltos de agua a las empresas eléctricas parece una medida de sentido común, ya que dichas empresas han recuperado con creces la inversión realizada. Esta medida tendría indudables efectos en la reducción del precio de la electricidad.

Las razones del predominio del gas y el petróleo en el suministro energético español, y las causas reales de la falta de impulso político efectivo hacía una transición hacía las energías renovables, hay que buscarlas también en la colusión de intereses entre algunos políticos y las oligarquías energéticas de nuestro país desde hace décadas. Es notable la presencia de ex-altos cargos de diversos gobiernos, desde el tardofranquismo hasta hoy, en los consejos de administración de las principales empresas energéticas españolas. Empresas cuyos beneficios, hay que recordar, dependen en gran medida de la regulación y de las inversiones públicas. De las

decisiones que, por activa o por pasiva, tomaron esos gobernantes que hoy se sientan en sus consejos de administración.

**Gráfico 23. Rentas de oligopolio del sector eléctrico.**



Fuente: Tablas Input-Output de la Economía española. [www.ine.es](http://www.ine.es)

Una clara consecuencia de esa colusión de intereses son los superbeneicios que obtienen las empresas del sector, que muestra que la regulación a la que está sometido el sector es ineficaz para el conjunto de la sociedad y de la actividad económica. La situación de oligopolio que se vive en el sector eléctrico es lo que permite que los beneficios brutos de explotación sobre la producción, según la Central de Balances del Banco de España, alcanzaran en 2012 en el sector de Energía, gas y agua un 23,6%, doblando la media de nuestro país, que se situó en el 12,6%, y la razón que explica los altos precios que pagamos por la electricidad. La parte del valor añadido generado en el sector que va a los beneficios empresariales es un 71,5%, cuando la media nacional es de un 40,5%, según la propia Central de Balances.

La Renta de Oligopolio, calculada de forma similar a la del sector financiero, que ha generado el sector eléctrico en la década del 2000 fue de 82.521 millones de €, un 8% del PIB. Como se puede observar en el Gráfico 23 y en el Cuadro 17 el reparto del valor añadido en el sector eléctrico está mucho más orientado hacia los beneficios de los accionistas que hacia la remuneración de asalariados que en el reparto del PIB nacional, debido a la alta concentración de la producción eléctrica en muy pocas empresas. Los beneficios tradicionalmente han supuesto el 80% del valor añadido

generado en el sector, llegando a alcanzar en 2008 el 86%, frente al 46-47% que han representado el conjunto de beneficios empresariales respecto al conjunto del PIB en ese mismo periodo. Las concesiones de los gobiernos al sector eléctrico y energético, los “Costes de Moratoria”, después los “Costes de Transición a la Competencia”, y desde 1996 el imaginario “déficit de tarifa” explican estos beneficios exorbitantes.

### **Cuadro 17. Renta de oligopolio del sector eléctrico.**

Millones €	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% EBE/Total VA España	45,3%	45,9%	46,3%	46,5%	47%	47,1%	47%	46,8%	46%	46,6%
% EBE/ Total VA Sector Eléctrico	78,1%	79,7%	81,1%	82,4%	82,5%	83,2%	83,7%	84,7%	86,4%	84,7%
<b>Renta de oligopolio</b>	<b>4946</b>	<b>5126</b>	<b>5589</b>	<b>6276</b>	<b>6620</b>	<b>7638</b>	<b>8188</b>	<b>9599</b>	<b>14723</b>	<b>13816</b>

*Fuente: Tablas Input-Output de la Economía española. [www.ine.es](http://www.ine.es)*

*A partir de 2008 hay un cambio metodológico en la consideración del sector eléctrico en términos de CNAE que incorpora un mayor volumen de actividad.*

## **6.5. España, Puerta de Europa: Infraestructuras necesarias para mejorar la competitividad estructural.**

Un elemento básico en la mejora de la competitividad estructural de un país es su dotación de infraestructuras. Los esfuerzos de inversión en infraestructuras realizados por nuestro país en los últimos años se han centrado fundamentalmente en las relacionadas con el transporte: carreteras, el tren de alta velocidad, puertos y aeropuertos, olvidando otras infraestructuras productivas. En el ámbito del transporte es necesario reforzar la apuesta por los medios de transporte más eficientes energéticamente, esto es, el ferrocarril y transporte marítimo para el transporte de mercancías, y el impulso al ferrocarril de cercanías y otros medios de transporte colectivos en los núcleos urbanos. Pero también deben contemplarse otras infraestructuras productivas relacionadas con una economía más moderna, como son las redes de fibra óptica y las relacionadas con la desalación de agua. Asimismo, sería necesaria una mayor coordinación de la actividad inversora del Estado en relación con esas infraestructuras productivas que actualmente no están contempladas en el Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda (PITVI) del Ministerio de Fomento, que está circunscrito a inversiones en infraestructuras de transporte y vivienda.

### **Conexiones ferroviarias de los puertos.**

La ampliación del Canal de Panamá despierta interés para los países costeros de todo el mundo, ya que la construcción del tercer juego de esclusas que unirán los océanos Atlántico y Pacífico a partir del año 2015 supondrá un fuerte crecimiento en el flujo de mercancías ya existente en esta zona, por donde actualmente transitan 17.000 buques al año. Conviene recordar que el transporte marítimo es el modo más utilizado para el comercio internacional. Con la ampliación del Canal de Panamá se define un nuevo escenario en el comercio marítimo mundial al reorganizarse las líneas transoceánicas de mercancías. Actualmente un portacontenedor Panamax puede transportar 4.500 contenedores TEU (20 pies de largo) pero un Postpanamax que atraviese el nuevo canal podrá llevar más de 12.000 TEU.

La previsión del impacto que va a tener la ampliación del canal en el comercio mundial dispara las expectativas de negocio por parte de muchos Estados y en concreto sus principales puertos, ante la posibilidad de beneficiarse de este tránsito y de la distribución de mercancías al resto de países. Por lo tanto, se va a abrir una

competencia aún mayor entre los diferentes puertos, pudiéndose generar cambios en la geografía del transporte marítimo.

España es un enclave estratégico en las rutas marítimas más importantes, está en el punto de conexión entre Asia y América, siendo el puerto de Algeciras la puerta de entrada al Mediterráneo y es lugar de paso obligatorio en la ruta hacia el canal de Suez. También somos el país de la Unión Europea con mayor longitud de costa (8.000 kms.) y el tercer país europeo en cuanto a comercio marítimo, según la Asociación de Naveros Españoles (ANAVE), por detrás de Italia y Gran Bretaña.

Las ventajas competitivas que ofrece nuestro país por la localización geográfica y por las infraestructuras de sus puertos nos sitúa como uno de los países europeos con más opciones de beneficiarse del incremento del comercio marítimo debido a la ampliación del canal de Panamá. Los puertos españoles de la fachada Atlántica pueden absorber esa demanda creciente compitiendo con otros grandes puertos europeos que en la actualidad, según la Comisión Europea, tienen elevados niveles de congestión. Pero a pesar de que en la última década se han acometido fuertes inversiones en infraestructura portuaria de carácter general en los puertos pertenecientes al Sistema Portuario de Titularidad Estatal, hay aspectos que tendrían que mejorarse si quiere competir con otros puertos europeos o norteafricanos.

Si tenemos en cuenta que el 60% de los contenedores movidos en los 5 principales puertos españoles lo fueron en tránsito, el principal desafío estratégico debería ser incrementar la oferta logístico-portuaria española, a través de una mejora en la conexión ferroviaria de los puertos para potenciarlos como nudo intermodal. Este desarrollo de la intermodalidad se puede convertir en uno de los hechos diferenciales que permitan ganar tráfico marítimo para nuestros puertos.

Asimismo, hay que tener en cuenta que un alto porcentaje del coste total del transporte marítimo se produce durante la estancia del buque en puerto, debido a la cadena de manipulación de la carga. Si se pretenden reducir tarifas para ser más competitivos se necesita una modernización de infraestructuras y procedimientos más efectivos de manipulación de las mercancías.

Por último, hay que destacar la importancia que los puertos pueden tener para desarrollar industrias auxiliares en sus inmediaciones, capaces de incorporar valor añadido a las mercancías recibidas a través del puerto y de crear empleo.

## **Distribución de gas.**

La crisis de la primavera de 2014 entre Ucrania y Rusia ha puesto nuevamente en evidencia la extrema vulnerabilidad que tiene gran parte de Europa en relación con el suministro de gas ruso que pasa por oleoductos ucranianos, y la necesidad de diversificar las fuentes de suministro.

España, cuyo suministro principal de gas proviene de Argelia, tiene un elevado nivel de desarrollo de las infraestructuras de la red básica de gas natural. Disponemos de una infraestructura de gasoductos primarios de más de 11.700 km, 6 plantas de regasificación, ubicadas en Huelva, Cartagena, Sagunto, Barcelona, Bilbao y Mugardos, con una capacidad nominal de almacenamiento de 3,2 millones de m<sup>3</sup> de Gas Natural Licuado repartida en un total de 26 tanques. Esto supone la mitad de las plantas de regasificación que hay en Europa. Además hay cuatro almacenes estratégicos operativos, sin contar el paralizado almacén Castor, con el fin de impedir que se produzca desabastecimiento por un súbito corte de suministro: Yela, Gaviota, Serrablo y Marismas. Por último, hay dos puntos de conexión internacional de los gasoductos con Francia (Larrau e Irún).

Para que España pueda jugar un papel más importante en relación con el suministro de gas a Europa, como puerta de entrada del gas argelino, se debería aumentar la capacidad de los puntos de conexión existentes (recientemente se ha incrementado el del de Larrau y se prevé hacer lo mismo con el de Irún para el año 2015), al tiempo que se incrementan los puntos de conexión con Francia. En septiembre de 2013 la UE aprobó como proyecto de interés común el gasoducto Midcat, entre Francia y España por Cataluña que, cuando se finalice, habrá doblado la capacidad de transporte de gas a Francia.

## **Las redes de fibra óptica son las autopistas del s. XXI para mejorar la competitividad empresarial.**

La baja penetración de la fibra óptica en nuestro país en empresas y hogares, está detrás de la baja velocidad media de conexión por banda ancha, lo que en la práctica supone un encarecimiento relativo del servicio de conexión a Internet en nuestro país, frente a otros como Japón, cuya velocidad de conexión al mismo precio puede llegar a ser 10 veces superior, Corea del Sur, Singapur o Suecia. Esto supone un grave lastre para nuestro país a la hora de mejorar la competitividad de sectores tradicionales e

impulsar sectores emergentes, como son el audiovisual y la telemedicina. La demanda intermedia de servicios de telecomunicaciones representaba en 2009 el 2,4% del PIB, según la última información que ofrecen las Tablas Input-Output de la economía española.

Si en el s. XX las infraestructuras que permitieron incrementar la actividad comercial fueron principalmente las carreteras, las autopistas del s. XXI son las conexiones telefónicas de alta velocidad. Los países punteros en su implantación, como es el caso de los cuatro países mencionados, tienen en común la existencia de importantes planes estatales centralizados, y de ayudas públicas para desplegar las redes.

En España no se ha desarrollado, excepto en algunas áreas urbanas muy específicas, la capilaridad necesaria para que la fibra óptica llegue a hogares y empresas. La modernización de los servicios de las telecomunicaciones es vital para el desarrollo en lo que se ha denominado *smart cities*. Esto es, “ciudades Inteligentes” basadas en el desarrollo de infraestructuras y redes inteligentes que permiten una gestión eficiente del agua, la electricidad, las telecomunicaciones, el gas, los transportes, los servicios de urgencia y seguridad, los equipamientos públicos, edificaciones inteligentes de oficinas y de residencias, etc.

El despliegue efectivo de estas infraestructuras hasta las empresas y los hogares en España, de forma homogénea tanto social como territorialmente, es fundamental para que no se termine generando una brecha que condene a una parte importante de la población, o de los territorios, a la parálisis económica y al atraso. En este sentido hay que recordar que el número total de líneas FTTH (Fiber to the home) apenas representa un 2% de los hogares españoles. Esto es debido, en gran medida, a que en la red de fibra óptica española, propiedad casi exclusiva de Telefónica, es un monopolio natural en la mayor parte del territorio nacional, como ha reconocido la propia Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia al proponer que Telefónica ofrezca a sus competidores acceso directo a su red de fibra óptica, excepto en nueve municipios, a un precio regulado. En marzo de 2013 sus líneas FTTH suponían el 97% del total, como denunció en su momento la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones.

Superar esta situación exige una fuerte regulación pública para evitar las rentas de monopolio, así como el esfuerzo coordinado del conjunto de las administraciones públicas para garantizar la disponibilidad de estas infraestructuras en aquellas zonas a

las que “el mercado” no llegará nunca, por no resultarle rentable. En Italia el impulso a la instalación de fibra óptica en grandes ciudades, como Milán y Génova, cuenta con el apoyo del Fondo Estratégico Italiano, que adquirió el 46% de Metroweb, empresa de fibra óptica.

Como resultado de esta situación monopolista de una empresa en una parte importante de los mercados de servicios de comunicación los beneficios brutos de explotación sobre la producción, según la Central de Balances del Banco de España, alcanzaron en 2012 en el sector de Información y comunicaciones un 27% (no se ofrece una desagregación sectorial mayor), cuando la media de nuestro país estuvo en el 12,6%. Estos datos no son fruto de un mayor esfuerzo inversor de las empresas de este sector que el resto de empresas en otros sectores, sino de los beneficios extraordinarios que se obtienen por una posición monopolística, ya que la rentabilidad ordinaria (Beneficios más gastos financieros) sobre los activos netos del sector, esto es la rentabilidad del capital invertido, fue de un 16,2% en 2012, muy superior a la media nacional, un 5,3%.

La participación del Estado en este sector está plenamente justificada en términos de eficiencia económica, ya que los servicios de telecomunicaciones distribuidos a través de fibra óptica son un monopolio natural debido a que la distribución se hace a través de una única red. Las inversiones que tendieran a duplicar o triplicar la red no alcanzarían el umbral de rentabilidad. Por eso en el sector eléctrico la empresa que gestiona en régimen de monopolio la red de distribución, Red Eléctrica, tiene una importante presencia pública, un 20% del capital pertenece a la Sepi. La existencia de un empresa con participación pública en una parte del proceso productivo en la que la competencia es prácticamente inexistente, y la influencia del Estado en la fijación de los precios de la electricidad, como sucedía en 2012 han sido determinantes para que, a pesar de las comentadas concesiones de los gobiernos al sector eléctrico y energético, la rentabilidad ordinaria sobre los activos netos del sector de Energía, gas y agua, un sector que también es muy intensivo en la inversión de capital, fuera tan solo de un 6,6%, apenas un 40% de la rentabilidad obtenida por el sector de Información y comunicaciones.

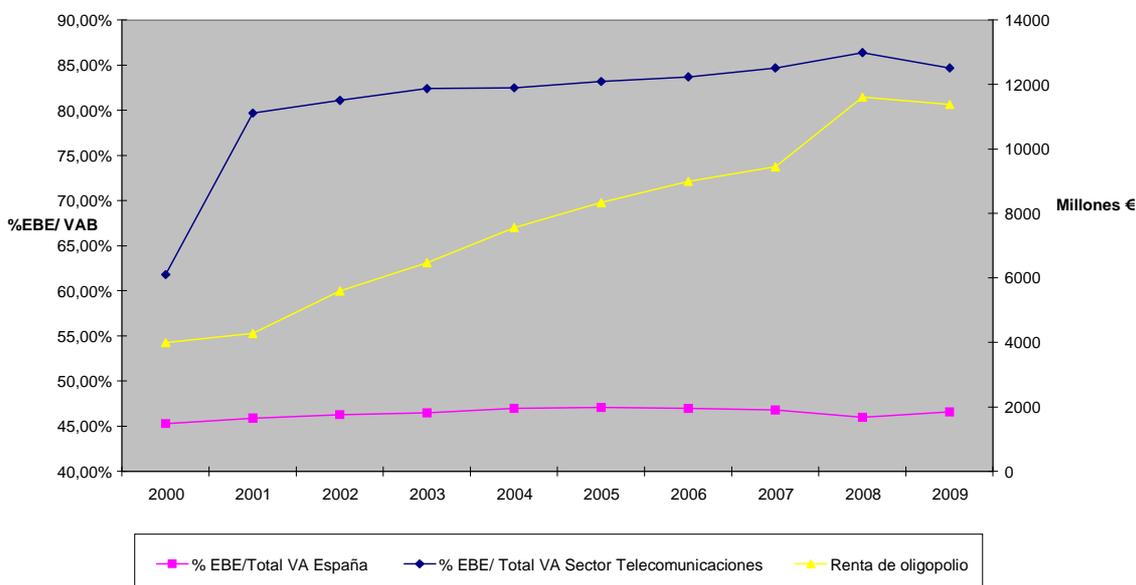
**Cuadro 18. Renta de oligopolio del sector de Telecomunicaciones.**

(Millones €)	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
% EBE/Total VA España	45,3%	45,9%	46,3%	46,5%	47%	47,1%	47,0%	46,8%	46,0%	46,6%
% EBE/ Total VA Sector Telecomunicaciones	61,8%	79,7%	81,1%	82,4%	82,5%	83,2%	83,7%	84,7%	86,4%	84,7%
<b>Renta de oligopolio</b>	<b>3996</b>	<b>4279</b>	<b>5594</b>	<b>6477</b>	<b>7566</b>	<b>8340</b>	<b>9001</b>	<b>9451</b>	<b>11613</b>	<b>11383</b>

Fuente: Tablas Input-Output de la Economía española. [www.ine.es](http://www.ine.es)

Es decir, los superbeneficios generados por el sector de las telecomunicaciones, no son fruto de una mayor actividad inversora en relación a otros sectores, sino que son debidos a su realidad oligopólica, en la que además una sola empresa tiene un gran poder de mercado, lo que se pone en evidencia al calcular estos las Rentas de Oligopolio obtenidas por las empresas del sector en la primera década del siglo XXI, calculadas de la misma forma que en el sector financiero y eléctrico, que alcanzaron los 77.700 millones de €, un 7,8% del PIB, entre los años 2000 y 2009.

**Gráfico 24. Rentas de Oligopolio del Sector de Telecomunicaciones**



Fuente: Tablas Input-Output de la Economía española. [www.ine.es](http://www.ine.es)

A partir de 2008 hay un cambio metodológico en la consideración del sector de telecomunicaciones en términos de CNAE, se dejan de incluir las actividades de Correos y, por tanto, se reduce el volumen de actividad en las actividades más

intensivas en trabajo. Como consecuencia de ello el peso de los beneficios empresariales en la distribución del valor añadido del sector se incrementa aún más, como se puede observar en el Cuadro 18 y en el Gráfico 25, llegando a suponer cuarenta puntos más que la media nacional y, por tanto, la Renta de Oligopolio se dispara.

### **Infraestructuras de desalación y gestión sostenible del agua.**

España está considerada como un país con un estrés hídrico alto, es decir, que en algunas zonas y periodos del año la demanda de agua es superior a la cantidad disponible o que su uso se restringe por la mala calidad. A pesar de los esfuerzos realizados apenas se reutiliza un 10% del total de aguas residuales tratadas en nuestro país y las pérdidas en la red de distribución están en torno al 15% anual, según el Observatorio de Sostenibilidad.

Mejorar las redes de suministro de agua y de las infraestructuras de tratamiento de aguas residuales para su reutilización es imprescindible para desarrollar una agricultura competitiva y sostenible, así como para poder seguir ofreciendo una actividad turística de calidad.

Aunque las infraestructuras con más potencialidad de impulso de la actividad económica son las relacionadas con la desalación, por los positivos efectos que podría tener obtener la disponibilidad de agua abundante y barata para la agricultura y la actividad turística.

El CIEMAT, a través de la Plataforma Solar de Almería, y el Instituto Tecnológico de Canarias se han convertido en referente mundial en la depuración de agua por membranas, tanto por su acoplamiento con energía solar, reduciendo el coste energético, como por el uso de prototipos a escala real que han generado con flujos mayores que la ósmosis inversa. La combinación, en esta tecnología de desalación, de las ventajas de la destilación térmica con las de la filtración por membranas, que es la más extendida comercialmente, hace que su consumo energético sea muy inferior.

No obstante el impulso a la desalación con energías renovables se encuentra con una serie de dificultades para su desarrollo comercial. La principal es la separación entre las competencias de agua y energía a todos los niveles, desde el tecnológico, ya que

la investigación de estos sistemas se suelen desarrollar por separado, hasta el administrativo-institucional.

Por último, esta tecnología, de la que ya hay patentes desarrolladas, ofrece importantes posibilidades para ser aplicada de forma descentralizada a pequeñas y medianas explotaciones agrícolas, que son las predominantes en gran parte de las tierras de cultivo del Levante español.

## **6.6 Una política pública de vivienda que apueste por el alquiler social.**

Existe una gran diferencia entre las políticas de vivienda practicadas en España en relación al resto de los países europeos, donde el núcleo de las políticas públicas de vivienda ha sido el impulso del alquiler social.

Mientras que en España, el objetivo impulsado desde las Administraciones Públicas, a través de la legislación estatal y autonómica y de los planes de ordenación urbana, ha sido la compra de vivienda mayoritariamente de libre mercado, lo que ha generado que el 82,2% de los hogares están en régimen de tenencia o propiedad, y tan solo un 17% de alquiler. Muy lejos de la media de los países europeos situada en el 33%, y sobre todo de los cuatro primeros países en proporción de personas viviendo en alquiler, como son Suiza (55%), Alemania (45%), Austria (42%) y Francia (38%).

La bonificación fiscal del gasto en compra de vivienda ha concentrado el grueso del esfuerzo presupuestario en materia de vivienda y paradójicamente, es uno de los responsables de la carestía de la vivienda en España. Además, según ha reconocido el CES, tiene efectos regresivos en la fiscalidad, ya que se benefician en mayor proporción las rentas medias y altas. Menos del diez por ciento de estos gastos fiscales van destinados a fomentar el alquiler de viviendas o su rehabilitación. Si los recursos públicos en vez de haber sido utilizados para incentivar la vivienda en propiedad lo hubieran sido para impulsar el alquiler, el número de beneficiarios hubiera sido mucho mayor, sobre todo entre los colectivos sociales que más los necesitan.

Por otro lado, el 28,5% de las familias españolas aún tienen pendientes el pago de su hipoteca, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2012, y se han producido más de 400.000 ejecuciones hipotecarias entre 2007 y 2012, según el Consejo General de Poder Judicial (CGPJ).

En 2010 el volumen de viviendas públicas de alquiler fue tan solo de un 12% sobre el total de vivienda protegida, que no sobrepasó las 60.000 unidades, según la Encuesta de Condiciones de Vida 2010 del INE.

Esta concentración de las políticas públicas de vivienda en el apoyo a la compra ha tenido consecuencias negativas para el conjunto de la actividad económica: ha ayudado a inflar la burbuja inmobiliaria, y ha concentrado una parte muy importante del ahorro nacional en la actividad constructora-inmobiliaria, una actividad productiva que

no se caracteriza ni por su capacidad de innovación tecnológica ni por la alta cualificación de sus trabajadores. España, según datos de Eurostat, es el país de la UE donde más creció el gasto de las familias destinado a la vivienda en el periodo 1997-2007.

El objetivo de la constitución en 2012 de la Sociedad de gestión de Activos (Sareb) fue contribuir al proceso de recapitalización y reestructuración de los bancos afectados por el estallido de la burbuja inmobiliaria. Esta entidad ha adquirido préstamos, suelo y viviendas por una cuantía de 50.781 millones de €, la mayor parte son créditos problemáticos vinculados a la promoción inmobiliaria, ya que el valor de mercado de los 89.000 pisos y 13 millones de metros cuadrados de suelo urbano que son propiedad de la Sareb solo representan 11.300 millones.

Una política decidida de impulso del alquiler debería plantear estos objetivos:

- El Sareb debería constituirse como un banco público dedicado a gestionar un elevado porcentaje de sus propiedades inmobiliarias como un parque público de vivienda en alquiler, con especial atención al alquiler social. Lo que tendría un efecto importante sobre la situación de pobreza a la que se enfrentan miles de españoles, ya que el parque público de viviendas de las CC.AA. y ayuntamientos apenas supera las 275.000. Para que ello fuera posible debería plantearse una renegociación del Mou.
- En relación a la mejora del parque público de viviendas, debería prohibirse la acumulación de viviendas públicas vacías. Según la Defensora del Pueblo un 5% del parque público, unas 14.000 viviendas están desocupadas.
- La dotación de vivienda pública en alquiler debe tener como objetivo que los inquilinos cuyos ingresos familiares estén por debajo de 25.000 € año no paguen alquileres superiores a 290 €, primando los hogares monoparentales con hijos a cargo, mujeres maltratadas, jóvenes y mayores.
- Desarrollar una fiscalidad sobre viviendas privadas vacías, bien un recargo sobre el IBI o un impuesto municipal específico, lo que exige la constitución previa de un eficaz registro de las viviendas desocupadas.

- Asimismo estudiar un sistema de sanciones, como el aprobado por la Junta de Andalucía, para aquellos grandes propietarios de viviendas que no destinen al arrendamiento las casas deshabitadas.
  
- Modificar la legislación estatal y autonómica del suelo para fortalecer los poderes de intervención de la administración autonómica y garantizar una mayor reserva de suelo de nuevos desarrollos para arrendamiento.
  
- Regular las condiciones de la dación en pago y la paralización de lanzamientos, lo que exige modificar la Ley Enjuiciamiento Civil y la Ley y el Reglamento Hipotecario.
  
- Modificación de la L.A.U., con el objetivo de garantizar adecuadamente los intereses razonables de arrendadores y arrendatarios.

## 6.7 Una eficiente gestión pública del Estado del Bienestar.

Antes de los fuertes recortes del gasto público que ha sufrido nuestro país desde el año 2010 las principales lagunas de nuestro sistema de bienestar social, en comparación con los países más avanzados de UE, eran:

- Un menor gasto en pensiones contributivas y la notoria insuficiencia de las pensiones no contributivas, al situarse estas últimas por debajo del nivel de pobreza fijado, en el 50% del ingreso medio.
- Unas reducidas prestaciones por desempleo.
- La insuficiencia de los mecanismos de garantía de rentas mínimas de subsistencia.
- La baja protección a la familia en general y a la protección por hijos a cargo, en particular.
- Que el sistema de ayuda a la dependencia, en lugar de ser una prestación de la seguridad social, ha terminado siendo un componente asistencial.
- El no considerar el acceso a la vivienda como un elemento básico de las políticas sociales.

Como ya se ha analizado, los recortes del gasto público, principalmente en educación y sanidad han supuesto una generalización del deterioro de la calidad de los servicios públicos, y una creciente exclusión de dichos servicios de una parte importante de la sociedad, de quienes más los necesitan, hasta configurar un “Estado del Malestar” regresivo.

En relación a los recortes educativos el informe de la Comisión Europea “Más inteligentes, más verdes, ¿más inclusivos?”, sobre la evolución de los indicadores de la Estrategia Europa 2020, recuerda que las políticas de austeridad fiscal han reducido sustancialmente los fondos públicos dedicados a educación. En 2012 el Estado destinó a educación un 4,7% del PIB, cuatro décimas menos de lo que se gastó en 2009, e inferior al 5,3% de media en la Unión Europea.

España ha reducido el gasto público educativo en todos los niveles, salvo preescolar, lo que está teniendo efectos graves en la igualdad de oportunidades. En 2013 el 23,5 % de los estudiantes de secundaria no prosiguieron sus estudios tras el primer ciclo. Según un estudio de la Fundación Adsis el 18,4% de los alumnos de ESO en España sufre privación material severa, lo que condiciona su futuro educativo y profesional;

influye en su desempeño académico, que es un 24% más bajo que en el resto de estudiantes, y en sus expectativas, un 30% de esos alumnos no sabe si acabará la ESO o piensa que no la terminará. Asimismo el recorte de becas universitarias está poniendo en dificultades la continuidad de los estudios de miles de estudiantes.

En relación con la sanidad, según el “Panorama de la sanidad 2013” de la OCDE, el gasto sanitario en España cayó en términos reales un 0.5% en 2010 y un 2.8% en 2011. Este decrecimiento se debió al recorte en el gasto sanitario público, lo que está significando la reducción en la oferta de servicios sanitarios (se ha revisado a la baja la cartera de servicios) y la reducción del personal sanitario. Las consecuencias de la reducción del gasto público sanitario es que cada vez un mayor número de ciudadanos, con mayor proporción entre las personas con menos ingresos, esto es, las más vulnerables, está renunciando a los cuidados que necesitan, ya sea a la medicación o a los controles de las enfermedades crónicas que padecen. Asimismo la exclusión sanitaria de los inmigrantes en situación irregular aumenta el riesgo sanitario para el conjunto de la población, como han denunciado numerosos profesionales sanitarios, al incrementarse el peligro de extensión de enfermedades infecto-contagiosas.

Dicho informe pone como ejemplo del deterioro de la prestación sanitaria recibida el incremento que se ha producido en las listas de espera quirúrgicas en España. Según la Asociación de Defensa del paciente, a finales de 2013 había 623.800 pacientes esperando una intervención quirúrgica, cifra superior en 50.000 personas a la difundida por el Ministerio de Sanidad a principios de ese mismo año. El incremento del tiempo medio de espera también ha batido records, de 76 días a mediados de 2012 se pasó a los 100 en 2013.

### **La participación social y la lucha contra la corrupción son esenciales para mejorar la calidad de los servicios públicos.**

Si bien el incremento del gasto público en políticas sociales es imprescindible para reconstruir el maltrecho Estado del Bienestar de nuestro país, e impedir que se convierta en un Estado del Malestar, ello debe venir acompañado de una sustancial mejora de la gestión de la administración.

Se debe superar tanto el tradicional sistema de gestión burocratizada de la administración, como el modelo de los años noventa, que se centraba en introducir criterios de mercado en la prestación de los servicios públicos, considerando al ciudadano como mero “cliente”, ya que este se ha demostrado ineficaz para resolver los problemas a los que se enfrentaba.

Los resultados han sido la privatización de la gestión de muchos servicios públicos y la precarización de las condiciones de trabajo de los trabajadores públicos, sin que se haya mejorado la atención al ciudadano, es más en muchos se ha deteriorado la calidad del servicio, ya que los procesos de subcontratación de servicios públicos a empresas privadas se hace con demasiada frecuencia sin competencia y sin mecanismos de evaluación de la calidad del servicio, lo que ha favorecido la corrupción. Este enfoque partía de un análisis erróneo de que la gestión privada es siempre más eficiente que la pública.

Las diferencias en el volumen de gasto sanitario entre España y EEUU ponen en cuestión esta sesgada visión. En 2011, España dedicó el 9.3% de su PIB al gasto sanitario, casi la mitad de lo que dedicó EEUU, un 17,7% del PIB, mientras que la esperanza de vida de nuestro país está en 82,7 años, cuatro años por encima de la esperanza de vida media en EEUU, 78,7 años. Esto es debido en gran parte a que los sistemas públicos de salud actúan en mucha mayor medida sobre la prevención, para evitar un gasto futuro, mientras que en los sistemas privados no, el negocio está en sanar a gente que previamente haya enfermado. Asimismo el escaso peso de la sanidad pública en EEUU, supone que gran parte de la población estadounidense ha estado excluida del sistema sanitario, ya que no puede pagarlo. Antes de la reforma sanitaria de Obama unos 46 millones no tenían cobertura médica y era inadecuada la de otros 25 millones, a pesar de los programas federales Medicare, que ayuda a jubilados y discapacitados, y Medicaid, que ayuda a los indigentes. La ratificación de la constitucionalidad de la Ley de protección al paciente y cuidado de la salud asequible por parte de la Corte suprema de EEUU se produjo en junio de 2012, por lo que los indudables avances que supondrá la mencionada reforma sanitaria de Obama no están recogidos en los datos anteriores.

Los Estados Unidos, junto con México y Chile, son los únicos países de la OCDE en los que el gasto sanitario público es inferior al 50% del gasto sanitario total, tan solo un 47,8% en 2011, frente a una media del 72,2% en la OCDE. La decisión del gobierno de Obama de poner en marcha una reforma sanitaria que diera cobertura a la

población excluida es un claro reconocimiento de los fallos del sistema sanitario estadounidense.

Las claves en la mejora de la gestión, desde una visión moderna de la administración y del papel del ciudadano, son el incremento de la participación y de las auditorías realizadas por organismos exteriores a la unidad de gasto. El objetivo no debe ser gastar menos, sino compaginar una gestión eficiente de los recursos públicos con la mejora de la calidad de prestación de servicios, ya que estos se ofrecen de forma monopolista a una gran parte de la sociedad que, por escasez de ingresos, no podría acceder a esas prestaciones con ese nivel de calidad en el mercado.

Una reingeniería participativa en la definición de las políticas, en el destino de los recursos y en la evaluación de los servicios públicos es imprescindible para la mejora de la productividad de los recursos humanos de la administración pública, su principal activo. En el diseño de los instrumentos participativos, junto a los sindicatos que representan a los trabajadores, debe contemplarse también la de los ciudadanos-usuarios.

Si en términos generales este nuevo modelo de gestión requiere estructuras, incluidas las de participación social, más descentralizadas, hay algunos ámbitos, como el de la compra de suministros y equipamientos, en el que se deben encontrar fórmulas que encuentren un equilibrio entre la reducción de su coste gracias a un mayor volumen de pedidos y la agilidad en la provisión de los mismos a los centros de gasto que los requieren.

También es muy importante, para la mejora de la gestión pública, la reducción de los puestos políticos en muchos lugares medios y altos de la administración. En los países con menor corrupción, como Dinamarca o Nueva Zelanda, la proporción de políticos y cargos de libre designación en la Administración Pública es muy inferior la de nuestro país.

Asimismo, para luchar contra la corrupción hay que tener en cuenta los resultados de experiencias desarrolladas en países con alto grado de desviación de fondos públicos, como Indonesia. En una experiencia desarrollada por el MIT se demostró que la medida más eficaz para reducir la corrupción era incrementar las auditorías de control del gasto público.

### **Parte III. RECOMENDACIONES:**

**I. En el ámbito europeo**, hay que partir de la consideración de que la necesaria recuperación de la soberanía democrática que se ha perdido sobre la política económica, debido en gran medida a los procesos de globalización comercial y financiera, no pasa por una vuelta atrás en el proceso de construcción europeo, sino por una profundización del mismo.

Para recuperar la confianza de los ciudadanos en la Unión Europea, es preciso dar un giro a la actual política económica europea, lo que nos lleva a abordar tres elementos estratégicos: 1) desarrollar políticas de creación de empleo, mediante propuestas, entre otras, como el Plan "Un nuevo rumbo para Europa: Plan de la CES para la inversión, el crecimiento sostenible y empleos de calidad" desarrollado por la Confederación Europea de Sindicatos; 2) reforzar el Estado del Bienestar, ya que sin él no hay Unión Europea; y 3) incrementar la productividad para garantizar la competitividad de la economía europea.

La crisis ha demostrado que la UE no solo debe modificar sustancialmente sus políticas sino que además no tiene la arquitectura necesaria, y por tanto las herramientas, para hacer frente a la crisis. La UE tiene defectos estructurales que debe corregir. Apostar decididamente por la construcción democrática de la UE significa:

- Desarrollar un ambicioso Plan de Inversiones como el mencionado de la CES "Un nuevo rumbo para Europa", ya que el "Plan Juncker" de inversiones es claramente insuficiente.
- Reformar el Banco Central Europeo para que sus políticas estén al servicio de los objetivos señalados por las instituciones europeas como es la creación de empleo, tal como sucede en la Reserva Federal estadounidense y en concreto responda de su ejecución ante el Parlamento Europeo.
- Desarrollar una política salarial coordinada que, teniendo en cuenta los incrementos de productividad generados, se centre en el crecimiento de los salarios, especialmente en los países que han llevado a cabo en el pasado políticas de tipo mercantilista, como Alemania. Esto facilitaría la recuperación de la

demanda interna del conjunto de la zona euro y la absorción de los actuales niveles de deuda.

- Impulsar un Presupuesto Comunitario digno de tal nombre. En la actualidad este apenas representa mucho más del 1% del PIB de la UE, y en torno al 40% del presupuesto se destina a la Política Agraria Común. El Presupuesto del Gobierno Federal de EEUU representa más del 20% del PIB de EEUU. Estos datos ponen de manifiesto la inexistencia de instrumentos de ámbito comunitario capaces de enfrentarse a la actual crisis, en términos de políticas que impulsen la creación de empleo y reduzcan la pobreza en los países que más la están sufriendo.
- Armonizar la fiscalidad a escala europea, para evitar el *dumping* fiscal entre diferentes países de la UE, y desarrollar un Tesoro Europeo son elementos fundamentales para garantizar la necesaria suficiencia financiera de un potente Estado del Bienestar. Los principales objetivos fiscales deben ser: 1) Impulsar una fiscalidad progresiva y equitativa en el conjunto de la UE (y en concreto, desarrollar el Impuesto de Transacciones Financieras -Tasa Tobin- en el ámbito europeo e internacional, 2) luchar de forma implacable contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales (al tiempo que se promueve su prohibición legal en el ámbito de la UE), incluyendo un sistema europeo de sanciones para las instituciones financieras que operen en paraísos fiscales.
- Promover un nuevo Contrato Social en la UE que impulse un auténtico mercado laboral europeo, con derechos laborales y sociales básicos garantizados por directivas europeas.
- La Unión Bancaria debe ser un instrumento útil para romper la renacionalización de los mercados bancarios que se ha producido tras la crisis del euro, e impulsar un estricto control del sistema financiero europeo.
- Es imprescindible, además de avanzar en la regulación pública europea de las empresas de *rating*, crear una Agencia Europea de calificación, con participación pública.
- Creación de un Mercado Único de la energía a nivel europeo y el desarrollo de las interconexiones energéticas entre los diferentes países de la Unión, que permitan la mayor competencia y abaratamiento de la misma.

- Creación de un Fondo específico que permita la creación de un espacio de I+D+i europeo, facilitando la cooperación de los diferentes Centros de Investigación en una auténtica Red Europea de Investigación y Desarrollo (REID).
- En relación al elevado volumen de deuda pública que están soportando varias economías europeas, y que ha ocasionado graves problemas en algunos de ellos para obtener financiación internacional, hay que partir de la consideración de que para varios países es insoportable y supone una rémora, a veces insalvable, para su necesaria recuperación económica, lo que hace necesario, como indican numerosos economistas una reestructuración de la misma (Stiglitz, James Galbraith, Kenneth Rogoff).

Las nuevas medidas del BCE son insuficientes para que los países del euro, con un alto endeudamiento público, puedan recuperar en un breve lapso de tiempo los niveles de empleo y de bienestar social anteriores a la crisis. Es necesario un plan de reestructuración y/o renegociación a escala europea de la deuda.

Los posibles mecanismos de reestructuración de la deuda pública (quita, aplazamiento y mutualización) deben partir de la consideración de que, junto a una reducción del pago de los intereses de la deuda con el fin de que no se obstaculice la recuperación económica, no debe producirse una pérdida de calificación para futuras emisiones de deuda pública, ya que ello supondría su encarecimiento. En este marco podrían contemplarse, entre otras, las siguientes medidas: 1) una mutualización europea de las deudas públicas nacionales que, mediante la emisión de eurobonos por parte del BCE, en el futuro pudiera llegar a alcanzar el 60% del PIB; 2) la posibilidad de emisión de deuda perpetua<sup>42</sup> (que no obliga a la devolución del principal); y 3) la vinculación de parte del pago de la deuda a la evolución del PIB del país.

En el mismo sentido, debe contemplarse la no consideración, a efecto de contabilización del déficit público excesivo, de parte de inversión pública destinada a impulsar la recuperación económica, particularmente la vinculada a la I+D+i.

---

<sup>42</sup> A diferencia de las emisiones habituales de deuda perpetua, en las que se pagan más intereses a cambio de no recuperar el principal, en este caso el compromiso europeo implicaría la compra de esta deuda perpetua por el BCE a tipos de interés más bajos que los del mercado para este tipo de títulos.

Si bien los elevados niveles de deuda pública de nuestro país en la actualidad no tienen la magnitud de otros países europeos, a España le interesa jugar un papel relevante en este proceso, ya que el ritmo de incremento del endeudamiento público es uno de los mayores de la zona euro, y puede poner en peligro tanto la recuperación económica como la capacidad de financiación del Estado del Bienestar.

**II.- En el ámbito nacional** es imprescindible definir un proyecto de país que plantee un nuevo modelo de desarrollo, cuyos objetivos fundamentales deben ser la creación de empleo de calidad, el incremento de la productividad del trabajo, y el desarrollo del Estado del Bienestar. Este nuevo modelo productivo debe tender a desacoplar el esfuerzo inversor privado de actividades especulativas a corto plazo. No es un problema técnico-económico, es un problema político, de decisión política.

Para ello es fundamental la democratización de la economía: fortaleciendo los nexos de unión entre economía y política democrática; dotando al Estado de un papel más relevante en el conjunto de la actividad económica; y buscando, mediante la democratización de la gestión empresarial, una mayor corresponsabilidad de los agentes sociales, sindicatos y empresarios en la modernización de la actividad productiva. Ello permitiría una mayor reinversión productiva de los beneficios, un incremento del capital productivo de las empresas y la obtención de ventajas competitivas mediante la innovación tecnológica y otros activos intangibles.

Este proyecto de país debe dar una respuesta solidaria a los cambios que está sufriendo la realidad social española, entre los que el desempleo, la desigualdad y el crecimiento de la pobreza son los más relevantes. Para ello hacemos las siguientes recomendaciones, que están explicitadas con detalle en el texto del documento:

**1) El desarrollo de un sistema fiscal progresivo** que, en cinco años haya alcanzado la media europea de presión fiscal. Ello permitiría financiar un eficiente y reforzado Estado de Bienestar que deberá cubrir las crecientes necesidades de una población que: por su evolución demográfica demandará más servicios sociales relacionados con la salud y la dependencia; y por el empobrecimiento al que le han sometido las políticas de ajuste, requiere en la actualidad unas políticas públicas más ambiciosas sobre el derecho a una vivienda, incluido el alquiler social, y sobre una renta mínima de inserción. En este sentido, deben introducirse mecanismos que progresivamente

mejoren la eficiencia de la gestión pública. En el ámbito fiscal en concreto, las reformas que requiere nuestro país deberían contemplar:

- Incrementar los recursos de la agencia tributaria en relación con la lucha contra el fraude fiscal y aprobar una Ley bianual de lucha contra el fraude y la elusión fiscal que, entre otras cuestiones, endurezca las sanciones.
- El establecimiento de una capacidad normativa básica, y la recuperación del gravamen efectivo, en materia de imposición sobre la riqueza, sucesiones y donaciones.
- La eliminación, con carácter general, del régimen de estimación objetiva en materia de actividades económicas del IVA.
- Reforma de la imposición sobre las rentas del capital para que sea homogénea y equitativa con el gravamen de las rentas salariales.
- Reforma del régimen de tributación de las denominadas “rentas irregulares”.
- Reforma en profundidad del Impuesto de Sociedades.
- Reforma y refuerzo de la contribución fiscal del sector financiero.
- Eliminación de las bonificaciones a las cotizaciones a la Seguridad Social, que son muy poco efectivas en conseguir el objetivo de contrataciones adicionales, pero tienen un impacto notable sobre sus cuentas.
- Reforzar el papel de los impuestos medioambientales ligados directamente a las emisiones contaminantes, incluyendo una tasa de CO<sub>2</sub>.
- Una Ley de Responsabilidad Fiscal que limite las discriminaciones y sea transparente en la concesión de los beneficios fiscales.

**2) Crear una banca pública de magnitud suficiente**, como las existentes en Alemania, Francia, Italia y otros países de la UE, para que su actividad pueda tener efectos positivos en el conjunto de la actividad económica, con un comportamiento crediticio diferente al de la banca privada, es decir, más orientado a financiar infraestructuras y equipamientos públicos, proyectos empresariales de largo plazo que estén relacionados con objetivos estratégicos de política industrial, así como hacia colectivos con problemas de acceso al crédito, principalmente en relación con la vivienda, y las pymes.

Asimismo la banca pública debería jugar un importante papel en la regulación del flujo de crédito exterior, con el objetivo de minimizar los riesgos que para la estabilidad

macroeconómica supone la alta volatilidad de los movimientos internacionales de capital a corto plazo, como insiste el FMI en sus informes desde 2010.

Se debe evitar que los bancos actualmente nacionalizados vuelvan a ser privatizados –particularmente Bankia-, lo que no impide una entrada parcial de capital privado en su accionariado.

**3) Desarrollar una eficaz y moderna política industrial** que permita que las empresas españolas asciendan en la cadena de valor, que haga frente a las distorsiones productivas que supone la existencia de determinados oligopolios en sectores básicos, como el energético y las telecomunicaciones, que incremente la productividad a través de una mayor participación de los trabajadores, y que impulse la internalización de los costes externos medioambientales que generan ciertas actividades, sobre todo en relación con la emisión de gases de efecto invernadero. Los objetivos de una política industrial del siglo XXI deberían ser:

- El impulso de una industria inteligente. Es decir, aquella que obtiene altos niveles de productividad al haber accedido a ventajas competitivas sobre activos intangibles específicos, como el acceso a la tecnología, los conocimientos de gestión en equipo, las mejores ideas de comercialización, marcas bien conocidas.

En este sentido, países desarrollados, como Alemania (Sociedad Fraunhofer) o Finlandia (TEKES), han desarrollado potentes instrumentos de promoción tecnológica e industrial, que cumplen la función de organizar la investigación, intermediando entre la universidad y la empresa. Es imprescindible una ambiciosa política de I+D+i, con el objetivo de que en tres años se alcance una inversión (pública y privada) anual no inferior al 3% del PIB y que se mantenga de forma sostenible.

- Estar en disposición de aprovechar las oportunidades que puedan producirse por el inicio, en el plazo de una década, de un proceso de “deslocalización inversa” desde algunos países emergentes hacia otros más desarrollados, fundamentalmente en sectores dedicados a: 1) Fabricación de elementos de transporte, 2) Computadoras y equipos electrónicos, 3) Productos metálicos, 4) Maquinaria, 5) Plásticos y caucho, 6) Aparatos y material eléctrico, 7) Muebles.

- Lograr una nueva inserción de las empresas españolas en la globalización diversificando sus actividades hacia los mercados emergentes, como vienen haciendo Alemania y los países nórdicos desde hace varios años, lo que no significa una desvinculación de los mercados europeos.
- Aprovechar los retos medioambientales que tiene que afrontar la industria en relación el cambio climático como un vector clave de la innovación tecnológica, como están haciendo los países más desarrollados.

**4) Modernizar las relaciones laborales**, revirtiendo las reformas laborales impuestas, con el objetivo de compaginar el incremento de la productividad de las empresas con la mejora de las retribuciones y derechos de los trabajadores y su participación en la gestión de la empresa, a través de modelos de cogestión como el establecido en Alemania y otros países europeos.

Asimismo, la legislación laboral debe garantizar un diálogo social y una negociación colectiva fuertes, así como la autonomía de los interlocutores sociales en la negociación colectiva, como sucede en la mayor parte de países de la UE.

**5) Impulsar nuevas infraestructuras productivas y tecnológicas** que mejoren la competitividad estructural de la economía española, que creen riqueza colectiva y que aprovechen las potencialidades comerciales que ofrece la situación geográfica de nuestro país como puerta de Europa.

Los esfuerzos de inversión en infraestructuras realizados por nuestro país en los últimos años se han centrado, fundamentalmente en las relacionadas con el transporte: carreteras, el tren de alta velocidad, puertos y aeropuertos, olvidando otras infraestructuras productivas. En el ámbito del transporte es necesario reforzar la apuesta por los medios de transporte más eficientes energéticamente, esto es, el ferrocarril, y el transporte marítimo para el transporte de mercancías, así como el impulso al ferrocarril de cercanías y otros medios de transporte colectivos en los núcleos urbanos. Pero también deben contemplarse otras infraestructuras productivas relacionadas con una economía más moderna, como son las redes de fibra óptica y las relacionadas con la desalación de agua. Asimismo, sería necesaria una mayor coordinación de la actividad inversora del Estado en relación con esas infraestructuras productivas, ya que actualmente no las contempla el Plan de Infraestructuras,

Transporte y Vivienda (PITVI) del Ministerio de Fomento, quedando circunscrito a inversiones en infraestructuras de transporte y vivienda.

**6) Una nueva política energética** que reduzca la alta dependencia exterior que tiene la economía española de los combustibles fósiles, impulsando las energías renovables (en algunos de cuyos segmentos como la energía eólica somos altamente competitivos), lo que permitiría reducir el déficit comercial, y por tanto las necesidades de financiación exterior de la economía española.

El tradicional déficit de nuestra balanza por cuenta corriente es debido en primer lugar a las importaciones de combustibles y lubricantes, que en 2013 llegaron a representar el 5,5% del PIB, respectivamente. La alta dependencia energética exterior de las actividades industriales y de servicios, particularmente de un modelo de transporte que está excesivamente concentrado en la carretera, y no la evolución de los salarios, es lo que ha determinado el desequilibrio estructural exterior de nuestra economía y, por tanto, la capacidad de reducción de nuestro endeudamiento exterior, tal como indica el propio BCE.

Asimismo hemos tenido un sistema de retribución de la generación de electricidad que no ha incentivado suficientemente el uso de las energías más baratas (incluyendo los costes externos causados por la generación de CO<sub>2</sub> y los residuos nucleares), ya que en gran medida está hipotecado por los compromisos de importación de gas derivados de un exceso de capacidad de potencia instalada en centrales de ciclo combinado que lo utilizan como combustible.

**7) Una política pública de vivienda dirigida al impulso del alquiler social**, para lo que es necesario que el Sareb se constituya como una Agencia pública que gestione un elevado porcentaje de sus propiedades inmobiliarias como un parque público de vivienda en alquiler.

Asimismo, deben modificarse la Ley de Enjuiciamiento Civil y el Reglamento Hipotecario en el sentido de establecer el carácter liberatorio de la dación en pago de la vivienda en los contratos de hipoteca. Igualmente debe incorporarse la prohibición de los lanzamientos de la vivienda a las familias con hijos menores, ancianos, enfermos o discapacitados o en situaciones de necesidad, mientras que por las administraciones públicas no se facilite a los afectados una vivienda social.

Por último, debe considerarse, para lograr una refinanciación de los préstamos hipotecarios para las personas con problemas de pago, la creación de una entidad avalada por el Estado, como la Home Owners Loan Corporation creada por el gobierno de Roosevelt en 1933. Esta entidad emitía bonos para obtener recursos con los cuales compraba los créditos hipotecarios para refinanciarlos a favor del prestatario desde una posición de mayor poder de negociación que la del deudor individual.

**8)** Por último, hasta que no se recuperen en España los niveles de desempleo y de renta de los años anteriores a la crisis, debe negociarse por el Gobierno y los agentes sociales **un Plan de Urgencia frente a la Pobreza y la Marginación Social**. Este Plan debería comprender, una ley estatal de renta mínima garantizada, que homogeneice las prestaciones entre las diferentes CC.AA. y entre cuyas prioridades deberían estar: 1) la erradicación de la pobreza infantil; 2) los parados de larga duración, hay tres millones y medio de personas que llevan más de un año en el paro, y/o mayores de 50 años sin cobertura de desempleo; 3) las familias en las que ningún miembro de la misma recibe ingresos por ningún concepto.

**En conclusión**, es necesario un proyecto de país que defina un nuevo modelo productivo cuyo objetivo prioritario sea la creación de empleo de calidad. A corto y medio plazo ello exige, entre otras medidas:

- Un crecimiento en términos reales de pensiones y salarios, que impulse la demanda efectiva, esencial para el crecimiento del PIB, ya que el consumo de los hogares representa más del 60% del mismo. Hay que tener en cuenta que el 80% de los hogares españoles tiene como fuente principal de ingresos el salario y las pensiones (y un 8% las prestaciones por desempleo). Para que ello sea posible es necesario que se derogue una parte sustancial de las modificaciones introducidas desde 2010 en la legislación laboral y en la regulación de la negociación colectiva.
- Un incremento de la inversión pública suficiente y sostenida que mejore el capital físico (infraestructuras) y humano (formación) de la economía en su conjunto.
- Restablecer las condiciones de calidad de los servicios públicos (educación sanidad, dependencia, etc.) a los niveles previos a la crisis.

- Garantizar que el crédito fluya en condiciones favorables para los particulares y para las empresas, en especial pymes y autónomos. En el logro de este objetivo debería jugar un papel importante el desarrollo de una eficaz banca pública a partir de las entidades nacionalizadas con dinero público.
  
- Impulsar, mediante instrumentos fiscales y de otro tipo vinculados a la política industrial, el incremento de la reinversión productiva de los beneficios de las empresas. Hay que recordar que durante la crisis, entre 2010 y 2012, los beneficios distribuidos a los accionistas se han incrementado en más de 2.700 millones, pasando de 24.151 millones en 2010, a 26.879 millones en 2012. Ello permitiría que las ventajas competitivas de las exportaciones españolas no estén basadas exclusivamente en los precios, sino en activos intangibles en los que la principal aportación de los trabajadores es el conocimiento.
  
- En este sentido, es necesario un eficiente sistema educativo, de formación profesional y de I+D+i que garantice aumentos sostenibles de la productividad. En 2013 en España el porcentaje de trabajadores con educación universitaria y/o que trabajan en ciencia y tecnología con respecto al total de trabajadores era diez puntos inferior al de países como Finlandia, Suecia y Noruega.

