

LA SALIDA DE LA CRISIS EN ESPAÑA: ¿POLÍTICA MONETARIA, POLÍTICA FISCAL, REFORMAS ESTRUCTURALES?

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. D. José Barea Tejeiro*

El tema que voy a desarrollar, “La salida de la crisis en España: ¿política monetaria, política fiscal, reformas estructurales?”, es de la mayor actualidad; el mundo está en crisis y las opiniones sobre qué hacer son muy diversas, incluso divergentes.

Las cuestiones que abordaré son las siguientes:

- El origen de la crisis en España.
- Medidas adoptadas por el Gobierno español.
- Previsiones para 2009 y 2010 de la economía española.
- Los efectos de la crisis financiera.
- Solución a la crisis española: reformas estructurales.

1. EL ORIGEN DE LA CRISIS EN ESPAÑA

En mi intervención en esta Academia el 14 de noviembre de 2006 sobre el tema “¿Es sostenible la financiación del déficit exterior español?” puse de manifiesto que el déficit exterior era el reflejo de un crecimiento desequilibrado centrado en el aumento del consumo y de la inversión en viviendas de las familias, cuyo

* Sesión del día 31 de marzo de 2009.

gasto crece muy por encima de su renta disponible, lo que a largo plazo lo hace insostenible y por tanto su financiación. La rapidez del crecimiento de la deuda de las familias, así como el sesgo de la inversión hacia la construcción de vivienda son elementos que ponen de manifiesto el excesivo crecimiento de la demanda interna, y al mismo tiempo que el aumento de la deuda no podrá mantenerse de forma indefinida, ya que el gasto de las familias se ha hecho más vulnerable a cambios en el precio de la vivienda, en el tipo de interés y en el empleo.

La causa del fuerte déficit exterior es también la continua pérdida de competitividad de nuestra economía, desde el ingreso en la UME, a causa del continuo diferencial de inflación con la media de los Estados miembros de la Unión, que ha sobrepasado los once puntos en el conjunto del período. Al no poder efectuar la depreciación real de nuestra economía a través del tipo de cambio, como sucedía con anterioridad a nuestra entrada en la UME, la única solución se encontraba, dijimos, en una recomposición de los precios relativos a través de un ajuste en el comportamiento de los precios y salarios, que dé lugar a que nuestros costes crezcan a un ritmo menor que los de los países con los cuales España comercia.

Dijimos que la sostenibilidad de la financiación del déficit exterior español dentro de la UME no es sólo un problema macroeconómico sino microeconómico, relacionado con la percepción que los prestamistas tengan a largo plazo de la solvencia de los prestatarios, y por tanto del riesgo que puede correr la operación planteada. Por tanto al inversor le interesa la solvencia de los prestatarios y la posición de inversión internacional del sector en el que el prestatario esté encuadrado, es decir el endeudamiento del sector y del total de la economía.

En el período 1999-2006 la economía española ha tenido uno de los ciclos de prosperidad más altos de su historia: 3,7% como tasa media de crecimiento del PIB, muy por encima de su potencial de crecimiento, estimada en el 3%. La tasa de paro pasó del 20,6% en 1997 a 8,5% en 2006, reduciéndose los parados en 1,6 millones. Tan espectacular panorama tuvo su origen en el esfuerzo que el Gobierno del Partido Popular, triunfante en las elecciones de 1996, realizó para corregir los desequilibrios de la económica española, que permitió la entrada en la Unión Monetaria (UME). Sin la colaboración de todo el pueblo español, aceptando las medidas rigurosas que tuvieron que tomarse, el éxito no hubiera sido posible, lo que demuestra que cuando al pueblo se le habla con transparencia y se le dice la verdad y se le ilusiona con una tarea en común, acepta los mayores sacrificios. Los beneficios que se obtuvieron fueron rápidamente percibidos por los ciudadanos y las empresas: los tipos de interés experimentaron un fuerte descenso, situándose en los mismos niveles para todos los países que consiguieron la entrada en la UME. Proyectos de inversión que no eran rentables, por el diferencial de intereses que tenían que pagar, pasaron a serlo, y la inversión en bienes y equipos empezó a crecer fuertemente. La vivienda, que para la sociedad español-

la había constituido un bien escaso por no existir un mercado en alquiler; ante la fuerte reducción de los tipos de interés, las familias empezaron a demandar vivienda en propiedad, se endeudaron, pero tenían el activo que tanto habían deseado. Aunque desde 1999 el ahorro de la economía española fue superior en cada año al 22%, no era suficiente para financiar la total inversión de los agentes económicos que, por las razones expuestas, experimentaban fuertes tasas de crecimiento y hubo de recurrirse a la financiación exterior.

Cuando España ingresó en la UME sus cuentas con el exterior estaban prácticamente equilibradas; desde entonces la necesidad de financiación de la economía española ha ido creciendo paulatinamente, llegando a alcanzar el 8% del PIB en 2006, a consecuencia de la diferencia entre ahorro e inversión interna de la economía española. Si a ello unimos que los pasivos exteriores de nuestra economía alcanzaron a finales de 2006 la cantidad de 1,9 billones de euros (194,7% del PIB), y siendo la posición deudora neta de 0,6 billones de euros, el 61,5% del PIB, la tasa más alta del mundo, podemos darnos cuenta de los riesgos que las actuales turbulencias crediticias y financieras podían tener sobre la economía española. El endeudamiento creciente de las empresas no financieras alcanzó en 1996 3,4 billones de euros (el 339% del PIB), que llevaba aparejado un alto riesgo para ellas ante la subida de los tipos de interés que los prestamistas ya estaban exigiendo a causa de las turbulencias crediticias, con la consiguiente repercusión en los beneficios de las empresas. Si a ello unimos el gran endeudamiento de las familias, que a finales de 2006 era de 0,8 billones de euros, con un aumento del 171% sobre 1996, que en relación con su renta disponible bruta representaba en 2006 el 133% y en 1996 el 76%, que ponía en peligro su capacidad de reembolso de las hipotecas, tendremos el fuerte riesgo en que se encontraba inmersa nuestra economía, que dio lugar a que los inversores extranjeros empezaran a restringir sus créditos a España.

Los riesgos que en mi intervención en esta Academia en 2006 expuse se han confirmado. Los desequilibrios macroeconómicos de 2007 fueron muy intensos: inflación 4,3% con un diferencial de 1,2 puntos con respecto a la media de la UME, que en porcentaje supone una inflación superior de España del 39%, un déficit exterior creciente que alcanzaba el 9% de PIB y un desempleo de más de 2 millones de parados; la mitad de ellos inmigrantes, afectando no sólo a la construcción sino a todos los sectores, lo que dio lugar a un fuerte aumento directo en la prestación de desempleo. Las consecuencias de todo ello fue una pérdida de confianza de los hogares, cuyo índice bajó en varios puntos, pérdida de productividad y por tanto de competitividad y la entrada en la temida espiral inflación-salarios-inflación. Hay que tener en cuenta que la corrección de los desequilibrios macroeconómicos corresponde en la Unión Monetaria a los gobiernos, que deben utilizar para ello como principal instrumento la política presupuestaria. Y en España esto no sucedió así, más bien lo contrario.

A finales de 2008 entramos técnicamente en recesión; el paro sobrepasó los tres millones de personas, el 13,9% de la población activa, con un aumento de más de un millón que se ha generado por todos los sectores de la economía (agricultura, industria, construcción y servicios), el déficit público alcanzó el 3,4% del PIB, en contraposición al superávit del 2,2% en el año 2007, la inflación medida por el Índice de Precios al Consumo fue en promedio del año del 4,1%, si bien en el mes de diciembre se situó en el 1,4% en tasas interanual y la necesidad de financiación se situó ligeramente por encima del 9%.

Las turbulencias financieras ocurridas a escala mundial a causa de la crisis de las hipotecas en Estados Unidos dieron lugar a continuas intervenciones de los Bancos Centrales con la finalidad de acabar con la desconfianza que reinaba en los mercados crediticios; el Informe de Estabilidad del Banco Central Europeo decía que la crisis financiera sería larga, y las estimaciones efectuadas es que tendrá influencia en el crecimiento de los países occidentales.

En España, para cubrir la brecha entre depósitos y préstamos, las instituciones financieras monetarias (IFM) acudieron a la emisión de bonos y obligaciones, entre ellos los activos de titulización, y a la emisión de títulos de renta fija privada para captar financiación exterior, que las IFM realizaban a través de filiales. El Banco de España hizo saber a las instituciones financieras que los mercados exteriores no admitirán titulizaciones de activos; por otra parte, dadas las tensiones financieras existentes, será muy difícil colocar en el exterior cualquier tipo de bonos y obligaciones.

Como resumen podemos decir que a principios de 2007 se inicia la crisis en la economía real española, originada por el modelo de desarrollo adoptado desde el ingreso en la Unión Monetaria en 1996. El Gobierno de Aznar heredó del Gobierno socialista una tasa de paro del 24%, un desequilibrio de todas las magnitudes macroeconómicas: inflación, déficit público, tipos de interés, etc..., y una falta de transparencia en las cuentas públicas y de credibilidad en los mercados de capitales exteriores. Un ajuste muy duro fue necesario para cumplir los requisitos exigidos para pertenecer a la Unión Monetaria. Se explicó a los ciudadanos los sacrificios que tendrían que soportar, pero al final, y contra todo pronóstico, se consiguió el objetivo.

Con el ingreso en la Unión Monetaria y la credibilidad que el Gobierno adquirió, los tipos de interés bajaron fuertemente y los mercados de capitales ofrecieron a España toda clase de financiación. Ante los tres millones de parados que había recibido del anterior Gobierno y la demanda insatisfecha de vivienda, el Gobierno impulsó su construcción con ventajas fiscales, la bola de nieve, como dijo Keynes, se puso en marcha. El paro empezó a reducirse, el consumo privado aumentó, la actividad económica empezó a crecer. El milagro de sacar a la econo-

mía española del hoyo se había conseguido; la demanda interna actuaría como motor del desarrollo. Cuando en 2004 el Partido Socialista triunfó en las elecciones, el paro se había reducido a la mitad; pero como el ahorro interno no había sido suficiente para financiar el fuerte incremento de la producción, el préstamo del exterior había alcanzado el 3% del PIB; hoy día el paro se encuentra en el entorno de la misma cuantía (3 millones) y el déficit exterior ha sobrepasado el 10% del PIB. El nuevo Gobierno socialista no se preocupó para nada de intentar ir cambiando paulatinamente dicho modelo de desarrollo, sino que por el contrario lo impulsó aun más, sin efectuar reforma estructural alguna, a pesar de que algunos economistas dijimos que tal modelo no era sostenible, que si bien tuvo su justificación en su inicio a causa de la fuerte tasa de paro, era necesario reformas para ir a un modelo más competitivo, que paliara la incidencia en el déficit exterior. Y la consecuencia de tal política ha sido el derrumbe de nuestra economía y la fuerte tasa de paro que tenemos, que seguirá creciendo ante la falta de medidas. A la crisis de nuestro modelo de crecimiento basado en decisiones propias, se ha unido posteriormente una crisis financiera mundial originada en Estados Unidos en el segundo semestre de 2007.

Lo anteriormente expuesto se ve agravado: a) por los préstamos que las instituciones financieras pidieron en el exterior para financiar nuestro modelo de desarrollo, préstamos cuya devolución tienen un plazo bastante inferior a los de los préstamos hipotecarios otorgados para la financiación de viviendas; b) por el fuerte aumento en la tasa de morosidad, y c) por el atesoramiento de las instituciones financieras de parte de los depósitos recibidos, para destinarlos al reembolso de los préstamos que van venciendo.

Existe una necesidad urgente de conocer la cuantía de la restricción crediticia que tiene la economía española en relación con sus necesidades, teniendo en cuenta su nivel de actividad económica y la inflación, para lo cual considero necesario que por el Banco de España se elabore un presupuesto monetario global de los bancos, cajas de ahorros y cooperativas de crédito para 2009. Si de dicho Presupuesto se desprende que existe restricción crediticia, por el importe de la misma el Banco de España propondrá al Gobierno las alternativas que puedan existir para proporcionar liquidez a las citadas instituciones financieras, que sirva de soporte a la expansión crediticia. En general, no soy partidario de las intervenciones públicas directas en los mercados, pero en la actualidad, y con respecto a España, se está produciendo un fallo de mercado, que sólo la intervención del Estado puede corregir.

2.

MEDIDAS ADOPTADAS POR EL GOBIERNO ESPAÑOL

Antes de entrar a analizar las medidas concretas que ha ido adoptando el Gobierno, quisiera hacer referencia a la conferencia de apertura pronunciada por el Gobernador del Banco de España el 13 de abril de 2008 sobre “Situación de la economía española y del sector financiero” en el marco del XV Encuentro del Sector Financiero en Zaragoza.

Para Fernández Ordóñez, es “más importante que nunca que las políticas económicas estén sólidamente orientadas en un doble sentido: por un lado, salvaguardar la estabilidad macroeconómica, y por otro, impulsar la adopción de medidas y reformas de carácter estructural en los mercados de productos y factores que mejoren el grado de competencia en el entorno en el que los agentes adoptan sus decisiones, la movilidad de los factores de producción y la flexibilidad de los mecanismos de fijación de precios y salarios”. Y a continuación dice “es muy importante ser conscientes de que, en esta situación, el margen para la actuación de políticas de demanda de signo expansivo es muy reducido y de que un uso inadecuado de las mismas puede llegar incluso a ser contraproducente. La política monetaria ha dejado de ser una herramienta de política económica autónoma hace una década y tiene como objetivo primordial velar por la estabilidad de precios en la zona del euro en el medio plazo”.

Ante tal situación, el Gobernador considera que la estrategia de política fiscal adecuada para la economía española sería la de dejar actuar los mecanismos de estabilizadores automáticos con que cuenta el presupuesto público, cuyo movimiento tiende a actuar de manera compensadora de las oscilaciones cíclicas. Deben evitarse actuaciones discrecionales de aumento del gasto público o de reducción de impuestos que vaya más allá de los efectos de los estabilizadores automáticos, ya que pueden comprometer el mantenimiento de la estabilidad presupuestaria a medio y largo plazo, haciendo desaparecer el margen de maniobra de la política fiscal para afrontar situaciones de caída de la actividad económica más fuertes que las que existían en abril de 2008 cuando pronunció la citada Conferencia. Comparto totalmente las ideas del Gobernador y las he defendido en los muchos artículos que sobre la crisis de la economía española he publicado.

Las medidas que ha ido tomando el Gobierno, como la deducción de los 400 euros en el Impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas, válida para 2008 y 2009, el cheque bebé, el aumento de las pensiones mínimas por encima del IPC, el programa de financiación de obras de los ayuntamientos, las ayudas al sector del automóvil y a actuaciones medioambientales, ayudas a la dependencia, rehabilitación de casas cuartel, comisarías y viviendas, actuaciones de turismo social, y el aumento del 3,5% en las retribuciones de los funcionarios para 2009, van en

dirección contraria a lo que el Gobernador del Banco de España ha expuesto en diversas ocasiones, y que hemos expuesto con anterioridad: salvaguardar la estabilidad macroeconómica y reformas estructurales que mejoren el grado de competencia en el entorno en el que los agentes adoptan sus decisiones. No se ha salvaguardado la estabilidad macroeconómica pues hemos pasado de un superávit presupuestario superior al 2% del PIB en 2007, a un déficit que sobrepasa el techo del 3% del Pacto de Estabilidad y Crecimiento. En los artículos que he publicado he ido analizando y criticando el aumento del gasto público que las medidas suponían, sin que solucionaran los problemas reales de la economía española. A continuación transcribo el publicado el 6-12-2008 en el diario *La Razón* bajo el título "Plan contra la recesión".

"Para evitar que cada Estado de la Unión Europea tome medidas dispares contra la recesión, que ya ha aparecido en un gran número de ellos, la Comisión Europea presentó una propuesta de coordinación de los planes que están elaborando los Estados miembros. Berlín lanzó la advertencia de que el conjunto no debería sobrepasar el 1% del PIB comunitario (130.000 millones de euros), en tanto que el Presidente francés era partidario de llegar al 1,5%. El Plan formaría parte de la estrategia común de la Zona Europa y de los objetivos que se aprobarán por el Consejo Europeo del 11 y 12 de diciembre para los 27 Estados miembros, un Plan de 200.000 millones de euros, de los cuales 170.000 millones se financiaría por los Estados miembros y el resto por la Comisión Europea, ofreciendo para el sector del automóvil una línea de financiación de 500 millones de euros a cargo de los presupuestos nacionales, del comunitario y de la propia industria. El Comisario Almunia ha advertido que abrirá procedimiento de déficit excesivo a los países que superen el límite del 3% de déficit público, si bien se mostró dispuesto a flexibilizar dicho límite de acuerdo con lo que el Pacto de Estabilidad y Crecimiento permite.

"Para a dar mi opinión sobre el Plan aprobado para España por el Consejo de Ministros del 28 de noviembre, es preciso analizar la situación de la economía española. En el tercer trimestre del corriente año el crecimiento intertrimestral ha sido del -0,2% y se espera que en el cuarto trimestre sea también negativo (-0,4%), lo que sitúa a España técnicamente en recesión. El paro sobrepasará a finales de año los 3 millones de personas, cerca del 13% de la población activa, el déficit público superará el 3,5% del PIB, el sector inmobiliario continuará hundiéndose: Habitat se ha declarado en suspensión de pagos, y Colonial y Metrovacesa están al borde del desastre; el resultado neto de las empresas cayó en el tercer trimestre por primera vez en quince años, y el déficit exterior a pesar de la fuerte caída del consumo y de la inversión será bastante elevado, y sólo una noticia aparece como buena: la caída de la inflación hasta el 2,4% en el mes de noviembre. Pero tal hecho, que en principio es bueno, crea temores por la rapidez de su descenso, por las previsiones para mediados del año próximo que lo sitúan en el 1% con una situación

de recesión y de paro creciente, que hace aumentar el riesgo, con un consumo en descenso continuo, de que España entre en deflación. Para el próximo año el Fondo Monetario Internacional prevé para España un crecimiento negativo del -2%, y las estimaciones de paro se sitúan a finales de año en el entorno del 16,5% y el déficit público puede superar el 5% del PIB.

“Con este panorama el Gobierno ha aprobado un Plan para reactivar la economía española, del que hemos hecho mención con anterioridad. La cuantía de dicho Plan es de 8.000 millones de euros, su financiación se efectuará a través de la emisión de deuda por el Estado, con el objetivo de emplear a 200.000 parados en un año, mediante la realización de proyectos de obras de los Ayuntamientos en el período principio de abril 2009 a fin de marzo de 2010. Los Ayuntamientos percibirán el 70% del importe al adjudicarse el proyecto de obra y el 30% a la finalización de la misma. A este Plan hay que añadir otro de 3.000 millones de euros que se destinarán: 800 millones al sector del automóvil, 600 millones a actuaciones medioambientales, 500 millones a actuaciones en I+D+i, 400 millones a dependencia, 400 millones a rehabilitación de casas cuartel y comisarías, 120 millones a rehabilitación de viviendas y 30 millones a turismo social.

“Resulta de lo expuesto que el nuevo gasto aprobado por el Gobierno asciende a 11.000 millones de euros, el 1,1% del PIB español, que se encuentra dentro del porcentaje propuesto por la Comisión Europea. El Gobierno ha aprobado por Decreto-Ley, que tendrá que ser convalidado por el Congreso, créditos extraordinarios por los citados 11.000 millones de euros. Como quiera que el crédito se aprobará este año, figurará en la liquidación del Presupuesto 2008, sin embargo, dada la fecha en que nos encontramos, el gasto se realizará en 2009, por lo que es de suponer que el Gobierno haya previsto la incorporación del citado crédito extraordinario al Presupuesto del año 2009, para que el gasto pueda ser imputado al mismo.

“El problema que realmente tiene el Plan aprobado por el Gobierno es que con un déficit previsto para el próximo año superior al 5% del PIB, con el Plan aprobado por el Gobierno el déficit público sobrepasará el 6% del PIB, es decir, el doble del techo del 3% fijado para no incurrir en el procedimiento por déficit excesivo. Y aunque es bien cierto que tal límite se flexibilizó posteriormente, lo fue con determinados condicionantes, que no son cumplidos por las actuaciones del Gobierno al duplicar el déficit permitido.

“Con independencia de lo anterior, el cuantioso déficit que se alcanzará tendrá efectos muy perjudiciales sobre la prima de riesgo de la deuda pública española, aumentándola fuertemente, lo que repercutirá en el monto de intereses que tendremos que pagar, lo que a su vez incidirá en más déficit y en mayor emisión de deuda. Dada la elevada cuantía de deuda a emitir y la escasa liquidez exis-

tente en los mercados financieros, pueden existir dificultades para colocar toda la deuda.

“El control de los gastos de inversiones que realicen los 8.000 ayuntamientos, la mayoría de ellos sin el soporte administrativo y técnico adecuado para gestionar de manera eficiente los fondos que se le asignen por el Estado, me hace dudar del buen fin del Plan aprobado. Pregunto porqué una y otra vez seguimos con parches para tratar de arreglar la grave crisis que padece la economía, sin que se haya efectuado un diagnóstico global de las causas que nos arrastran a la recesión. Tal diagnóstico serviría de base para las reformas estructurales que debemos realizar para salir del pozo en que estamos hundidos. Sólo con dichas reformas será posible cambiar el modelo de crecimiento que hemos tenido, basado en la demanda interna, a un modelo competitivo, basado en la demanda exterior. Lo demás es perder el tiempo y que la recesión se transforme en una depresión duradera”.

3. PREVISIONES PARA 2009 Y 2010 DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA

A finales de 2008 el Fondo Monetario Internacional preveía para España un crecimiento negativo del -2,2% del PIB, encontrándonos así a finales de 2009 con seis trimestres continuados de la caída de la actividad, lo que en principio me hace pensar que no se trata de una recesión corta en forma de V, sino al menos de una recesión en forma de U y por tanto de duración temporal media. Sin embargo, creo que la estructura productiva de nuestra economía, la baja productividad, el fuerte endeudamiento exterior del conjunto de la economía, el alto endeudamiento de las familias y de las empresas y la rigidez del mercado de trabajo y la indexación salarial con la inflación hacen previsible que la recesión se extienda al menos al año 2010. El Fondo Monetario Internacional (FMI) considera que si no hay reformas España puede quedarse atascada en un proceso de baja productividad, bajo crecimiento y un largo reequilibrio de los balances, en el que será difícil retornar a una deuda pública baja. Nos situaríamos así en una recesión larga que se representa con la letra L.

Considero que la recesión será larga por el hundimiento del sector construcción, que representaba en torno al 15% del PIB. La sustitución de la aportación de dicho sector al PIB sólo es posible con la exportación de bienes y servicios de otros sectores, lo que requiere que su producción sea competitiva con la de otros países, cosa que no es posible a causa de nuestra baja productividad. Por otra parte, nuestro nivel salarial no permite exportar bienes y servicios de poco valor añadido en competencia con los países emergentes, por lo que hemos de cambiar

nuestra estructura productiva a bienes de más valor añadido con las reformas estructurales que más adelante expondremos.

En un reciente Estudio de la Fundación de las Cajas de Ahorros (FUNCAS) prevé para este año una caída del -3% del PIB y del -0,5% en 2010; la previsión del Gobierno es del -1,6% del PIB y del 2% del PIB respectivamente y el Servicio de Estudios del BBVA sitúa caídas del PIB del -2,8% en 2009 y de -0,3% en 2010¹.

A causa de la caída de la actividad económica, las tasas de paro se disparan: FUNCAS las estima en el 17,2% en el corriente año (4,5 millones de parados) y en casi el 20% (19,8%) en 2010, que son análogas a las del BBVA; sin embargo para la CEOE las tasas de paro serán mayores 20% y 22% respectivamente. El paro es la cara más dolorosa de la recesión que estamos teniendo, que se verá agravado por la contracción que este año tendrá el PIB del -3%. Más de 800 mil hogares tienen en paro a todos sus miembros en condiciones de trabajar y además una parte tienen hipotecadas su vivienda, con la consiguiente repercusión sobre la prestación de desempleo que perciben. La angustia de estas familias es grande; no pagar la hipoteca supone encontrarse sin techo, pero si pagan, sus ingresos no les alcanzan para comer. Según un Informe de la Comisión Europea de 2007, el 20% de la población española corre el riesgo de convertirse en pobre; dicho porcentaje subiría al 37% en los casos de personas desempleadas en situación de pobreza, 17 puntos porcentuales por encima de la media europea. A consecuencia de la crisis y el aumento del paro, dichos porcentajes serían mucho más altos en los momentos actuales. Para la Comisión es necesario romper el ciclo de transmisión de la pobreza de generación a generación. Pienso que la mejora en la calidad de la enseñanza sería el instrumento adecuado.

Al enorme crecimiento del paro se une la ineficiencia del Servicio Público de Empleo para recolocar a las enormes colas de desempleados que todos los días se forman ante el mismo, esperando recibir alguna oferta de empleo. ¿Es posible privatizar dicho Servicio para conseguir mayor eficiencia? La Sentencia de 23 de abril de 1991, del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea, calificó de empresa, en el sentido del artículo 86 del Tratado de Roma, al Instituto Federal de Empleo de Alemania, que ejerce la actividad de poner en contacto a los demandantes de empleos con los empleadores, actividad desempeñada con carácter de derecho exclusivo conferido por la Ley de Fomento del Empleo. Es decir, la sentencia introdujo la competencia dentro de la Administración pública alemana. ¿Por qué no se hace lo mismo en España, ya que la sentencia es aplicable en todos los países de la Unión Europea?

¹ El Banco de España el 3 de abril incluyó en su *Boletín Económico* una previsión de caída del PIB en el corriente año del 3% y una tasa de paro del 17%, y para 2010 del -1% en el PIB y del 19% en tasa de paro.

¿Por qué sigue creciendo el paro? El hundimiento del sector de la construcción, que representaba en torno al 15% del PIB, ha tenido una gran repercusión en otros sectores (cemento, madera, ladrillos, cerámica, electrodomésticos, etc.), a consecuencia de los grandes consumos intermedios que requiere su producción, que ocasiona un efecto arrastre en el conjunto de la economía. La sustitución de la aportación del sector construcción al PIB sólo puede llevarse a cabo con la exportación de bienes y servicios de otros sectores, lo que requiere que su producción sea competitiva con las de otros países, que no es posible a causa de nuestra baja productividad. Además, nuestro nivel salarial no permite exportar bienes y servicios de poco valor añadido en competencia con los países emergentes, por lo que tenemos que cambiar nuestra estructura productiva a bienes de mayor valor añadido, lo que requiere reformas estructurales, que impediría, como dice el FMI, caer en un equilibrio de baja competitividad, bajo crecimiento, salarios bajos y desempleo alto.

Presumíamos de ser uno de los mejores países de la Unión Europea en cuanto a la situación de nuestras finanzas públicas: un superávit presupuestario que en 2007 alcanzaba el 2,2% del producto interior bruto (PIB) y deuda pública de sólo el 36,2% del PIB. En dicho año se percibía el inicio de la crisis real de la economía española que afectaba al sector de la construcción de vivienda y la crisis financiera originada por las hipotecas *subprime* de Estados Unidos que empezaba a repercutir en todo el mundo. Tales hechos fueron ignorados por el Gobierno español que no reconoció la crisis que en 2008 empezó a afectar a nuestra economía, considerando que era una ligera desaceleración. Tal postura le llevó a no adoptar medidas profundas para hacer frente a la crisis, sino continuos parches, que sólo han servido para pasar de un superávit presupuestario del 2,2% a un déficit en 2008 del 3,6% del PIB, es decir hemos empeorado en sólo un año en 5,8 puntos de PIB en cuanto a situación en las cuentas públicas, y hemos sobrepasado el techo del 3% señalado en el Pacto de Estabilidad y Crecimiento; la deuda pública ha alcanzado el 39,5% del PIB.

Para 2009 la Comisión Europea prevé un déficit público del 6,2% y la deuda pública se situaría en el 48% del PIB, al continuar la recesión en 2010 el déficit continuará en tasa elevada, 5,7% según estima la Comisión y la deuda en el 52%. En los déficit de dichos años no están incluidos el mayor coste de los nuevos sistemas de financiación de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos, que entrarán en vigor en 2009, que aumentarán el déficit hasta el 7,7% en 2009, y hasta el 7,2% del PIB e 2010. En cuanto al gasto en 2008 derivado del Fondo Estatal de Inversión Local por importe de 8 mil millones de euros, aprobado por Real Decreto-Ley 9/2008 de 28 de noviembre, es de suponer no está incluido en el gasto de 2009, ante la imposibilidad de realizar las inversiones en 2008, el crédito tendrá que ser incorporado al Presupuesto de 2009 que será el año que recogerá las inversiones, y por tanto su incidencia en el déficit. Al tratarse de una transferencia

de capital desde el Estado a los ayuntamientos, ha aparecido información que tal opción no tendrá incidencia en el déficit ya que el gasto del Estado se compensa con un ingreso en los ayuntamientos, pero se olvida de las inversiones que realizan los ayuntamientos financiadas con dicha transferencia, que sí que tienen incidencia en el déficit, en cuyo caso el déficit de 2009 aumentaría hasta el 8,4% del PIB, casi tres veces el margen autorizado por el Pacto de Estabilidad y Crecimiento. Para FUNCAS el déficit en 2009 será del 7,4% del PIB y de 9,3% para 2010, y la deuda pública aumentará hasta el 54,1% y el 62% respectivamente.

Aunque otros países de la Unión Europea han sobrepasado el techo de déficit del 3% del PIB, sin embargo ninguno en la proporción que se espera alcance España, que desborda toda previsión, tanto cuantitativa como temporal; estoy seguro que España será objeto de expediente por la Comisión Europea por el fuerte nivel del déficit público y su larga duración. En la actualidad se discute si aun en época de recesión, es bueno o malo un nivel de déficit como se prevé tenga España en el bienio 2009-2010. La idea básica que se tuvo en cuenta para proponer reglas de obligado cumplimiento sobre el tamaño del déficit y de la deuda pública ha sido que un país que esté en una senda de crecimiento continuo del déficit y de la deuda pública puede crear efectos externos negativos sobre el resto de la UME, bien obligando a otros países a seguir políticas más deflacionistas de optar por estabilizar sus ratios deuda pública/PIB, bien presionando al BCE para que relaje su política monetaria.

Los Gobiernos de algunos estados miembros, entre ellos España, se han olvidado de efectuar las reformas estructurales para hacer sus economías más flexibles y más competitivas, entre ellas la reforma del gasto público, que le hubiera dado un mayor margen de maniobra temporal para absorber la caída del ciclo, sin traspasar el límite del 3% de déficit. Empíricamente ha quedado demostrado que los fuertes déficit públicos de Japón y los incrementos de deuda no han servido para sanear su economía durante diez años. Como dice el profesor J. Shiller, de hecho los déficit presupuestarios actuales reflejan problemas de largo plazo que no son los que contempla la teoría keynesiana, de modo que las discusiones acerca de los déficit se deberían replantear en términos de problemas intergeneracionales. Como consecuencia de los déficit, la deuda de un país aumenta y traslada la carga financiera a las futuras generaciones, lo que produce un cambio de riqueza de una generación a otra, que los políticos no quieren poner de manifiesto. Prefieren que las generaciones presentes, que son las que les votan, cobren sus pensiones, reciban la sanidad gratuitamente y puedan disfrutar de otros servicios gratuitos, imponiendo cargas a futuras generaciones a través de los déficit, cuya financiación se efectuará con impuestos que pagarán aquéllos.

Junto a los déficit actuales, preocupa fuertemente a la Comisión Europea las obligaciones que se derivan del fuerte envejecimiento de la población, con el

consiguiente efecto sobre las pensiones públicas, que para España hacen no sostenible el sistema a partir de 2015. Por ello el Pacto de Estabilidad y Crecimiento pretende que los Estados miembros de la Unión Monetaria dispongan de un margen suficiente para hacer frente a las futuras obligaciones de la protección social derivadas del envejecimiento de la población. Dejemos por tanto el Pacto de Estabilidad tal y como está, que no sólo tiene en cuenta el presente, sino el futuro, y que los Estados miembros realicen las reformas estructurales necesarias para sanear sus economías y eliminen las rigideces, ineficiencias y falta de equidad que las intervenciones públicas han ido generando en sus economías. El Comisario de Economía de la Comisión Europea, Sr. Almunia, ha dicho que el Pacto de Estabilidad está para respetarlo y que sólo en supuestos muy excepcionales, que deberán ser justificados por el Estado miembro, sería aceptado sobrepasar el techo de déficit del 3% del PIB.

En el contexto de una política fiscal estricta, como la diseñada en el Pacto de Estabilidad, que limita a corto plazo la función estabilizadora del Presupuesto, especialmente en una recesión, con tipos de cambio fijos y escasa movilidad de la mano de obra, los mecanismos de ajuste macroeconómico son las reformas estructurales, y si no se realizan urgentemente, la salida de la crisis sólo será posible si los agentes sociales (empresarios y trabajadores) toman conciencia de la necesidad de un reajuste en precios (beneficios) y salarios; en caso contrario, el ajuste se producirá vía aumento del paro; es lo que ocurre en España (*Cinco Días*, 31-01-2009, "Alarmante déficit público en 2009", J. Barea). El BCE descarta que antes de 2010 haya repunte económico. La Comisión Europea ha dirigido una advertencia a España por haber incurrido en déficit excesivo.

En cuanto a la evolución de los precios de los bienes de consumo, en febrero del corriente año ha caído al 0,7%; el INE ha confirmado que la inflación española se encuentra en mínimos de cuatro décadas. En julio de 2008 alcanzó el 5,3% y desde entonces la caída ha sido continua. La inflación subyacente que no tiene en cuenta los precios más volátiles: energía y alimentos frescos, ha caído 4 décimas en febrero del corriente año, situándose sólo en el 1,6%, menos de la mitad que en julio de 2008. El Secretario de Estado de Economía ha manifestado que tal bajada refleja una menor presión de la demanda, pero descarta la posibilidad de que entremos en deflación, una caída general y sostenida de los precios que desincentiva la actividad económica y pospone las decisiones de gasto. Técnicamente existe deflación cuando se da durante dos trimestres consecutivos crecimiento negativo de los precios. FUNCAS prevé una inflación media del año de -0,1%.

A pesar de la caída de la actividad económica que se prevé para el bienio 2009-2010, la necesidad de financiación de la economía se mantiene en nivel elevado, -5,1% del PIB en 2009 y -4,7% en 2010.

El Premio Nobel de Economía, Paul Krugman, que participó el 13 de febrero del corriente año en las Jornadas *Respuesta ante la crisis* señaló que los precios y salarios en España son insostenibles y no están alineados con su situación económica, por lo que España necesita una deflación relativa del 15%. Explicó que si la UE crece entre un 2 ó 3% anual, España sólo sentirá un dolor moderado durante cinco o siete años, pero si la UE entra en deflación, lo que es muy posible, habrá que reducir mucho salarios y precios. Coincide con lo que publicamos el 31-01-2009 en *Cinco Días*.

4.

LOS EFECTOS DE LA CRISIS FINANCIERA

La crisis financiera desatada a nivel mundial ha dado lugar a que muchos e importantes países hayan entrado en recesión: Estados Unidos, Japón, Inglaterra, Alemania, Francia, Italia y España. Todos ellos han utilizado la política monetaria como instrumento para salir de la recesión, a cuyo efecto sus Bancos Centrales, en la Unión Monetaria Europea (UME) el Banco Central Europeo, han ido rebajando de manera acelerada los tipos de interés, en la UME más pausadamente.

En Estados Unidos, la Reserva Federal ha bajado los tipos de interés del 5,25% al 1% desde septiembre de 2007, y para impedir un colapso crediticio ha concedido préstamos y nuevas líneas de crédito a bancos comerciales y bancos de inversión por un importe superior al billón de dólares. A pesar de todo ello el crédito escasea, en un entorno de dura recesión los bancos hacen acopio de fondos y endurecen las condiciones crediticias. Junto a tales actuaciones de la Reserva Federal, el Tesoro a través del Fondo de Apoyo a Activos sin liquidez ha inyectado 335 mil millones de dólares a la corriente monetaria. La política fiscal de apoyo a las empresas y a las familias ha sido igualmente empleada, si bien en mucha menor intensidad que la política monetaria, dado el alto déficit público de Estados Unidos y a que la crisis tuvo su origen en la economía financiera y no en la economía real, aunque después la primera ha tenido efectos devastadores sobre la segunda.

Bien por la ineficiencia del sistema bancario de Estados Unidos, incapaz de transformar la reducción de tipos de interés en un aumento del crédito, bien por el comportamiento de las empresas y las familias insensibles a las rebajas de los tipos de interés en su consumo o inversión, dadas las lóbregas perspectivas de futuro, la Reserva Federal de Estados Unidos (FED) ha implantado una nueva política monetaria para hacer frente a la recesión y alejar al país de una deflación. En el comunicado de su última reunión dice que el objetivo de su política en el futuro es apoyar el funcionamiento de los mercados financieros y estimular la economía a través de operaciones de mercado abierto y otras medidas que incrementa-

rán el balance de la FED a niveles muy altos. Establece tres medidas muy importantes: mantener el nivel de tipos de interés de 0 a 0,25%, que dichos tipos se mantengan durante un cierto tiempo y compras de bonos de titulización y deuda del Tesoro con vencimiento a largo plazo; con la finalidad de aplanar la curva de tipos de interés a corto y medio plazo. La eficacia de estas medidas está por ver, puede, como decía Milton Friedman, que se esté pidiendo a la política monetaria objetivos que no puede cumplir y Keynes decía que cuando una economía está cogida en la trampa de la liquidez, la política monetaria deja de ser efectiva para influir en la actividad económica.

España tiene una doble crisis: la de la economía real que es una crisis propia a consecuencia del hundimiento del sector de la construcción y una crisis financiera importada, consecuencia de la crisis global de tal naturaleza.

Al Banco Central Europeo corresponde la política monetaria, por lo que es tal institución la competente para adoptar para toda la Unión Monetaria medidas oportunas de tal naturaleza. El Gobierno ya ha tomado a través de la política fiscal medidas para incrementar la liquidez de los bancos y cajas de ahorros a través de la compra de activos financieros no líquidos de los mismos y hacer posible la apertura del grifo crediticio a las PYME y a los trabajadores autónomos; este sistema está funcionando con ineficiencia lo que requiere un urgente control del mismo por el Banco de España o miles de empresas desaparecerán a corto plazo con efectos sobre el paro. Al ICO como agente financiero del Estado se le han ampliado sus dotaciones para aumentar sus préstamos y créditos, el problema es que tal organismo no tiene red para operar directamente con las PYME, autónomos y familias, teniendo que utilizar el sistema bancario.

La crisis financiera originada en Estados Unidos en el segundo semestre de 2007, a consecuencia de la crisis de las hipotecas *subprime*, ha creado una fuerte desconfianza en los mercados financieros, donde nadie presta a nadie. El Consejo de Ministros de Economía y Finanzas de la Unión Europea, de 7 de octubre de 2008, acordó las líneas generales de actuación coordinada entre los Estados miembros para preservar la estabilidad del sistema financiero, que deben ajustarse a los principios de intervención limitada en el tiempo, protección de los intereses de los contribuyentes y respeto a las reglas del Mercado Interior europeo. Con base en lo expuesto, el Gobierno español ha tomado los siguientes acuerdos:

a) Real Decreto de 10 de octubre de 2008 sobre elevación a 100.000 euros de los importes garantizados de los depósitos en Entidades de Crédito, cuya garantía anterior era de 20.000 euros. La reserva para hacer frente a este compromiso está en el Fondo de Garantía de Depósitos de Entidades de Crédito, constituida por aportaciones de dichas entidades. Parece lógico que al elevarse la cuantía garantizada, la reserva del citado Fondo se aumente, pero el Decreto nada dice

sobre tal cuestión. Es necesario que inmediatamente se aclare esto, pues si es el Estado el que asume tal obligación, se necesitará norma con rango de Ley.

b) Real Decreto-Ley creando el Fondo para la Adquisición de Activos Financieros con la finalidad de apoyar la oferta de crédito a la actividad productiva de empresas y a los particulares. El Fondo se nutre con financiación presupuestaria por un importe de 30.000 millones de euros ampliable hasta un máximo de 50.000 millones, a cuyo efecto se concede al Presupuesto en vigor un crédito extraordinario por importe de 10.000 millones de euros ampliable hasta un importe de 30.000 millones que se financiará con deuda pública. En el proceso de tramitación en las Cortes Generales del Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2009, se requerirá habilitar los créditos necesarios para completar la financiación de la dotación máxima del Fondo prevista en el Decreto-Ley. Para la administración, gestión y dirección del Fondo se crea un Consejo Rector y una Comisión Ejecutiva, enumerándose en el citado Decreto-Ley las funciones de los mismos. El régimen presupuestario, económico-financiero, contable y de control del mencionado Fondo se ajustará a lo dispuesto en el número 2 del artículo 2 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, ya que esta Ley es aplicable a todos los Fondos carentes de personalidad jurídica, cuya dotación se efectúa mayoritariamente desde los Presupuestos Generales del Estado.

El artículo 27 de la Ley General Presupuestaria (LGP) dispone que los créditos presupuestarios de la Administración General del Estado, sus Organismos autónomos y de las entidades integrantes del sector público estatal con presupuesto limitativo, se destinarán exclusivamente a la finalidad específica para la que hayan sido autorizados por la Ley de Presupuestos Generales del Estado o por las modificaciones realizadas conforme a la LGP. Como ya hemos dicho anteriormente, el Real Decreto-Ley que crea el Fondo para la adquisición de activos financieros establece, en su artículo 1, que su finalidad es apoyar la oferta de crédito a la actividad productiva de empresas y a los particulares; por tanto el control de los fondos públicos concedido al citado Fondo por el crédito extraordinario habilitado en el propio Real Decreto-Ley que crea el Fondo, debe basarse en la finalidad asignada al Fondo.

El artículo 5 del Real Decreto-Ley que crea el Fondo establece que la Intervención General de la Administración del Estado controlará el mismo a través de la auditoría pública en los términos previstos en la LGP. Esta Ley establece tres modalidades de auditoría pública (artículo 164): la de regularidad contable, la de cumplimiento y la operativa, si bien la Intervención General podrá determinar la realización de auditoría en los que se combine objetivos de las tres modalidades. Estimo que la auditoría operativa y la de cumplimiento constituyen conjuntamente las más adecuadas para verificar la finalidad del Fondo que ya hemos expuesto con anterioridad. A mi entender, la auditoría pública debería realizarse mensual-

mente por la Intervención General, a través de funcionarios del Cuerpo de Interventores y Auditores de la Administración del Estado, a quien corresponde el control de los fondos públicos, y de funcionarios del Banco de España, expertos en operaciones de crédito. Ahora bien, dado que el artículo 162 de la LGP dispone que la auditoría pública consistirá en la verificación realizada con posterioridad, y que el artículo 163 de la misma Ley establece que la auditoría pública se ejercerá sin perjuicio de las actuaciones correspondientes al ejercicio de la operación interventora y de control financiero permanente, considero que la actividad del Fondo referente a inversiones en instrumentos financieros emitidos por entidades de crédito y Fondos de titulización, respaldados por créditos concedidos a particulares, empresas y entidades no financieras, deberán estar sometidos al control previo de la Intervención General, que lo realizará a través de funcionarios del Cuerpo de Interventores y Auditores y de funcionarios del Banco de España.

El control parlamentario corresponde al Congreso de los Diputados, al cual cuatrimestralmente remitirá el Ministerio de Economía y Hacienda un Informe sobre la gestión del Fondo; a mi juicio, a dicho Informe deberá adjuntarse el Informe de la Auditoría pública y el Informe emitido por los Interventores sobre las inversiones del Fondo al que nos hemos referido con anterioridad. Por último, estimo que no es conforme a lo establecido en la LGP lo dispuesto en los números 3 y 4 del artículo 2 del repetido Decreto-Ley, referente a los rendimientos de los activos financieros en que se hayan materializado las dotaciones del Fondo y a la imputación a las dotaciones del mismo de los gastos que ocasione su gestión.

c) Real Decreto-Ley en relación con el Plan de Acción Concertada de los Países de la Zona Euro, en virtud del cual se autoriza el otorgamiento de avales del Estado a las operaciones nuevas que realicen las entidades de crédito residentes en España a partir de la entrada en vigor del Decreto-Ley. Para el año 2008 se podrán conceder avales con tal finalidad hasta un importe de 100.000 millones de euros y su concesión se efectuará de acuerdo con los requisitos señalados en la Ley. El artículo 2 del Decreto-Ley autoriza, con carácter excepcional y hasta el 31 de diciembre de 2009, la adquisición de títulos emitidos por las entidades de crédito que necesiten reforzar sus recursos propios, incluyendo participaciones preferentes y cuotas participativas. Los acuerdos de adquisición se adoptarán previo informe del Banco de España; nada se dice sobre el control de esta operación que debe estar sometida a la LGP. Al no habilitar crédito para tal operación, es de suponer que en el trámite parlamentario del Proyecto de Presupuestos para 2009 se incluirá la oportuna dotación.

El domingo 29 de marzo el Banco de España acuerda la intervención de la Caja de Ahorros de Castilla La Mancha y la concesión de un préstamo por un importe máximo de nueve mil millones de euros con aval del Estado, previo acuerdo del Consejo de Ministros convocado urgentemente con tal finalidad. Según la

información hecha pública, tal ayuda era necesaria para facilitar liquidez a dicha Caja, pero de la información aparecida en los medios de comunicación parece desprenderse que existe desequilibrio, lo que podría requerir aportación pública, con el consiguiente efecto sobre el déficit público. Estimo que una vez analizada con profundidad la situación de la Caja, si ésta no fuera viable, debería ser sometida a un proceso de liquidación. Sólo si fehacientemente se demostrara su viabilidad, podría estar justificada la aportación de fondos públicos en concepto de préstamos, y no de ayuda a fondo perdido, dado nuestro alto nivel de déficit público, que puede alcanzar el 9% del PIB. En España existe exceso de entidades financieras, por lo que aun desapareciendo algunas, la competencia no se resentirá.

El Gobernador del Banco de España compareció ante la Comisión de Economía del Congreso el 25 de febrero del corriente año para analizar la situación actual de los flujos de crédito de nuestra economía, manifestando que la fuerte contracción que está experimentando la economía española arrastra de manera inevitable al crédito. Además el colapso en el que continúan sumidos los mercados mayoristas internacionales en los que nuestras entidades habían venido captando la mayor parte de los recursos externos necesarios para financiar el exceso de gasto interno, plantean retos importantes para nuestro sistema financiero. Todos estos riesgos de restricción crediticia no son en modo alguno, dijo el Gobernador, exclusivos de las entidades españolas.

Las restricciones crediticias que tiene la economía española deben analizarse, dijo el Gobernador, desde la perspectiva que vive la economía española en la actual encrucijada, a su juicio nada sería más contraproducente que caer en la simplificación errónea de que la salida de la crisis depende exclusivamente de la existencia de una disponibilidad abundante de financiación crediticia. La reanimación del crédito forma parte de la solución, pero ello no es posible si no se dan las condiciones adecuadas para que las empresas y las familias recuperen la confianza en sus rentas futuras y dispongan de bases sólidas sobre las que asentar sus planes de gasto de consumo o inversión, o de generación de empleo en el caso de las empresas. Por otra parte, el reestablecimiento de bases adecuadas para la recuperación de la confianza y la reanimación de los planes de gasto del sector privados, descansa en buena medida en que el ajuste de la economía se traduzca en una mejora de la competitividad y de las condiciones del mercado de trabajo.

5.

SOLUCIÓN A LA CRISIS: REFORMAS ESTRUCTURALES

Si por las razones que hemos ido exponiendo, las políticas monetaria y fiscal no son instrumentos adecuados para sacar a España de la recesión, pasamos a ver si con reformas estructurales pudiera conseguirse tal objetivo.

El Presidente del Gobierno, en su discurso de investidura, puso de manifiesto la necesidad de un cambio en nuestro modelo de crecimiento, apuesta a largo plazo fundamental para el aumento de la productividad. Se trata de un tema que requiere profundas reformas estructurales, sin las cuales la crisis se prolongará bastantes años. Las primeras medidas a adoptar tienen que ir dirigidas a corregir desequilibrios de déficit presupuestario y déficit exterior. Las acciones han de ir encaminadas a mantener la estabilidad presupuestaria; toda ayuda a las familias o a las empresas, para hacer frente a corto plazo a la crisis económica, si producen déficit, debe compensarse con una disminución en otras partidas de gasto, de manera que se conserve el equilibrio presupuestario. La corrección del déficit exterior requiere cambiar de modelo de crecimiento, pasando del actual basado en la demanda interna a otro fundamentado en la productividad.

España tendrá que adoptar un modelo de desarrollo competitivo, no con los países emergentes, sino con los países de la Unión Europea, con Estados Unidos y con Japón. Pero el cambio de modelo productivo no se hace por Decreto, sino por la mejora en la gestión de los factores que incrementen la productividad. La productividad pone de manifiesto la eficiencia en el uso de los factores de producción, tanto de capital humano como de capital tecnológico y de capital físico; a medida que esta eficiencia es mayor, los costes unitarios de producción serán menores, lo que da lugar a un aumento de la productividad y, por tanto, de la competitividad internacional.

El factor con gran influencia en la producción es el capital humano, factor clave para el crecimiento de la productividad, lo cual no quiere decir que un mayor gasto en educación y formación profesional suponga, por este solo hecho, un crecimiento de la productividad. Necesidad de gestionar mejor este factor de producción.

Dado que en España los estudiantes son incapaces de transformar información en conocimiento, éste en innovación y ésta en crecimiento, la educación es el principal instrumento para aumentar la productividad, por lo que pasamos a analizar la gestión de la misma en función de sus resultados. Los dos Informes efectuados por la OCDE: el "PISA" y "Desde la Universidad al Trabajo" muestran la grave situación que España tiene tanto en la educación media como en la universitaria, encontrándose en los últimos lugares de los países analizados. En tanto no transformemos todo nuestro sistema educativo, un mayor gasto público en educación no servirá para nada, la ineficiencia será cada vez mayor. Pero no se trata de hacer una nueva Ley de Educación; en los últimos 25 años han sido promulgadas 6 Leyes, y el problema ha ido empeorando cada vez más. La educación es el resultado de un proceso productivo en el que se combinan factor trabajo (profesores), factor capital (escuelas, institutos, universidades, etc.), consumos intermedios y, el último, es la organización de la producción; el consumo del producto

final es efectuado por los alumnos de primaria, de bachiller y universitarios. A mi juicio, el principal factor causante de la ineficiencia se encuentra en la mala organización del sistema educativo, en la falta de responsabilidad de los agentes del sistema (centros, profesores, alumnos y familia), en la no organización de un sistema público de educación donde exista un mercado regulado competitivo de la educación entre centros públicos y privados, con libertad de elección de centro y donde el dinero público siga al estudiante (cheque escolar). La calidad se convertiría así en el instrumento de cada centro para conseguir estudiantes, si no hay estudiantes no hay subvención pública. Hace ya cuatro años que se creó la Agencia de Evaluación de Políticas Públicas sin que en una cuestión de tan vital importancia, como es la educación, se haya realizado una evaluación de dicha política.

A la educación universitaria se ha trasladado en la práctica el principio de gratuidad, ya que en la actualidad los estudiantes universitarios sólo pagan, a través de las tasas, entre el 15 y el 20% del coste de la educación que reciben; el resto se financia con fondos públicos a través de los impuestos generales. La educación universitaria no es un bien público puro, sino que es un bien preferente que genera externalidades positivas; su financiación en la forma que actualmente se realiza produce falta de equidad en el sistema, así como ineficiencia en su gestión. No se garantiza la equidad, ya que los fondos públicos que financia la Universidad provienen de impuestos que son pagados por todos los españoles, ricos y pobres, en cambio los alumnos universitarios provienen proporcionalmente en mayor número de familias de renta media alta y muy alta y de familias con estudios universitarios, generando efectos distributivos perversos, ya que se redistribuyen recursos desde las familias pobres a las ricas. Ello va en contra de lo establecido en el artículo 40.1 de nuestra Constitución, que dispone que los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para una distribución de la renta personal más equitativa, y del 31.2, que dispone que el gasto público realizará una asignación equitativa de los recursos públicos. La reforma de la financiación universitaria deberá basarse en que todo el mundo pague el coste de su educación, excepto el 20% por las externalidades positivas que genera, estableciendo una amplia cobertura de becas, que pueden llegar hasta el coste total para los estudiantes de familia de renta baja, lo que se justificaría con la declaración de la renta de los padres. En determinados casos de renta muy baja se establecerían además becas-salario. Desde hace 15 años Suecia ha adoptado un nuevo modelo de educación, combinando la responsabilidad pública por la equidad, con una libertad amplia para la elección entre centros públicos y privados.

Los nuevos manuales de la OCDE distinguen dos conceptos de capital: el capital riqueza y el capital productivo. En el primero incluye las infraestructuras y en el segundo las tecnologías de la información y el conocimiento (TIC) (*software*, *hardware* y telecomunicaciones), resultando que la elasticidad de estos últimos tiene un mayor impacto sobre el crecimiento del PIB (0,038), en tanto que la

de las infraestructuras es sólo del 0,02. Los nuevos caminos para el crecimiento de la productividad van por tanto por las TIC; en España sólo se ha asignado a estas últimas un porcentaje ínfimo del gasto público. Ello no quiere decir que las infraestructuras deban ser abandonadas, sino que en la relación Infraestructuras-TIC, hay que dar más peso a estas últimas.

A pesar de que existe acuerdo sobre la prioridad que debe concederse a los proceso de investigación, desarrollo e innovación (I+D+i), si descendemos del discurso político a la realidad de los resultados obtenidos de las decisiones públicas y empresariales, existe un foso que no se logra que desaparezca. La cuantía que España dedica a los gastos de I+D+i es sólo la mitad de la de los países de la Unión Europea, y la incidencia de dicho gasto en el crecimiento de la economía es mínimo: los resultados del proceso, medidos por el índice bibliométrico de publicaciones científicas y número de solicitudes de patentes españolas en el total de las empresas, como ha puesto de manifiesto en esta Academia el Profesor Sánchez Asiaín, son decepcionantes. Dentro del sector público la organización del proceso de I+D+i es caótica, dispersa, carente de coordinación y sin control de resultados. La Universidad y las empresas han vivido un divorcio en el proceso tecnológico, sin aprovechar las investigaciones de las primeras en innovaciones. Como dice el profesor Grisolia, es en Estados Unidos donde ha tenido un desarrollo espectacular las *spin-off* como empresas creadas dentro de la universidad, como instrumentos de transferencia de tecnología, lo que da lugar a que las universidades generen recursos propios para continuar su proceso investigador.

En relación con el mercado de trabajo, estimo que, aunque desde el ingreso de España en la Unión Monetaria, la tasa de paro descendió en 10 puntos, tal hecho se ha debido a un *shock* positivo de oferta, como ha sido la inmigración, y la gran demanda de vivienda en propiedad, al no existir en España mercado de alquiler. Pero el modelo de desarrollo que ha originado tal hecho, basado en la demanda interna (de vivienda y consumo) ha finalizado ante el fuerte endeudamiento exterior originado. Muchos de los problemas del mercado de trabajo siguen siendo los mismos: alta temporalidad, coste del despido y estructura de la negociación colectiva, que son necesarios reformar. España tiene una de las más elevadas tasas de temporalidad de los países de la Unión Europea, que puede estar originada por el menor coste de la contratación laboral, pero sobre todo por el alto coste que conlleva la indemnización por rescisión de la relación laboral, que en época de crisis lleva a la quiebra. La reforma debe ir por el camino de reducir el coste del despido; automáticamente la tasa de temporalidad bajará, pues a los empresarios no les interesa una rotación excesiva del personal a consecuencia de la pérdida de productividad de los trabajadores, ya que la empresa no gastará nada en su formación, sabiendo que a los pocos meses no estarán en la empresa.

La estructura de la negociación colectiva ha sido la gran ausente en las escasas reformas del mercado de trabajo en España, ya que provoca enfrentamientos con los agentes sociales. No es aceptable desde el punto de vista de la eficiencia, que la negociación se efectúe a nivel de cúpula, y que lo acordado sea el nivel mínimo a partir del cual se negocia el convenio de empresa. Ello da lugar a que al no tener en cuenta la productividad de cada empresa, algunos no pueden aplicarlo y tengan que cerrar, y en cambio puede haber otros de alta productividad que lo acordado está muy por debajo de lo que podrían pagar. Estimo que la reforma a realizar debe ir encaminada a que los convenios colectivos se negocien a nivel de empresa en función de la productividad, lo que incentivaría a los trabajadores, ya que su eficiencia en la empresa repercutiría en su salario. En la actualidad los salarios se negocian teniendo en cuenta la previsión de inflación, que al terminar el ejercicio se corrige por la inflación real habida, abonando las empresas la diferencia. Se entra así en la espiral inflación, salarios, inflación, con todo lo que ello supone para la competitividad; el Banco Central Europeo ha sugerido al Gobierno que elimine las cláusulas de revisión salarial ligadas a la subida de la inflación.

El mercado de la energía es muy dependiente del exterior, importamos todo el petróleo y el gas que consumimos, con los inconvenientes que conlleva tan alta dependencia con respecto a la seguridad en el suministro y competitividad de costes. Estos condicionantes sólo podrían resolverse ampliando la capacidad de producción de energía nuclear. Pero ésta es una cuestión que debe ser sometida a discusión pública por los posturas enfrentadas que existen en nuestra sociedad, presentando de manera transparente las ventajas e inconvenientes que se derivarían de ambas opciones. El déficit tarifario eléctrico deberá ser otro de los temas a discutir, más de 14 mil millones es el agujero derivado de la decisión pública de mantener tarifas por debajo de los costes de producción, al final el Presupuesto del Estado se tendrá que hacer cargo del mismo.

La liberalización de los mercados de bienes y servicios debe ser otra de las reformas estructurales a realizar, a consecuencia de las trabas que se han ido estableciendo, principalmente por las Comunidades Autónomas, que ha dado lugar a la creación de 17 mercados regionales, cuando pertenecemos a un mercado sin fronteras: el Mercado Único. Por último debe incluirse también en el Plan la Reforma de los Organismos Reguladores, otorgándoles una independencia absoluta respecto a las empresas reguladas y el Gobierno.

No ha existido preocupación alguna sobre lo que hay que hacer para aumentar la productividad del principal agente de la economía: la Administración Pública, que en España maneja el 35% del Producto Interior Bruto (PIB).

Dice Wolf (*Mercados o Gobiernos*, IEF 1995) que la responsabilidad de convertir la política escogida en una realidad en funcionamiento se omite por lo

general en los análisis más sofisticados de la política. La consideración sistemática de los temas de organización en la puesta en ejecución de las políticas públicas, ha sido debidamente calificada de “capítulo desaparecido”. El nuevo sistema presupuestario implantado en nuestro país no ha cumplido las finalidades que se le asignaron, debido a que la organización de la Administración no es la adecuada, el sistema de gestión está obsoleto y los recursos humanos no se encuentran integrados en la nueva cultura que supone una dirección por objetivos. Cuando la Administración pública constituye la empresa más grande del país, parece inconcebible que la actividad productiva de las administraciones públicas no se organice con sentido empresarial. Resulta que en servicios que se producen paralelamente por las Administraciones Públicas y por las empresas privadas en los sectores de educación, sanidad y asistencia social, las últimas emplean técnicas de gestión de empresas en la producción de dichos servicios, mientras que las administraciones públicas utilizan procedimientos meramente administrativos en la producción de los mismos, sin el más mínimo análisis de los costes en que se incurre y de la productividad obtenida, dando lugar a que para situaciones análogas los costes por unidad producida son bastante más elevados en el sector público que en la empresa privada.

Las dos líneas de pensamiento que actualmente se debaten para conseguir la eficiencia en la producción de los servicios colectivos, y por tanto incrementar la productividad, son: un nuevo modelo de Administración pública y la introducción de criterios de mercado en su funcionamiento.

Una nueva organización y un nuevo sistema de dirección de la producción son los pilares sobre los que hay que asentar la Administración pública. La organización que se propone se concreta en un principio básico: la separación absoluta entre los órganos encargados de la elaboración de las políticas públicas, que serían los departamentos ministeriales a nivel Central, las consejerías a nivel de comunidades autónomas, y las concejalías a nivel de ayuntamientos, y los centros encargados de producir los servicios colectivos. Esta separación es coherente con la distinción entre los dos tipos de funciones que realizan las Administraciones Públicas (profesor Alejandro Nieto): la normativa de gobierno y la de gerenciar la producción. En el campo de la producción de servicios colectivos, la Administración debe actuar de forma gerencial, maximizando el excedente entre *inputs* y *outputs*, como lo hace un centro privado que puede producir, como en el caso de la sanidad y de la educación, el mismo servicio que el centro público. Y si el proceso productivo de los centros privados está sujeto al derecho privado, cuando la Administración Pública realiza dicho proceso en sus Centros (Hospitales, Universidades, Escuelas, etc.), la regulación jurídica debe ser la misma: el derecho privado.

En cuanto a la introducción de criterios de mercado en la producción de servicios públicos, todas las experiencias realizadas de colaboración pública-privada han finalizado con importante reducción de costes, manteniendo la financiación

pública y mejorando el nivel de calidad. La creación de mercados mixtos competitivos entre el sector público y el sector privado funciona con éxito en varios países que los han implantado; el caso de Suecia ha sido paradigmático. Los centros de responsabilidad no son las direcciones generales y/o los organismos autónomos, sino cada hospital, cada universidad, cada instituto de enseñanza media, etc., es decir, cada centro que produce un servicio no de mercado. Estos centros de responsabilidad deben funcionar como verdaderas empresas que producen servicios colectivos, combinando factores de la producción

En cuanto a la gestión, la fijación de objetivos constituye el punto clave de todo el proceso. El jefe del centro de responsabilidad debe actuar como un verdadero gerente, su preocupación se desplazará hacia los resultados de la gestión: objetivos, costes y calidad de los servicios. La mentalidad será empresarial, distinta de la burocrática y formalista imperante hoy en la Administración pública, trasladando su preocupación del proceso al producto. La Agencia de Evaluación de Políticas Públicas debería analizar cada año dos o tres políticas públicas en ejecución para ver si se cumplen los objetivos que justificaron su aprobación y si se realizan con eficacia, eficiencia y equidad. El Informe sería público, enviándose, una vez conocido por el Gobierno, a las Cortes y al Tribunal de Cuentas.

Dentro de la Seguridad Social, una reforma estructural a realizar es la del sistema de pensiones públicas contributivas para hacerlo sostenible. Y no hablemos de las televisiones públicas, ¿cuándo se va a abordar la reforma estructural de las mismas y evitar más déficit?

Reproduzco el primer párrafo del artículo que publiqué el 12-03-2008, que titulé "Gobierno de coalición para la crisis": He repasado los problemas estructurales que nuestra economía tiene y que son necesarios abordar, y son tan importantes que es necesario resolverlos en profundidad, y no con parches, por lo que me he decidido a escribir este artículo inclusive antes de conocer el resultado de las elecciones. Pienso que ningún gobierno, ya sea del partido socialista o del partido popular, se atreverá a abordarlos solo, ni aún teniendo mayoría absoluta propia o asociado con partidos minoritarios regionalistas, ante el temor de que las reformas que son necesarias puede dar lugar a una fuerte sangría de votos que se desplazarían hacia el partido mayoritario de la oposición, sin contar que los partidos nacionalistas sólo apoyarían las reformas que a ellos les beneficiaran, y además con una fuerte contrapartida.

Quiero terminar diciendo que las reformas estructurales tendrán éxito si se informa a la sociedad de la situación real en que nos encontramos y de las acciones que son necesarias adoptar, y además que durante su ejecución la transparencia sea absoluta.

CRISIS ECONÓMICA Y CULTURA

Por el Académico de Número
Excmo. Sr. Carmelo Lisón Tolosana*

Es de agradecer que un especialista en la materia como el profesor Barea haya elegido exponer un tema de tan urgente actualidad; en su desarrollo ha presentado sucintamente las razones endógenas, las geopolíticas y transnacionales de la crisis con la claridad sintética y con la precisión analítica a que nos tiene acostumbrados. Pero hay algo más en su exposición que quiero realzar y, muy brevemente glosar, porque su comunicación me invita a ello.

El profesor Barea ha hecho alusión a conceptos tales como credibilidad, desconfianza, crédito en su doble sentido, equidad, veracidad, educación, responsabilidad etc., nomenclatura que envía el tema substantivo económico de que trata a un régimen lógico distinto, a un campo argumentativo diferente, al universo cultural en una palabra; dentro de éste me refiero en concreto al clima moral de nuestro tiempo caracterizado por la erosión de valores tradicionales. El mensaje que creo advertir parece indicar que la dinamicidad interna de la economía puede no ser la única razón de la crisis global actual.

Efectivamente, el funcionamiento del mercado supone y tiene como base ideas y evaluaciones morales sobre lo bueno y lo malo, lo correcto e incorrecto en la acción, lo justo, equitativo, razonable, sobre deuda, restitución, endeudamiento, *fairness* (no fácil de traducir), juego limpio, etc., y otras formulaciones que están a la base de la actividad moral humana. Además, y no menos importante, devolver, restituir, y más abstractamente la reciprocidad, es un universal humano, algo que encontramos en la praxis de todas culturas. Expresado de otra manera: el subsistema económico subraya implícita y explícitamente dimensiones de nuestra común humanidad.

Por otra parte, conceptos del juego del capitalismo como equilibrio, honestidad, verdad, justicia, honorabilidad, responsabilidad y otros, tienen raíces y perfume teológico; no hay que olvidar que en el cristianismo la creación de

riqueza ha estado considerada como una virtud. La injusticia, la irresponsabilidad, la explotación y el afán desmedido de riqueza contaban antes como pecado, vocablo hoy sumamente debilitado. El pensar sistemáticamente el endeudamiento como modo normal de creación de riqueza ha desbancado a la antigua práctica virtuosa del ahorro; pero las consecuencias globales de la crisis han reactivado en Europa y en Norteamérica, y a nivel popular, la tradición y responsabilidad ética en la sociedad que ahora pide encausar a los supuestos culpables no sólo para hacerles comparecer como reos ante la justicia para que devuelvan lo robado, sino para que por su agravio y engaño ciudadano —por su pecado en vocabulario poco aceptable hoy— sean condenados al “infierno” de la cárcel. Las presunciones, originalmente religiosas, reaparecen con otra moderna narrativa. Todavía más: los científicos, expertos, ecologistas y otras organizaciones similares llevan años subrayando y llamando la atención sobre la depredación a que los humanos hemos sometido a la madre naturaleza, que acusa el inhumano trato con la escasez de recursos, el calentamiento global, la emisión de gases, la desaparición de especies etc., y nos conciencian en que todos tenemos una deuda a pagar a nuestro planeta. Es hora, nos dicen y vocean a los estados, de poner fin a la degradación consecuencia de la cultura de consumo y de la explotación dilapidadora de recursos; nos invitan a reflexionar sobre la obligación moral de pensar en el futuro. En resumen: afloran en la crisis económica actual presunciones éticas incrustadas en conceptos teológicos que un análisis semántico puede fácilmente desvelar y trazar su emigración a contextos profanos, aunque el modo de pensamiento, el tono y estilo verbal del momento sean diferentes; difícilmente puede ser de otra manera pues el modo económico es un subsistema del sistema cultural total.